



Serviço Público Federal
Universidade Federal do Pará
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política
Mestrado Acadêmico em Ciência Política

Thiago Broni de Mesquita

**O Planejamento Territorial Participativo do Pará e o processo de formulação,
implementação e tomada de decisões de políticas públicas: inovação e limites para
a democracia participativa.**

Belém – Pará
2012

Thiago Broni de Mesquita

O Planejamento Territorial Participativo do Pará e o processo de formulação, implementação e tomada de decisões de políticas públicas: inovação e limites para a democracia participativa.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em nível de Mestrado Acadêmico em Ciência Política, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientação:

Prof^ª. Dr^ª. Maria Dolores Lima da Silva

Belém – Pará

2012

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)

(Biblioteca de Pós-Graduação do IFCH/UFPA, Belém-PA)

Mesquita, Thiago Broni de

O planejamento territorial participativo do Pará e o processo de formação, implementação e tomada de decisões de políticas públicas: inovação e limites para a democracia participativa / Thiago Broni Mesquita; orientadora, Maria Dolores Lima da Silva. - 2012.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Belém, 2012.

1. Administração pública - Pará - Participação do cidadão. 2. Descentralização na administração pública - Pará. 3. Poder executivo - Pará. 4. Pará - Política e governo. 5. Democracia - Pará.

CDD - 22. ed. 351.8115

Folha de Aprovação

Candidato (a): Thiago Broni de Mesquita

Dissertação defendida e aprovada com o conceito Excelente em 19/10/2012 pela

Banca Examinadora:

Prof^ª. Dr^ª. Maria Dolores Lima da Silva
PPGCP/UFPA - Orientadora

Prof^ª. Dr^ª. Edilza Joana Oliveira Fontes
PPGCP/UFPA - Examinadora Interna

Prof^ª. Dr^ª. Arleth dos Santos Borges
PPGCS/UFMA - Examinadora Externa

Prof. Dr. Celso Vaz Coelho
Coordenador (a) do Programa de Pós- Graduação em Ciência Política

Dedicatória

*À única mulher da minha vida, minha mãe
e minha fortaleza, Lineusa Broni de
Mesquita.*

Agradecimentos

Agradeço a Deus pela benção alcançada ainda em 2010, quando minhas lágrimas e orações se confundiam com toda a dor, que meu corpo e mente sentiram para alcançar a vaga tão esperada no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPA e por ter me dado discernimento e sabedoria para conseguir chegar até o final desta caminhada.

A minha mãe Lineusa Broni de Mesquita e ao meu pai Orlando Pinto de Mesquita, por todo o amor e apoio dado em cada escolha que fiz na vida, saber que tenho para onde ir às horas boas e ruins da vida é sempre uma motivação para seguir em frente.

Ao meu irmão Giovani Broni de Mesquita e minha cunhada Lorena Soares por toda paciência e por terem me dado esse presente tão lindo e especial chamado Gabriel Soares de Mesquita. Ver o sorriso e a inteligência dessa criança me faz continuar lutando por um mundo melhor onde ele possa viver.

Agradeço a toda minha família, especialmente as minhas tias Adna e Socorro e as minhas primas Amanda da Silveira e Nara Mesquita, os conselhos, carinho e o apoio estarão para sempre guardados em meu coração.

A minha eterna amiga, mãe e companheira de tantas histórias e memórias Prof^ª. Dr^ª. Edilza Joana Oliveira Fontes, muito obrigado por me ensinar a lutar por aquilo que realmente é meu e por todos os conselhos dados ao longo desses 08 anos de convivência.

Aos meus amigos, Ana Carolina Oliveira, Fabrício Araújo, Andreici Oliveira, Thiago Falcão Alves, Elio Menezes e Adriano Moraes, amo vocês.

Agradeço a Jairo Ribeiro Pinheiro por toda paciência e companheirismo dispensados ao longo desses poucos meses, obrigado por aceitar dividir a vida comigo, apesar de todas as dificuldades e limitações, embora não estejamos juntos, estar ao seu lado foi muito importante para o meu crescimento pessoal e para o enfrentamento de muitos dos meus medos.

A minha orientadora Prof^ª. Dr^ª. Maria Dolores Lima da Silva, por todo carinho, dedicação e confiança depositada nesse trabalho e por ter me mostrado os rumos que deveria seguir, quando tudo parecia tão distante em um caminho nunca por mim percorrido, muito obrigado por dividir comigo a satisfação de concluir esse trabalho.

Agradeço as contribuições dadas pela Prof^a. Dr^a. Arleth Borges, sua análise me fez refletir não somente sobre meu trabalho, mas sobre conceitos importantes e limites, muito obrigado por tudo.

Em nome do Prof. Dr. Celso Vaz Coelho agradeço a todos os professores desse Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, a sabedoria e o conhecimento compartilhado estão anotados em meus vários cadernos, livros, apostilas e em minha mente, espero poder compartilhá-los em breve com outros alunos que virão.

Agradeço aos meus amigos Alexandre Nunes, Adelson Ataíde, Marley Silva, Regina Batista, companheiros de graduação, apesar de termos seguido caminhos diferentes, vocês estarão sempre em minha memória.

A Rogério Malheiros com quem compartilhei a vida durante os anos de graduação na UFPA e com quem aprendi muito sobre a vida, histórias como a nossa ficaram guardadas na memória de todos que a viveram junto conosco, houve tempo para um começo, um meio e um fim. Espero que a vida nos reserve uma grande amizade, que não tenho dúvida, foi o que de melhor construímos.

Aos meus amigos e amigas da turma de 2010, Wando, Yuri, Edith, Concita, Carlos, Márcio, Jean, Edson, Vladimir, Karla, Brito, Paulo pela competência e companheirismo com o qual compartilharam o conhecimento adquirido na vida, fazer parte dessa turma para mim foi uma honra.

Aos meus amigos da SEPOF, verdadeiros amigos e guardiões da memória do que foi o Planejamento Territorial Participativo, seu Nati (Natanael Rocha), Eliana de Sousa Amarante, Rosewelt, seu Guilherme, seu Raimundo e seu João, trabalhar ao lado de pessoas tão dedicadas e competentes foi um aprendizado para toda a vida.

As minhas queridas Ana Tavares e Delice Macedo do PPGCP, por toda paciência, atenção e carinho dispensados ao longo desses anos, servidoras como vocês são exemplos de competência e responsabilidade com o serviço público.

Aos meus tantos outros amigos agradeço em nome de três pessoas que entraram para ficar em minha vida Paulinho, Wanderson e Joana, saber que somos capazes de cativar novos amigos foi um estímulo para que seguisse em frente de cabeça erguida, quando não havia ninguém para quem pudesse ligar no momento mais difícil da minha vida, apesar de não poder citar o nome de todos, quero que saibam, estão registrados em minha vida e sou grato por tudo que vocês têm feito, a amizade e a confiança de vocês foi uma das minhas maiores conquistas.

Por fim agradeço a CAPES, a UFPA e todos os cidadãos brasileiros que pagam seus impostos e que direta ou indiretamente financiaram minha formação ao longo desses anos de estudos junto ao PPGCP, espero poder corresponder em dobro ao esforço de tantos trabalhadores que acreditam que por meio da educação somos capazes de mudar a nossa história.

Epígrafe

Não há nem conhecimentos puros, nem conhecimentos completos, há constelações de conhecimentos. No interior dessas constelações há hibridizações, mas estas, em vez de eliminarem as relações desiguais entre poderes, contribuem muitas vezes para reforça-los.

Boaventura de Sousa Santos (2002) – Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa.

Lista de Figuras

Figura 01: Mapa com as 12 Regiões de Integração do Estado do Pará, de acordo com o Decreto 1.066/2008.....	27
Figura 02: Proposta do Plano de Desenvolvimento Regional Integrado para o Pará.....	30
Figura 03: Fluxo do Planejamento Territorial Participativo.....	31
Figura 04: Demonstrativo do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social destinado ao programa "Água para Todos" (SEDURB) com o destaque de ações de saneamento básico urbano decididas nos conselhos do PTP.....	78
Figura 05: Governadora Ana Júlia Carepa e Conselheiro do PTP realizando teste de 01 das 42 Patrulhas Mecanizadas entregues a população em agosto de 2008 atendendo a demandas eleitas nas APMs do PTP.....	117
Figura 06: Conselheiro do PTP assinando o Termo de Cessão de Uso e Gestão de Patrulha Mecanizada em agosto de 2008.....	117
Figura 07: Entrega do "Kit faz estrada" para a prefeitura municipal de Paragominas.....	119
Figura 08: Entrega do "Kit faz estrada" para a prefeitura municipal de Oriximiná.....	119

Lista de Gráficos

Gráfico 01: Percentual Geral por Temas do macro objetivo "Qualidade de Vida para Todas e Todos".....	37
Gráfico 02: Percentual Geral por Temas do Macro Objetivo "Inovação para o Desenvolvimento".....	42
Gráfico 03: Percentual Geral por Temas do Macro-Objetivo "Gestão Participativa, Descentralizada e de Respeito e Valorização dos Servidores Públicos".....	46
Gráfico 04: Percentuais de Demandas do PTP por Câmara Setorial.....	58
Gráfico 05: Grau de Escolaridade dos Conselheiros do PTP.....	65
Gráfico 06: Conselheiros Regionais do PTP por Partido Político.....	66
Gráfico 07: Distribuição do eleitorado estadual em 2008 - Prefeituras/Partido.....	86
Gráfico 08: Panorama Político do PT para as eleições municipais em 2008 no Pará.....	87
Gráfico 09: Candidaturas do PT na eleição municipal de 2008 - por Tendência.....	88
Gráfico 10: Resultado das Eleições 2008 - Nº. de Prefeituras x Partidos.....	88
Gráfico 11: Execução de demandas do PTP (LOA 2008) por Partido e/ou Tendência Interna do PT.....	100
Gráfico 12: Encaminhamentos das 12 Plenárias do PTP realizadas no 2º semestre de 2010.....	120
Gráfico 13: Implementação de Demandas do PTP entre os anos de 2008 e 2010.....	127

Lista de Quadros

Quadro 01: Modelo de Configuração da Agenda proposto por John Kingdon (1995).....	16
Quadro 02: Etapas da 1ª Fase do Planejamento Territorial Participativo.	33
Quadro 03: Número de Participantes das Plenárias Públicas Regionais do PTP.	36
Quadro 04: Metodologia das Assembleias Públicas Municipais.	55
Quadro 05: 430 Demandas eleitas nas APMs por Programa do PPA e Câmara Setorial.....	56
Quadro 06: Participantes das APMs x Conselheiros Regionais Eleitos e Natos x Conselheiros Estaduais Eleitos e Natos.	59
Quadro 07: Fluxo das 430 demandas de políticas públicas eleitas nas 143 Assembleias Públicas Municipais do PTP.....	62
Quadro 08: Atividade profissional/ocupação do Conselheiros Regionais do PTP.....	66
Quadro 09: Distribuição Partidária dos Conselheiros Estaduais do PTP.....	69
Quadro 10: Avaliação das 430 demandas eleitas nas APMs pelo Conselho Estadual por Tipo de Parecer.....	70
Quadro 11: Avaliação das 430 demandas eleitas nas APMs pelo Conselho Estadual por Tipo de Alteração.....	72
Quadro 12: Programas da Lei Orçamentária Anual 2008 onde foram inclusas demandas aprovadas pelo Conselho Estadual do PTP.....	73
Quadro 13: Fluxo Anual do Planejamento Territorial Participativo.....	77
Quadro 14: Demandas do PTP inclusas nas Leis Orçamentárias Anuais de 2008, 2009, 2010 e 2011.....	82
Quadro 15: Maiores Populações do Estado - 68 municípios prioritários.....	91
Quadro 16: Avaliação dos Conselheiros do PTP quanto a execução de demandas no ano de 2008.....	98
Quadro 17: Implementação de Demandas do PTP por Órgãos/Secretarias.....	99

Quadro 18: Perfil das demandas de políticas públicas ligadas ao mundo rural eleitas nas APMs do PTP.....	115
Quadro 19: Atendimento de demandas do PTP até o ano de 2010.....	123
Quadro 20: Mudanças na Gestão do PTP entre junho de 2009 e Dezembro de 2010.....	124
Quadro 21: Situação das Demandas do PTP em Janeiro de 2011.....	127
Quadro 22: Demandas atendidas do PTP por Tema e Tipo de Demanda.....	129
Quadro 23: Demandas Não Atendidas do PTP por Tema e Tipo de Demanda.....	130
Quadro 24: Demandas do PTP em outros estágios de implementação.....	133

Lista de Tabelas

Tabela 01: Resultado da Votação do Macro Objetivo “Qualidade de Vida para Todas e Todos” nas regiões que utilizaram cédulas de Tipo 01.....	39
Tabela 02: Resultado da Votação do Macro-Objetivo “Qualidade de Vida para Todas e Todos” nas regiões que utilizaram cédulas de Tipo 02.....	40
Tabela 03: Resultado da votação do macro objetivo “Inovação para o Desenvolvimento” nas regiões que utilizaram cédulas de Tipo 01.....	43
Tabela 04: Resultado da votação do macro objetivo “Inovação para o Desenvolvimento” nas regiões que utilizaram cédulas de Tipo 02.....	44
Tabela 05: Resultado da votação do macro objetivo “Gestão Participativa, Descentralizada e de Respeito e Valorização dos Servidores Públicos” nas regiões que utilizaram cédulas de Tipo 01.....	47
Tabela 06: Resultado da votação do macro objetivo “Gestão Participativa, Descentralizada e de Respeito e Valorização dos Servidores Públicos” nas regiões que utilizaram cédulas de Tipo 02.....	48

Lista de Siglas e Abreviaturas

ALEPA: Assembleia Legislativa do Estado do Pará

APMs: Assembleias Públicas Municipais

ARA: Araguaia

AS: Ação Socialista

BAM: Baixo Amazonas

BNDES: Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social

CAE: Rio Caeté

CAP: Rio Capim

CAR: Carajás

CE: Conselho Estadual de Participação Popular e Controle Social

CEASA: Central de Abastecimento do Estado do Pará

COFIS: Comissão de Fiscalização

COSANPA: Companhia de Saneamento do Estado do Pará

CR: Conselhos Regionais de Participação Popular

CSPM: Coordenação de Sistematização Pesquisa e Memória

CUT: Central Única dos Trabalhadores

DAS: Direção e Assessoramento Superior

DEM: Democratas

DIEPI: Diretoria de Estudos, Pesquisa e Informações Socioeconômicas

DIPLAN: Diretoria de Planejamento

DS: Democracia Socialista

e-CAR: Sistema Eletrônico de Controle, Acompanhamento e Avaliação de Resultados

EGPA: Escola de Governo do Estado do Pará

EMATER: Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Pará

FIEPA: Federação das Indústrias do Estado do Pará

FUNPEA: Fundação de Apoio a Pesquisa, Extensão e Ensino em Ciências Agrárias

GEDE: Gerência de Base de Dados Estatísticos

GP Pará: Sistema de Gestão de Programas do Estado do Pará

GRPU: Gerência Regional de Patrimônio da União

GT: Grupo de Trabalho

GUA: Guamá

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDEB: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IDH: Índice de Desenvolvimento Humano

ITERPA: Instituto de Terras do Pará

LAGO: Lago de Tucuruí

LDO: Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA: Lei Orçamentária Anual

MAR: Marajó

MDA: Ministério do Desenvolvimento Agrário

MEC: Ministério da Educação

MET: Metropolitana

OAB: Ordem dos Advogados do Brasil

OGE: Orçamento Geral do Estado

ONG: Organização Não Governamental

OP: Orçamento Participativo

PAC: Plano de Aceleração do Crescimento

PC do B: Partido Comunista do Brasil

PC: Polícia Civil

PCB: Partido Comunista Brasileiro

PDR: Plano de Desenvolvimento Regional

PDT: Partido Democrático Trabalhista

PEI: Planejamento Estratégico Institucional

PHS: Partido Humanista da Solidariedade

PL: Projeto de Lei

PM: Policia Militar

PMDB: Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMN: Partido da Mobilização Nacional

PP: Partido Progressista

PPA: Plano Plurianual

PPRs: Plenárias Públicas Regionais

PPS: Partido Popular Socialista

PR: Partido da República

PRB: Partido Republicano Brasileiro

PRP: Partido Republicano Progressista

PRTB: Partido Renovador Trabalhista Brasileiro

PSB: Partido Socialista Brasileiro

PSC: Partido Social Cristão

PSDB: Partido da Social Democracia Brasileira

PSDC: Partido Social Democrata Cristão

PSL: Partido Social Liberal

PSOL: Partido Socialismo e Liberdade

PSTU: Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado

PT do B: Partido Trabalhista do Brasil

PT: Partido dos Trabalhadores

PTB: Partido Trabalhista Brasileiro

PTC: Partido Trabalhista Cristão

PTC: Programa Territórios da Cidadania

PTN: Partido Trabalhista Nacional

PTP: Planejamento Territorial Participativo

PTPV: PT pra Valer

PV: Partido Verde

SAGRI: Secretaria de Estado de Agricultura

SECULT: Secretaria de Estado de Cultura

SEDES: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social

SEDUC: Secretaria de Estado de Educação

SEDURB: Secretaria de Estado de Desenvolvimento, Urbano e Regional

SEEL: Secretaria de Estado de Esporte e Lazer

SEGOV: Secretaria de Estado de Governo

SEIR: Secretaria de Estado de Integração Regional

SEOP: Secretaria de Estado de Obras Públicas

SEPAQ: Secretaria de Estado de Pesca e Aquicultura

SEPE: Secretaria de Estado de Projetos Estratégicos

SEPLAN: Secretaria de Estado de Planejamento

SEPOF: Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças

SESPA: Secretaria de Estado de Saúde Pública

SETRAN: Secretaria de Estado de Transportes

SIAFEM: Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios

SIM: Sistema Integrado dos Municípios

SPTP: Superintendência do Planejamento Territorial Participativo

TAP: Tapajós

TOC: Tocantins:

UEPA: Universidade Estadual do Pará

UFPA: Universidade Federal do Pará

UL: Unidade na Luta

XIN: Xingu

Resumo

Ao assumir o Governo do Estado do Pará em 2007, a então governadora Ana Júlia Carepa (PT) apresenta o Planejamento Territorial Participativo que foi um instrumento por meio do qual o Governo do Estado do Pará visava garantir a participação popular e a descentralização da gestão, através de etapas onde a população era consultada acerca de problemas e defendia propostas de políticas públicas locais ou regionais. Tais propostas foram incorporados aos instrumentos legais de planejamento (PPA, LDO, LOA) para que o governo implementasse ao longo dos 04 anos de gestão. O processo envolveu a participação de mais de 80.000 pessoas em todo o Estado e elegeu 3.983 conselheiros para compor 12 Conselhos Regionais de Participação Popular e mais 105 Conselheiros Estaduais para compor o Conselho Estadual de Participação Popular. Entretanto, sobre o projeto atuaram atores com poder de veto dentro do Poder Executivo, que acabaram por não implementar políticas públicas decididas através do PTP, em função de interesses e disputas internas no governo. Assim a presente dissertação tem como objetivo analisar os fatores que inviabilizaram a ação do PTP, tornando o processo ineficaz durante os anos de 2007 e 2010.

Palavras-chave: Planejamento Territorial Participativo, Múltiplos Fluxos, Fluxo Político, Disputas Internas, Eleições, Tomada de Decisão.

Abstract

By taking the state government of Pará in 2007, the then Governor Ana Julia Carepa (PT) presents the Participative Territorial Planning which was an instrument through which the Government of the State of Pará aimed to ensure popular participation and decentralization of management, through steps where the population was consulted on issues and public policy proposals advocated local or regional. These proposals were incorporated into the statutory planning instruments (PPA, LDO, LOA) for the government to implement over the 04 years of management. The process involved the participation of more than 80,000 people across the state and elected councilors to compose 3983 12 Regional Councils of Popular Participation and more Counselors State 105 to compose the State Board of Public Participation. However, the project worked on actors with veto power within the executive branch, who ultimately decided not to implement public policy through the PTP, due to interests and infighting in the government. Thus this thesis aims to analyze the factors that have prevented the action of the PTP, making the process ineffective during the years 2007 and 2010.

Keywords: Participative Territorial Planning, Multiple Streams, Stream Political, Domestic Dispute, Elections, Decision Making.

Sumário

Lista de Figuras.....	I
Lista de Gráfico.....	II
Lista de Quadros.....	III-IV
Lista de Tabelas.....	V
Lista de Abreviaturas e Siglas.....	VI-IX
Resumo.....	X
Abstract.....	XI
INTRODUÇÃO.....	01
CAPÍTULO 01 - O PLANEJAMENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO E OS MODELOS EXPLICATIVOS SOBRE FORMAÇÃO DA AGENDA, IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E PROCESSO DECISÓRIO.....	10
1.1 - Formação de Agendas Governamental, Implementação de Políticas Públicas, Atores com Poder de Veto e Processo Decisório: uma revisão da literatura.....	10
1.1.1 - Modelos explicativos de formação da agenda governamental e formulação de políticas públicas: <i>Multiple Streams</i> e <i>Punctuated Equilibrium Model</i>	11
1.1.2 - Vetos institucionais, vetos políticos e instâncias de veto em George Tsebelis.....	19
1.1.3 - Charles Lindblom e o processo de decisão política.....	23
1.2 - Caracterizando o Planejamento Territorial Participativo.....	26
CAPÍTULO 02 - O FLUXO PRÉ-POLÍTICO DO PLANEJAMENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO: PROCESSO DE IDENTIFICAÇÃO DE PROBLEMAS E PROPOSIÇÃO DE ALTERNATIVAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	33
2.1 – As Plenárias Públicas Regionais do Planejamento Territorial Participativo e o processo de identificação de problemas.....	34

2.2 – Conectando Problemas a soluções: As Assembleias Públicas Municipais (APMs) do Planejamento Territorial Participativo.....	51
2.3 - Instalação dos Conselhos Regionais e do Conselho Estadual de Participação e Controle Social: Definindo prioridades e alternativas para as políticas públicas do Planejamento Territorial Participativo.....	61

CAPÍTULO 03 - O FLUXO POLÍTICO E O PROCESSO DE IMPLIMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO PLANEJAMENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO.....75

3.1 - O processo de implementação de políticas públicas e a primeira avaliação do Planejamento Territorial Participativo.....	75
3.2 - A influência das eleições municipais de 2008 e das disputas internas no Governo sobre o Planejamento Territorial Participativo.....	84
3.3 - A segunda avaliação e o processo de desestruturação do Planejamento Territorial Participativo.....	93

CAPÍTULO 04 – “O PARÁ COM PARTICIPAÇÃO POPULAR E CONTROLE SOCIAL”: O PLANEJAMENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO E SEU NOVO FORMATO INSTITUCIONAL.....108

4.1 - O novo processo de implementação e monitoramento de políticas públicas do Planejamento Territorial Participativo.....	112
4.2 - Resultados do processo de implementação de políticas públicas do Planejamento Territorial Participativo.....	122
4.3 - A desestruturação do Planejamento Territorial Participativo nos limites do Executivo: uma nova modalidade de desaparecimento da participação popular?.....	134

CONCLUSÃO.....	144
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	148
APÊNDICES.....	160

INTRODUÇÃO

O ano de 2007 marca a ascensão do Partido dos Trabalhadores ao Governo do Estado do Pará, após 12 anos de governo do PSDB em uma eleição onde concorriam a então Senadora Ana Júlia Vasconcelos Carepa e o ex Governador do Estado Almir Gabriel.

Em um contexto de divisões e rachas nas elites políticas paraenses, ligadas especialmente ao PSDB e PMDB, a petista Ana Julia Carepa vence o 2º turno para o Governo do Estado com 54,93% assumindo o compromisso de promover mudanças à frente da administração pública estadual.

Os contextos nacional e estadual apontavam para um cenário de alianças e renovação na forma de promover políticas públicas, era a primeira vez que o PT e uma mulher governariam o Pará. Em nível nacional, havia a reeleição para a Presidência da República do petista Luis Inácio Lula da Silva.

No Pará, ainda no final de 2006, o momento era de composição política entre os partidos que iriam formar a base aliada do novo governo e de intensos debates envolvendo grupos políticos e tendências internas partidárias, distribuição de cargos no governo, formação de coalizões de sustentação e definição de diretrizes políticas e programáticas para o novo governo.

Ao assumir o Governo do Estado em janeiro de 2007, o novo governo apresentou a sua nova equipe e os macro-objetivos que norteariam a gestão pública a partir de então, entre os quais estavam: "Qualidade de Vida para Todas e Todos", "Inovação para o Desenvolvimento" e "Gestão Descentralizada e participativa".

No que dizia respeito à promoção da gestão descentralizada, democrática e participativa foi definido que o Governo do Estado adotaria um modelo semelhante ao de "Orçamento Participativo", o qual registrava diversas experiências locais e municipais.

Após poucos meses de gestão foi apresentado o Planejamento Territorial Participativo (PTP) no dia 13 de abril de 2007, que foi o instrumento pelo qual o governo construiria em parceria com a sociedade, um plano de ações para o desenvolvimento nas 12 regiões do Estado.

Buscou-se por meio do PTP democratizar a gestão pública vertical e horizontalmente, ampliando o controle sobre os gastos públicos, fortalecendo a

integração de políticas públicas a serem implementadas em cada território, valorizando a identidade regional, criando espaços de participação popular em todos os municípios em etapas de elaboração e de implementação de políticas públicas decididas nas fases do PTP.

A primeira fase contou com a realização das Plenárias Públicas (PPRs), realizadas nas 12 regiões de integração do Estado, cujo objetivo era: elencar os principais problemas a serem enfrentados pela administração estadual, por meio de cédulas de votação de acordo com os macro-objetivos da ação estadual: 01 - Qualidade de Vida para Todas e Todos, 02 - Inovação para o Desenvolvimento e 03 - Gestão Participativa, Descentralizada, de Valorização e Respeito aos Servidores Públicos.

Foram apresentadas cédulas que continham diversos problemas relacionados a "ausência" de políticas públicas cabendo ao participante eleger os 03 principais. Posteriormente, foram realizados Grupos Temáticos, onde os participantes poderiam explicar sobre problemas enfrentados nas regiões, os quais estão registrados em relatórios elaborados pela Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças.

A segunda fase foi a realização de Assembleias Públicas Municipais (APMs) nos 143 municípios, nestas foram apresentados os relatórios com os principais problemas das 12 regiões e eram eleitas 03 demandas de políticas públicas municipais, que o Governo do Estado implementaria ao longo dos 04 anos de mandato. Posteriormente foram eleitos os Conselheiros Regionais, que representaram os municípios e foram responsáveis pelo controle social das obras eleitas nas APMs.

A última fase correspondia à instalação dos 12 Conselhos Regionais e do Conselho Estadual de Participação e Controle Social do PTP. Segundo a concepção teórica do PTP, estes seriam os espaços de participação criados pelo Governo do Estado para garantir o controle social e a co-gestão do Estado, por meio de reuniões trimestrais e semestrais onde os conselheiros seriam informados e consultados sobre as ações do Governo nos 143 municípios.

Assim, por meio do PTP o novo governo "afirmou" o compromisso com a transparência no processo decisório e a construção coletiva do orçamento público estadual, por meio da promoção da participação popular e do exercício democrático da cidadania, eixos estratégicos da ação governamental.

Aos instrumentos legais de planejamento como Plano Plurianual (PPA), Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Leis Orçamentárias Anuais (LOA), foram

incorporados os debates e as demandas de políticas públicas decididas nas fases de participação popular do PTP, os quais segundo o Governo, "proporcionariam o desenvolvimento regional de forma equitativa com o fortalecimento de experiências locais, reduzindo as desigualdades e qualificando o capital social de forma participativa".

Com base nessa argumentação, o objetivo principal dessa dissertação é analisar o processo de formação da agenda governamental e a implementação de políticas públicas decididas por meio da metodologia do PTP no Governo do Estado do Pará entre os anos de 2007 e 2010.

Buscaremos compreender como o PTP passou a compor a agenda do governo, bem como o seu grau de influência sobre os atores sociopolíticos e no processo de decisão, evidenciando alternativas, que ora foram consideradas, ora negligenciadas dentro dessa experiência.

Nesse sentido, as etapas do Planejamento Territorial Participativo, serão analisadas com base nos pressupostos teóricos desenvolvidos para abordar as etapas de formação da agenda, implementação de políticas públicas e processo decisório. O objetivo é deslocar o foco das análises de cunho teórico sobre democracia participativa, localizando os resultados práticos, que tais teorias associadas ao debate sobre políticas públicas podem proporcionar.

Kerbaui (2004, p. 151) chama a atenção para o fato de que a maioria dos estudos sobre descentralização e processos decisórios em políticas públicas locais concentram suas análises, prioritariamente, na participação popular e não no processo institucional de tomada de decisão, o qual pode nos falar muito sobre a democratização ou não dos processos de decisão de políticas públicas locais, a partir da vocalização das demandas da sociedade, ou seja, até que ponto a participação popular é ou não absorvida pelas instituições políticas.

Vários poderiam ser os pontos de partida para essa dissertação, haja vista a tradição recorrente de análises, que versam sobre temas importantes como o aprofundamento da teoria democrática, o enfoque crítico sobre a democracia representativa, a pluralização da participação da sociedade na produção de políticas públicas, os abalos na estrutura da representação ou mesmo a necessidade de ladeamento da democracia representativa pela democracia direta.

Ao abrir mão de uma análise que privilegia tais questões optamos por observar nosso objeto de estudo a partir de suas particularidades, sob o ponto de vista do processo de formulação, tomada de decisão e implementação de políticas públicas, muito embora tenhamos clara a importância de estudos sobre o PTP a partir das teorias política e democrática

Para Lüchmann (2009) o desafio atual para os estudos acerca da representação política é avaliar a dimensão que a participação da população sobre o processo decisório vem assumindo, onde cada vez mais instituições participativas estimulam a busca por arranjos institucionais que levem em consideração a ampliação dos atores e dos espaços para a atuação política (LUCHMANN, 2009, p. 01).

Pretendemos com essa escolha teórica observar o envolvimento que tal experiência cria entre Estado e sociedade civil em uma dimensão mais abrangente, por meio de um mecanismo que envolva participação, ciclo de políticas públicas e processo decisório, os quais exigem a busca por novas metodologias de intervenção na formulação e gestão de políticas públicas, o que segundo Conceição e Nuñez (2007):

Com o surgimento de diferentes necessidades e limitações encontradas no processo de planejamento regional, a intervenção no espaço de gestão passou a demandar novas abordagens. A participação da sociedade começou a integrar as políticas e diretrizes de gestão e os projetos de desenvolvimento regional passaram a ser organizados num sistema integrado. (CONCEIÇÃO e NUÑES, 2007, p.02)

Assim a gestão pública territorial e participativa em escala estadual ao permitir que grupos sociais antes excluídos participem no processo de planejamento estadual e no controle social de políticas públicas, acabam por induzir o Estado a uma nova percepção da diversidade de temas, problemas sociais e perspectivas de políticas públicas sob a ótica do cidadão comum.

Esta também revela outro Estado, aquele visto de dentro de suas instituições, muitas vezes alheias e não preparadas para absorver um modelo no qual, cidadãos comuns assumiram as responsabilidades de apresentar demandas e controlar o processo, que vai do planejamento à entrega de políticas antes pensadas de cima para baixo, tecnicamente e dentro de limitações burocráticas e orçamentárias.

Estas limitações sugerem um estudo aprofundado, que busque compreender a teia de relações que se constroem em torno de processos participativos, os múltiplos interesses envolvidos, os custos de transação e a forma como governos encaram o

clientelismo e a burocracia típicos em uma sociedade complexa como a brasileira (NUNES, 1997, p. 32).

Assim a escolha pela via participativa, evidencia um contexto de escolhas trágicas, para o Governo que hora assumia, haja vista que o caminho para a redução das desigualdades sociais implicaria o “desmonte” de um longo processo de acumulação, e o chamado problema da escassez, levando a constatação da existência de um excesso de demandas e falta de recursos para lhes dar suporte, segundo Santos (1992).

Nesse sentido a opção pela via da participação popular, implicaria em assumir os custos oriundos de um processo onde expectativas foram criadas em todos os municípios do Estado, envolvendo atores locais, que vão desde o cidadão comum, perpassando pelo líder sindical, pelo pequeno produtor familiar, vereadores, prefeitos e todos aqueles mobilizados e interessados em participar do PTP.

Para Aires (2009), os impactos da desigualdade política na participação deve ser objeto de questionamento, haja vista que a mediação dos conflitos que visem a redução das distorções e exclusões no campo político são o foco em arranjos institucionais participativos, segundo ela:

Tendo em vista que os direitos políticos, ainda que legalmente garantidos, podem ser desigualmente preenchidos, distorções importantes no plano da participação podem comprometer a efetiva ampliação da representação política. Uma vez definida a esfera pública e a ativação da sociedade civil como canais de participação e de ampliação da representação, é importante questionarmos se, de fato, as minorias e grupos de estratos mais pobres da população terão acesso a estes espaços. (AIRES, 2009, p.35).

Com base nesses pressupostos teóricos essa dissertação terá como metodologia de análise o estudo pormenorizado de cada etapa do PTP, associado a modelos explicativos e estudos na área de políticas públicas, evidenciando a atmosfera política que vai desde a sua concepção teórica em 2007 até o seu "desaparecimento" no final do governo em dezembro de 2010.

Optamos apenas pela análise de fontes documentais ligadas ao PTP, tais como ofícios, relatórios de gestão, correspondências internas ligadas a Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças, publicações do Governo do Estado, as quais ajudam a reconstituir a experiência¹.

¹ Tal escolha se fundamentou no acúmulo de dados formais e informais, que obtive durante a minha passagem enquanto coordenador de sistematização, pesquisa e memória e posteriormente à frente da coordenação de planejamento, entre junho de 2007 e julho de 2009, na então "Superintendência" do PTP.

Trouxemos dados quantitativos e qualitativos das etapas do PTP, muitos deles adaptados a partir de relatórios e bancos de dados, os quais nos propiciaram a montagem de cada etapa calcadas em referências teóricas diversos, como a teoria de múltiplos fluxos de John Kingdon (1995, 2003), a abordagem dos atores com poder de veto de George Tsebelis (2009), as teorias sobre o processo de tomada de decisão em Charles Lindblom (1981), entre outras utilizadas.

A partir da sistematização de dados e informações a dissertação foi organizada de acordo com sete itens: 01) O ciclo do planejamento estadual paraense e a participação popular; 02) Etapas de plenárias regionais e assembleias públicas municipais do PTP; 03) Instalação dos conselhos de participação popular; 04) Implementação de Políticas Públicas; 05) Disputas internas e eleições; 06) Desestruturação do PTP e 07) Avaliações do processo.

A análise destes itens estão associados às correntes de identificação de problemas (itens 01 e 02), proposição e alternativas (itens 02 e 03), política (itens 05, 06 e 07) e políticas públicas (itens 04 e 07), conforme os modelos propostos por Kingdon (1995,2003), Tsebelis (2009) e Lindblom (1981).

Deste modo, evidenciamos em cada momento do PTP questões importantes que vão do reconhecimento deste como mecanismo de identificação de problemas e de proposição de alternativas de políticas públicas, perpassando pelo fluxo político onde decisões são tomadas com base em diversos fatores, que podem impulsionar ou negligenciar temas da agenda governamental. No caso desta dissertação destacamos as disputas internas no governo e a questão eleitoral como fatores capazes de alterar os rumos do PTP tanto no que se referia à implementação de políticas públicas, quanto à sua própria essência e existência.

A partir dessa metodologia, problematizamos esta dissertação a partir da observação de dois fatores, o primeiro diz respeito a inovação que o PTP traz enquanto uma nova metodologia de planejamento estadual e de decisão, implementação e avaliação de políticas públicas de maneira participativa e o segundo diz respeito à análise dos motivos pelos quais tal projeto não obteve sucesso, em função de fatores oriundos do fluxo político onde ocorre o processo de tomada de decisão.

A opção por este tipo de análise justifica-se a partir da constatação de que, problemas e alternativas propostas em fóruns participativos, criados pelo Governo do Estado com o intuito de promoção da participação popular enquanto um macro-objetivo

da atuação governamental, foram sendo negligenciados e ao mesmo desestruturados em função de clivagens políticas, disputas intragovernamentais e busca por resultados eleitorais, ao longo da administração, podendo ter levado esta experiência a uma forma incomum de "desaparecimento", ou seja, a partir da própria ação do governo que a concebeu.

As observações iniciais desta dissertação apontam que, embora houvesse a necessidade de um planejamento mais consolidado do que se objetivava com o PTP e a própria definição de limites financeiros e orçamentários para a definição de demandas advindas do processo, este representava um ganho maior do ponto de vista do capital social envolvido, pois mobilizava a participação de lideranças políticas, étnicas, sindicais, de movimentos sociais, empresários e membros ligados a entidades de pesquisa e organizações não governamentais nos 143 municípios do Estado.

A partir da análise de dados e informações diversas, ligadas ao PTP, observamos que embora o Governo tivesse conhecimento desse fator e mesmo dos relativos a questões financeiras e orçamentárias, este não foi capaz de defender e levar adiante o projeto de participação popular, em função da atuação de diversos atores com poder de veto tinham de influenciar em decisões governamentais, entre elas as relativas ao PTP,

Para se obter estas respostas foi preciso observar e compreender a dinâmica do processo de formação da agenda de governo e da agenda de decisão, uma vez que nestas estão contidas as limitações impostas por estes atores, suas intenções, trocas de favores e barganhas e como se anteciparam decisivamente no jogo político vetando e negligenciando políticas que os pudessem prejudicá-los eleitoralmente.

A análise empírica dos dados se deu a partir da formação da agenda governamental em temas que ocupavam a agenda da governadora e dos secretários e dirigentes de órgãos no que se referia ao PTP. Optamos por circunscrever nossa análise ao Poder Executivo em função do acúmulo de dados oriundos deste. Apesar de reconhecermos que estudos sobre a relação entre o Poder Executivo e o Legislativo, podem trazer à tona outras questões importantes e relativas a "curta duração" do Planejamento Territorial Participativo, entre eles a possível existência de concorrência entre os poderes e os meandros da atuação de ambos os poderes ao longo daqueles 04 anos de governo.

Assim a presente dissertação está estruturada em 04 capítulos que relacionam as questões aqui apresentadas de forma pormenorizada.

No Capítulo 01 "O Planejamento Territorial Participativo e os modelos explicativos sobre formação da agenda, implementação de políticas públicas e processo decisório" iremos fazer uma breve revisão da literatura que trata de questões que envolvem a formação da agenda governamental. Para tanto, utilizamos os estudos de John Kingdon e Frank Baumgartner e Brian Jones, para analisar os múltiplos fluxos pré políticos pelos quais uma política pública passa antes da fase de implementação. Apresentaremos também os estudos de George Tsebelis e Charles Lindblom sobre atores com poder de veto e processo de decisão política, para dar destaque a fase política, onde atores se posicionam no jogo político e decisões são tomadas, podendo influenciar de maneira a impulsionar ou retirar temas da agenda governamental, no momento da implementação. Por fim faremos uma abordagem caracterizando o PTP em sua concepção teórica.

No Capítulo 02 "O fluxo pré-político do Planejamento Territorial Participativo: processo de identificação de problemas e proposição de alternativas de políticas públicas", analisaremos as fases da 1ª etapa do PTP, que foram da realização de Plenárias Públicas Regionais, passando pela fase de Assembleias Públicas Municipais, encerrando na instalação dos Conselhos Regionais e do Conselho Estadual de Participação Popular e Controle Social. A análise dessa 1ª etapa está diretamente associada aos fluxos de identificação de problemas e proposição de alternativas, segundo o modelo proposto por John Kingdon. Assim descreveremos cada fase, apresentando dados onde constam os resultados desta etapa.

No Capítulo 03 "O fluxo político e o processo de implementação de políticas públicas do Planejamento Territorial Participativo", analisaremos o processo de implementação de políticas públicas decididas na 1ª etapa do PTP, destacando aspectos oriundos do fluxo político, como a busca por resultados eleitorais, disputas internas no Governo e a atuação de atores com poder de veto, ressaltando a capacidade que estes tiveram de influenciar sobre os resultados do PTP, levando a sua desestruturação no ano de 2009.

Por fim no Capítulo 04 "O Pará com participação popular e controle social: o Planejamento Territorial Participativo e seu novo formato institucional", iremos abordar a nova fase pela qual o PTP passou a partir de junho de 2009, com a nomeação de uma

nova equipe para a sua gestão, a qual coordenou uma nova metodologia para a implementação de políticas públicas por meio do PTP, assim como uma nova proposta de controle social. Por fim faremos uma análise dos resultados do PTP e como se processou a sua desestruturação dentro dos limites do Poder Executivo, levando ao seu "desaparecimento" enquanto um importante mecanismo de interação entre sociedade civil e Estado.

CAPÍTULO 01 - O PLANEJAMENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO E OS MODELOS EXPLICATIVOS SOBRE FORMAÇÃO DA AGENDA, IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E PROCESSO DECISÓRIO.

No presente capítulo iremos fazer uma breve revisão dos referenciais teóricos utilizados nesta dissertação evidenciando as análises sobre a formação da agenda governamental no momento pré-decisório por meio dos modelos de múltiplos fluxos e de equilíbrio pontuando, perpassando pela processo de tomada de decisão e implementação de políticas públicas, onde atuam atores com poder de veto.

Para explicar os momentos pelos quais uma política pública passa desde a sua concepção até a fase de implementação nos valeremos das análises de John Kingdon (1995; 2003), Frank Baumgartner e Brian Jones (1993), George Tsebelis (2009) e Charles Lindblon (1981).

Por fim faremos uma caracterização do Planejamento Territorial Participativo (PTP), demonstrando a sua concepção teórica, objetivos e metodologia, para tanto foram utilizadas documentações oriundas da Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças quando da elaboração do PTP no ano de 2007.

1.1 - Formação de Agendas Governamental, Implementação de Políticas Públicas, Atores com Poder de Veto e Processo Decisório: uma revisão da literatura.

O PTP do Pará foi criado no ano de 2007, no momento de formação da agenda governamental² do novo governo que assumiu naquele ano. Este programa se estendeu durante os 04 anos de gestão do Partido dos Trabalhadores, passando por mudanças e apontando para questões importantes que envolvem momentos pré-políticos, passando pela atuação de atores com poderes de veto e processos de tomada de decisão.

Para explicar os diversos momentos pelos quais passou essa experiência de participação popular, faremos uma síntese de modelos explicativos sobre formação de agenda governamental e formulação de políticas públicas, através da definição de múltiplos fluxos desenvolvidos por John Kingdon (1995; 2003) e de equilíbrio pontuado por Frank Baumgartner e Brian Jones (1993).

² Nessa dissertação definiremos como momentos de formação da Agenda Governamental os processos de elaboração das Leis do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Leis Orçamentárias Anuais.

Outro estudo que tomaremos como referência para explicar o processo de tomada de decisões no PTP será o estudo desenvolvido por George Tsebelis (2009) na obra "Atores com poder de veto: como funcionam as instituições políticas", evidenciando a existência de vetos institucionais, vetos políticos e instâncias de veto.

No que se refere ao processo decisório, teremos como referência o estudo de Charles Lindblom (1981) na obra "O Processo de Decisão Política", especialmente no que se refere ao modo como governos aprimoram sua eficiência e os meios utilizados para a resolução de problemas, bem como a relevância do controle popular no sentido de quem formula as políticas governamentais.

1.1.1 - Modelos explicativos de formação da agenda governamental e formulação de políticas públicas: *Multiple Streams e Punctuated Equilibrium Model*.

O modelo desenvolvido por John Kingdon (1995) na obra "*Agendas, Alternatives and Public Policies*" é conhecido como *Multiple Streams Model* ou Modelo de Múltiplos Fluxos, onde o autor busca compreender como problemas específicos se tornam importantes para os formuladores de políticas vindo a se tornar políticas públicas, partindo da seguinte questão:

Por que alguns assuntos fazem parte da agenda, enquanto outros são negligenciados? Por que algumas alternativas recebem mais atenção do que outras? Algumas de nossas respostas a estas perguntas concentram-se nos participantes: nós descobrimos como afetam as agendas e as alternativas e porque o fazem. Temos concebido três fluxos de processos: problemas, alternativas e políticas. As pessoas reconhecem problemas, geram propostas de mudanças nas políticas públicas e se envolvem em atividades políticas como campanhas eleitorais, lobbies e grupos de pressão. Cada participante – Presidente, membros do Congresso, funcionários públicos, lobistas, jornalistas, acadêmicos, etc. – pode, em princípio, estar envolvido em cada processo (reconhecimento do problema, formação das propostas e política). Política não é a única província de analistas, por exemplo, assim como não é a única província de políticos. Na prática os participantes geralmente se especializam em um ou outro processo a certo grau. Acadêmicos estão mais envolvidos na formação política do que na política, por exemplo, enquanto que os partidos políticos estão mais envolvidos na política do que na elaboração de propostas detalhadas. Cada participante pode ser visto conceitualmente como diferente a partir dos processos. (KINGDON, 1995, p.105)³

³ No Original: "Why do some subjects rise on agendas while others are neglected? Why some alternatives receive more attention than others? Some of our answers to these questions concentrate on participants: We uncover who affects agendas and alternatives, and why they do. We have conceived of three streams of processes: problems, policies, and politics. People recognize problems, they generate proposals for public policy changes, and they engage in such political activities as election campaigns and pressure

Nesse contexto o autor evidencia a existência de fluxos diversos envolvendo o processo de formulação de políticas públicas sendo os fluxos de definição de problemas e alternativas, que são seus objetos de estudo, pois compõem o estágio pré-decisório ou pré-político.

Ele compreende que as agendas de políticas públicas são um conjunto de ações definidas pelo governo e por pessoas ou entidades a ele ligadas, nas quais, dentre as várias questões apresentadas, apenas algumas são consideradas em determinados momentos e de forma dinâmica.

Na perspectiva de Kingdon (2003) a mudança na agenda governamental dependeria da convergência de três fluxos, o dos problemas (*problems*), das soluções e alternativas (*policies*) e da política (*politics*). A partir destas, problemas são selecionados, sendo as políticas implementadas fruto do modo como os formuladores de políticas interpretam tais problemas.

O despertar de questões importantes é definido a partir de indicadores, eventos, crises, símbolos e da capacidade de resposta do governo e podem ser capazes de notificá-lo de questões e problemas, reforçando a capacidade de percepção de temas pré-existentes e conduzindo a processos de monitoramento, acompanhamento e avaliação.

Nesse caso inferimos que no estágio pré-político, problemas podem chamar a atenção dos formuladores de políticas públicas, mas estas não são capazes de automaticamente compor a agenda de políticas, afinal esta é resultado da percepção política dos diversos atores envolvidos, sendo, portanto uma construção social e política. Segundo Capella (2007):

Do ponto de vista da estratégia política, a definição do problema é fundamental. A forma como um problema é definido, articulado, concentrando a atenção dos formuladores de política, pode determinar o sucesso de uma questão no processo altamente competitivo de *agenda-setting*. (CAPELLA, 2007, p.91).

group lobbying. Each participant – president, members of congress, civil servants, lobbyists, journalists, academics, etc. – Can in principle be involved in each process (problem recognition, proposal formation, and politics). Policy is not the sole province of analysts, for instance, nor is politics the sole province of politicians. In practice, thought, participants usually specialize in one or another process to a degree. Academics are more involved in policy formation than in politics, for instance, and parties are more involved in politics than in drafting detailed proposals. But conceptually, participants can be seen as different from processes.”

O segundo fluxo descrito por Kingdon (1995, 2003) é o de soluções e alternativas, onde questões problemas são sistematizadas em soluções por meio de um processo de seleção natural de ideias, podendo haver aquelas viáveis tecnicamente e com custos consideráveis, ou aquelas que são descartadas.

Estes processos ocorrem em comunidades geradoras de alternativas (*policy communities*) onde grupos de pessoas com ideias diferenciadas convergem em torno de áreas específicas, nesse caso, a seleção se faz por meio de um amplo processo de pesquisa e análises e ainda, quando aprovadas por um público em geral ou por consensos, não são encaminhada rumo a realização, mas sim ao campo das possibilidades.

Ao se estabelecerem enquanto possibilidades, elas entram para a dimensão da política, ou seja, para arenas onde decisões são tomadas baseadas no poder de influência, atuação dos grupos de pressão e estratégias políticas. Nesse segundo momento as ideias são partes integrais ou mesmo centro das atenções no processo decisório, pois carregam consigo o esforço dos formuladores de políticas públicas na direção de propor mudanças no *status quo*⁴.

Por fim o terceiro fluxo analisado por Kingdon (1995, 2003) é a dimensão da política, ou seja, os meios pelos quais processos de coalizão, barganha e negociação política, bem como o humor nacional, forças políticas e mudanças de governo ou no governo, são capazes de influenciar a agenda governamental.

Independente do reconhecimento de um problema ou do desenvolvimento de propostas políticas, o fluxo de eventos políticos segue de acordo com dinâmica e regras próprias. Os participantes percebem oscilações no humor nacional, as eleições trazem novas administrações ao poder e novas distribuições partidárias ou ideológicas no Congresso, grupos de interesse, imprensa (ou não) trazem várias descrições de demandas ao governo. (KINGDON, 1995, p.107)⁵

Assim a introdução de novos temas ou itens a agenda de decisão dependem do fluxo político, pois fatores como o início de um novo governo, podem propiciar mudanças, assim como o humor nacional favorável a determinadas propostas do governo, entretanto o autor não descarta o fato de que propostas são avaliadas em

⁴ *Status quo*, diz respeito a manutenção de políticas, sendo sua mudança resultado do esforço de diversos atores presentes nos fluxos descritos por Kingdon.

⁵ No Original: *Independently of a problem recognition or the development of policy proposals, political events flow along according to their own dynamics and their own rules. Participants perceive swings in national mood, elections bring new administrations to power and new partisan or ideological distributions to Congress, and interest groups of various descriptions press (or fail to press) their demands on government.*

termos de apoio político e de oposição, somados aos de cunho lógicos, analíticos e técnicos.

Deste modo podemos inferir que a dimensão política exerce força relevante sobre a definição da agenda governamental, uma vez que diversos fatores a ela ligados podem fazer com que problemas e soluções integrem o corpo de ações que levarão a consecução de políticas públicas.

Podemos ainda afirmar que a necessidade de um contexto político favorável para a execução de políticas públicas é extremamente relevante, fato que exige dos atores políticos envolvidos no processo de formulação de políticas, grande capacidade de articulação em suas áreas de atuação.

Gomide (2004) afirma que a oportunidade de existência de uma política depende, sobretudo do reconhecimento do problema e da existência de processos políticos favoráveis para que propostas ascendam ao processo decisório da própria agenda governamental.

No que diz respeito a observação do humor nacional, Gomide (2004) afirma que este seria capaz de criar condições positivas para a promoção de uma política, assim como o retardamento ou a própria extinção desta. Do ponto de vista político pode provocar realinhamentos partidários importantes, ditando sobremaneira acontecimentos que podem conduzir ao sucesso ou ao fracasso de um projeto político de governo.

Quanto às forças políticas organizadas, Kingdon (1995, 2003) afirma que estes influenciam o processo de mobilização política e refletem o comportamento das elites políticas. A condução do jogo de posições é importante, especialmente quando se tratam de pontos onde determinados grupos agem com inflexibilidade, ou mesmo quando há o equilíbrio de forças organizadas favoráveis ao governo e de oposição, que pode gerar o impasse e a conseqüente manutenção do *status quo*.

É de praxe que para todo programa governamental existam grupos de apoio, grupos de pressão, ou mesmo a inexistência de grupos, o que representa que determinado programa pode não representar alta prioridade na agenda. Assim devem ser calculados os custos de transação para a defesa de determinados projetos.

A coordenação política desses grupos é importante, uma vez que estes são capazes de bloquear ou se adaptar a itens já inclusos na agenda governamental, adicionando ou retirando itens ao seu gosto para a agenda de decisão.

Outro ponto importante no fluxo político, capaz de alterar a agenda de decisão são as mudanças no governo, no Congresso e na burocracia, entre os quais Kingdon (1995, 2003) destaca as competições entre departamentos do poder executivo que podem fazer com que itens cresçam de importância ou gerem impasses e a paralisia decisória dentro do próprio governo.

O autor afirma que coalizões são constituídas por meio da outorga de concessões a cada grupo que compõe o consenso, de modo que para ser eficaz, na formação de consensos é necessária a coordenação de concessões de interesses importante em função do projeto político defendido.

Como podemos ver, Kingdon (1995, 2003) destaca pontos relevantes no caminho da transição entre a agenda governamental e a agenda de decisão o qual implica um longo processo de articulações políticas e de convencimento.

Deste modo no fluxo político está contido o processo decisório, o qual segundo Kingdon (1995, 2003) é ditado por regras e uma dinâmica própria e extremamente complexa, envolvendo interesses diversos que exigem uma grande capacidade de articulação política em torno de projetos importantes para o governo. Perceber as mudanças no fluxo político, ajuda no processo de tomada de decisão e quando um item entra para a agenda de decisão, políticos e grupos tentam influenciar no condicionamento desta política.

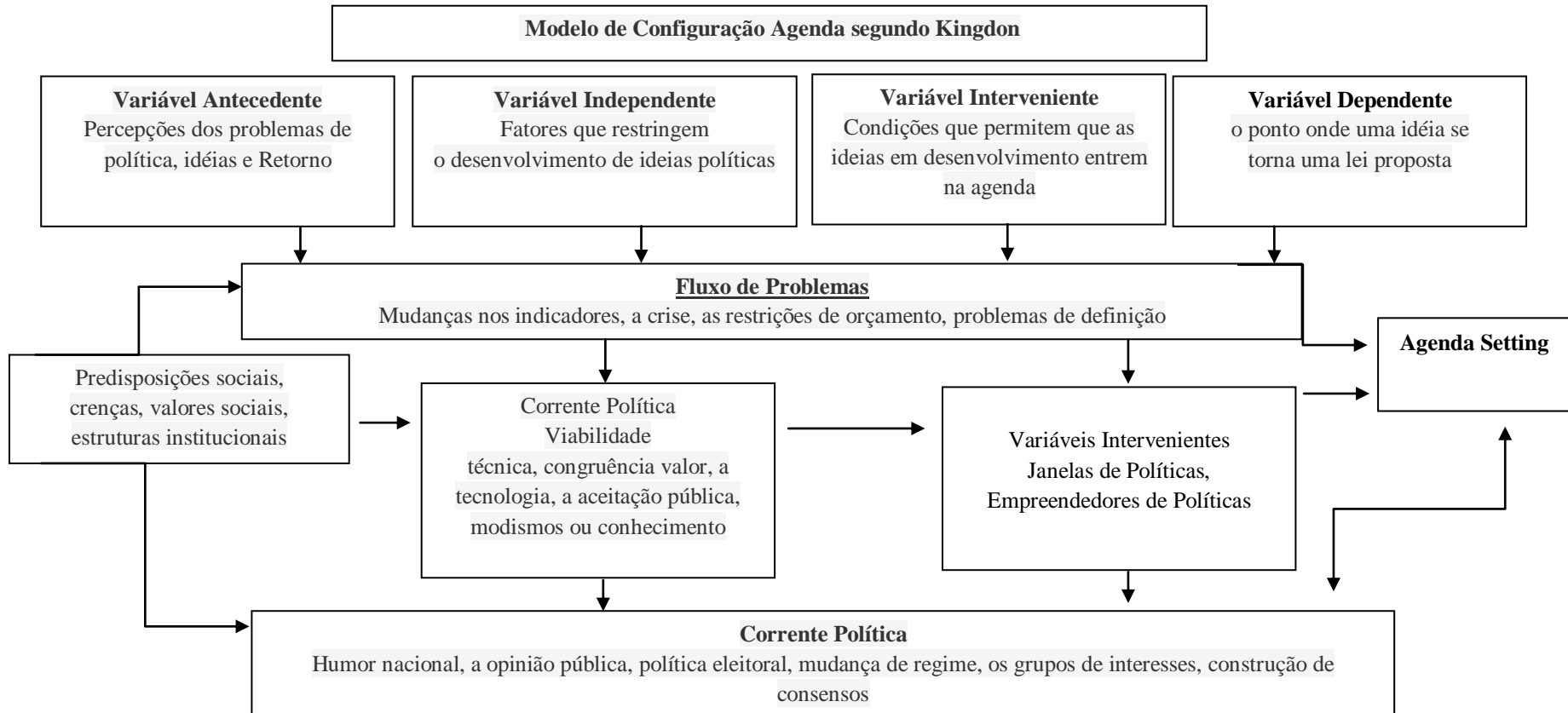
O autor destaca ainda a existência de atores dispostos a investir em determinadas idéias. Eles surgem como importantes articuladores no fluxo político. Tais indivíduos são chamados de empreendedores de políticas e são responsáveis pela representação e negociação de ideias, desempenhando o papel fundamental de unir soluções a problemas.

Assim, o Modelo de Múltiplos Fluxos envolve a convergência de problemas, soluções e políticas no sentido da geração de oportunidades de mudança, os quais são capazes de abrir “janelas” (*policy Windows*) que podem conduzir determinadas questões à agenda governamental.

Como podemos observar o modelo proposto por John Kingdon (1995; 2003) envolve diversos fatores interligados dentro de cada fluxo, determinando assim uma infinidade de situações que se integram.

O Quadro 01 resume o modelo de múltiplos fluxos proposto por John Kingdon (1995; 2003):

Quadro 01
Modelo de Configuração da Agenda proposto por John Kingdon (1995)



Fonte: KINGDON, John. Agendas, Alternatives and Public Policies.

No modelo de equilíbrio pontuado desenvolvido por Baumgartner e Jones (1993), o foco analítico dos autores é baseado na forma como o processo político e de formação da agenda governamental sofre, em dados momentos, mudanças que interrompem o ciclo de estabilidade e retornam a esta, procurando compreender os motivos pelos quais determinadas questões ficam restritas a comunidades de especialistas, enquanto que outras acessam a agenda governamental.

O modelo de equilíbrio pontuado amplia essas observações, colocando o processo político como base dupla de instituições e tomada de decisão limitadamente racional. Ele enfatiza dois elementos relacionados do processo político: definição de problemas e definição de agendas. Como questões são definidas no discurso público de maneiras diferentes e como as questões ascendem e saem da agenda pública, bem como as políticas existentes podem ser reforçadas ou questionadas. (BAUMGARTNER e JONES, apud SABATIER, 2006, p. 02)⁶

Para Capella (2007) os processos políticos são muitas vezes marcados por estabilidades que também podem produzir mudanças em larga escala, haveria nesse caso um momento lento de adoção da política, rápido de difusão das ideias e novamente lento de reação negativa ao ponto de saturação (CAPELLA, 2007, p. 111)

Ao analisarem a formulação de políticas nos EUA, Baumgartner e Jones (1993; 2006) observaram que políticas têm momentos de estabilidade e mudança. Quando questões emergem na agenda de políticas públicas, há uma tendência elevada de equilíbrios pontuados nas instituições políticas norte-americanas e dentro desse processo imagens de políticas (*policy images*) são formadas, desempenhando papel fundamental na expansão de questões.

Haveria nas instituições norte-americanas uma forte predisposição a estabilidade, sendo estas projetadas para resistir aos esforços de mudança, as quais acontecem em função de mobilizações para superação dos interesses estabelecidos.

A teoria do equilíbrio pontuado inclui períodos de equilíbrio ou estase⁷ quando um problema é capturado por um subsistema e por períodos de desequilíbrio, quando um problema é forçado para a agenda macropolítica. Quando uma área é tema na agenda macropolítica, pequenas alterações circunstanciais objetivas podem causar grandes mudanças na política, e dizemos que o sistema está passando por um processo de feedback positivo,

⁶ No Original: *Punctuated-equilibrium theory extends these observations by placing the policy process on a dual foundation of political institutions and boundedly rational decision-making. It emphasizes two related elements of the policy process: issue definition and agenda setting. As issues are defined in public discourse in different ways, and as issues rise and fall in the public agenda, existing policies can be either reinforced or questioned.*

⁷ Estase: Momento em que o fluxo normal de uma política pára, ou sofre um processo de entorpecimento, paralisia.

ocorrendo quando uma mudança por menos que seja, provoque alterações no futuro a ser ampliada. Usamos o termo “frenesi” e “efeito bandwagon” para caracterizar tais processos. Feedback negativo, por outro lado, mantém a estabilidade em um sistema como um termostato mantém a temperatura em uma sala. (BAUMGARTNER e JONES, apud SABATIER, 2006, p. 09)⁸

De acordo com esse modelo de análise todo empreendedor de políticas tem um interesse de ser detentor do monopólio da política e sobre o arranjo institucional, os quais são associados a instituições e valores políticos, nesse caso estabilidade e mudança dependem de como uma questão é definida, ou mais especificamente de como ela é apresentada ao ponto de chamar a atenção do governo e da classe política.

Políticas são compreendidas e discutidas a partir de suas imagens e o monopólio destas é objeto de disputa entre os atores envolvidos; Haveria, de acordo com Gelinski e Seibel (2008)⁹, a formação das imagens das políticas (*policy images*) as quais são definidas em um contexto institucional.

Às *policy images* são associadas a questões empíricas e/ou emotivas, que são compreendidas como fenômenos sociais, não se transformando em problemas automaticamente, mas mediante um processo de difusão em arenas favoráveis.

A soma de imagens e arenas favoráveis seria capaz de romper o *status quo* gerando novos atores e novas propostas, que após o processo de formulação e implementação levariam o sistema a um novo momento de equilíbrio.

No modelo de múltiplos fluxos, embora haja uma aparente linearidade nos processos, esses são dinâmicos e não sequenciais e o reconhecimento de problemas e alternativas não determinam o imediato processo de tomada de decisão e execução, sendo necessária uma série de fatores para que determinada política pública seja implementada. De acordo com Capella (2007):

Essas considerações não alteram a lógica fundamental do modelo de Kingdon, que não compreende o desenvolvimento de políticas como um processo de estágios sequenciais e ordenados, no qual um problema é inicialmente percebido, soluções são desenvolvidas sob medida para aquele

⁸ No Original: *Punctuated-equilibrium theory includes periods of equilibrium or near stasis, when an issue is captured by a subsystem, and periods of disequilibrium, when an issue is forced onto the macropolitical agenda. When an issue area is on the macropolitical agenda, small changes in the objective circumstances can cause large changes in policy, and we say that the system is undergoing a positive feedback process (Baumgartner and Jones 2002). Positive feedback occurs when a change, sometimes a fairly modest one, causes future changes to be amplified. We use terms like ‘feeding frenzy’ and ‘bandwagon effect’ to characterize such processes. Negative feedback, on the other hand, maintains stability in a system, somewhat like a thermostat maintains constant temperature in a room.*

⁹ GELINSKI, Carmem Rosário Ortiz e SEIBEL, Erni José. Formulação de Políticas Públicas: Questões Metodológicas Relevantes. Revista de Ciências Humanas, Florianópolis, EDUFSC, v. 42, n. 1 e 2, p. 227-240, Abril e Outubro de 2008.

problema, sendo então implementadas. O modelo focaliza a dinâmica das ideias: o desenvolvimento de políticas é visto como uma disputa sobre definições de problemas e geração de alternativas. (CAPELLA, 2007, p. 105).

No caso do modelo de equilíbrio pontuado temos a explicação para momentos de estabilidade e mudança do processo de *agenda setting*, assim como o processo político dinâmico por parte das instituições políticas (CAPELLA, 2007; GOMIDE, 2008). De acordo com Gomide (2008)

O modelo de equilíbrio pontuado mostra que a definição de um problema e de sua arena institucional pode favorecer a inércia ou a mudança. Portanto, processos moldam resultados, e decisões são dependentes do contexto em que são tomadas. (GOMIDE, 2008, p, 06).

As teorias de Kingdon (1995), Baumgartner e Jones (1993) apresentam diversas similaridades e diferenças sob o ponto de vista teórico e da própria análise empírica, conforme assevera Capella (2007), entretanto estes serviram como importantes ferramentas para a compreensão do objeto de estudo dessa dissertação.

1.1.2 - Vetos institucionais, vetos políticos e instâncias de veto em George Tsebelis.

Outro modelo de que faremos uso para explicar o processo de tomada de decisão no PTP é o desenvolvido por George Tsebelis (2009) na obra “Atores com poder de veto: como funcionam as instituições políticas”¹⁰, onde o autor busca analisar o papel dos atores com poder de veto em processos decisórios nos sistemas políticos, partindo do pressuposto de que para mudar uma decisão programática, certo número de atores individuais ou coletivos deve concordar com a mudança proposta, a qual ele nomeia de *veto players* ou atores com poder de veto (TSEBELIS, 2009, pp. 16-17).

Para Tsebelis (2009) tais atores têm o poder de estabelecer ou definir a agenda, em diferentes contextos institucionais de decisão. Para ele o potencial de mudanças de políticas existentes não garante que tal mudança se realize, nem que a sua ausência

¹⁰ Tsebelis (2009) utiliza o modelo euclidiano por meio de círculos para representar as preferências dos atores, onde o ponto ideal, ou seja, o ponto de preferência dos atores é o centro do círculo. Assim para que haja a alteração no *status quo* seria necessário o acordo entre todas as partes envolvidas, onde o núcleo de unanimidade representaria os pontos que não se podem alterar devido à inexistência do consenso entre os atores com poder de veto.

O conjunto vencedor é representado pela interseção entre os pontos do círculo de decisão, onde existem pontos de preferência que podem permitir a alteração na ordem do processo decisório. Após apresentar cinco proposições acerca do seu modelo de análise, fica claro que atores com poder de veto podem estabelecer a agenda em virtude da sua posição e do momento e modo com o qual intervêm no processo de tomada de decisão.

culmine na eliminação da possibilidade de mudanças. Nesse sentido, a previsibilidade do processo decisório depende do conhecimento das preferências dos atores com poder de veto.

Se conhecermos as preferências dos atores com poder de veto, a posição do *status quo* e a identidade de quem estabelece a agenda (a sequência de movimentos dos diferentes atores), poderemos prever bastante bem o resultado do processo decisório. (TSEBELIS, 2009, p.18).

De acordo com a teoria dos atores com poder de veto, a análise institucional dos processos decisórios busca analisar a capacidade de mudanças nas políticas, por meio de um modelo analítico onde a variável dependente é o potencial de mudança de políticas existentes em diferentes contextos institucionais, a estabilidade de políticas representa a instabilidade do governo/regime e o ator com poder de veto é aquele que individualmente ou coletivamente é mobilizado com o intuito de provocar ou não mudanças por meio do processo decisório.

Para Tsebelis (2009) a estabilidade política em determinados campos do processo decisório existe em função da preferência dos atores que atuam na busca por resultados específicos ou devido à determinada concepção programática ou ideológica, ao passo que decisões dependem de atores, que segundo ele são caracterizados pela instabilidade nas escolhas, e instituições, que são marcadamente estáveis devido às próprias limitações institucionais impostas.

Cabe nesse caso o questionamento do modo como diferentes arranjos institucionais permitem a mudança no *status quo* em consonância com a teoria dos atores com poder de veto, os quais segundo ele, permitem prever situações da permanência ou alteração do *status quo* em casos de alta propensão e factibilidade, bem como os de quase impossibilidade de mudança.

Para ele, instituições são compostas por atores, alguns com poder de veto para alterar regras e, algumas vezes, as próprias instituições. Caberia, portanto, o aprofundamento do estudo quanto à localização desses atores, os quais são necessários o consenso para a mudança ou permanência do *status quo*, a posição ocupada e a importância destes sobre o processo decisório, uma vez que esta determina a influência e por fim os tipos de atores com poder de veto, se individuais ou coletivos.

Para o autor existem categorias de atores com poder de veto, os quais podem ser institucionais ou partidários. Atores com poder de veto institucionais são aqueles previstos na constituição e a sua concordância é condição necessária e suficiente para

haver mudanças na política, no caso dos atores com de veto partidários, a concordância nem sempre é necessária ou suficiente, uma vez que partidos coligados podem passar por cima uns dos outros no campo da política.

A capacidade de observação da posição destes atores com poder de veto, envolvidos no processo decisório, assim como suas preferências são de fundamental importância para quem quer determinar a agenda no sentido de formular a melhor proposta que atenda aos interesses próprios (de quem formula e determinar a agenda) e coletivos.

Assim, o estabelecimento da agenda é determinado quando um único ator com poder de veto é também quem estabelece a agenda e não tem restrições na seleção de resultados; a determinação da agenda diminui conforme a estabilidade decisória aumenta e o estabelecimento da agenda é tanto maior quanto mais aquele que estabelece a agenda, estiver centralmente localizado entre os atores com poder de veto envolvidos. (TSEBELIS, 2009, pp. 61-63)

A teoria dos atores com poder de veto diz respeito ao estudo das instituições políticas, especialmente a intervenção em temas que envolvem regimes não democráticos, presidencialismo, parlamentarismo, referendos, federalismo, bicameralismo, maiorias qualificadas, processos legislativos, judiciários e burocracias estatais, as quais segundo o autor:

O modelo acima exposto leva, portanto, à conclusões diversas sobre a estabilidade das políticas do que as que são extraídas das teorias de alcance médio correntes nos estudos de política comparada. Antes de acrescentar novas comparações, gostaria de lembrar ao leitor que minha análise focaliza exclusivamente a estabilidade política em sistemas comparados; outros autores poderão escolher um número maior de problemas dentro de um âmbito mais restrito de países. Mas, na medida em que as diversas teorias geram previsões sobre a estabilidade das políticas públicas, pode-se proceder a uma comparação entre essas previsões. (TSEBELIS, 1997)

Em tese, o modelo apresentado pelo autor fugiria do objeto de estudo dessa dissertação, que visa analisar o processo decisório acerca de políticas públicas decididas no PTP circunscrita ao Poder Executivo estadual. Nesse caso a teoria desenvolvida por Tsebelis (1997, 2009) será adaptada para este objeto de estudo, focalizando na distribuição de poder de veto entre os atores, e a influência de cada um no contexto de decisão e as consequências das suas decisões.

Atores com poder de veto institucional serão identificados como aqueles ocupantes de cargos em secretarias e órgãos da administração estadual, portadores de poder de veto formal e cuja concordância seria necessária para que determinadas políticas públicas decididas no PTP fossem realizadas.

Tais atores poderiam agir isoladamente ou em função de decisões em grupo, agindo dessa maneira como um único ator com poder de veto, nesses casos, demonstraremos como decisões eram tomadas com vistas ao favorecimento de determinado grupo com interesses políticos definidos.

No caso dos atores com poder de veto partidários, tomaremos como referência a distribuição partidária dentro do governo, quais partidos integravam a coalizão partidária, assim como grupos ou tendências internas destes partidos.

Buscaremos observar o comportamento desses atores com vistas a processos eleitorais, privilegiando a atuação de atores com poder de veto institucional que tinham interesses eleitorais, ou seja, que se configuravam enquanto candidatos a cargos de representação política dentro de seus partidos/grupos/tendências, e como a partir desses interesses se posicionavam apoiando determinadas decisões ou vetando-as, podendo provocar ou não mudanças no cenário político de distribuição do poder, promovendo a si ou ao partido/grupo/tendência que representavam.

A movimentação desses atores pode estar associada ou não às eleições e às mudanças na identidade de cada um deles. É possível haver eleições que não mudem os políticos no poder; é possível haver uma mudança de políticos sem que se alterem as políticas; e, por fim, é possível haver mudanças nas políticas que não resultem nem de alterações dos resultados eleitorais nem de mudanças dos políticos eleitos. (TSEBELIS, 1997)

As instâncias de veto serão identificadas como as etapas pelas quais determinada política pública passou, até a sua implementação, ou seja, como a decisão política foi capaz de levar à consecução ou ao veto destas políticas. Para tanto utilizaremos documentos, relatórios e pareceres sobre tais demandas com o objetivo de identificar as instâncias de veto pelas quais estas passaram.

1.1.3 - Charles Lindblom e o processo de decisão política.

Charles Lindblom (1981) na obra “O processo de decisão política” chama a atenção para o fato de que, historicamente, a democracia é vista como sistema de garantia das liberdades pessoais e não como fruto e objeto de processos de decisão política.

Para ele caberia o estudo sob duas perspectivas: a primeira, envolve o problema da eficácia, que abrange o modo como os governos agem e aprimoram sua eficiência, assim como os meios utilizados para a resolução de problemas, muitas vezes insolúveis; A segunda, diz respeito à questão do controle popular no sentido de quem formula as políticas governamentais, qual a influência dos cidadãos, até que ponto as eleições importam.

Charles Lindblom (1981) parte da observação do processo de decisão política sob a ótica de quem formula políticas e o que é formulado, evidenciando as características dos participantes e a complexidade do processo decisório que, segundo o autor, envolve o surgimento de problemas, o modo como problemas chegam às autoridades governamentais, como pessoas formulam temas da ação governamental, como se processa a ação legislativa, como administradores aplicam a política escolhida e como essa política pode ser avaliada.

Como podemos perceber, o foco analítico do autor diz respeito a problemas relacionados com a preparação da agenda, assim como a sua implementação e avaliação. Ele chama a atenção para o caráter complexo e desordenado, que envolve a decisão política, no qual “O processo decisório pode explicar, em parte, como os governos procuram atingir seus vários objetivos políticos, mas não porque escolhem esses objetivos.” (LINDBLUM, 1981, p.12). Para ele, a decisão política deve ser observada para efeitos de como tornar as políticas mais efetivas e como tornar o processo decisório sensível ao controle popular.

Existem limites no processo de formulação de alternativas de políticas públicas, para as quais análises técnicas se tornam inviáveis para executivos do governo. Lindblom afirma que decisões não podem ser tomadas apenas baseadas em dados analíticos, mas especialmente a partir da política, onde relações de poder são estabelecidas, segundo ele “Como no mundo real a análise não é conclusiva, a fim de

definir as políticas a seguir, pessoas interagem exercendo influência, controle ou poder umas sobre as outras.” (LINDBLOM, 1981, p.39)

A análise de dados técnicos é dependente do processo de decisão política, haja vista a falibilidade e a falta de capacidade para sanar problemas de forma conclusiva com respeito a valores e interesses envolvidos.

Chama também a atenção para a existência de um jogo político, composto por regras gerais, que consistem essencialmente num sistema de regras que especificam diferentes papéis a serem desempenhados pelos atores, determinando quem pode, o que pode e como pode, baseados no fundamento da obediência, de acordo com regras que consideram legítimas ou são obrigados a seguir em função de constrangimentos institucionais pré-estabelecidos.

Um dos pontos de fundamental importância para essa dissertação, abordado por Lindblom, diz respeito à forma como o controle é exercido no jogo do poder, ou seja, como os atores e participantes exercem influência uns sobre os outros.

O autor destaca a existência de alguns métodos como os de aprisionamento ou intimidação, mentir a respeito das próprias intenções, formação de bases aliadas, silenciamento de críticas, troca de favores e barganha e antecipação decisiva antes da movimentação do adversário.

Além desses métodos, afirma existir uma rede subterrânea de intercâmbios, promessas, ameaças e tráfico de influências, os quais são praticamente impossíveis de avaliar.

Para ele o uso da autoridade é fundamental em oportunidades específicas em que se deseja exercer o controle, pois traz à tona uma rede de relações de persuasão, ameaça, oferecimento de vantagens com relação a quem e o que se quer controlar.

Segundo o autor o uso da autoridade é a regra mais importante no jogo do poder. Para ele, esta representa um alto custo de transação, mas a partir do momento em que é estabelecida, se torna fundamento da decisão política e base do próprio sistema de governo.

Lindblom (1981) afirma que os usos da autoridade se dão mediante a busca pelo controle dos participantes do jogo político, onde a interação se faz por meio da combinação de persuasão, intercâmbio e autoridade.

Para além desses fatores, o autor também chama a atenção para a complexidade no processo de formulação de políticas públicas, o qual seria marcado pela necessidade

de articulação política que envolve, entre outros fatores, a questão da liberdade, organização e coordenação de interesses entre os poderes, partidos políticos, escolha de funções especiais e implicações em termos de controle popular.

Tais fatores reduziriam a previsibilidade com que qualquer formulador de políticas se vale para determinar isoladamente o alcance de ações políticas, fato que exigiria uma gama de pessoas ligadas à formulação de alternativas.

Assim se multiplicam no processo de implementação ou execução de políticas públicas a falta de direção e gestão, a imprevisibilidade, frustrações, inversões e falhas inevitáveis.

Os executores de políticas muitas vezes recebem instruções conflitantes de mais de uma fonte. Embora o estereótipo do burocrata o mostre colocado claramente numa pirâmide hierárquica, com vários subordinados recebendo ordens de um único superior, a maioria dos administradores recebem ordens de mais de uma fonte. (LINDBLOM, 1981, p.61)

Para ele, as funções dos grupos de interesse são importantes na decisão política, pois destacam a relevância destes na distribuição do poder de veto fora dos procedimentos complexos do próprio governo.

Assim, ao serem distribuídos os poderes de veto, estes grupos convergem para outros grupos ou pessoas que possam exercê-lo onde o impedimento e a promoção de políticas são determinadas por meio do conhecimento e convencimento de fontes potenciais de veto.

A distribuição ampla dos poderes de veto nos sistemas democráticos reflete sua preocupação histórica com a liberdade individual, que passa à frente do objetivo do controle sobre os políticos. (LINDBLOM, 1981, p.84)

Assim, a desigualdade política é marcada por uma ampla rede de relações entre autoridades governamentais eleitas e nomeadas, líderes partidários, grupos de interesse e grupos de cidadãos ativos, onde há uma inevitável variação de delegações de autoridade e imprevisibilidade no ajustamento recíproco das autoridades, em função da multiplicidade de participantes envolvidos.

Conclui afirmando que o sistema de decisão política gera efeitos sobre as aspirações, opiniões e atitudes a que respondem os políticos, não funcionando como uma máquina onde demandas são alimentadas e decisões são produzidas, ao contrário, funciona modelando aspirações, colocando temas na agenda de debates, apresentando políticas e informando.

Como podemos abstrair dos três autores mobilizados para nortear teoricamente essa dissertação, o processo decisório representa o ponto máximo de um sistema político, sendo o centro do jogo de pressões, interesses e ideias.

Decidir é escolher, coordenar medidas, métodos e atores, os quais uma vez na órbita de decisão política tornam o processo complexo e muitas vezes inescrutável, onde nem todos conhecem as fases do processo, que funciona de forma dinâmica e múltipla.

Limites externos à decisão são analisados, entre eles os de disponibilidade de recursos, tolerância, tempo, compromissos e informação, assim como as próprias limitações e constrangimentos institucionais inerentes ao processo de decisão.

1.2 - Caracterizando o Planejamento Territorial Participativo.

Levando em consideração o momento de formação da agenda, é importante ressaltar o ciclo do planejamento estadual e o modo como este foi adaptado a um ciclo de participação popular em 2007.

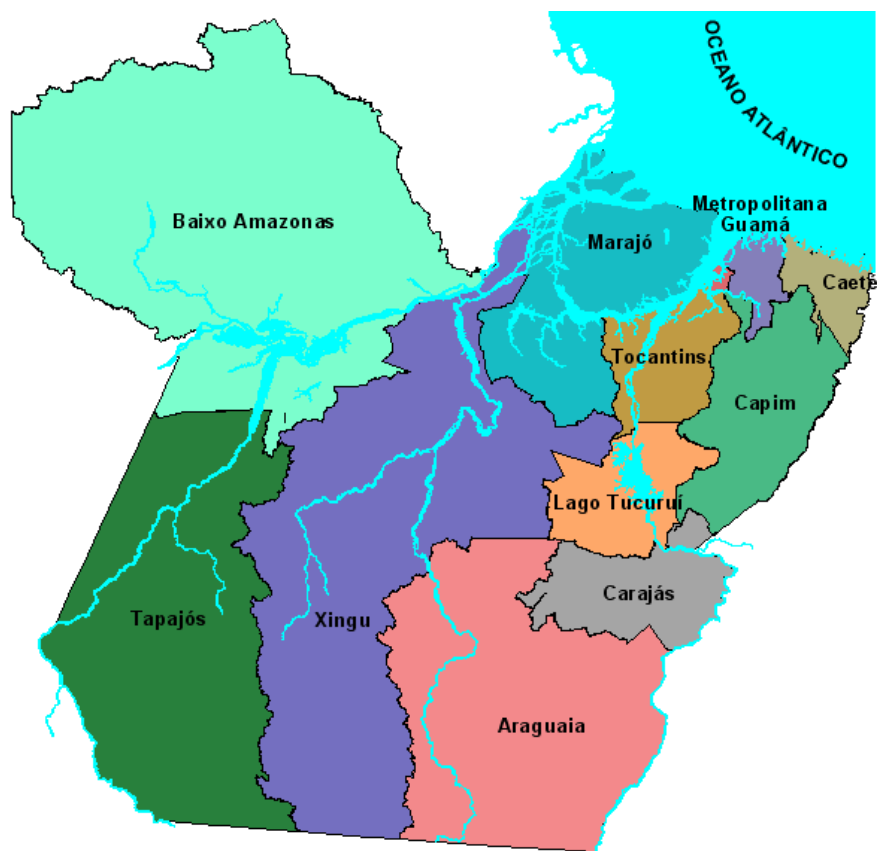
De acordo com o art. 204. §§ 1º e 2º, da Constituição do Estado do Pará compete ao Poder Executivo Estadual as Leis que darão origem ao Plano Plurianual (PPA), as Diretrizes Orçamentárias (LDO) e os Orçamentos Anuais (LOA), os quais estabelecem de forma setorializada e regionalizada as diretrizes, objetivos e metas da administração pública estadual, devendo de acordo com o §2º contar com a participação de entidades representativas da sociedade civil e dos municípios.

Ainda de acordo com a Constituição, no Art. 50. Capítulo VI, que trata da organização regional do estado do Pará, fica estabelecido “A participação da sociedade civil organizada no planejamento regional, bem como na fiscalização dos serviços e funções públicas de interesse comum, na forma da lei”.

Com base nesses princípios o Governo do Estado do Pará lança o PTP, enquanto uma ação do Poder Executivo Estadual nas 12 regiões¹¹ de integração do Estado.

¹¹ O Decreto Nº 1.066, de 19/06/2008 estabelece a regionalização do Estado do Pará e dá outras providências tendo como objetivo definir regiões que possam representar espaços com semelhanças de ocupação, de nível social e de dinamismo econômico e cujos municípios mantenham integração entre si, quer física quer economicamente, com a finalidade de definir espaços que possam se integrar de forma a serem partícipes do processo de diminuição das desigualdades regionais.

Figura 01
Mapa com as 12 Regiões de Integração do Estado do Pará, de acordo com o Decreto 1.066/2008



Fonte: SEIR/GEOPARÁ

O PTP atuaria como vetor nos processos de integração regional, descentralização da gestão pública estadual, transparência das ações de governo e como agentes de comunicação direta e democrática.

Ao assumir o território como espaço de intervenção do planejamento o PTP buscou desenvolver uma metodologia que tivesse na participação popular uma referência para a orientação, elaboração e confecção das peças orçamentárias e do PPA 2008-2011, de modo que os macro-objetivos da ação de Governo seriam pautados pelos problemas levantados nas PPRs e os programas onde constam as políticas públicas de investimento seriam guiados pelas soluções e alternativas originadas nas Assembleias Públicas Municipais (APMs).

O PTP, portanto, objetivou consolidar um estado tonificado na democracia, na participação popular, na gestão descentralizada, no empoderamento dos sujeitos e na preocupação com o desenvolvimento socioeconômico e cultural, visando à utilização dos recursos públicos em favor da inclusão social.

Assim, o PTP se constitui enquanto um conjunto de atos realizados coletivamente para programar ações do governo, oportunizando a descentralização da gestão pública e integrando os atores sociais nas decisões governamentais. É construída nos territórios, nas 12 regiões de integração regional concebidas com um campo de forças, uma teia ou rede de relações sociais que se organizam em determinados espaços com objetivos diversos.¹²

Buscava-se por meio do PTP democratizar a gestão pública vertical e horizontalmente, ampliando o controle sobre os gastos públicos, fortalecendo a integração de políticas públicas a serem implementadas em cada território, valorizando a identidade regional, criando espaços de participação popular, facilitando o acesso da população aos serviços públicos. Para Costa e Lira (2010):

Em função disto, qualquer política que pretenda desenvolver o Pará somente alcançará resultados efetivos se as suas linhas gerais estiverem plenamente em consonância com as características, problemas e potencialidades da região objeto da intervenção. Ou seja, o pressuposto de partida é que a superação da condição de dependência e periferia do Estado do Pará somente pode ser concebida dentro de um contexto de planejamento do desenvolvimento no qual o Estado chame para si a direção do processo por meio da construção de uma agenda de intervenção através de políticas públicas articuladas em múltiplas escalas e pactuadas com as comunidades locais, internalizando os principais centros decisórios. Logo, pressupõe o desenvolvimento de uma cultura de planejamento participativa, de uma institucionalidade adequada, do capital social e da capacidade de governança. No limite, pressupõe a construção de territórios. (COSTA e LIRA, 2010, p. 06)

Conforme a matriz teórica de elaboração do PPA 2008-2011, o ciclo de planejamento e execução de políticas públicas, deveria ser virtuoso, onde um pacto para a gestão integrada e regionalizada seria produto de uma parceria supranacional, nacional, estadual e local, integrando, portanto, múltiplas escalas para o desenvolvimento.

Para tanto, o processo de planejamento deveria obedecer ao modelo participativo contido no terceiro macro-objetivo do PPA 2008-2011 “Gestão Participativa, Descentralizada, de Valorização e Respeito aos Servidores Públicos”, de modo que diagnósticos, visão de futuro e a planificação da ação estadual deveriam ser pontuadas pelo produto da relação Estado e Sociedade Civil.

Neste contexto, o Governo, por meio da definição do critério de priorização - demandas do Planejamento Territorial Participativo (PTP) - e da prática da transversalidade das ações de Governo nos Programas do PPA, otimizou a distribuição dos recursos no sentido de manter um nível de Investimento na ordem de R\$ 1,549 bilhão para 2008. A aplicação de maior volume de recursos concentra-se em ações e obras voltadas à melhoria da qualidade de vida da população como: moradia digna, saneamento básico, melhoria do

¹² PARÁ, Governo do Estado. Orientações Estratégicas do Plano Plurianual 2008-2011. Belém: SEPOF, p. 04. Disponível em: <www.sepof.pa.gov.br> Acesso em: 02/02/2008.

ensino com qualidade, melhoria da acessibilidade inter e intra – regiões, saúde universalizada, melhores equipamentos agrícolas e pavimentação de rodovias e aberturas de vicinais para escoamento da produção. (PARÁ, 2007, pp. 01-02)¹³

Esse fator implica em uma mudança na própria cultura administrativa e burocrática do Estado, levando em consideração que, uma vez inserida a participação no processo de confecção do PPA, seria evidente que não apenas demandas oriundas do PTP seriam participativas, mas o próprio PPA deveria seguir essa lógica.

O Estado se incumbiria com a transparência, monitoramento e avaliação de políticas públicas oriundas desse processo, cabendo à participação popular não apenas o planejamento das ações e dos macro objetivos da ação estatal, mas o próprio controle social, acompanhamento e avaliação dos resultados, por meio de negociações, ajustes e divisões de tarefas com os entes do poder executivo, responsáveis pela garantia da sensibilização e mobilização constante dos atores democraticamente eleitos.

O primeiro documento que dá as bases para a atuação do governo no sentido de criar os meios para garantir a participação popular foi intitulado “Orçamento Participativo do Pará”¹⁴ desenvolvido pelas Secretarias de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças (SEPOF) e Integração Regional (SEIR) no ano de 2007.

Nele estão os resultados dos trabalhos da primeira reunião de debate sobre o PPA 2008-2011, registrando de maneira geral o primeiro esforço em garantir um sistema de participação popular aos moldes de um “Governo Democrático e Popular” que se pretendia implantar no Estado em um estágio pré decisório.

De acordo com os estudos dos técnicos de ambas as Secretarias o primeiro passo estava em sincronizar as ações do PPA Federal, PPA Estadual, PPA/LOA Municipais e Sociedade Civil, com vistas a garantia da participação da sociedade na elaboração dos diagnósticos, visão de futuro e programação de ações e políticas públicas.

¹³ PARÁ, Governo do Estado. Mensagem nº 107/2007-GG. Orçamento Geral do Estado. Belém: SEPOF, pp. 01-02. Disponível em <www.sepof.pa.gov.br>, Acesso em: 02/02/2008.

¹⁴ Documento em formato *Power Point* (PPT) desenvolvido por técnicos ligados a SEPOF e SEIR com as bases do que seria chamado de Orçamento Participativo do Pará, que depois passou a ser chamado de Planejamento Territorial Participativo, seguindo a linha teórica adotada em outros Estados como o da Bahia, Sergipe e Piauí onde experiências semelhantes estavam em curso.

Figura 02
Proposta do Plano de Desenvolvimento Regional Integrado para o Pará



Fonte: SEPOF/SEIR

Assim, por meio de um modelo de gestão pactuada em um fluxo de atuação global envolvendo diversos atores e instituições políticas, seria possível a criação de espaços participativos nos mecanismos legais de planejamento em todas as suas etapas, ou seja, Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Leis Orçamentárias Anuais.

Pensado dessa forma o foco das ações que dariam corpo às peças orçamentárias deveriam refletir as discussões e decisões tomadas pela população dos 143 municípios do Estado do Pará.

Com base nesses pressupostos o PTP se tornou fundamental para a formação da agenda de políticas públicas do Estado; Por meio desse mecanismo atores passariam a compor uma arena participativa, ou seja, a arena por meio dos quais políticas públicas seriam definidas, executadas e controladas por meio de espaços e conselhos de participação popular expressos em Lei.

O ciclo do PTP obedeceria aos fluxos constitucionais de elaboração do PPA 2008-2011, LDO 2008 e LOA 2008¹⁵, as quais ocorreram no ano de 2007 conforme a Figura 03:

¹⁵ De acordo com a Constituição do Estado do Pará Título VII, Capítulo I, Seção II que trata dos orçamentos, fica estabelecido que o Plano Plurianual cuja elaboração deva contar com a participação de entidades representativas da sociedade civil e dos municípios, deve ser submetido à apreciação da

Figura 03
Fluxo do Planejamento Territorial Participativo



Fonte: SEIR/SEPOF

É importante lembrar que o Governo do Estado no ano de 2007 ainda trabalhava com a LDO 2007, LOA 2007 e com o PPA 2004-2007 deixados pelo governo anterior e neste mesmo ano trabalhava para a elaboração dos mecanismos legais de planejamento que norteariam os 03 anos restantes de governo e o primeiro ano do próximo governo por meio do PPA 2008-2011, assim como a LDO 2008 e a LOA 2008, conforme previsão da Constituição Estadual.

Após a aprovação do PPA 2008-2011 por meio da Lei nº. 7.077/2007, ficou definido que PTP seria um instrumento de avaliação e controle social deste e das respectivas leis dele emanadas de acordo com metodologia própria¹⁶, conjuntamente com outras metodologias já adotadas pelo Poder Executivo nessa direção.

Assembleia Legislativa até o dia trinta e um de agosto e terá duração de quatro anos. A lei de diretrizes orçamentárias (LDO) deve ser apreciada pela Assembleia Legislativa até o dia trinta de junho e as leis orçamentárias anuais (LOA) devem ser apreciados até o dia trinta de setembro e aprovados até o final da sessão legislativa. Portanto no ano de 2007 foram apresentados primeiramente a LDO para o ano de 2008, em seguida o PPA 2008-2011 e a LOA para o ano de 2008.

¹⁶ A metodologia de funcionamento e gerenciamento do PTP seriam definidas pela Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças e pela Secretaria de Estado Integração Regional, as quais definiriam datas, conteúdo, objetivos e etapas do PTP, bem como a sistematização técnica e política dos resultados de cada momento.

Diante do exposto evidenciamos que a dinâmica decisória sobre as questões que envolvem as leis que definem o orçamento estadual tornaram-se mais complexas em função de uma nova metodologia para a sua elaboração, esta deveria levar em consideração a participação popular, exigindo o detalhamento de suas características e etapas.

No próximo capítulo, buscaremos identificar as primeiras etapa do PTP de forma isolada dentro do modelos de múltiplos fluxos e de equilíbrio pontuado, propostos por Kingdon, Baumgartner e Jones, definindo as etapas de realização das Plenárias Públicas Regionais, Assembleias Públicas Municipais e instalação dos Conselhos Regionais e do Conselho Estadual como o momento de formação da agenda.

Com base nesses argumentos partiremos para a análise quantitativa e qualitativa de dados que envolvem o Planejamento Territorial Participativo, apresentando o perfil dos atores e os meandros que envolveram participação popular e a transição entre agenda governamental, entendida como o momento pré-político de inclusão de demandas de políticas públicas nos mecanismos legais de planejamento estadual (PPA, LDO e LOA), para a agenda de decisão, entendida como o momento político de implementação das políticas públicas, na gestão estadual entre os anos de 2007 e 2009.

CAPÍTULO 02 - O FLUXO PRÉ-POLÍTICO DO PLANEJAMENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO: PROCESSO DE IDENTIFICAÇÃO DE PROBLEMAS E PROPOSIÇÃO DE ALTERNATIVAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

No presente capítulo abordaremos as primeiras etapas do Planejamento Territorial Participativo realizadas no ano de 2007, relacionando com os fluxos de identificação de problemas e proposição de alternativas proposto por John Kingdon no modelo de múltiplos fluxos. Também utilizaremos o modelo de equilíbrio pontuando proposto por Baumgartner e Jones, especificamente no que se refere à formação de imagens das políticas públicas.

As primeiras fases do Planejamento Territorial Participativo aconteceram entre os meses de abril e agosto de 2007 e compreendem as seguintes etapas:

Quadro 02
Etapas da 1ª Fase do Planejamento Territorial Participativo



Fonte: SEPOF/PTP.

Muito embora o modelo proposto por Kingdon seja dinâmico, relacionaremos cada uma das etapas da 1ª fase do PTP a um fluxo do momento pré-político. Assim a etapa de realização das 12 Plenárias Públicas Regionais será associada ao fluxo de identificação dos problemas, a etapa de realização das 143 Assembleias Públicas Municipais aos fluxos de identificação de problemas e proposição de alternativas e a instalação dos 12 Conselhos Regionais e do Conselho Estadual de Participação Popular ao fluxo de proposição de alternativas.

2.1 – As Plenárias Públicas Regionais do Planejamento Territorial Participativo e o processo de identificação de problemas.

As Plenárias Públicas Regionais foram realizadas nas 12 regiões de integração do Estado com o objetivo principal de apontar caminhos para o desenvolvimento estadual por meio do ranqueamento de problemas dentro dos "Macro Objetivos" da ação governamental utilizados para a confecção da matriz do PPA 2008/201, além de debater questões estratégicas com os técnicos do governo em "Grupos de Trabalho Temáticos" específicos.

As PPRs foram baseadas na proposta de um “Novo Modelo de Desenvolvimento”¹⁷, onde a aspectos sociais, políticos e econômicos deveriam estar necessariamente aliados um projeto de participação popular, por meio da criação de espaços de participação popular na estrutura do governo.

Para Lima (2007), o roteiro de realização das PPRs envolveu momentos políticos, de votação quantitativa e de detalhamento da concepção do governo acerca de questões estratégicas que poderiam orientar a concepção de políticas setoriais, ainda segundo ele, a discussão sobre as diretrizes do PTP daria legitimidade aos instrumentos de controle social criados pelo Estado e nesse sentido a elaboração do PPA 2008-2011 representaria muito mais do que a consolidação de um novo modelo de desenvolvimento, mas o registro de que este seria concebido de forma participativa.

¹⁷ De acordo com o então Secretário de Estado de Desenvolvimento, Ciência e Tecnologia Maurílio Monteiro o “Novo Modelo de Desenvolvimento para o Pará” deveria consolidar um sistema de inovação em uma região periférica por meio da agregação de valor e de uma maior intensidade tecnológica a produtos e processos nos diversos setores da gestão pública estadual.

O PTP começa com a necessidade de detalhamento de cada macro objetivo na forma de articular a concepção e contexto dos componentes de políticas públicas setoriais incluídas em cada macro objetivo. A metodologia que sedimentou a participação, o PTP tornou-se uma ferramenta essencial à democrática elaboração do PPA. (LIMA, 2007, p. 30).

Com base nesses preceitos, observamos que a etapa de realização das PPRs está diretamente vinculada ao fluxo de identificação de problemas, proposta por Kingdon, pois é nesse momento que questões importantes serão definidas, além de novos indicadores, eventos e símbolos que serão gerados dentro desta etapa.

Assim, o governo inicia suas atividades identificando problemas de forma participativa e não apenas de forma técnica, dentro de comunidades de especialistas, há nesse momento um esforço em constituir, *a priori*, espaços públicos e democráticos de participação popular e controle social das ações do Governo no sentido de garantir a manutenção do diálogo permanente entre a sociedade e o Estado.

Podemos afirmar que entre as diversas formas de identificar problemas o governo optou pela via da participação popular, sistematizando os debates ocorridos nas 12 regiões em dados e indicadores para a ação governamental, as quais segundo Kingdon:

Quanto aos meios (para identificação dos problemas), temos os indicadores, eventos e o *feedback*. As vezes um indicador mais ou menos sistematiza ou simplesmente mostra que há uma situação lá fora. Indicadores são usados para acessar a magnitude do problema (por exemplo a incidência de uma doença ou o custo de um programa). (KINGDON, 1995, p.106)¹⁸

Deste modo, buscava-se um diagnóstico da situação em que encontrava-se o Estado com a realização das PPRs, onde moradores de todas as regiões apresentariam problemas de ordem local ou regional, levando aos formuladores e empreendedores de políticas dados importantes, mas que não se tornariam em políticas públicas de forma automática.

Sob o ponto de vista da participação, as PPRs mobilizaram 41.468 pessoas de todos os municípios do Estado, distribuídos de acordo com o Quadro 03. Tais participantes identificavam os principais problemas por meio de cédulas de votação com os três macro objetivos da ação governamental e pela sistematização dos debates feitos nos Grupos de Trabalho Temáticos (GTs) no documento intitulado "Demonstrativo do Objetivo de Governo por Região e Temática".

¹⁸ No Original: *As to means, we have discussed indicators, focusing events, and feedback. Sometimes, a more or less systematic indicator simply shows that there is a condition out there. Indicators are use to access the magnitude of the condition (e.g., the incidence of a disease or the cost of a program).*

Quadro 03
Número de Participantes das Plenárias Públicas Regionais do PTP

REGIÃO DE INTEGRAÇÃO	Nº DE PARTICIPANTES	POPULAÇÃO TOTAL DA REGIÃO (Censo IBGE 2006)
Metropolitana	5.445	2.086.906
Rio Capim	5.267	562.160
Araguaia	4.327	365.745
Xingu	4.210	319.296
Baixo Amazonas	4.158	650.446
Carajás	4.038	481.270
Rio Caeté	4.006	443.402
Guamá	2.128	573.472
Marajó	2.114	399.013
Tapajós	2.065	235.781
Tocantins	1.974	648.257
Lago de Tucuruí	1.736	344.717
Total	41.468	7.110.465

Fonte: SEPOF/PTP

Dois tipos de cédulas de votação foram utilizados durante a realização das PPRs, nas cédulas de Tipo 01 os itens de votação apareciam de forma técnica e pouco detalhada, o que ocasionou desconforto político, especialmente entre setores do governo ligados ao PT que solicitaram que as cédulas fossem mais explicativas e detalhadas refletindo a própria mudança no governo, as quais foram transformadas nas cédulas de Tipo 02, mais explicativas e identificadas com as características do novo governo.

Foram definidos três macro objetivos da ação estatal que iriam compor o Plano Plurianual 2008-2011, os quais foram utilizados nas cédulas de votação e estavam ligados aos setores de políticas sociais, inovação e tecnologia, gestão pública e participação popular.

De acordo com as estratégias de governo presentes na Lei do PPA 2008-2011, o macro objetivo 01 seria intitulado “Qualidade de Vida para Todas e Todos” e deveria ser associado às seguintes problemáticas:

A universalização dos serviços públicos com qualidade e direitos e oportunidades a todas e todos, agregando o conjunto das políticas de inclusão social e garantia de direitos ao conjunto da população paraense, abrangendo setores e segmentos, como: educação, saúde, segurança pública cidadã, saneamento básico, cultura e esporte, oportunidade às mulheres, à juventude, aos idosos, aos portadores de necessidades especiais e povos indígenas e oportunidade étnica e racial. (PARÁ, 2008, p.08)

No produto dos debates nas regiões onde foram utilizadas cédulas de Tipo 01(Tocantins, Guamá, Rio Caeté, Lago de Tucuruí, Marajó, Rio Capim e Tapajós) o item saúde pública aparece como primeira indicação de problema a ser priorizado na

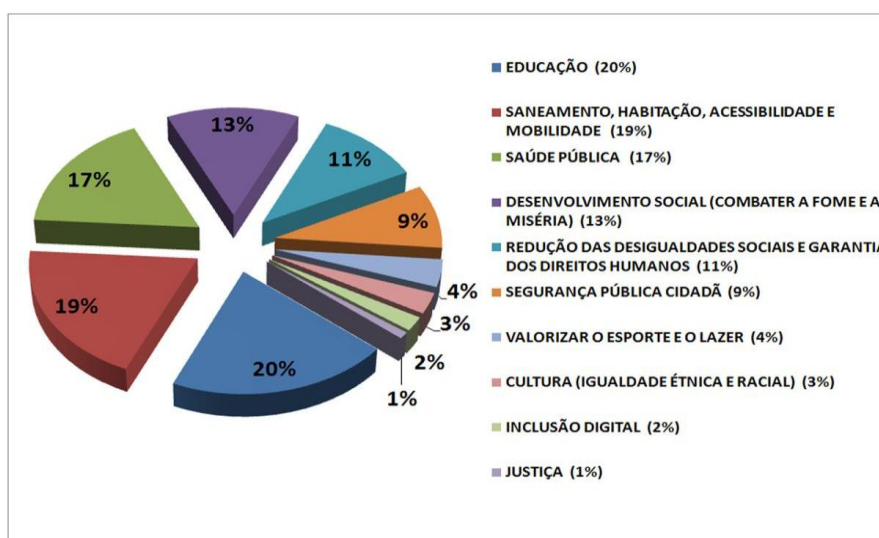
agenda governamental, seguido pelos itens desenvolvimento social e política estadual de educação, os quais figuraram regionalmente entre a primeira, segunda e terceira posição.

Nas regiões que utilizaram a cédula de Tipo 02 (Rio Capim, Tapajós, Xingu, Baixo Amazonas, Araguaia, Carajás e Metropolitana) o item Educação aparece como primeira indicação em todas as regiões, seguido pelos itens Saúde e Saneamento Básico.

De acordo com a Lei do PPA 2008-2011 o macro objetivo “Qualidade de Vida para Todas e Todos” corresponderia a 83,16%¹⁹ dos Programas e Ações do PPA distribuídas pelas 12 regiões de integração.

Em termos gerais observa-se que 20% dos participantes em todo o Estado identificam demandas associadas à educação como prioridade, enquanto que outros 19% acreditam que saneamento, habitação, acessibilidade e mobilidade são importantes, 17% votaram como prioridade a saúde pública, desenvolvimento social com combate a fome obteve 13% dos votos, redução das desigualdades sociais e garantia dos direitos humanos obtiveram 11% dos votos, segurança cidadã aparece com 9% dos votos. Entre os diversos temas votados, chama à atenção a votação de temas ligados a justiça, a qual obteve apenas 1% dos votos de acordo com o Gráfico 01.

Gráfico 01
Percentual Geral por Temas do macro objetivo "Qualidade de Vida para Todas e Todos"



Fonte: SEPOF/DIEPI/GEDE

¹⁹ Tal percentual é elevado em função de programas na área de educação e saúde estarem contidos nesse macro objetivo.

A importância dada aos itens relacionados à educação pública reflete o anseio de que o tema fosse priorizado na agenda governamental, inclusive como meio de mudança no padrão social e melhoria nas condições de vida da população.

Como podemos perceber nas tabelas, quanto as variações nas votações refletem as disparidades regionais do Estado, assim como as condições de vida da população, presentes não somente nos indicadores sociais, mas nas próprias indicações de áreas para a atuação governamental.

Tabela 01

Resultado da Votação do Macro Objetivo “Qualidade de Vida para Todos e Todas” nas regiões que utilizaram cédulas de Tipo 01

Ordem	TOCANTINS	Pr.	GUAMÁ	Pr.	RIO CAETÉ	Pr.	LAGO DE TUCURUI	Pr.	MARAJÓ	Pr.	RIO CAPIM	Pr.	TAPAJÓS	Pr.	Total	Pr.
Desenvolvimento social	350	2ª	393	1ª	513	3ª	289	2ª	324	2ª	247	1ª	99	2ª	2215	2ª
Saúde Pública	376	1ª	359	2ª	730	2ª	327	1ª	401	1ª	191	3ª	119	1ª	2503	1ª
Política estadual de educação	308	3ª	329	3ª	896	1ª	224	3ª	308	3ª	71	6ª	65	3ª	2201	3ª
Saneamento, habitação, acessibilidade e mobilidade	264	4ª	282	4ª	397	4ª	156	4ª	215	4ª	247	1ª	59	4ª	1620	4ª
Crianças e adolescentes	106	6ª	136	6ª	151	8ª	81	6ª	117	6ª	64	7ª	24	9ª	679	6ª
Jovens e mulheres	66	7ª	64	9ª	145	9ª	67	7ª	83	8ª	118	4ª	27	7ª	570	7ª
Igualdade étnica e racial	33	11ª	45	11ª	95	13ª	29	12ª	28	14ª	12	12ª	13	13ª	255	13ª
Direitos humanos	57	8ª	67	8ª	139	10ª	65	8ª	75	9ª	32	9ª	35	6ª	470	9ª
Justiça	49	9ª	34	13ª	126	11ª	46	9ª	55	10ª	24	11ª	27	7ª	361	10ª
Segurança pública cidadã	229	5ª	234	5ª	279	5ª	150	5ª	200	5ª	94	5ª	50	5ª	1236	5ª
Política estadual de cultura	24	14ª	35	12ª	111	12ª	27	14ª	35	13ª	10	13ª	12	14ª	254	14ª
Esporte e lazer	49	9ª	75	7ª	202	6ª	41	10ª	92	7ª	25	10ª	21	10ª	505	8ª
Inclusão digital	31	13ª	25	14ª	152	7ª	28	13ª	37	11ª	07	14ª	15	12ª	295	11ª
Consumidor	32	12ª	50	10ª	70	14ª	34	11ª	37	11ª	51	8ª	20	11ª	294	12ª
Total	1974		2128		4006		1564		2007		1193		586		13458	

Fonte: SEPOF/DIEPI/GEDE

Tabela 02
Resultado da Votação do Macro-Objetivo “Qualidade de Vida para Todas e Todos” nas regiões que utilizaram cédulas de Tipo 02

Ordem	Rio Capim	Pr.	Tapajós	Pr.	Xingu	Pr.	Baixo Amazonas	Pr.	Araguaia	Pr.	Carajás	Pr.	Metropolitana	Pr.	Total	Pr.
Qualidade do ensino público / Profissionais de educação	713	1ª	336	1ª	932	1ª	736	1ª	796	1ª	773	1ª	1436	1ª	5.722	1ª
Combater a fome e a miséria	606	3ª	192	3ª	406	4ª	304	5ª	382	4ª	502	3ª	620	4ª	3.012	4ª
Qualidade aos serviços de saúde pública	650	2ª	220	2ª	670	2ª	514	2ª	588	2ª	639	2ª	856	3ª	4.137	2ª
Déficit habitacional	212	6ª	65	7ª	178	8ª	102	9ª	123	10ª	229	6ª	347	8ª	1.256	7ª
Acesso ao saneamento básico	309	4ª	170	4ª	460	3ª	427	3ª	386	3ª	391	5ª	1128	2ª	3.271	3ª
Melhorar condições de mobilidade intermunicipais	167	7ª	63	8ª	227	6ª	153	6ª	153	6ª	148	7ª	490	6ª	1.401	6ª
Valorizar o esporte e Lazer	121	8ª	75	6ª	160	9ª	129	7ª	143	8ª	133	10ª	226	10ª	987	9ª
Ampliar o acesso à internet	40	14ª	29	14ª	67	15ª	74	12ª	98	13ª	77	14ª	93	13ª	478	14ª
Desigualdades sociais e Direitos humanos	233	5ª	126	5ª	378	5ª	336	4ª	321	5ª	467	4ª	589	5ª	2.450	5ª
Promover a igualdade étnica e racial e as culturas das populações tradicionais	61	13ª	37	10ª	95	13ª	67	13ª	52	15ª	94	13ª	230	9ª	636	13ª
Combater o tráfico de seres humanos e o trabalho escravo	97	9ª	30	13ª	100	12ª	65	14ª	122	11ª	141	8ª	131	12ª	686	12ª
Capacidade operacional da Segurança Pública	97	9ª	36	12ª	153	10ª	89	10ª	145	7ª	118	12ª	420	7ª	1.058	8ª
Atendimento ao cidadão pelos órgãos da Segurança Pública	68	12ª	37	10ª	191	7ª	85	11ª	124	9ª	136	9ª	162	11ª	803	10ª
Fortalecer o controle interno e externo das atividades policiais	30	15ª	19	15ª	70	14ª	23	15ª	67	14ª	71	15ª	86	15ª	366	15ª
Prevenção e a resolução dos crimes agro ambientais	70	11ª	44	9ª	137	11ª	129	7ª	117	12ª	119	11ª	93	13ª	709	11ª
Total	3474		1479		4224		3233		3617		4038		6907		26.972	

Fonte: SEPOF/DIEPI/GEDE

De acordo com as estratégias do Governo presentes na Lei do PPA 2008-2011, O macro objetivo 02 seria intitulado “Inovação para o Desenvolvimento” e deveria ser associado às seguintes problemáticas:

A dinamização econômica combinada com a sustentabilidade ambiental, o enfrentamento das disparidades regionais e a melhoria da competitividade, mediante logística adequada aos objetivos estratégicos do Estado, compreendendo os temas de emprego e renda; ordenamento territorial, gestão ambiental e desenvolvimento rural sustentável; infraestrutura, transporte e malha viária. (PARÁ, 2008, p.08).

Nele estariam inseridos, especialmente, os programas ligados ao “Novo Modelo de Desenvolvimento para o Pará” e as diretrizes da ação governamental no que diz respeito à política fiscal, econômica e de geração de emprego e renda, totalizando 8,06%²⁰ das ações do PPA 2008-2011.

No que diz respeito à participação popular no momento de formação da agenda governamental por meio do PTP nas PPRs, podemos observar que nas regiões que utilizaram as cédulas de Tipo 01, o item Emprego, Trabalho e Renda foi indicado como primeira prioridade nas sete regiões, seguido por Desenvolvimento Rural Sustentável e Crédito ao Financiamento, as quais foram a segunda e terceira opção dos participantes de todas as regiões.

Nas regiões que utilizaram a cédula de Tipo 02 o item Trabalho, Emprego e Renda é omitido e passa a ocupar a primeira opção de prioridade o item relativo ao fortalecimento da produção familiar rural que oscilou entre a primeira, segunda e quarta colocação em termos de votação regional.

A melhoria nas condições de tráfego ocupa a segunda indicação, seguida pelo apoio e fortalecimento as micro, pequenas e médias empresas, nesse caso impulsionada pela votação da região metropolitana de Belém com 1.231 votos.

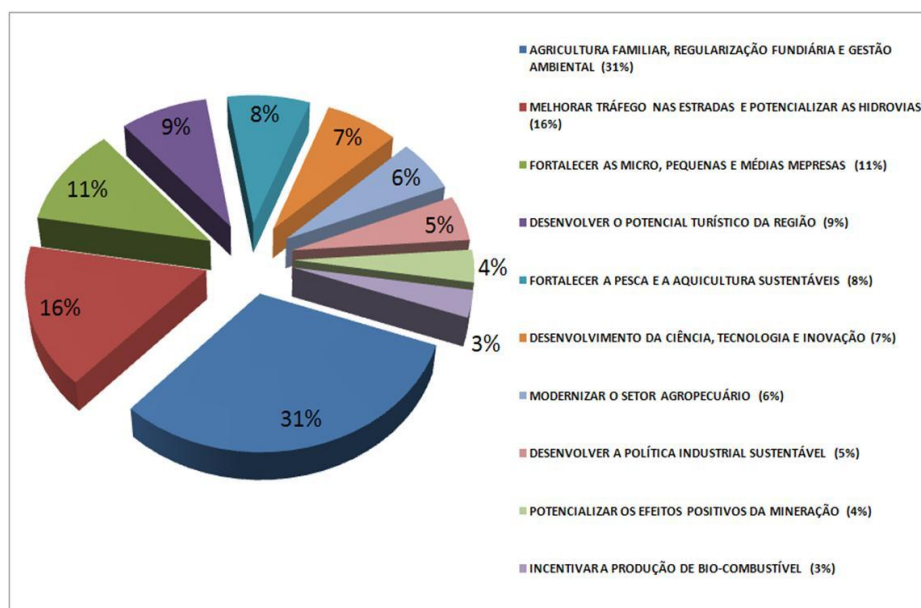
Nas regiões que utilizaram a cédula de Tipo 02 as prioridades apresentaram-se mais diluídas entre os itens, ou seja, não houve uma grande concentração como ocorreu na cédula anterior com o Emprego, Trabalho e Renda.

Em termos gerais, a votação do Macro Objetivo de Inovação para o Desenvolvimento destaca um problema importante para a composição da agenda governamental que diz respeito ao fortalecimento da agricultura familiar e à gestão ambiental, que obteve 31% do total de votos, levando em consideração às temáticas,

²⁰ Idem, Ibidem.

presentes em ambas as cédulas de votação; Os demais temas aparecem dispersos, ficando a melhoria do tráfego nas estradas e potencialização do transporte e hidrovias com 16% dos votos e o fortalecimento de micro, pequenas e médias empresas em 3º lugar com 11% dos votos, os demais temas somam menos de 9% dos votos.

Gráfico 02
Percentual Geral por Temas do Macro Objetivo "Inovação para o Desenvolvimento"



Fonte: SEPOF/DIEPI/GEDE

Tabela 03
Resultado da votação do macro objetivo “Inovação para o Desenvolvimento” nas regiões que utilizaram cédulas de Tipo 01

Ordem	Tocantins	Pr.	Guamá	Pr.	Rio Caeté	Pr.	Lago de Tucuruí	Pr.	Marajó	Pr.	Rio Capim	Pr.	Tapajós	Pr.	TOTAL	Pr.
Crédito ao financiamento	246	3ª	300	3ª	413	3ª	202	3ª	235	3ª	148	3ª	80	3ª	1624	3ª
Emprego, trabalho e renda	466	1ª	494	1ª	997	1ª	414	1ª	506	1ª	288	1ª	153	1ª	3318	1ª
Desenvolvimento rural sustentável	366	2ª	458	2ª	708	2ª	325	2ª	362	2ª	180	2ª	146	2ª	2545	2ª
Setor agropecuária	48	11ª	70	10ª	156	11ª	47	11ª	67	11ª	49	8ª	42	6ª	479	11ª
Setor da pesca	108	6ª	102	8ª	253	7ª	124	5ª	184	4ª	15	12ª	31	9ª	817	6ª
Política industrial	81	9ª	110	6ª	191	10ª	50	10ª	76	10ª	67	5ª	34	8ª	609	8ª
Construir nova política de Ciência, Tecnologia e Inovação	104	7ª	103	7ª	268	6ª	95	6ª	105	8ª	50	7ª	26	11ª	751	7ª
Setor da Mineração	22	12ª	25	12ª	38	12ª	26	12ª	18	12ª	30	10ª	17	12ª	176	12ª
Micro, pequenas e médias empresas	171	4ª	148	5ª	311	4ª	88	7ª	156	6ª	66	6ª	57	4ª	997	5ª
Infra estrutura econômica	86	8ª	63	11ª	198	9ª	66	8ª	82	9ª	39	9ª	31	9ª	565	10ª
Turismo	74	10ª	76	9ª	217	8ª	64	9ª	109	7ª	30	10ª	39	7ª	609	8ª
Nova gestão ambiental	151	5ª	173	4ª	294	5ª	140	4ª	177	5ª	68	4ª	49	5ª	1052	4ª
Total	1923		2122		4044		1641		2077		1030		705		13542	

Fonte: SEPOF/DIEPI/GEDE

Tabela 04
Resultado da Votação do macro objetivo "Inovação para o Desenvolvimento" nas regiões que utilizaram cédulas de Tipo 02

Ordem	Rio Capim	Pr.	Tapajós	Pr.	Xingu	Pr.	Baixo Amazonas	Pr.	Araguaia	Pr.	Carajás	Pr.	Metropolitana	Pr.	Total	Pr.
Implementar e fortalecer o desenvolvimento de ciência, tecnologia e inovação	206	7ª	109	7ª	286	7ª	206	7ª	230	7ª	239	9ª	496	7ª	1772	7ª
Modernizar o setor agropecuário	201	8ª	99	8ª	303	6ª	202	8ª	336	4ª	289	5ª	190	12ª	1620	8ª
Fortalecer a pesca e aqüicultura sustentáveis	208	6ª	120	5ª	249	8ª	402	3ª	273	6ª	273	6ª	507	6ª	2032	6ª
Estabelecer parâmetros de política industrial sustentável	146	11ª	63	9ª	148	10ª	108	10ª	146	11ª	164	11ª	428	8ª	1203	9ª
Ampliar os efeitos positivos da mineração	191	9ª	59	10ª	94	12ª	88	11ª	179	9ª	250	7ª	260	10ª	1121	10ª
Fortalecer a produção familiar Rural	781	1ª	294	1ª	812	2ª	707	1ª	681	1ª	815	1ª	782	4ª	4872	1ª
Apoiar e fortalecer as micro, pequenas e médias empresas urbanas	293	4ª	118	6ª	419	4ª	240	6ª	310	5ª	358	4ª	1231	1ª	2969	3ª
Desenvolver o potencial turístico da região	219	5ª	125	4ª	315	5ª	288	5ª	341	3ª	248	8ª	879	2ª	2415	5ª
Promover o ordenamento territorial (regularização fundiária e gestão ambiental e das florestas)	322	3ª	129	3ª	432	3ª	306	4ª	230	7ª	376	3ª	737	5ª	2532	4ª
Incentivar a produção de biocombustíveis	159	10ª	49	12ª	169	9ª	110	9ª	178	10ª	206	10ª	203	11ª	1074	11ª
Melhorar as condições de tráfego nas estradas	489	2ª	268	2ª	901	1ª	475	2ª	562	2ª	605	2ª	869	3ª	4169	2ª
Viabilizar a utilização das hidrovias do Estado	78	12ª	51	11ª	102	11ª	78	12ª	124	12ª	141	12ª	310	9ª	884	12ª
Total	3293		1484		4230		3210		3590		3964		6892		26663	

Fonte: SEPOF/DIEPI/GEDE

Ainda de acordo com as estratégias de governo, presentes na Lei do PPA 2008-2011, O macro objetivo 03 seria intitulado “Gestão participativa, descentralizada, de valorização e respeito aos servidores públicos” e deveria ser associado às seguintes problemáticas:

Apresentar o novo modelo de gestão do Estado do Pará, e engloba: apoio aos municípios; diálogos com os Conselhos Setoriais; Plano Plurianual Participativo; descentralização da gestão pública; Câmaras Setoriais de Governo; criação de novos órgãos e valorização do servidor público. (PARÁ, 2008, p.09)

Este correspondia à forma como o governo pretendia operar a sua agenda governamental, de forma participativa, transparente, descentralizada, com respeito aos servidores públicos e controle social e totalizou 8,78% dos Programas do PPA 2008-2011²¹. Teve como resposta da população, por meio das PPRs a solicitação de inclusão na agenda, da Transparência e Combate Permanente à Corrupção que obteve a primeira colocação nas regiões que utilizaram cédula de Tipo 01, variando entre a primeira e a segunda indicação nas votações regionais.

Participação Popular aparece como a segunda indicação, também variando entre a primeira e segunda colocação em termos regionais. Na terceira posição está o item Responsabilidade Fiscal, seguido de Integração Regional e Descentralização da Gestão Pública Estadual, que oscilaram entre a terceira e sétima colocação nas votações regionais.

Nas regiões que utilizaram a cédula de Tipo 02 a primeira indicação de prioridade para a composição da agenda governamental diz respeito à garantia de Participação Popular no Planejamento, Execução e Avaliação, obtendo a primeira posição nas regiões do Rio Capim, Tapajós, Xingu, Baixo Amazonas, Araguaia e Metropolitana, ficando em terceiro lugar na região do Carajás, que indicou como primeira prioridade a descentralização da gestão pública.

A Descentralização da Gestão Pública aparece como segunda indicação, muito embora varie entre a primeira e a sexta posição na votação regional. Transparência na Gestão Pública e o Combate Permanente à Corrupção fica na terceira posição seguida de Responsabilidade Fiscal e Valorização da Identidade do Pará que variam entre a segunda e a oitava posição nas votações regionais.

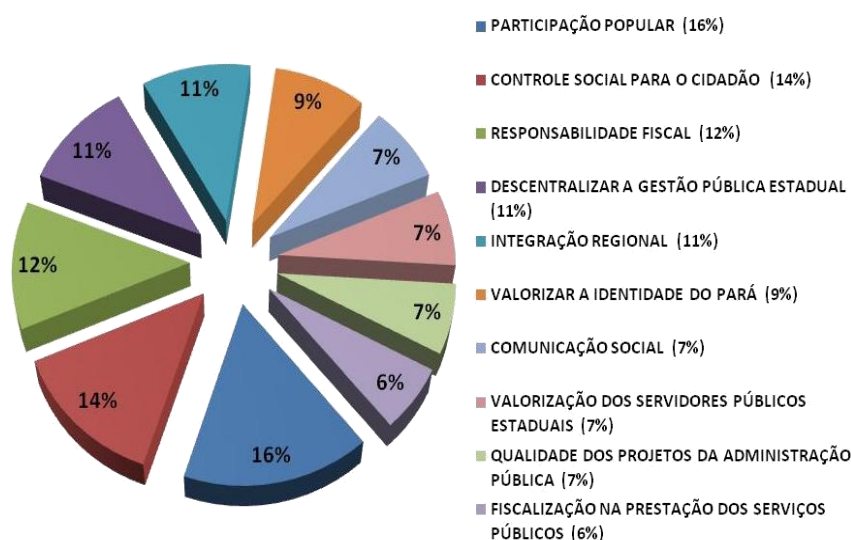
Em termos gerais, a votação do Macro Objetivo Gestão Participativa, Descentralizada e de Respeito e Valorização dos Servidores Públicos levou a

²¹ Idem. p. 24.

reafirmarção da necessidade de mais participação popular no processo de decisão, implementao, avaliao e controle social de políticas públicas, correspondendo a 16% da votao total no item Participao Popular e mais 14% no item Controle Social.

Responsabilidade Fiscal obteve 12% dos votos correspondendo a um grau considerável de conscientizao da temática por parte dos votantes, Descentralizao da Gestão, Integrao Regional e Valorizao da Identidade do Pará, temas que envolvem problemas cotidianos das três principais macro regiões do Estado do Pará somaram 31% dos votos; Comunicao Social, Valorizao dos Servidores Públicos Estaduais e Qualidade dos Projetos da Administrao Pública obteve 7% cada e Fiscalizao na Prestao dos Serviços Públicos 6%.

Gráfico 03
Percentual Geral por Temas do Macro-Objetivo "Gestão Participativa, Descentralizada e de Respeito e Valorizao dos Servidores Públicos"



Fonte: SEPOF/DIEPI/GEDE

Tabela 05
Resultado da votação do macro objetivo “Gestão Participativa, Descentralizada e de Respeito e Valorização dos Servidores Públicos” nas regiões que utilizaram cédulas de Tipo 01

Ordem	Tocantins	Pr.	Guamá	Pr.	Rio Caeté	Pr.	Lago de Tucuruí	Pr.	Marajó	Pr.	Rio Capim	Pr.	Tapajós	Pr.	TOTAL	Pr.
Transparência e combate permanente à corrupção	399	2ª	334	2ª	740	1ª	324	2ª	420	1ª	192	1ª	112	1ª	2.521	1ª
Participação popular	411	1ª	344	1ª	683	2ª	326	1ª	396	2ª	185	2ª	96	2ª	2.441	2ª
Responsabilidade fiscal	263	4ª	263	3ª	624	3ª	272	3ª	333	3ª	146	3ª	87	3ª	1.988	3ª
Integração regional	277	3ª	242	4ª	481	4ª	234	4ª	270	4ª	93	6ª	62	5ª	1.659	4ª
Descentralizar a gestão pública estadual	180	5ª	222	5ª	343	7ª	199	5ª	224	5ª	111	5ª	57	6ª	1.336	5ª
Comunicação Social	129	7ª	170	6ª	435	5ª	158	6ª	213	6ª	127	4ª	77	4ª	1.309	6ª
Servidores públicos estaduais	165	6ª	148	7ª	378	6ª	118	7ª	154	7ª	72	8ª	40	7ª	1.075	7ª
Integridade e soberania	92	8ª	116	8ª	161	8ª	105	8ª	104	8ª	77	7ª	35	8ª	690	8ª
Total	1916		1839		3845		1736		2114		1003		566		13019	

Fonte: SEPOF/DIEPI/GEDE

Tabela 06

Resultado da votação do macro objetivo “Gestão Participativa, Descentralizada e de Respeito e Valorização dos Servidores Públicos” nas regiões que utilizaram cédulas de Tipo 02

Ordem	RIO CAPIM	Pr.	TAPAJÓS	Pr.	XINGU	Pr.	BAIXO AMAZONAS	Pr.	ARAGUAIA	Pr.	CARAJÁS	Pr.	METROPOLITANA	Pr.	TOTAL	Pr.
Responsabilidade fiscal	436	3ª	185	2ª	500	3ª	338	3ª	440	4ª	402	4ª	553	7ª	2.854	4ª
Garantir a participação popular no planejamento, execução e avaliação	504	1ª	215	1ª	559	1ª	502	1ª	600	1ª	409	3ª	1178	1ª	3.967	1ª
Descentralizar a gestão pública estadual	362	4ª	148	5ª	438	6ª	448	2ª	487	2ª	419	1ª	668	5ª	2.970	2ª
Transparência da gestão pública e o combate permanente à corrupção (controle social)	329	5ª	144	7ª	441	5ª	327	5ª	477	3ª	345	7ª	792	3ª	2.855	3ª
Valorizar a identidade do Pará	289	6ª	158	4ª	470	4ª	216	8ª	371	7ª	391	5ª	952	2ª	2.847	5ª
Qualidade dos projetos e das obras da Administração Pública Estadual	246	7ª	165	3ª	523	2ª	337	4ª	429	5ª	418	2ª	530	8ª	2.648	6ª
Fortalecer a integração regional	442	2ª	125	8ª	352	8ª	296	6ª	301	8ª	283	8ª	701	4ª	2.500	7ª
Fiscalização na prestação de serviços públicos	235	8ª	146	6ª	399	7ª	263	7ª	390	6ª	363	6ª	667	6ª	2.463	8ª
Relação de respeito e diálogo com os servidores públicos.	196	9ª	114	9ª	283	9ª	214	9ª	267	9ª	260	9ª	463	9ª	1.797	9ª
Estabelecer uma política de comunicação social democrática .	189	10ª	98	10ª	245	10ª	206	10ª	265	10ª	249	10ª	399	10ª	1.651	10ª
Total	3228		1498		4210		3147		4027		3539		6903		26.552	

SEPOF/DIEPI/GEDE

Conforme podemos observar nos quadros apresentados, as PPRs foram capazes de gerar dados e indicadores importantes, os quais, segundo Kingdon, são fundamentais para a definição da agenda. De acordo com o autor:

O reconhecimento do problema é fundamental para a definição da agenda. As chances de uma dada proposta ou assunto crescente na agenda, são marcadamente aumentada se ele estiver conectado a um problema importante. Alguns problemas são vistos como tão prementes que definem a agenda por si mesmos.(...) O reconhecimento e a definição dos problemas afetam os resultados significativamente. (Kingdon, 1995, pp. 106-107)²²

Assim buscava-se por meio das PPRs identificar os problemas de cunho regional, os quais seriam sistematizados e apresentados nos 143 municípios na segunda etapa da 1ª fase do PTP que seriam as 143 Assembleias Públicas Municipais.

Outro ponto que vale destacar no fluxo de identificação dos problemas, é o fato de que haveria, em tese, um *feedback* positivo (BAUMGARTNER e JONES, 2003) para a mudança no processo de formulação de políticas públicas, a definição das imagens políticas seria fundamental para esse momento. Coube à equipe técnica das Câmaras Setoriais ligadas à Secretaria de governo realizar a análise técnica dos dados e problemas levantados nas PPRs do PTP.

Nesse momento foi elaborado o “Demonstrativo dos Objetivos do Governo por Região e Temática” contendo a sistematização de todos os problemas levantados nas PPRs, registradas nos grupos temáticos, dividido por macro objetivos e temas.

Esse documento representa o passo inicial em direção à elaboração do Plano Plurianual 2008-2011, servindo de base para a elaboração das orientações estratégicas do plano e para as ações voltadas ao pretendido “Novo Modelo de Desenvolvimento”.

Ao analisarmos os dados oriundos dos grupos de trabalhos temáticos da primeira etapa do PTP percebemos a grande heterogeneidade de problemas, reflexo das disparidades e heterogeneidades intra e extra regionais e do tipo de intervenção governamental adotado por anos em nosso Estado.

Buscava-se com o PTP a superação de um modelo de desenvolvimento deslocado da diversidade regional e social, a partir da implantação de estruturas e

²² No Original: *Problem recognition is critical to agenda setting. The chances of a given proposal or subject rising on an agenda are markedly enhanced if it is connected to an important problem. Some problems are seen as so pressing that they set agendas all by themselves. Once a particular problem is defined as pressing whole classes as approaches are favored over others, and some alternatives are highlighted while others fall from view. So policy entrepreneurs invest considerable resources bringing their conception of a problems to officials' attention, and trying to convince them to see problems their way. The recognition and definition of problems affect outcomes significantly.*

espaços produtivos homogêneos, assentados em grandes estruturas produtivas, conforme previam os macro objetivos da ação governamental.

A definição de problemas nas PPRs do PTP marca um momento de tentativa de articulação de uma nova gramática social no sentido de buscar conceitos que envolvessem a população estimulando a participação, de modo que os participantes desse processo fossem capazes de apontar as prioridades locais a fim de sugerir os investimentos que estão sob a responsabilidade do governo estadual.

Princípios como, deliberação popular, autorregulamentação, universalidade, cogestão das políticas públicas, controle e inclusão social, segmentos sociais vulneráveis, efetividade dos instrumentos de planejamento participativo, foram apresentados como diretrizes para a confecção dos mecanismos legais de planejamento, de modo a tornar acessíveis à população a linguagem técnica de tais instrumentos por meio do PTP.

A garantia do diálogo com a sociedade foi fundamental para a identificação de problemas, afinal, para que todos participem das decisões e execução de suas demandas, era preciso se fazer entender. Para tanto foram escalados quadros técnicos na área de planejamento para desenvolver essa comunicação entre Estado (mecanismos de planejamento) e Sociedade (demandantes diretos de políticas públicas).

Era necessário esclarecer a população sobre o modo como são planejadas, executadas e avaliadas as políticas públicas, quais as diferenças entre as esferas de atuação, o que são mecanismos legais de planejamento com o objetivo de minimizar as dificuldades de comunicação inicialmente elencadas com o intuito de garantir o mínimo de “ruídos” nas etapas do PTP.

Outro item interessante registrado nas PPRs situa-se no fato de que o governo do estado deveria, *a priori*, ser o agente indutor na condição de preparar a população para o exercício da cidadania através de instrumentos pedagógicos que considerassem as diversas realidades regionais, onde este não poderia interferir nas decisões tomadas pelos participantes nas diversas etapas.

Criou-se a expectativa de que o PTP representaria a possibilidade do povo construir o futuro do Estado e que a participação direta da população seria capaz de garantir uma maior eficiência nos serviços públicos prestados, tal expectativa se refletiu na segunda etapa do PTP com a realização de Assembleias Públicas Municipais nos 143 municípios do Estado entre junho e julho de 2007.

2.2 – Conectando Problemas a soluções: As Assembleias Públicas Municipais (APMs) do Planejamento Territorial Participativo.

A segunda etapa do PTP no momento de formação da agenda governamental diz respeito às APMs realizadas entre junho e julho de 2007 nos 143 municípios do Estado e que tinham como principal objetivo a definição de três prioridades de políticas públicas municipais e/ou regionais, enquanto alternativas e propostas para o desenvolvimento regional e estadual.

As APMs foram realizadas no momento anterior ao estabelecimento do processo decisório, durante a elaboração do PPA 2008-2011 e a LOA 2008.

A partir da elaboração e aprovação do planejamento estadual para os quatro próximos anos de governo e do Orçamento Geral do Estado (OGE) para o ano de 2008, com base não somente em critérios técnicos e de propostas da campanha eleitoral, mas, sobretudo com propostas e alternativas elencadas nas 143 APMs do PTP, seria dado início ao processo decisório, de articulações em torno de projetos, programas e políticas.

De acordo com Kingdon (1995), a partir do reconhecimento de problemas, alternativas são definidas por especialistas no momento anterior ao processo decisório de modo que as mesmas afetam significativamente os resultados da composição da agenda.

Para Kingdon (1995), soluções são geradas em comunidades e flutuam num “caldo primitivo de políticas”, nesse caldo algumas ideias permanecem intactas, outras se combinam em novas propostas e outras são descartadas; Neste processo de seleção algumas ideias são elevadas ao topo e surgem como possibilidades para a efetiva consideração dos participantes do processo decisório.

França (2007) afirma que ocorre coordenação simultânea de ideias e alternativas, ou seja, ao serem lançadas pelos membros de determinadas comunidades, estas são aceitas e outras refutadas em um longo e complexo processo de coordenação política. Para o autor:

Ideias são lançadas pelos membros dessas comunidades em diversas oportunidades. Muitas delas são aceitas, outras refutadas; assim como há o fenômeno de coordenar uma às outras.

A origem dessas ideias pode ser considerada um tanto quanto randômica, entretanto o seu processo de escolha é lógico. Os critérios, que impõem certo padrão para as escolhas, incluem o fato de serem tecnicamente factíveis, terem congruência com os valores da comunidade e lograrem antecipar

futuros constrangimentos, incluindo constrangimentos orçamentários, aceitação do público e receptividade para os políticos. (FRANÇA, 2007, p. 50)

Com base nesses pressupostos partiremos para a descrição das APMs do PTP enquanto espaços de formação de alternativas e soluções no momento anterior a estabelecimento do processo decisório, tentando demonstrar como a partir da definição dos principais problemas para a ação governamental nas PPRs Regionais, ideias surgiram e passaram a compor a agenda governamental por meio dos mecanismos institucionais de planejamento e orçamento estadual.

De acordo com a matriz teórica do PTP, a segunda etapa do processo de participação levado a cabo pelo Governo do Estado teria como fundamento o aprofundamento do debate acerca de um modelo de desenvolvimento endógeno e de crescimento por meio da integração de atores institucionais e atores sociais a partir de um arranjo institucional participativo.

A partir das APMs do PTP o modelo de descentralização administrativa proposto pela administração estadual é firmado com base em princípios de participação e fluidez da informação na direção de um maior controle social e estabelecimento de parceria e articulação em redes.

O desenvolvimento regional e territorial seria pautado por um planejamento estadual negociado, compartilhando responsabilidades e o poder por meio de um mecanismo de controle social.

Essa etapa é marcada pelo intenso envolvimento de ambas as partes governo e sociedade civil organizada em todos os momentos que foram: da sensibilização, mobilização, definição de alternativas e atores que deveriam ser empoderados por meio dos Conselhos Regionais até a definição dos representantes do Conselho Estadual de Participação Popular, figurando como importantes articuladores e atores no campo político de decisão governamental.

Ganhava visibilidade em todos os municípios um dos princípios norteadores da nova administração estadual no ano de 2007 que era a implementação de um projeto político fundamentado na participação dos atores institucionais e sociais na definição e controle da agenda de políticas públicas.

Gerou-se por meio do PTP uma grande esperança, não somente quanto à mudança no planejamento estadual, mas também no que se refere à própria institucionalização do processo de participação, pois além de serem inclusas as

alternativas de políticas públicas em mecanismos legais de planejamento e execução orçamentários, fora também informado que o PTP seria institucionalizado enquanto um órgão da administração pública estadual.

Em suma, o PTP nessa etapa de debate e proposição de ideias e alternativas, figura como um importante mecanismo de articulação do desenvolvimento estadual, passa a ter um capital social e um poder de decisão sobre a agenda governamental consideráveis, bem como um capital político denso e difuso que se inteligentemente articulado e estruturado poderia firmar nas 12 regiões e nos 143 municípios do Estado um projeto político regional de cunho coletivo e participativo.

A tendência seria de alargamento das relações entre sociedade civil e instituições públicas, promovendo transparência e descentralização das decisões e da responsabilidade sob a gestão, minimizando conflitos potenciais.

O momento inicial de realização das APMs é marcado pela transição na gestão tanto da Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças, quanto na própria gestão do PTP. Segundo Kingdon mudanças no governo são importantes, pois podem elevar ou retirar itens da agenda, no caso das mudanças em curso no governo, foram propícias a elevação do PTP enquanto um importante mecanismo de mediação no processo de formação da agenda governamental.

Nesse momento o então Secretário de Planejamento, Orçamento e Finanças, Carlos Guedes de Guedes²³ é substituído pelo Secretário Adjunto de Governo, José Julio Lima²⁴ que passa a gerir a pasta.

Na gestão do PTP passa a assumir a então Diretora Geral da Escola de Governo do Estado do Pará Edilza Fontes²⁵ ocupando as responsabilidades do então Diretor de Planejamento da SEPOF Eduardo Lauande²⁶, a frente do PTP.

²³ Durante as eleições de 2006 foi um dos principais articuladores da campanha que levou a vitória de Ana Júlia Carepa do PT.

²⁴ Professor do Curso de Arquitetura e Urbanismo da UFPA, sendo reconhecido pela participação na discussão e implementação de Planos Diretores em vários municípios da Amazônia, era Secretário Adjunto da Secretaria de Governo, na época sob o comando de Cláudio Puty, militante do PT ligado a DS e atualmente Deputado Federal (PT-PA).

²⁵ Militante histórica do PT e na época uma das grandes articuladoras da Democracia Socialista, tendência interna do PT a qual a então Governadora Ana Julia é ligada. Foi Diretora Geral da Escola de Governo do Estado do Pará (EGPA) e ao assumir o PTP com a proposta de se tornar Superintendente do Planejamento Territorial Participativo, deixa a EGPA em julho de 2007 sob a direção da então Diretora de Desenvolvimento e Valorização de Pessoal Socorro Brasil, ligada ao Campo Majoritário do PT.

²⁶ Foi sociólogo e ex militante do campo de esquerda do PPS, na época não estava filiado a este partido, estando próximo do PT e da DS, saiu da Diretoria de Planejamento da SEPOF no ano de 2007, passando a integrar a equipe da EGPA.

A equipe de mobilização e administração do PTP era composta por aproximadamente 40 pessoas ligadas a tendências internas ligados ao PT que ocupavam cargos em regime de DAS.

A equipe técnica era composta por funcionários de carreira da SEPOF e assessores técnicos ligados a Secretaria de Estado de Integração Regional (SEIR) e Secretaria de Estado de Governo (SEGOV), responsáveis pela identificação de cenários regionais, pela análise dos resultados das PPRs e pela explanação dos mecanismos legais de planejamento estadual.

As APMs mobilizaram secretários, dirigentes de órgãos, assessores e técnicos de diversas áreas do Governo do Estado, além de uma grande infraestrutura logística para a qual foram disponibilizados cerca de R\$1.200.000,00²⁷ para a execução de todas as etapas viriam a formar a agenda governamental.

O principal objetivo das APMs era a definição de três demandas de cunho regional e/ou municipal e a eleição dos conselheiros que iriam compor os 12 Conselhos Regionais de participação popular na proporção de 01 conselheiro para cada 10 participantes nas regiões do Guamá, Rio Caeté, Rio Capim, Marajó, Tocantins, Lago de Tucuruí, Araguaia, Carajás, Baixo Amazonas, Tapajós e Xingu e na proporção de 1 conselheiro para cada 20 participantes na Região Metropolitana de Belém²⁸, tendo em vista uma suposta desproporção que esta poderia causar em relação as demais regiões. De acordo com Andrade e Fontes (2007):

De um modo geral, a participação popular nas Plenárias Regionais oscilou entre 3.000 a 4.000 pessoas, sendo que a participação por assembleias nos 143 municípios do Pará, variou entre 300 e 500 pessoas, considerando-se as especificidades regionais e o fato de que as APMs terem sido realizadas durante o mês de julho, período do tradicional veraneio de férias da população paraense. (ANDRADE e FONTES, 2007, p. 42)

As APMs eram divididas em três momentos: O primeiro, de apresentação do governo; O segundo, de apresentação, debate e votação de demandas com soluções e alternativas de políticas públicas; E o terceiro, de eleição dos conselheiros regionais.

²⁷ Os recursos aplicados nas primeiras etapas do PTP constavam do Programa de Gestão do Planejamento Governamental na Função de implementação do processo de elaboração, execução e avaliação dos instrumentos de planejamento que de acordo com a LOA 2007, possuía um montante total de R\$ 1.620.386,00 para gastos com pessoal, encargos sociais, investimentos e outras despesas.

²⁸ Tal critério foi adotado com o objetivo de garantir um equilíbrio na representação popular entre as regiões e levando em consideração o fato de que a densidade populacional da RMB é maior que a das demais regiões do Estado.

Quadro 04
Metodologia das Assembleias Públicas Municipais

	1º Momento	2º Momento	3º Momento
Objetivo	Apresentação dos Resultados das PPRs e Objetivos do Governo.	Apresentação de Propostas e Alternativas para o desenvolvimento local e regional e votação das 03 demandas.	Eleição dos Conselheiros Regionais.
Temas Debatidos	<ul style="list-style-type: none"> • Problemas elencados nas PPRs; • Visão e objetivos do Governo para a Região de Integração; • Explicações sobre os mecanismos legais de planejamento e orçamento estadual (PPA, LDO, LOA); • Apresentação dos Planos Diretores Municipais. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reunião dos participantes por grupo de interesse; • Formulação de ideias, propostas e alternativas para o desenvolvimento local/regional pelos participantes das APMs; • Apresentação das Propostas à Assembleia; • Votação das 03 demandas de políticas públicas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reunião dos participantes para formação de blocos políticos; • Apresentação dos candidatos a Conselheiro Regional; • Votação dos Conselheiros Regionais em lista aberta; • Apresentação e credenciamento dos Conselheiros Regionais junto a PTP.

Fonte: SEPOF/PTP

Nesse caso além da mobilização anterior a APMs, valia também a articulação da sociedade dentro da própria APMs, haja vista que se criou a possibilidade de que a execução das demandas seria independente da ordem nas quais estas foram eleitas.

Para além da mobilização da sociedade por meio do PTP, também em alguns municípios as Prefeituras Municipais participaram do processo de mobilização com o intuito de eleger prioridades de políticas públicas e conselheiros ligados a prefeitura do município. Entre as várias situações desse tipo destacamos as registradas nos município de Belém, Ananindeua e Moju, onde a maioria das demandas e dos conselheiros eram ligados à prefeitura municipal, em função da mobilização realizada pelos prefeitos desses municípios.

O resultado das votações das demandas está discriminado no Quadro 03 e foi dividida entre 05 Câmaras de Políticas Setoriais²⁹ ligadas a Secretaria de Estado de Governo.

²⁹ Ao assumir o Governo do Estado em 2007 a então governadora extinguiu as Secretarias Especiais de Governo e cria a Secretaria de Estado de Governo, onde estavam localizadas as seis Câmaras de Políticas Setoriais (Câmara da Política Setorial de Gestão; Câmara da Política Setorial de Infraestrutura e

Quadro 05
430 Demandas eleitas nas APMs por Programa do PPA e Câmara Setorial

PROGRAMA DO PPA 2008-2011	CÂMARA DA POLÍTICA SETORIAL	DEMANDAS
Caminhos da Parceria	Infraestrutura	77
Água Para Todos	Infraestrutura	66
Educação Pública Para Todos	Políticas Socioculturais	37
Resolutividade na Saúde	Políticas Sociais	37
Universidade Pública de Qualidade	Políticas Socioculturais	32
Saúde Essencial	Políticas Sociais	24
Modernização do Setor Agropecuário	Desenvolvimento Socioeconômico	23
Ordenamento Territorial	Desenvolvimento Socioeconômico	22
Eficiência e Qualidade na Gestão Municipal	Políticas Sociais/Infraestrutura e Transportes	18
Fortalecimento da Agricultura Familiar	Desenvolvimento Socioeconômico	16
Segurança para Todas e Todos	Defesa Social	14
Energia é Progresso	Infraestrutura e Transporte	11
Esporte Participativo	Políticas Socioculturais	09
Desenvolve Pará	Desenvolvimento Socioeconômico	08
Nossa Casa	Infraestrutura e Transporte	07
Sem Programa	Sem Câmara	06
Preservação da Memória, Identidade e Diversidade Cultural do Estado	Políticas Socioculturais	04
Desenvolvimento da Pesca e Aquicultura Sustentáveis	Desenvolvimento Socioeconômico	02
Inovação(Ciência e Tecnologia)	Desenvolvimento Socioeconômico	02
Programa de outro poder	Judiciário	02
Cultura PARÁ TODOS	Políticas Socioculturais	01
Fortalecimento da Agricultura Familiar e Modernização do Setor Agropecuário	Desenvolvimento Socioeconômico	01
Fortalecimento da Agricultura Familiar, Desenvolvimento da Pesca e Aquicultura e Renovação do Turismo	Desenvolvimento Socioeconômico	01
Fortalecimento da Agricultura Familiar, Modernização do Setor Agropecuário e Ordenamento Territorial	Desenvolvimento Socioeconômico	01
Geração de Oportunidade de Trabalho, Emprego e Renda	Desenvolvimento Socioeconômico	01
Gestão da Comunicação Governamental	Políticas Socioculturais	01
Gestão de Políticas Sociais	Políticas Sociais	01
Gestão do Planejamento Estratégico	Gestão	01
Proteção e Promoção dos Direitos Humanos	Defesa Social	01
Proteção Social Básica	Políticas Sociais	01
Renovação do Turismo Paraense	Desenvolvimento Socioeconômico	01
Total		430

Fonte: SEPOF/PTP/CSPM

O resultado da votação das demandas e alternativas de políticas públicas das APMs demonstra que 42% destas são ligadas ao setor de infraestrutura e transportes, sendo as demandas ligadas a esse setor eleitas na maior parte dos municípios como 1ª demanda. Entre as principais solicitações apresentadas estão à melhoria da malha

Transportes; Câmara Setorial de Políticas Sociais; Câmara da Política Setorial de Desenvolvimento Sociocultural; Câmara da Política Setorial de Defesa Social; Câmara da Política Setorial de Desenvolvimento Socioeconômico, que funcionaram como comunidades de especialistas responsáveis pela gestão de projetos, programas e políticas de governo.

rodoviária estadual e sistemas de abastecimento de água³⁰, energia elétrica rural, habitação e infraestrutura municipal por meio de obras ligadas à construção e recuperação de hospitais, asfaltamento urbano de cidades e obras de pequeno porte.

Os participantes apresentaram alternativas importantes ligadas a esses setores especialmente os ligados à área de transportes a exemplo de temas envolvendo rodovias importantes, como as PA-150 e 151 que interligam o sul e sudeste do Estado à região nordeste e metropolitana onde estão localizadas as principais vias de escoamento da produção.

Políticas públicas ligadas ao setor sociocultural ocuparam a segunda colocação entre as mais votadas com destaque para demandas ligadas a área da educação pública e expansão do ensino superior somando um total de 69 das 84 demandas eleitas. Os demais programas são ligados as áreas de cultura, esporte, lazer e comunicação social.

O setor de desenvolvimento socioeconômico soma 19% com 80 demandas eleitas, nesse setor se destaca a participação de pessoas ligadas ao mundo rural, uma vez que a maioria das demandas é ligada a este setor especialmente as de modernização do setor agropecuário, ordenamento territorial e agricultura familiar.

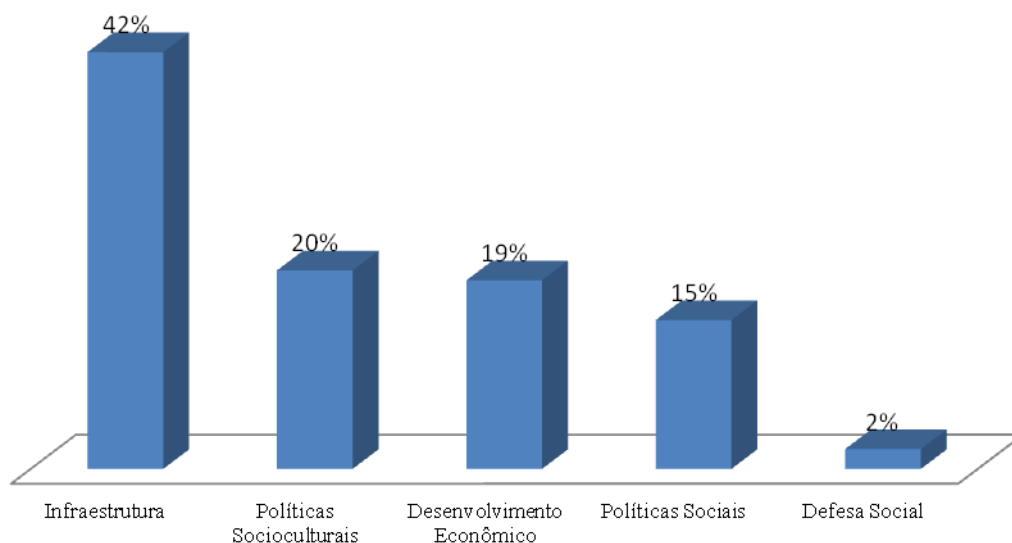
O que chama mais atenção ao lermos o perfil das demandas de políticas públicas ligadas ao mundo rural é o numero de demandas de patrulhas mecanizadas, estradas vicinais/ramais, regularização fundiária/ordenamento territorial, o que nos leva a conclusão de que a mobilização dos participantes ligados ao mundo rural é refletida nas APMs, demonstrando a sua identidade enquanto trabalhadores do campo, microprodutores e posseiros.

O setor de Políticas Sociais recebeu 15% do total de indicações, perfazendo 63 demandas, das quais 61 são ligadas a políticas de saúde pública, entre as principais demandas estavam a construção de hospitais regionais e programas de resolutividade na saúde.

Por fim, as demandas de defesa social, gestão e demandas que não foram inclusas no PPA 2008-2011 somaram cerca de 4% do total de demandas, com políticas voltadas especialmente para a proteção social e construção de delegacias.

³⁰ O Programa “Água para Todos” foi um dos principais programas do Governo Estadual na gestão da petista Ana Júlia Carepa, sendo uma das principais promessas de campanha no ano de 2006.

Gráfico 04
Percentuais de Demandas do PTP por Câmara Setorial



Fonte: SEPOF/PTP/CSPM

Podemos afirmar então, de acordo com a teoria dos fluxos, que existia uma conexão entre os problemas identificados na 1ª etapa com os problemas e alternativas propostos na 2ª etapa, onde tais políticas encontravam um contexto favorável, havendo oportunidade para que estas políticas viessem a ser implementadas

O último momento das APMs era a eleição dos Conselheiros Regionais de Participação popular que representariam os interesses municipais nos 12 Conselhos Regionais e teriam como função a eleição dos Conselheiros Estaduais, além do acesso ao Sistema de Controle Acompanhamento e Avaliação de Resultados³¹, assim como direito a voz e voto nos Conselhos Regionais.

Nesse caso as votações variaram entre os municípios, prevalecendo na maioria dos casos a votação por cédula e defesa dos candidatos e outros a indicação da classe política local na proporção de participantes conforme exposto acima.

A eleição dos conselheiros era dividida por segmentos na proporção de: 30% das vagas para movimentos sociais e populares, 20% para trabalhadores, 20% para

³¹ De acordo com Mesquita (2008) O Sistema de Controle, Acompanhamento e Avaliação de Resultados, se configura como um modelo organizacional de fiscalização de políticas públicas, que no Pará, agregaria em seu sistema aspectos teóricos e técnico-organizacionais, que levam em consideração aspectos sociais, políticos e econômicos, levando a inclusão digital e social em processo de controle social via web.

empresários, 20% para entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa, 10% para Organizações Não Governamentais e 10% para pessoas físicas³².

Quadro 06
Participantes das APMs x Conselheiros Regionais Eleitos e Natos x Conselheiros Estaduais Eleitos e Natos

Região	Part. APMs	Conselheiro (as)			População 2006	Conselho Estadual
		ELEITOS	NATOS ³³	TOTAL		
Araguaia	3718	404	30	434	365.745	4 (+2) ³⁴
Baixo Amazonas	2703	287	24	311	650.446	7 (+2)
Carajás	3308	356	24	381	481.270	5 (+2)
Guamá	4423	256	36	292	573.472	6 (+2)
Lago de Tucuruí	2378	251	14	265	344.717	3 (+2)
Marajó	2693	301	32	333	399.013	4 (+2)
Metropolitana	4250	223	10	233	2.086.906	10 (+2)
Rio Caeté	4679	263	30	293	443.402	4 (+2)
Rio Capim	6167	649	32	681	562.160	6 (+2)
Tapajós	929	110	12	122	235.781	2 (+2)
Tocantins	4142	436	22	458	648.257	6 (+2)
Xingu	1392	160	20	180	319.296	3 (+2)
Total	40782	3696	286	3983	7.110.465	60 (+24)

Fonte: SEPOF/PTP

Ao final das APMs o total de conselheiros eleitos e natos³⁵ foi de 3.983, ficando a região do Rio Capim com o maior número de conselheiros regionais. Ao dividirmos a votações pelas três macrorregiões do Estado do Pará, observamos uma grande disparidade³⁶ na distribuição de conselheiros, enquanto a região nordeste³⁷ do estado

³² LIMA, José Julio. As experiências das plenárias públicas do Planejamento Territorial Participativo. In: PARÁ, Governo do Estado. Caderno para reflexões. Belém: Paka Tatu, 2007, p. 36.

³³ Eram considerados Conselheiros Natos o Prefeito do Município e o Presidente da Câmara Municipal ou qualquer vereador por este indicado.

³⁴ Faziam parte do Conselho Estadual os Conselheiros Eleitos na proporção da população de cada região de acordo com os dados do IBGE e mais 02 conselheiros Natos, ou seja, 01 Prefeito e 01 Representante do Poder Legislativo da Região.

³⁵ Eram chamados de Conselheiros Natos o Prefeito e os representantes das Câmaras Municipais, pois não precisavam ser eleitos na APM.

³⁶ Tal disparidade é observada quando comparamos a população de cada região de acordo com dados do IBGE de 2006, com o número efetivo de conselheiros eleitos, a exceção da região metropolitana de Belém que possuía um critério diferenciado para a eleição dos conselheiros, haja vista a densidade populacional da região.

³⁷ A macrorregião do Nordeste do Pará engloba as microrregiões da Metropolitana, Tocantins, Guamá, Rio Caetés, Rio Capim e Marajó.

elegeu 2.290 conselheiros (58%), as regiões sul e sudeste³⁸ elegeram 1080 conselheiros (27%) e a região oeste³⁹ elegeu apenas 613 conselheiros (15%).

Ao refletir sobre a etapa de realização das APMS e a eleição de conselheiros regionais o então secretário de planejamento, orçamento e finanças faz o seguinte julgamento:

Os dados apresentados quanto à relação entre participação popular nas APMS e a população bruta do Estado, indicam sinais expressivos de legitimidades quantitativas destas plenárias. Considerando-se, no entanto, a relação com a população eleitoral, atesta-se um outro patamar: o da legitimidade qualitativa. Nesse patamar, pode-se inferir que a participação popular foi legítima e expressiva, tonando as APMS um fórum importante de exercício da democracia direta no PTP. (LIMA, 2007, p.35)

Após a realização das APMS as 430 demandas foram sistematizadas nas Câmaras Setoriais ligadas à Secretaria de Estado de Governo buscando avaliar a viabilidade técnica e as respectivas Secretarias e órgãos da administração que seriam responsáveis por cada uma das 430 demandas.

Foram anexadas a cada demanda um parecer técnico e a previsão de execução entre os anos de 2008, 2009, 2010 e 2011 os quais seriam apresentados nas reuniões dos 12 Conselhos Regionais de Participação Popular realizados no mês de agosto de 2007 e que seriam responsáveis pela aprovação das demandas que seriam incorporadas a LOA 2008 e pela eleição dos 60 Conselheiros Estaduais.

A importância das APMS, além de ser a etapa de maior densidade no debate de políticas públicas, diz respeito à identificação de atores locais, os quais, em tese, seriam empoderados em espaços públicos de participação popular, assim como a indicação de políticas públicas que passariam a compor a agenda governamental.

Por fim podemos afirmar que a conexão entre problemas e soluções se fez a partir do esforço de especialistas do governo em sistematizar os problemas da 1ª etapa e dos participantes das APMS em debater as propostas apresentadas pelo governo e propor alternativas de políticas públicas.

Conforme a teoria dos fluxos, podemos afirmar que tanto a 1ª quanto a 2ª etapa representam apenas que problemas foram identificados e alternativas foram propostas, entretanto estas sofreriam a interferência do fluxo político, até a sua implementação.

³⁸ A macrorregião do sul e sudeste do Pará engloba as microrregiões do Lago de Tucuruí, Carajás e Araguaia.

³⁹ A macrorregião do oeste do Pará engloba as microrregiões do Baixo Amazonas, Tapajós e Xingu.

2.3 - Instalação dos Conselhos Regionais e do Conselho Estadual de Participação e Controle Social: Definindo prioridades e alternativas para as políticas públicas do Planejamento Territorial Participativo.

O momento posterior à realização das APMs é marcado por um intenso debate dentro do Governo do Estado envolvendo as 430 demandas eleitas nos 143 municípios. O objetivo era avaliar a viabilidade técnica, orçamentária e política de cada uma destas demandas em aproximadamente 10 dias. Tais demandas foram sistematizadas pela equipe do PTP e da SEPOF e remetidas às Câmaras de Políticas Setoriais⁴⁰ que foram responsáveis pela coordenação das reuniões com as Secretarias e órgãos da administração estadual, com o intuito de elaborar os pareceres às propostas de políticas públicas.

De acordo com o modelo proposto por Kingdon, Baumgartner e Jones, esse momento representaria a formação das imagens das políticas públicas, elaboradas dentro das comunidades de especialistas do Governo que formularam soluções e alternativas de acordo com dados e informações específicas de cada problema. Para Gomide (2008) a formulação de soluções:

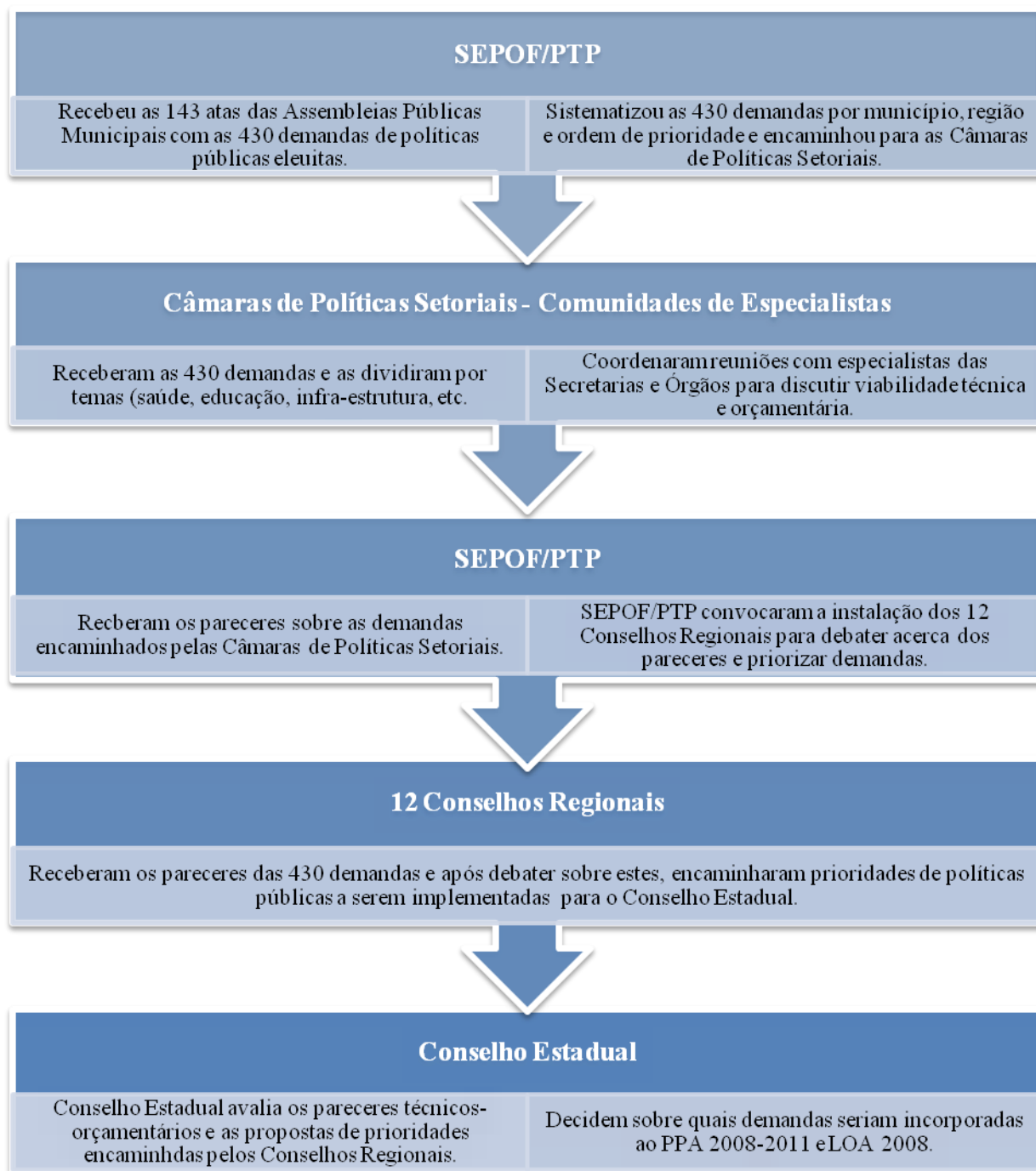
Depende dos especialistas da comunidade técnico científica que desenvolvem e apresentam diferentes propostas que serão selecionadas sob os critérios de viabilidade técnica, financeira (custos toleráveis) e política (aceitação pública). (GOMIDE, 2008, p.03)

Entre os principais temas que estavam em jogo durante as reuniões das comunidades de especialistas, destacaram-se os ligados aos compromissos de campanha eleitoral em 2006, especialmente os relativos a sistema de abastecimento de água, saneamento e resíduos sólidos, educação tecnológica e descentralização dos recursos da saúde por meio do "fundo a fundo"⁴¹. Assim o fluxo de problemas e alternativas seguiriam o seguinte caminho a partir da realização das 143 APMs:

⁴⁰ Câmaras ligadas a Secretaria de Estado de Governo.

⁴¹ Fundo a fundo da saúde em suma dizia respeito ao repasse de verbas do Governo do Estado diretamente as prefeituras do Estado por meio do Fundo Estadual de Saúde de forma regular e sem necessidade de convênio, aos moldes das transferências fundo a fundo do Fundo Nacional de Saúde.

Quadro 07
Fluxo das 430 demandas de políticas públicas eleitas nas 143 Assembleias Públicas Municipais do PTP



Fonte: SEPOF/PTP

Como podemos perceber as 430 demandas passam por um processo de avaliação técnica e orçamentária sob a coordenação das comunidades de especialistas do Governo, representadas pelas Câmaras de Políticas Setoriais da Secretaria de Estado de Governo.

Ao final das reuniões envolvendo secretários, dirigentes de órgãos, técnicos de secretarias e conselho de governo foram elaborados 12 relatórios regionais com o parecer técnico de cada uma das 430 demandas. Esses relatórios seriam debatidos na implantação dos 12 Conselhos Regionais que aconteceram de 17 a 20 de agosto de 2007.

Por determinação da então governadora do Estado, deveriam participar das reuniões dos conselhos regionais os Secretários de Estado, dirigentes de órgãos, coordenadores das câmaras de políticas setoriais, os agentes de integração regional ligados a SEIR e a equipe do PTP.

De acordo com o Projeto de Lei nº 01/2008⁴² apresentado pelo Poder Executivo à Assembleia Legislativa do Estado do Pará (ALEPA) os 12 Conselhos Regionais teriam como objetivo deliberar sobre as demandas municipais e regionais oriundas das PPRs e APMs.

Os membros dos conselhos regionais seriam os conselheiros e suplentes eleitos nas APMs, que possuíam mandato de 04 anos, além destes era facultada a participação dos prefeitos e representantes das Câmaras de Vereadores Municipais, considerados conselheiros natos. Entre as principais atribuições dos Conselhos Regionais, segundo o Projeto de Lei, estavam:

- I – hierarquizar as ações para as regiões de integração a partir de critérios definidos pelo Conselho Estadual de Participação Popular e Controle Social – CE, considerando as peculiaridades regionais;
- II – apoiar o Poder Executivo Estadual na elaboração dos Planos de Desenvolvimento das Regiões e do Plano de Desenvolvimento do Estado do Pará;
- III – emitir parecer, quando solicitado pelo Governo do Estado para efeito de execução;
- IV – incentivar, orientar e apoiar programas de novos empreendimentos nas regiões; e,
- V – emitir parecer a cada quadrimestre sobre a execução orçamentária e o relatório das atividades executadas nas regiões. (PL 01/2008)

⁴² O Projeto de Lei Nº 01/2008 que criava a Superintendência do Planejamento Territorial Participativo e instituía os 12 Conselhos Regionais e o Conselho Estadual de Participação Popular foi rejeitado pela ALEPA em 09 de junho de 2009.

Os 12 Conselhos Regionais funcionariam como uma espécie de “Câmara Baixa” em relação ao Conselho Estadual, haja vista que a decisão final era tomada pelos Conselheiros Estaduais com base nos relatórios das reuniões dos Conselhos Regionais.

Deste modo o Governo do Estado convocou os 3983 conselheiros regionais para a 1ª Rodada⁴³ de Reuniões dos Conselhos Regionais, na qual foram apresentados os relatórios com pareceres das demandas que foram amplamente debatidos entre Governo e sociedade.

No primeiro momento os conselheiros receberam um questionário sócio-político-econômico com o intuito de realizar um estudo sobre o “Perfil dos Conselheiros Regionais do PTP”. Juntamente com o questionário os conselheiros recebiam o “Relatório Regional de Demandas”, onde constavam as demandas eleitas pelos municípios de sua região com o respectivo parecer.

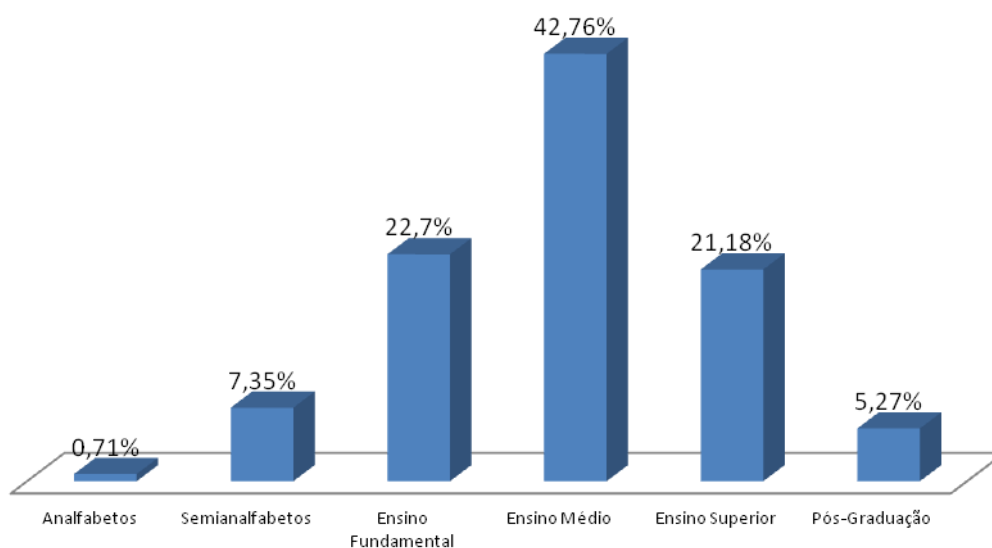
Primeiramente iremos descrever em linhas gerais o perfil político-partidário, participação em movimentos sociais, o gênero, a escolaridade e a ocupação dos conselheiros regionais que responderam ao questionário. O objetivo é identificar os atores que deveriam tomar decisões políticas referentes às demandas eleitas no PTP.

No que dizia respeito ao sexo dos conselheiros, os dados confirmam a predominância do sexo masculino, totalizando 65% do total de conselheiros, o número de conselheiras correspondia a 35%.

Quanto ao grau de escolaridade, dado considerado de suma importância para a qualificação das atividades do PTP, especialmente com relação a análise de pareceres técnicos, elaboração de propostas e participação em visitas técnicas de obras e serviços previstas para a função de conselheiro do PTP, havia uma predominância de conselheiros com ensino médio completo ou incompleto, conforme o Gráfico 04.

⁴³ As rodadas de reuniões dos Conselhos Regionais deveriam acontecer semestralmente com o objetivo de avaliar a atuação do governo, assim como o processo de implementação de políticas públicas decididas no PTP.

Gráfico 05
Grau de Escolaridade dos Conselheiros do PTP



Fonte: Banco de Dados dos Conselheiros do PTP.

No que diz respeito à situação no mercado de trabalho e ocupação dos conselheiros, dado considerado importante para a definição das datas para a realização de reuniões dos conselhos ou dos cursos de formação de conselheiros, temos que 51,04% afirmaram estar no mercado de trabalho formal, 28,75% conselheiros estavam no mercado informal, os demais somavam 16,09% conselheiros desempregados e outros 4,10% estavam aposentados. 1.106 conselheiros responderam acerca da sua ocupação, gerando 20 tipos diferentes de profissões ou ocupações, distribuídas por setor da economia, conforme o Quadro 08.

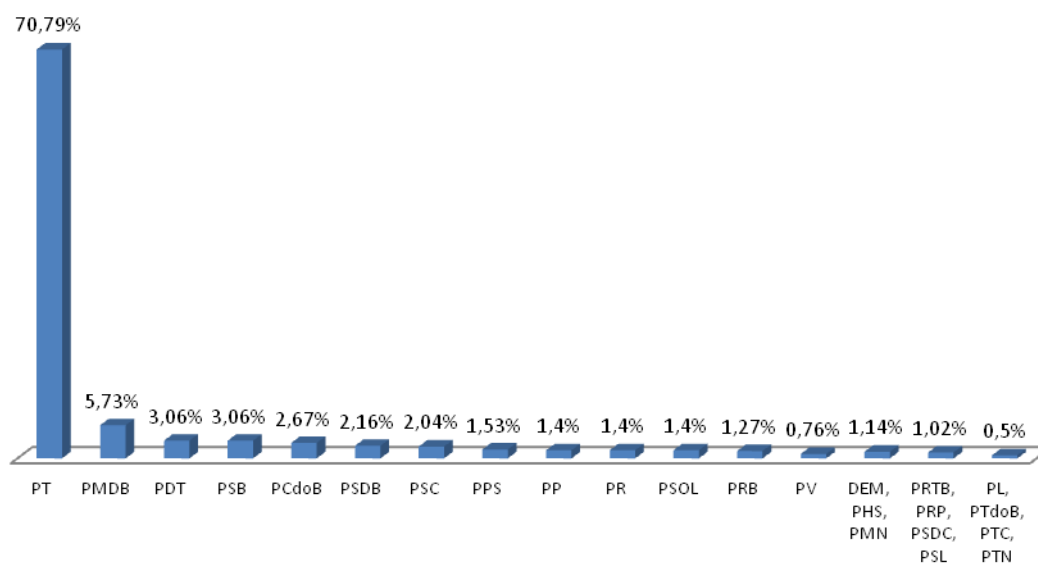
Quadro 08
Atividade profissional dos Conselheiros Regionais do PTP por setor da economia

Setor da Economia	Quantidade de Conselheiros	% Total
Setor Primário	324	29,29%
Setor Secundário	-	-
Setor Terciário	782	70,70%

Fonte: Banco de Dados dos Conselheiros Regionais do PTP.

Do ponto de vista das vinculações político-partidário podemos observar que havia uma grande predominância de conselheiros ligados ao Partido dos Trabalhadores (PT), dos 784 conselheiros que responderam ser filiados a algum partido político, cerca de 70% eram ao filiados ao PT, o que indica que os participantes mobilizados, no geral poderiam estar ligados aos mobilizadores e eram simpatizantes do governo.

Gráfico 06
Conselheiros Regionais do PTP por Partido Político



Fonte: Banco de Dados de Conselheiros do PTP.

Outro dado importante diz respeito à participação em movimentos sociais, nesse ponto 1.438 conselheiros responderam e destes 87,62% afirmaram participar de movimentos sociais, apenas 12,37% responderam não participar.

Após o preenchimento dos dados com o perfil dos conselheiros era dado início ao segundo momento da reunião que era conduzido pelos representantes do Governo do Estado, que apresentavam os pareceres técnicos de cada demanda de forma detalhada, que constava no “Relatório Regional de Demandas”.

Nessa etapa foram apresentados os dados estatísticos, orçamentários, de viabilidade técnica e políticos, elaboradas nas comunidades de especialistas do Governo do Estado. Com base no modelo proposto por Baumgartner e Jones (1991;1993), podemos afirmar que neste momento foram apresentadas as imagens que o governo construiu a partir das políticas públicas decididas no PTP, para os autores:

Policy Images são uma mistura de informações empíricas e apelos emotivos. Essas imagens são, com efeito, a primeira informação para o processo de formulação de políticas públicas. O conteúdo factual de qualquer política ou programa pode ter muitos aspectos diferentes, podendo afetar pessoas diferentes de diferentes formas. Quando uma única imagem é amplamente aceita e recebe suporte da política, é geralmente associada a um monopólio da política bem sucedida. Quando existe divergência sobre a maneira correta de descrever ou entender uma política, os proponentes podem se concentrar em um conjunto de imagens, enquanto seus opositores se referem a um conjunto diferente de imagens. Por exemplo, quando a imagem da energia nuclear civil estava sendo associada ao progresso econômico e conhecimentos técnicos, suas políticas tipificavam o monopólio da política. Quando os opositores levantaram imagens de perigo e degradação ambiental o monopólio da política nuclear passou a desmoronar. (BAUMGARTNER E JONES, 1991, 1993, pp. 59-82, apud SABATIER, 2006, p. 11)⁴⁴

Assim os pareceres técnicos e orçamentários representavam a imagem que cada uma das demandas do PTP representava para o Governo, ou seja, como as comunidades de especialistas interpretou e atribuiu a cada demanda uma marca, programa e orçamentos próprios, caberia aos conselheiros regionais acatar ou não tais imagens.

Com esse intuito após a apresentação das demandas de cada município e/ou região era aberta uma rodada de 03 ou 05 inscrições para manifestações dos conselheiros regionais sobre os pareceres com a aprovação, ou não, destes e a indicação de prioridade e/ou urgência para a execução de cada demanda.

⁴⁴ No original: *Policy images are a mixture of empirical information and emotive appeals. Such images are, in effect, information—grist for the policymaking process. The factual content of any policy or program can have many different aspects, and it can affect different people in different ways. When a single image is widely accepted and generally supportive of the policy, it is usually associated with a successful policy monopoly. When there is disagreement over the proper way to describe or understand a policy, proponents may focus on one set of images while their opponents refer to a different set of images. For example, when the image of civilian nuclear power was associated with economic progress and technical expertise, its policymaking typified a policy monopoly. When opponents raised images of danger and environmental degradation, the nuclear policy monopoly began to collapse.*

Ao final das reuniões dos CRs foram eleitos os Conselheiros Estaduais de Participação Popular por região de acordo com o critério populacional. Nesse momento as articulações políticas eram intensas e refletiam além dos interesses dos conselheiros regionais, os interesses dos representantes do Governo do Estado e de prefeituras presentes nas reuniões, haja vista que estes participaram ativamente da eleição dos conselheiros estaduais.

O Conselho Estadual de Participação Popular e Controle Social (CE) representaria a instância superior de decisão acerca das demandas eleitas nas APMs do PTP, funcionando como uma espécie de Câmara Alta no processo de participação popular no Pará, expressando segundo Lima “o grau de democracia representativa presente na metodologia deste processo” (LIMA, 2007, p. 38).

A composição do Conselho Estadual foi feita a partir de quatro critérios:

1. Indicação de 16 membros da administração estadual com cargos de Secretário de Estado ou dirigente de órgãos públicos⁴⁵ a critério da Governadora do Estado, que também presidiria o Conselho Estadual;
2. A indicação de 01 representante da ALEPA feita pelo Presidente da Casa;
3. A terceira pela livre indicação de três representantes da sociedade civil organizada ligados a Central Única do Trabalhadores (CUT), Federação das Indústrias do Estado do Pará (FIEPA) e Ordem dos Advogados do Brasil (OAB);
4. A eleição de 12 representantes das Prefeituras Municipais, 12 representantes das Câmaras Municipais, 43 representantes de movimentos sociais/populares, de trabalhadores e ONGs e 17 representantes de empresários, entidades profissionais, acadêmicas e pesquisa e pessoas físicas. Estes seriam eleitos nas 12 reuniões dos Conselhos Regionais realizadas em agosto de 2007.

Feita a composição do Conselho Estadual, um dado interessante chama a atenção no caso da composição do Conselho Estadual de Participação Popular do PTP, a grande maioria dos conselheiros, tanto os indicados, quanto os eleitos eram filiados ou eram próximos ao Partido dos Trabalhadores conforme o Quadro 09.

⁴⁵ Os representantes do Governo do Estado foram indicados de acordo com as demandas eleitas nas APMs, ou seja, as secretarias e órgãos que tivessem demandas de políticas públicas eleitas nas APMs do PTP deveriam compor o Conselho Estadual, tendo como principal função oferecer relatórios técnicos acerca das demandas, além destes também compunham o CE os SEGOV, SEIR, SEPOF e Casa Civil.

Quadro 09
Distribuição Partidária dos Conselheiros Estaduais do PTP

Representação de qual segmento no Conselho Estadual	Indicado ou Eleito	Distribuição Partidária
16 Representantes do Governo do Estado	Indicado	16 - PT
1 Representante da ALEPA	Indicado	1 - PT
3 Representantes da Sociedade Civil Organizada	Indicado	Livre indicação
12 Prefeitos	Eleito	4 - PT 4 - PMDB 1 - PSDB 1 - PMN 1 - PRP 1 - PP
12 Vereadores	Eleito	9 - PT 1 - PSDB 1 - PTB 1 - PRP
43 Representantes de movimentos sociais e populares, trabalhadores e ONGs.	Eleito	26 - PT 17 - Não informaram a filiação partidária
17 Representantes dos empresários, entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa, pessoas físicas.	Eleitos	11 - PT 1 - PR 5 - Não informaram filiação partidária.

Fontes: Tribunal Regional Eleitoral; Banco de Dados dos Conselheiros Regionais do PTP; Perfil dos Conselheiros Estaduais do PTP.

Como podemos observar 67 Conselheiros Estaduais eram ligados ao PT, enquanto que apenas 11 eram ligados a outros partidos, 22 não declaram sua filiação partidária.

O tempo de mandato dos Conselheiros Estaduais era de 04 anos, não sendo os seus representantes remunerados e caberia ao Governo do Estado os custos logísticos para a realização das reuniões do CE, as quais deveriam ser realizadas a cada 06 meses na capital do Estado.

Desse modo o governo contava com o apoio da ampla maioria dos conselheiros estaduais, tendo grande capacidade de articulação e mobilização destes.

Realizado no dia 28 de agosto de 2007, o primeiro CE reuniu 87%⁴⁶ dos 105 representantes, para debater a respeito dos pareceres técnicos das 430 demandas eleitas nas APMs realizadas pelas Câmaras Setoriais ligadas a SEGOV, em conjunto com as secretarias e órgãos da administração pública e aprovadas nos CRs. Caberia aos Conselheiros Estaduais, dar o parecer final sobre as demandas apresentando alterações de tipo substitutiva, inclusiva, redutiva, de correção no texto da demanda ou de alteração na ordem da prioridade da demanda.

⁴⁶ Ata da 1ª Reunião do Conselho Estadual de Participação Popular.

Em um segundo momento seriam aprovadas demandas que deveriam ser incluídas na Lei Orçamentária Anual de 2008 e as alternativas para o Controle Social destas demandas. Por fim seriam aprovadas as alterações que deveriam ser incluídas ao PPA 2008-2011 e marcado o mês para a próxima reunião do CE.

O resultado do primeiro ponto de pauta está sistematizado no Quadro 05, onde podemos perceber que após a explanação técnica dos secretários de Estado e dirigentes de órgãos a respeito dos pareceres técnicos de cada demanda, a maioria destas foi acatada havendo uma média de 74% de aprovação, sendo a região do Tocantins a que obteve a maior média de aprovação, de 88%, e a região da Araguaia, com menor média, de 56%.

Quadro 10
Avaliação das 430 demandas eleitas nas APMs pelo Conselho Estadual por Tipo de Parecer

Regiões	TIPO DE PARECER DO CONSELHO				
	Demandas da Região	Favorável	Não Favorável	Parcialmente Favorável	Indefinido
Metropolitana	15	11	2	1	1
Tocantins	33	29	3	0	1
Guamá	54	44	3	7	0
Rio Caeté	45	37	0	5	3
Rio Capim	48	39	7	2	0
Marajó	48	38	2	2	6
Lago de Tucuruí	22	13	4	5	0
Carajás	36	28	2	6	0
Araguaia	45	25	5	11	4
Baixo Amazonas	36	26	5	0	5
Tapajós	18	11	2	0	5
Xingu	30	25	2	2	1
Total de Demandas Debatidas no Conselho Estadual				430 demandas	

Fonte: Ata do Conselho Estadual Realizado em 28/08/2007.

A média de rejeição aos pareceres técnicos apresentados foi de 9%, obtendo o maior índice de rejeição de demandas a região do Lago de Tucuruí.

A média de demandas parcialmente aprovadas ou indefinidas variou entre 9% e 7%, obtendo seus maiores índices nas regiões do Araguaia que aprovou parcialmente apenas 24% das suas demandas e 28% de indefinidos na região do Tapajós, maior prejudicada na reunião do Conselho Estadual em função da ausência de 02 dos seus 04 representantes.

Sob o ponto de vista da decisão quanto às alterações no corpo das demandas realizadas pelo Conselho Estadual, observamos que 43 das 430 demandas foram alteradas, representando 10% do total.

Em sua grande maioria foram realizadas alterações de tipo substitutiva, ou seja, a partir da constatação da inviabilidade técnica, orçamentária ou de jurisdição de determinada demanda, caberia aos conselheiros estaduais a sugestão de uma nova demanda, nesse caso a média de substituição de demandas foi de 26%⁴⁷, onde as regiões do Rio Caeté e Araguaia apresentaram 100% de substituição das demandas relativas às suas regiões que se enquadravam nos quesitos de inviabilidade.

As alterações de tipo inclusivas, eram aquelas onde os conselheiros, a partir da apresentação feita sobre a demanda de sua região, poderiam apresentar a inclusão de algo a mais, por exemplo, em demandas que solicitavam “Construção de Hospital Municipal” o CE poderia propor a inclusão de outras demandas relativas ao tema alterando nesse caso o aspecto geral.

A partir da inclusão, a demanda passaria a ter o seguinte texto “Construção e equipamento de Hospital Municipal e contratação de médicos”. A média de proposição de demandas de tipo inclusiva foi de 2% sendo proposta apenas pelas regiões do Baixo Amazonas e Guamá.

Nas alterações de tipo redutivas acontecia o contrário das de tipo inclusiva, nesse caso o CE se via na situação de ter que aprovar a redução do caráter geral de uma demanda com a finalidade de viabilizar a execução. Este tipo de alteração aconteceu em apenas 01 das 43 demandas, na região do Carajás, com a finalidade de alcançar o atendimento de uma demanda referente à ampliação e recuperação do sistema de abastecimento de água existente em Bom Jesus do Tocantins e que atenderia a 7.000 habitantes.

Nas demandas de alteração do texto, acontecia a correção por meio de destaque, nesses casos o conteúdo geral da demanda não poderia ser alterada, ocorrendo apenas alteração de coerência e coesão para uma maior clareza da solicitação, estas tiveram uma média de 7% alcançando 80% de alterações desse tipo na região do Baixo Amazonas.

Por fim, as alterações na ordem de prioridade da demanda, nesses casos o CE poderia alterar a ordem de prioridade na qual determinada demanda foi eleita nas

⁴⁷ Nesse caso o universo analisado são de 43 demandas.

APMs, tendo uma média de 4% de alteração, concentradas na região do Carajás nos municípios de Eldorado dos Carajás e Piçarra, conforme a solicitação dos Conselheiros Regionais⁴⁸.

Quadro 11
Avaliação das 430 demandas eleitas nas APMs pelo Conselho Estadual por Tipo de Alteração

Regiões	TIPO DE ALTERAÇÃO DO CONSELHO					
	Demandas da Região	Substitutiva	Inclusiva	Redutiva	Correção textual	Alteração na ordem de prioridade
Metropolitana	15	0	0	0	0	0
Tocantins	33	0	0	0	0	0
Guamá	54	8	1	0	3	0
Rio Caeté	45	8	0	0	0	0
Rio Capim	48	0	0	0	0	0
Marajó	48	0	0	0	0	0
Lago de Tucuruí	22	0	0	0	0	0
Carajás	36	4	0	1	0	4
Araguaia	45	8	0	0	0	0
Baixo Amazonas	36	0	1	0	4	0
Tapajós	18	0	0	0	0	0
Xingu	30	0	0	0	0	0
Total	430	28	2	1	7	4
Total de Demandas Alteradas						43 demandas

Fonte: Ata do Conselho Estadual realizada em 28/08/2007.

A partir da aprovação das 430 demandas o segundo momento na reunião do 1º Conselho Estadual de Participação Popular era de discussão e tomada de decisão quanto às demandas de políticas públicas que deveriam ser inclusas na Lei Orçamentárias de 2008.

Nesse momento importava para além dos fatores técnicos e de viabilidade, os critérios propriamente políticos, pois como ficou claro na exposição acima, estavam em jogo tanto os interesses dos Conselheiros Estaduais, quanto os interesses do Governo do Estado.

Nesse caso deveriam ser definidos programas e as respectivas secretarias e órgãos responsáveis pela execução de cada demanda e alternativa.

A partir do momento em que foram definidas as diretrizes do PPA 2008-2011 e o modo como o PTP seria envolvido nesse processo, coube à tomada de decisões dentro da arena participativa quanto à inclusão do que havia sido decidido no PTP na agenda

⁴⁸ Ata da Reunião do Conselho Estadual do Carajás.

governamental por meio de dois mecanismos importantes o PPA 2008-2011 e a LOA 2008.

O resultado dos debates levou à inclusão de 267 demandas eleitas nas APMs e aprovadas na 1ª Reunião do Conselho Estadual na Lei Orçamentária de 2008 (LOA-2008), onde todas as 12 regiões e os 143 municípios teriam suas reivindicações, propostas e alternativas encaminhadas, cabendo, entretanto, aos conselheiros em conjunto com os responsáveis pela gestão do PTP o controle social do processo que iria desde a inclusão na agenda de governo, até a implementação e a avaliação do processo.

A divisão das 267 demandas foi feita em 18 programas do PPA 2008-2011 e consequentemente da LOA 2008, entre diversas ações e metas de ambos. Ficaria por meio da logomarca do PTP, os programas e ações onde tais demandas seriam priorizadas.

O Quadro 12 mostra de forma sucinta o resultado da tomada de decisão do Conselho Estadual, identificando, os 18 programas, a quantidade de regiões e municípios atendidos pelos mesmos e as secretarias responsáveis.

Quadro 12
Programas da Lei Orçamentária Anual 2008 onde foram inclusas demandas aprovadas pelo Conselho Estadual do PTP

PROGRAMA DO PPA 2008-2011	REGIÕES ATENDIDAS POR PROGRAMA	MUNICÍPIOS ATENDIDOS POR PROGRAMA	ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS
Água para Todos	12	50	SEDURB, SESPA, COSANPA
Bolsa Trabalho	01	01	SETER
Caminhos da Parceria	12	52	SETRAN, SEPE
Campo Cidadão	01	01	SAGRI
Cultura Para Todos	01	01	SECULT
Desenvolve Pará	04	04	SEPOF
Desenvolvimento da Pesca e Aquicultura	01	01	SEPAQ
Educação Pública Para Todos	10	24	SEDUC, UEPA
Eficiência na Qualidade da Gestão Municipal	03	03	SEDURB, CEASA
Energia é Progresso	04	06	SEIR
Esporte Participativo	06	08	SEEL, SEPOF
Fortalecimento da Agricultura Familiar	08	30	SAGRI, EMATER
Modernização do Setor Agropecuário	05	08	SAGRI, SEPOF, CEASA
Ordenamento Territorial	08	15	SEDURB, SEPE, ITERPA
Resolutividade na Saúde	06	11	SESPA
Saúde Essencial	09	14	SESPA
Segurança Pública Para Todos	08	13	PC, PM
Universidade Pública de Qualidade	09	15	UEPA

Fonte: Relatório do Conselho Estadual - SEPOF/PTP.

O momento de reunião do Conselho Estadual dentro do modelo de múltiplos fluxos representa o momento final do fluxo de identificação de problemas e proposição de alternativas e dá início ao fluxo político, o qual segundo Kingdon possui regras de funcionamento próprio.

Ao definir prioridades e aprovar demandas que seriam inclusas nos mecanismos legais de planejamento estadual (PPA, LDO, LOA), entendemos que é dado início ao processo de implementação, haja vista que problemas e alternativas foram identificados e debatidos tanto pela sociedade civil, quanto por membros e comunidades de especialistas do Governo.

A partir desse momento novas coalizões são formadas, processos de barganhas e negociação política são estabelecidos, atores com poder de veto individual e coletivo passam a atuar dentro do jogo político de modo que o processo pode ou não obter sucesso.

Nessa 1ª etapa do PTP foram formadas imagens das políticas públicas, a partir das promessas realizadas durante o período eleitoral, é reforçada a imagem de determinados programas de governo, a exemplo do programa “Água para Todos” e “Caminhos da Parceria”.

Caberia às instituições políticas absorver o amplo processo de participação popular levado a cabo no ano de 2007, bem como a expectativa de "mudança" que se criou.

Tudo indicava que isso seria possível a partir da sinergia criada entre governo e sociedade, entretanto, apesar das muitas experiências exitosas de participação popular experimentadas, especialmente no Brasil, a experiência do PTP do Pará nos revela um quadro de disputas internas, o qual pode ter levado a desestruturação do processo dentro do próprio poder executivo, o que comprova o modelo de Kingdon (1995, 2003) de que competições entre departamentos do governo podem levar ao crescimento, impasse ou paralisia de políticas públicas.

Desse modo, embora supostamente houvesse condições positivas para o acesso à agenda governamental das decisões tomadas durante essa primeira etapa, o que se observou foi um recrudescimento da máquina burocrática e a presença de atores com poder de veto no alto escalão do governo dentro do fluxo político, tema do próximo capítulo.

CAPÍTULO 03 - O FLUXO POLÍTICO E O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO PLANEJAMENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO.

No presente capítulo iremos analisar o momento de implementação das políticas públicas decididas no PTP, destacando as avaliações feitas sobre este processo e os fatores oriundos do fluxo político, que foram capazes de influenciar sobre o seu rumo ao longo dos anos de 2008 e 2009.

Destacamos o processo eleitoral de 2008 como um dos fatores, que levou à reorganização do jogo político, com o reposicionamento de atores com poder de veto institucional na administração estadual e que culminou com um processo de mudanças na gestão do PTP, conduzindo-o a um processo de reconfiguração, em função do desgaste acumulado, da não implementação de políticas públicas decididas no PTP e da não aprovação do Projeto de Lei da SPTP em 2009.

3.1 - O processo de implementação de políticas públicas e a primeira avaliação do Planejamento Territorial Participativo.

Como já foi destacado, formular e implementar políticas envolve conceitos importantes em termos de análise de políticas públicas. De um lado temos um problema que envolve instituições políticas e gestões públicas, onde regras se estabelecem de maneira formal e informal e são capazes de influenciar na efetiva capacidade de tomar decisões, conduzindo à análise do funcionamento institucional, ou seja, que atores têm poder e quais regras incidem sobre o desempenho governamental.

Por outro lado temos a análise do ponto de vista processual, que parte do pressuposto simples de que formular e implementar políticas públicas diz respeito a atingir determinados grupos de cidadãos, causando impactos no curto, médio e longo prazo, havendo um complexo de relações que envolvem formuladores e implementadores de políticas públicas em um cenário imprevisível e sujeito a mudanças e renegociações.

No caso do PTP o processo de implementação das políticas públicas obedeceu a normas de caráter formal a partir do momento em que 100% das demandas eleitas nas APMs foram inclusas de maneira adaptada, aos mecanismos de planejamento estadual

PPA e LOA. Somadas a estas, temos que grande parte desse processo obedeceu a normas de caráter informal, haja vista a falta de norma jurídica que regulamenta-se as ações e decisões do PTP enquanto ente da administração pública estadual.

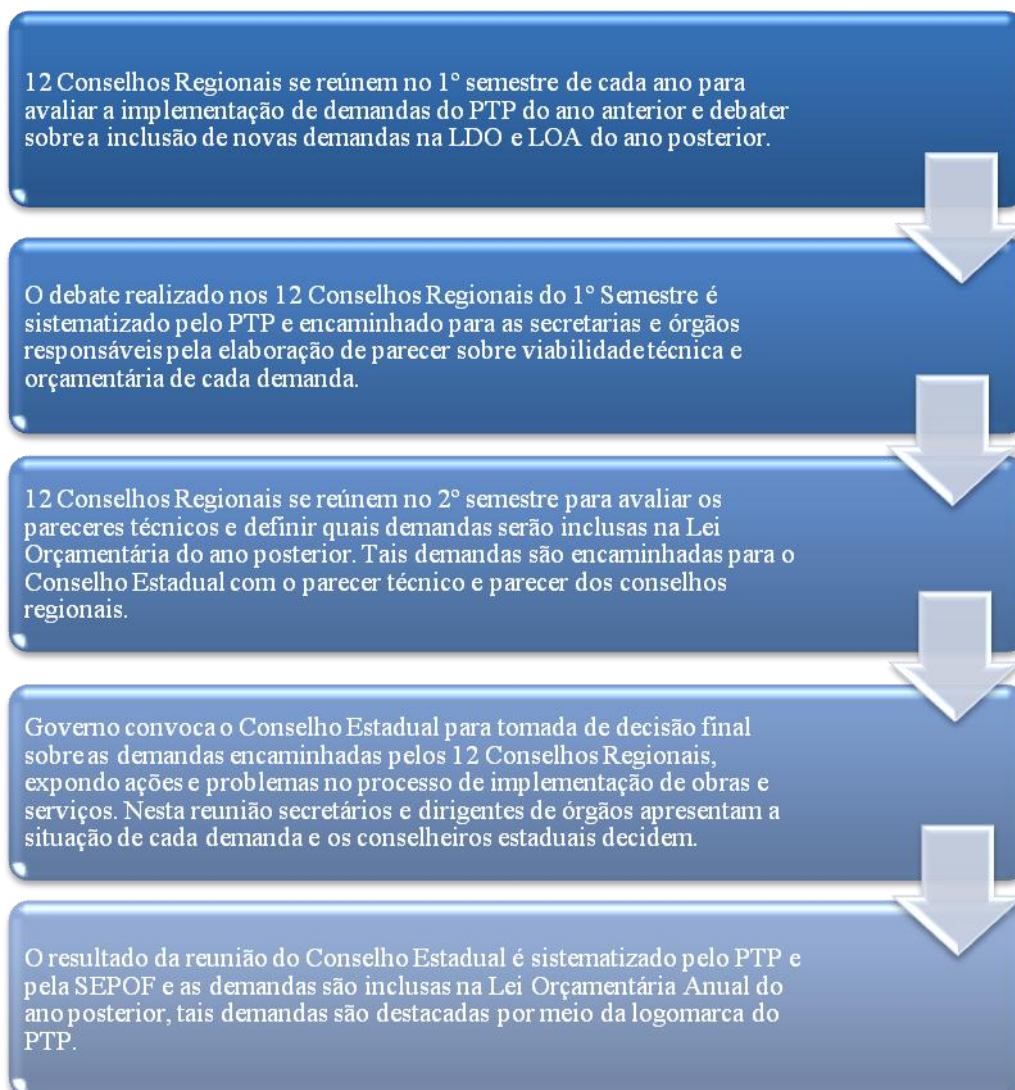
Nessa seção analisaremos sob que condições se estabeleceu o Governo do Estado do Pará, ou seja, o quão concentrado ou disperso estava o poder governamental, que atores tinham o poder efetivo de impingir decisões capazes de influenciar nos rumos no fluxo político e na gestão ao ponto de atingir resultados satisfatórios junto à população e aos cidadãos.

Cabe ressaltar que a análise da implementação das políticas públicas decididas nos fóruns do PTP não será feita em sua totalidade, mas sim do ponto de vista da matriz teórica (postulados, princípios, objetivos, metas, etc.) com o qual este foi formulado⁴⁹.

Do ponto de vista formal as decisões tomadas no PTP seriam inclusas nos mecanismos legais de planejamento estadual PPA, LDO e LOA, obedecendo o fluxo descrito no Quadro 13.

⁴⁹ Como ficou claro, anteriormente o PTP envolvia grande parte da administração pública estadual, bem como grande parte dos programas de governo, desse modo uma análise pormenorizada de cada um das políticas públicas decididas exigiria um grande esforço de pesquisa, a qual poderá ser desenvolvida por outros trabalhos nessa área, assim optamos metodologicamente pela análise geral de dados quantitativos e a qualificação de outros dados relevantes de acordo com a matriz teórica do PTP.

Quadro 13 Fluxo Anual do Planejamento Territorial Participativo



Fonte: SEPOF/PTP.

As demandas do PTP incluídas nos mecanismos legais de planejamento eram destacadas por meio da inclusão da logomarca do PTP em todos os programas ou ações dos órgãos da administração estadual, especificando, de acordo com o mecanismo de planejamento estadual, o grau de envolvimento territorial e financeiro que deveria ser priorizado com ações decididas nos conselhos do PTP, como podemos observar na Figura 04.

Figura 04

Demonstrativo do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social destinado ao programa "Água para Todos" (SEDURB) com o destaque de ações de saneamento básico urbano decididas nos conselhos do PTP

GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
PROGRAMA DE TRABALHO

Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Regional

07101 Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Regional

R\$ 1,00

Programa Função / Subfunção Projeto-Atividade / Operações Especiais	E S F	M O D	F T E	TOTAL	Pessoal e Encargos Sociais	Juros e Encargos Dívida	Outras Despesas Correntes	Investi- mentos	Inversões Financeiras	Amortiza- ção da Dívida	Reserva de Contingência
1227 ÁGUA PARA TODOS				55.520.648	0	0	2.938.130	52.582.718	0	0	0
17-Saneamento / 511-Saneamento Básico Rural											
1933 Ampliação do Sistema de Abastecimento de Água Urbana, Rural e ou Ribeirinha				500.000	0	0	0	500.000	0	0	0
	F	90	0101	500.000	0	0	0	500.000	0	0	0
Objetivo: Elevar o nível de atendimento dos serviços de abastecimento de água para a população menos assistida e/ou áreas de maior concentração populacional											
Produto: Ligação Implantada Qde.: 50 Un											
17-Saneamento / 512-Saneamento Básico Urbano											
1871 Ampliação de Sistemas de Abastecimento de Água				33.391.218	0	0	1.804.695	31.586.523	0	0	0
	F	90	0101	2.158.500	0	0	1.804.695	353.805	0	0	0
	F	90	0106	26.359.136	0	0	0	26.359.136	0	0	0
	F	90	0130	1.079.572	0	0	0	1.079.572	0	0	0
	F	90	4121	1.094.010	0	0	0	1.094.010	0	0	0
	F	90	6121	2.700.000	0	0	0	2.700.000	0	0	0
Objetivo: Elevar o nível de atendimento dos serviços de abastecimento de água para a população do Estado.											
Produto: Ligação Implantada Qde.: 14.200 Un											
1865 Implantação de Sistemas de Abastecimento de Água - PARÁ URBE				3.210.000	0	0	210.000	3.000.000	0	0	0
	F	90	0131	2.000.000	0	0	0	2.000.000	0	0	0
	F	90	2129	1.210.000	0	0	210.000	1.000.000	0	0	0
Objetivo: Implantar novos sistemas de abastecimento de água em áreas urbanas e rurais.											
Produto: Ligação Implantada Qde.: 300 Un											

Fonte: Lei Orçamentária Anual 2009. Disponível em: http://www.sepof.pa.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=68&Itemid=77. Acesso em: 22/03/2009.

Assim, políticas públicas decididas nas APMs do PTP deveriam ser debatidas semestralmente nos Conselhos Regionais e anualmente no Conselho Estadual de Participação Popular sob o ponto de vista da inclusão de novas demandas nas Leis Orçamentárias Anuais, bem como da avaliação da implementação dos anos anteriores.

O ponto que chama a atenção nessa etapa do *policy-making* diz respeito ao longo processo de negociações e mudanças de rumo em função do fluxo político, ou seja, por mais que tais demandas houvessem sido inclusas no PPA e nas LOAs e detalhadas em níveis territoriais e orçamentários, nenhum texto legal envolvendo o planejamento estadual seria capaz de cobrir todas as contingências políticas, desta forma, caberia ao governo a gestão de um processo marcado pela imprevisibilidade delineados no campo da política. Para Cunha (2001) este processo é caracterizado por:

Um conjunto complexo de relações entre formuladores e implementadores, e entre implementadores situados em diferentes posições na máquina governamental, cujas vontades, interesses, lealdades e concepções ideológicas dificilmente são inteiramente coincidentes. (CUNHA, 2001, p. 1)

Assim, por determinação da Governadora do Estado do Pará, foi constituída junto à Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças a equipe responsável pela gestão do PTP, a qual viria a se tornar Superintendência do PTP, por meio de Projeto de Lei enviado a Assembleia Legislativa do Estado do Pará.

Tal equipe seria nomeada pela Casa Civil da Governadoria do Estado do Pará e composta por indicações de secretários e deputados estaduais de diferentes tendências do PT e seria dividida em duas grandes equipes, a primeira concentrada na sede da SEPOF e composta por técnicos e assessores especiais da governadoria do Estado e a outra composta por agentes regionais distribuídos pelas 12 regiões do Estado.

O primeiro passo dado rumo à implementação das políticas públicas após a aprovação da Lei Orçamentária de 2008 pela ALEPA se deu de duas maneiras, a primeira por meio da construção de alternativas viáveis a serem implantados junto às comunidades de especialistas e a segunda pela construção de arenas de negociação junto aos empreendedores de políticas, os quais segundo Kingdon são responsáveis pela articulação dos fluxos de problemas, alternativas e política, observando possíveis recombinações de temas e agenciando ideias. Para Kingdon (1995):

Empreendedores de políticas não deixam a consideração de suas propostas de estimacão a um acidente. Em vez disso, eles empurram para a consideração de várias maneiras e em muitos fóruns. No processo de recombinação política de desenvolvimento (o acoplamento dos já familiares elementos) é mais importante do que a mutação (o aparecimento de novas formas). Assim,

empreendedores, pessoas que agenciam e ideias, são mais importantes que os inventores. Porque recombinação é mais importante do que invenção, não pode haver "nenhuma coisa nova debaixo do sol", ao mesmo tempo que pode haver mudança dramática e inovação. Há uma mudança, mas envolve a recombinação de já conhecidos elementos. (KINGDON, 1995, p. 109)⁵⁰

Fez-se necessário identificar quem eram os atores políticos e burocráticos, que seriam capazes de "agenciar" o projeto de participação popular iniciado em 2007, formar coalizões de sustentação dentro do próprio governo e verificar a viabilidade técnica e orçamentária, para assim efetivar a transição da agenda de governo, completada com a inclusão das demandas no PPA e LOA, para a agenda de implementação.

Entre os meses de janeiro e março de 2008 foram levantados diversos pareceres junto aos entes da administração estadual por meio de reuniões com coordenadores, técnicos, funcionários e demais responsáveis por programas e projetos em que constavam demandas do PTP, com o objetivo de verificar a viabilidade técnica e orçamentária destas.

Enquanto isso, SEIR e SEPOF, juntamente com a coordenadora do PTP se responsabilizaram pela mobilização dos secretários e dirigentes de órgãos, apresentando o PTP e ressaltando a priorização das demandas deste na agenda de decisão, acima dos interesses partidários ou de tendências internas.

Ao final dessa etapa no mês de março de 2008 foi realizado o 1º diagnóstico da situação do PTP junto à administração estadual e convocada uma reunião do Conselho de Governo, onde participaram todos os secretários de estado e dirigentes de órgãos da administração direta e indireta do Estado.

Nessa reunião a coordenadora do PTP, apresentou o diagnóstico situacional do processo até aquele momento, destacando que havia para o ano de 2008 a previsão de implementação de 267 demandas de obras, serviços e equipamentos nos 143 municípios envolvendo 18 Secretarias e Órgãos e que os desafios para o desenvolvimento de uma gestão participativa no âmbito do governo estadual estava pautado em quatro eixos

⁵⁰ No original: *Policy entrepreneurs do not leave consideration of their pet proposals to accident. Instead, they push for consideration in many ways and in many forums. In the process of policy development, recombination (the coupling of already-familiar elements) is more important than mutation (the appearance of wholly new forms). Thus entrepreneurs, who broker people and ideas, are more important than inventors. Because recombination is more important than invention, there may be "no new thing under the sun" at the same time that there may be dramatic change and innovation. There is change, but it involves the recombination of already-familiar elements.*

estruturantes de participação popular, formação de conselheiros, territórios e desenvolvimento e por fim de controle social.

Para ela tão importante quanto a garantia de infraestrutura e apoio político era a formação dos conselheiros, eixo estruturante que seria o diferencial do PTP paraense, ao levar formação técnica e política sobre temas que deveriam fazer parte do cotidiano dos conselheiros nos 143 municípios. Assim, além de meros "fiscalizadores" ou "controladores sociais", estes seriam capazes de compreender e levar informações de caráter técnico quer sobre os mecanismos de planejamento estadual, quer sobre temas eminentemente políticos.

A questão era como garantir o controle social das demandas nos 143 municípios, com tantos atores regionais e municipais envolvidos. Esse ponto era um dos dilemas a serem enfrentados e uma das soluções apresentadas foi a implementação do uso de tecnologias da comunicação e informação pelos conselheiros por meio de um sistema de controle, acompanhamento e avaliação de resultados, via WEB, e que funcionaria como um importante veículo de envio e captação de informações, gerando inclusive dados estatísticos sobre a implementação de políticas públicas nos municípios paraenses.

Foram ressaltados nessa apresentação alguns pontos interessantes, entre eles estavam vários relacionados a pontos de divergência e muitas vezes falta de comunicação entre o novo modelo de gestão pública estadual e a burocracia estatal.

Segundo a coordenadora do PTP, entre os principais problemas a serem enfrentados pela gestão, estavam a estrutura burocrática do Estado, que não favorecia a participação e a descentralização, assim como a falta de estrutura e aparelhamento técnico e pessoal para atuar na dinâmica do PTP. Aliado a isto havia dificuldade de abertura no orçamento das Secretarias para priorizar as obras do PTP e faltava pessoal qualificado no Estado e nas indicações do governo para atuar na sistematização, planejamento e formação no processo de participação popular.

Nesse ponto, percebemos que a estrutura burocrática do Estado⁵¹ não estava preparada para receber demandas que não tivessem como princípio a observação técnica e a análise prévia de dados para a implementação, assim como não havia estrutura para atuar no processo de participação popular. Mas o ponto fundamental para a nossa

⁵¹ Apesar de haverem sido criados grupos de especialistas para lidar com demandas do PTP, nem todos os setores do Governo Estadual estavam envolvidos com o processo, especialmente servidores públicos de carreira, que em geral demonstravam desconhecimento do *modus operandi* do projeto.

análise dessa etapa diz respeito à dificuldade de abertura do orçamento das Secretarias e Órgãos para a priorização das demandas do PTP.

Várias reuniões foram realizadas no sentido de viabilizar demandas do PTP, algumas das quais contavam com a presença do Secretário de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças, entretanto o grande entrave enfrentado estava na destinação dos recursos para a execução de demandas do PTP.

Para se ter uma dimensão da situação descreveremos em linhas gerais a quantidade de recursos destinados a demandas do PTP, que deveriam ser aplicados em programas finalísticos de políticas públicas de acordo com o PPA e com as Leis Orçamentárias Anuais.

No PPA 2008-2011 as demandas do PTP foram inclusas em 72 ações, com recursos previstos na ordem de R\$ 8.462.067.724,00 e deveriam ser aplicados em obras e serviços nas 12 regiões do Estado, durante esses 04 anos.

Quando analisamos os dados das Leis Orçamentárias de 2008, 2009, 2010 e 2011, localizamos demandas do PTP inclusas em 202 ações e previsão de recursos na ordem de R\$ 6.256.861.156,00 distribuídos anualmente de acordo com o Quadro 14.

Entretanto, apesar da previsão dos recursos, a conclusão que se chegou após as avaliações de implementação do PTP era de que, tais recursos não eram aplicados em demandas do PTP, demonstrando, em certa medida, o descontrole que havia em relação a implementação de políticas públicas no âmbito do Governo do Estado.

Quadro 14
Demandas do PTP inclusas nas Leis Orçamentárias Anuais de 2008, 2009, 2010 e 2011

LOA	Órgãos Envolvidos	Quantidade de Programas	Quantidade de Ações Previstas	Quantidade de Regiões Envolvidas	Total de Recursos Previstos
2008	42	60	104	12	R\$ 1.579.556.028,00
2009	38	49	50	12	R\$ 1.543.931.555,00
2010	34	45	46	12	R\$ 1.565.027.705,00
2011	34	45	46	12	R\$ 1.568.345.868,00

Fonte: Lei Orçamentária Anual 2008, 2009, 2010, 2011.

O 1º diagnóstico do PTP no momento em que deveria haver a transição da agenda de governo para a agenda de implementação, apresenta pontos importante dentro do modelo de fluxos proposto por Kingdon.

O primeiro diz respeito à ausência de atores com poder de decisão, capazes de empreender as políticas públicas decididas nos fóruns do PTP, ou seja, não havia condições de combinar as três fluxos, pois no fluxo político não havia defensores da nova iniciativa política inaugurada pelo PTP. Segundo Kingdon (1995).

A ligação completa combina todas as três correntes: problemas, alternativas e políticas - em um único pacote. Os defensores de uma nova iniciativa política, não apenas tiram proveito de momentos politicamente favoráveis, mas também afirmam que a sua proposta é uma solução para um problema premente. Da mesma forma, os empresários preocupados com a busca de soluções para determinado problema na corrente política aos pares para seu problema, tenta tirar proveito da receptividade política em determinados pontos do tempo para empurrar o pacote de problema e solução. Em pontos ao longo do caminho, há parcial acoplamento: soluções para os problemas, sem um clima receptivo política; política às propostas, sem a sensação de que um problema está sendo resolvido convincente; política e problemas tanto de chamada para a ação, mas sem uma disponível alternativa para defender. Mas a união completa de todos os três fluxos aumenta drasticamente as chances de que um sujeito vai se tornar fixos em uma agenda de decisão. (KINGDON, 1995, p. 110)⁵²

Assim o 1º diagnóstico do PTP trouxe à tona a necessidade premente de mobilizar atores em tornos de acoplamentos parciais, até que o acoplamento completo dos fluxos fosse realizado, garantindo sucesso à implementação de políticas públicas decididas no PTP, entretanto outros fatores oriundos do fluxo político foram capazes de influenciar o processo de implementação do PTP. Entre estes fatores destacaremos o processo eleitoral de 2008, disputas internas e mudanças no governo como decisivos para a desestruturação do PTP em seu formato original e o conseqüente insucesso deste ao final do governo em 2010.

⁵² No original: *A complete linkage combines all three streams – problems, policies and politics – into a single package. Advocates of a new policy initiative not only take advantage of politically propitious moments but also claim that their proposal is a solution to a pressing problem. Likewise, entrepreneurs concerned about a particular problem search for solutions in the policy stream to couple to their problem, then try to take advantage of political receptivity at certain points in time to push the package of problem and solution. At points along the way, there are partial couplings: solutions to problems, but without a receptive political climate; politics to proposals, but without a sense that a compelling problem is being solved; politics and problems both calling for action, but without an available alternative to advocate. But the complete joining of all three streams dramatically enhances the odds that a subject will become firmly fixed on a decision agenda.*

3.2 - A influência das eleições municipais de 2008 e das disputas internas no Governo sobre o Planejamento Territorial Participativo.

O contexto em que se desenrola o processo de implementação de políticas públicas ligadas ao PTP foi marcado por disputas internas no fluxo político, ligados especialmente a grupos com interesses específicos e que participavam da base de apoio ao governo.

A proximidade com o período de eleições municipais em 2008 e a corrida para a conquista dos maiores colégios eleitorais do estado tanto por partidos políticos, quanto por tendências internas do PT, geraram um quadro de instabilidade em temas que compunham a agenda de governo.

Nesse ponto destacamos como as eleições de 2008 e as perspectivas geradas por essa para a corrida eleitoral de 2010 acabaram por influenciar o processo de implementação do PTP, levando em consideração a leitura do humor estadual⁵³ pós-eleições municipais e a reorganização de partidos e tendências internas do PT na busca pela reeleição ao Governo do Estado e à ampliação da representação nas esferas estadual e federal.

O ponto de partida dessa análise é a recomposição do governo efetuada ainda no ano de 2008 com a substituição do então Secretário Chefe da Casa Civil da Governadoria Charles Johnson Alcântara pelo Secretário de Estado de Governo Claudio Alberto Castelo Branco Puty, ambos ligados à DS.

Na Secretaria de Estado de Governo, passava a assumir a pasta na vaga de Claudio Puty, Ana Claudia Cardoso, sua então secretária adjunta enquanto este estava à frente daquela Secretaria.

Assim, o então chefe da Casa Civil, em 2008, assume, controlando não apenas a sua pasta, mas deixando à frente da maioria das Secretarias ligadas a Câmara Setorial de Gestão, nomes por ele indicados, entre elas a SEGOV e a SEPOF, além da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDES), responsável pela política assistencial do Governo do Estado, que passava a ser comandada por um nome de sua indicação.

⁵³ Nesse ponto fazemos menção às observações de John Kingdon citadas anteriormente, quando este afirma que a capacidade de leitura do humor nacional é capaz de mudar rumos na implementação de políticas públicas de modo a gerar consensos em torno da promoção ou no retardamento ou mesmo a extinção de políticas definidas pelo governo.

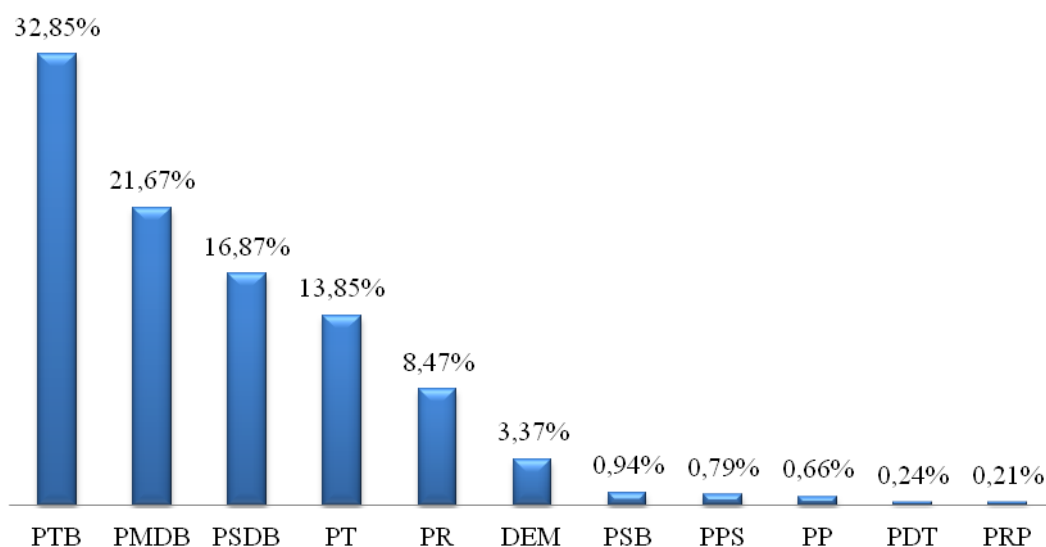
Ainda nos primeiros dias à frente da pasta, indicou novos coordenadores para os chamados “núcleos” da Casa Civil e definiu metas para as eleições de 2008 no sentido de ampliar o número de prefeituras e vereadores ligados ao PT, deixando essa tarefa a cargo do “Núcleo de Relação com os Municípios”.

O primeiro passo foi a elaboração de um estudo intitulado “Mapa Eleitoral 2008”, onde constavam diversos dados sobre o eleitorado estadual em 2008 por prefeitura e partido, o panorama político do PT para as eleições de 2008, dados sobre as candidaturas do PT por tendência interna, assim como dados sobre vereadores ligados ao PT em todo o estado. Eram destacadas situações onde havia a possibilidade de formação de coalizões entre o PT e outros partidos da base aliada e dados sobre a possibilidade real de vitória.

Associados aos dados políticos estavam dados institucionais, onde constavam a aplicação de recursos do governo do estado em obras e serviços que poderiam alavancar candidaturas do PT rumo à reeleição ou a vitória nas eleições de 2008.

De acordo com esse relatório, no ano de 2008, das 143 prefeituras do Estado, 35 eram administradas pelo PMDB, 38 pelo PSDB, 19 pelo PT, 19 pelo PTB, 17 pelo PR e as outras 14 estavam distribuídas entre DEM, PDT, PP, PPS, PRP e PSB. A meta do PT seria ampliar o número de prefeituras ligadas ao partido e reduzir aquelas ligadas ao PSDB e PMDB, partidos que contavam com mais de 50% das prefeituras do Estado. Além desses dois partidos, seria importante ganhar a prefeitura da capital paraense, levando em consideração que o PTB, apesar de possuir 19 prefeituras, também estava à frente da Prefeitura Municipal de Belém, o que garantia a este partido o maior eleitorado do Estado, conforme podemos observar no Gráfico 07.

Gráfico 07
Distribuição do eleitorado estadual em 2008 - Prefeituras/Partido



Fonte: Casa Civil da Governadoria do Estado do Pará – Núcleo de Relação com os Municípios.

O objetivo do PT e do governo era lançar o maior número de candidaturas e/ou formar chapas onde o partido sairia na composição com maior possibilidade de vitória na vaga de vice prefeito.

Assim, tendências internas do PT se lançaram em um processo de articulação, que contava com o apoio de secretários e dirigentes de órgãos do governo do Estado, por meio de acordos políticos em troca de políticas públicas, assim como, municípios onde candidaturas do PT seriam lançadas como prioritárias passaram a contar com maiores investimentos do governo do Estado⁵⁴.

Como não é o foco dessa dissertação discorrer sobre os bastidores do processo eleitoral do ano de 2008, mas apenas destacar esse fator como um dos fatores para a compreensão dos vetos que serão feitos em 2009 ao PTP⁵⁵, destacamos que essas

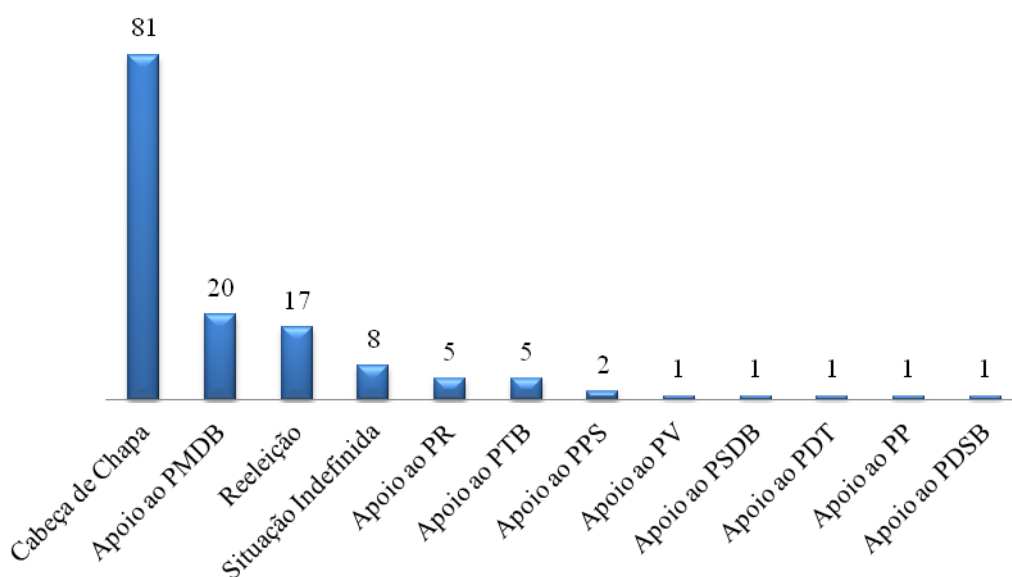
⁵⁴ Dados extraídos do Sistema de Gestão de Programas do Estado do Pará (GP Pará) e do Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios (SIAFEM), demonstram a execução física e financeira do Governo e a partir de um estudo aprofundado podem comprovar a hipótese de maior aplicação de recursos em obras e serviços para municípios inclusos no arco de atuação política do PT no ano de 2008.

⁵⁵ O PT e a tendência Democracia Socialista crescem no número de prefeituras após as eleições de 2008, tal fato leva os dirigentes da tendência a buscar o controle das prefeituras em função de seus interesses em concorrerem as cargos de deputados estadual e federal.

informações têm como base relatórios do Núcleo de Relações com os Municípios da Casa Civil da Governadoria, assim como dados extraídos do SIAFEM e GP Pará.

Desse modo, após diversas articulações feitas, o panorama político do PT para as eleições de 2008 contava com o apoio à reeleição de 17 prefeitos do PT, em 81 municípios o partido saíria como cabeça de chapa⁵⁶ compondo com partidos da base aliada e em outras 40 cidades o partido saíria como apoio, chegando a ajustar com a chapa do PSDB na vaga de vice-prefeito no município de Afuá, região de integração do Marajó, conforme o Gráfico 08.

Gráfico 08
Panorama Político do PT para as eleições municipais em 2008 no Pará



Fonte: Casa Civil da Governadoria do Estado do Pará – Núcleo de Relação com os Municípios.

No que diz respeito à distribuição das prioridades do PT por tendência interna do Partido, observamos o apoio a candidaturas que tinham a Democracia Socialista na cabeça de chapa ou em candidaturas a reeleição, as demais tendências ligadas ao chamado Campo Majoritário somavam 63 candidaturas com apoio do partido.

⁵⁶ Principal candidato em uma chapa ou legenda que concorre em uma eleição.

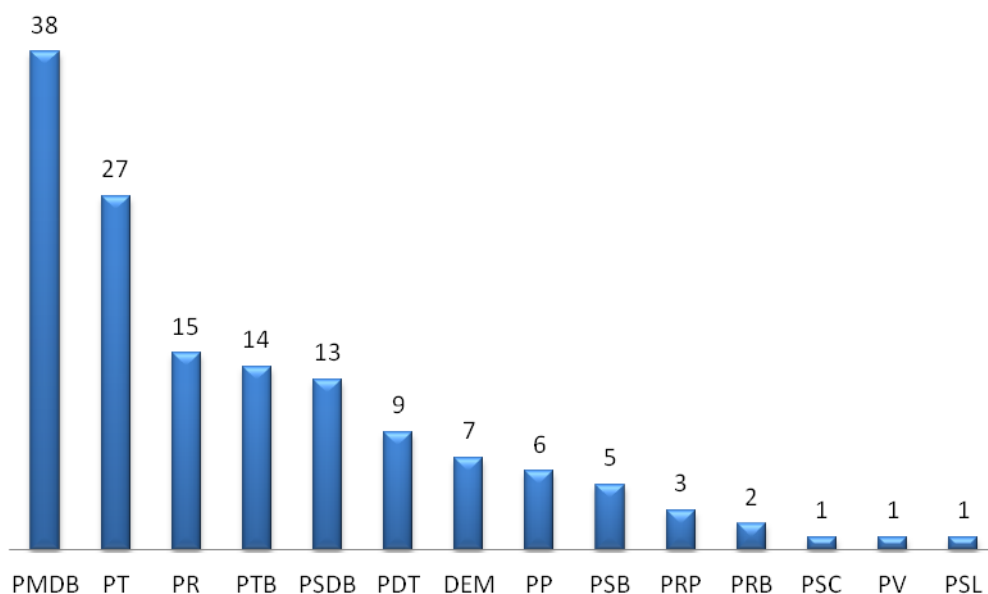
Gráfico 09
Candidaturas do PT na eleição municipal de 2008 - por Tendência



Fonte: Casa Civil da Governadoria do Estado do Pará – Núcleo de Relação com os Municípios.

O resultado das eleições municipais de 2008 configuraram um novo quadro político para o Estado do Pará, haja vista o crescimento de prefeituras ligadas ao PT e de prefeituras ligadas a pequenos partidos, conforme observamos no Gráfico 10.

Gráfico 10
Resultado das Eleições 2008 - Nº. de Prefeituras x Partidos



Fonte: Tribunal Regional Eleitoral. TRE-PA.

Ao compararmos os dados percebemos um crescimento significativo no número de prefeituras ligadas ao PT, que cresceu de 19 para 27, PMDB cresceu de 35 para 38,

PSDB diminuiu de 38 para 13, PTB de 19 para 14 e PR de 17 para 15, os demais partidos cresceram de 14 para 27 prefeituras na eleição 2008.

Além de aumentar o número de prefeituras, o PT também ampliou o número de vice prefeituras e de vereadores, nas eleições de 2008 foram eleitos 27 vice prefeitos, dos quais 20 eram liderados por outros partidos e outros 07 foram eleitos vice prefeitos em prefeituras lideradas pelo PT. Desse modo o partido estava representado em 54 municípios do Estado. No que diz respeito ao número de vereadores o partido ampliou de 139 vereadores eleitos em 2004, para 176 em 2008 nas 12 regiões do Estado, dos quais 34 foram vereadores reeleitos, de acordo com dados do Tribunal Regional Eleitoral.

Assim, com a posse dos novos prefeitos e vereadores em 2009, foi dado início as articulações envolvendo o apoio para as eleições de 2010 para cargos estaduais e federais, vislumbrando especialmente o apoio do PR, PTB e pequenos partidos.

O Governo iniciou o ano com poucas mudanças na administração, mas apontava para esta possibilidade em diversas Secretarias e Órgãos buscando ampliar a base de apoio ao governo assim como estabelecendo novas relações com os partidos visando à reeleição em 2010.

Ainda nesse ano o governo sofria os reflexos da crise econômica mundial dos anos de 2008 e 2009⁵⁷, que levou Governo Federal a tomar medidas para conter o avanço da crise, que acabaram por afetar os cofres públicos estaduais e os investimentos do governo federal no estado, tendo que adotar medidas de contenção dos gastos com o custeio da máquina pública visando garantir os investimentos do governo.

Desse modo, muito embora o humor político estadual indica-se um terreno favorável ao governo, em função do resultado positivo no momento posterior as eleições municipais, sob o ponto de vista do apoio que as prefeituras municipais poderiam proporcionar ao governo. Este passaria a sofrer problemas na fase de

⁵⁷ A crise econômica de 2008-2009 tem origem nos EUA, que durante os anos 2000 se envolveu em duas grandes guerras, a do Iraque e Afeganistão, investindo dinheiro na guerra e administrando o baixo crescimento econômico do país durante essa década. Não houve contenção da dívida interna norte-americana, muito menos dos gastos públicos, além da oferta de crédito com taxas de juros baixas, o que levou inúmeros americanos a investir no mercado imobiliário, de modo que no curto prazo de tempo, com a subida dos juros, a procura diminuiu e a inadimplência aumentou. Em função destes e de outros motivos, bancos de investimento norte-americanos decretaram falência e o governo se lançou a propor medidas de combate a crise por meio do socorro aos bancos, cessando o crédito e alastrando a crise em nível global, pois a partir do momento em que não há crédito internacional, também há a diminuição do crédito nos outros países, reduzindo as exportações, aumentando o risco de investimentos e as taxas de juros.

implementação de políticas públicas em decorrência de fatores externos e internos, os quais influenciaram de forma negativa no fluxo político.

De um lado movimentações individuais e de grupos políticos alteravam o rumo da implementação de políticas públicas de acordo com interesses específicos, e de outro, órgãos em outras escalas de governo impingiam cortes que levariam a redefinição de objetivos e prioridades em função da escassez de recursos. Nesse momento percebemos o fenômeno que Silva e Pedone (1987) chamam de difração política e administrativa no momento da implementação, que leva as políticas e programas a uma situação de vulnerabilidade, segundo os autores:

Vê-se que a ligação entre a intenção da política e a sua realização nunca é direta ou explícita. Ocorre um fenômeno de difração política e administrativa nos vários estágios da implementação. Uma política que envolve a ação conjunta de vários órgãos ao nível federal, estadual e municipal está fadada à redefinição de objetivos e prioridades segundo a ótica e os valores defendidos pelas várias burocracias organizacionais, a atrasos e deformações, de acordo com a complexidade do assunto, e a disposição dos atores envolvidos na negociação sobre a execução dessas políticas (...). Claro que, do ponto vista organizacional, a implementação de políticas esbarra na questão do planejamento coordenado de atividades ao nível administrativo, pois na maioria das vezes os fins não são compartilhados ou esbarram numa pletera de órgãos concorrentes no mesmo nível político, que acabam não encontrando espaço para a ação integrada. E, mesmo que haja concordância comum quanto aos nobres objetivos e se goze de respaldo político, ainda assim os respectivos programas sofrerão de extrema vulnerabilidade na sua implementação. (SILVA e PEDONE, 1987, pp. 69-70)

Esse processo de redefinição de políticas e programas que o governo levaria a diante fora decidido em diversas reuniões do Conselho de Governo, também conhecido como “Núcleo Duro”, que definiu 68 municípios como prioritários para investimentos do Governo do Estado, de acordo com critérios populacionais, eleitorais e de atores individuais ou coletivos que compunham a base do governo.

Dentro desses 68 municípios outros 13 foram definidos como “prioridade da prioridade” em função da capacidade de influenciar regionalmente. Para a definição desses foram considerados, para além dos critérios populacionais e eleitorais, o critério de integração regional.⁵⁸

⁵⁸ Ficaram de fora para a definição desses, municípios das regiões do Marajó e Lago de Tucuruí em função da garantia de investimentos do Governo Federal, especialmente no que dizia respeito às eclusas de Tucuruí e a expansão do Programa Luz para Todos no Marajó.

Quadro 15
Maiores Populações do Estado - 68 municípios prioritários

Região de Integração	Municípios	População	Eleitores	Região de Integração	Municípios	População	Eleitores
Araguaia	Redenção	66.762	47.767	Marajó	Soure	22.244	16.106
	São Félix do Xingu	64.223	29.147		São Sebastião da Boa Vista	21.499	14.997
	Santana do Araguaia	52.856	18.307		Santa Cruz do Arari	6.190	5.096
	Conceição do Araguaia	46.916	29.584	Metropolitana	Belém	1.424.124	961.232
	Xinguara	40.067	25.316		Ananindeua	495.480	238.965
	Sapucaia	5.444	3.437		Marituba	98.746	52.760
Baixo Amazonas	Santarém	275.571	190.729	Benevides	45.616	28.846	
	Monte Alegre	63.543	39.181	Rio Caeté	Bragança	105.908	67.977
	Oriximiná	57.765	37.693		Capanema	63.799	45.091
	Alenquer	55.688	27.022		Viseu	55.144	34.199
	Óbidos	48.287	30.194		Augusto Corrêa	38.760	27.930
	Juruti	35.155	22.535		Salinópolis	38.681	24.338
	Almeirim	31.475	19.982		Santa Luzia do Pará	18.523	13.777
Belterra	12.861	12.705	Paragominas		95.479	56.986	
Carajás	Marabá	199.946	122.457	Rio Capim	Capitão Poço	52.557	31.854
	Parauapebas	145.326	85.246		Tomé-Açu	48.522	33.694
	Eldorado dos Carajás	29.308	15.520		Rondon do Pará	47.074	29.943
	Bom Jesus do Tocantins	13.559	9.164		Ipixuna do Pará	42.636	15.515
	Castanhal	159.110	97.093		Dom Eliseu	39.161	27.269
Guamá	Santa Isabel do Pará	54.464	32.376	Tapajós	Nova Esperança do Piriá	23.599	11.763
	Vigia	45.680	31.019		Concórdia do Pará	22.148	15.806
	São Miguel do Guamá	44.532	29.835		Itaituba	124.865	63.471
	Curuçá	35.790	24.206	Tocantins	Jacareacanga	39.892	7.207
	Igarapé-Açu	35.005	23.202		Abaetetuba	138.005	82.322
	São Domingos do Capim	27.897	19.399		Cametá	115.377	68.529
	São João da Ponta	4.949	4.537		Barcarena	89.909	54.942
Lago de Tucuruí	Tucuruí	94.015	64.002	Tailândia	69.581	34.469	
	Jacundá	54.513	33.612	Moju	67.195	38.106	
	Novo Repartimento	54.506	36.176	Igarapé-Miri	56.639	39.820	
	Breu Branco	50.400	25.533	Acará	48.878	30.006	
	Itupiranga	42.332	31.256	Baião	27.652	18.331	
Marajó	Breves	99.223	46.391	Xingu	Altamira	96.842	58.163
	Portel	47.967	26.877		Pacajá	40.768	20.873
	Gurupá	25.306	12.825		Anapu	19.410	9.994

Fonte: Secretaria de Estado de Integração Regional.

Somado ao cenário de crise econômica e necessidade de redefinição de políticas e programas, o governo passou a acumular perdas na relação política com o PMDB em função das medidas e posturas tomadas pelo governo e pelo então Chefe da Casa Civil com relação ao partido quando afirmou que este partido não era “Clausula pétrea para o governo”⁵⁹, diminuindo a importância deste no governo.

Tal medida refletia o crescimento do número de prefeituras ligadas ao PT no estado e acabou por causar insatisfação do PMDB que, aos poucos, foi abandonando a base aliada do governo, até deixar definitivamente os cargos que ocupava no governo no início de 2010, demonstrando a falta negociação, pouco uso da autoridade na busca pelo controle dos participantes do jogo político, faltando “tato” por parte do governo na condução política e na relação com os partidos da base aliada, especialmente com o PMDB.

Charles Lindblom afirma que o processo de decisão política envolve a todo tempo negociação e análise dos participantes e considera que hostilidades devem ser evitadas, para o autor:

Quase todo mundo sabe que dentro dos governos há todo o tempo uma boa dose de negociação, na análise parcial, quando dois participantes debatem podemos dizer que estão empenhados numa barganha.

(...)

Assim todos se inclinam a agir com cautela, evitando políticos de provocarem hostilidade aos demais, todos procuram interesses comuns, de modo que possam perseguir os políticos preferidos sem resistências. Este processo de ajuste mútuo pode ocorrer sem uma só palavra e sem qualquer barganha explícita entre os interessados. (LINDBLOM, 1981, p.49)

Assim, o Governo do Estado no momento pós eleições municipais encontrava-se de um lado com uma relativa aprovação que se refletiu na ampliação de prefeituras ligadas ao PT e, por outro lado, acumulava perdas na área orçamentária que levou à redefinição de prioridades, no momento da implementação, e perdas no campo político em decorrência da falta coordenação dos atores políticos que apoiavam as ações do governo.

⁵⁹ Em artigo intitulado "PMDB: ser e não ser, a falsa questão", publicado em seu blog pessoal, o então chefe da casa civil discorria sobre a aliança feita entre o PT e o PMDB no Estado do Pará e os rumos que essa aliança estava tomando com o abandono do PMDB da base aliada do Governo, este afirmava que "O PT não vai se intimidar. Não tememos arreganhos, cara feia. A aliança com o PMDB não é clausula pétrea para o PT".

Disponível em:

<https://docs.google.com/document/d/1Svhnrg3O2lIBBAF33GpeKYQCLWO3gKINotIH08g5rNM/edit?hl=en&pli=1> Acesso em: 19/03/2010.

Podemos afirmar, que o ano de 2009 iniciou marcado por um quadro de mudanças nos campos institucional e político que poderiam comprometer a atuação do governo nos 143 municípios do Estado e inviabilizar a possibilidade de reeleição no ano de 2010.

Tais mudanças refletiram de maneira decisiva no processo de implementação de políticas públicas decididas no PTP, haja vista que este representava arena de disputa política importante, especialmente no que dizia respeito a interesses eleitorais, haja vista que mobiliza atores com grande capacidade de articulação local e regional, além de políticas públicas que poderiam alavancar uma candidatura a cargos legislativos estadual e federal.

Na próxima seção demonstraremos como estes fatores influenciaram decisivamente sobre o PTP, levando-o a um cenário de esvaziamento e desestruturação em função de interesses específicos ligados a fatores eleitorais e de falta de coordenação política no processo de implementação de políticas públicas.

3.3 - A segunda avaliação e o processo de desestruturação do Planejamento Territorial Participativo.

A transição de políticas públicas da agenda de governo para a agenda de implementação coincidia com um momento de dispersão do poder decisório e uma grave crise de governabilidade, haja vista as limitações exógenas propiciadas por um quadro de crise internacional que se abatia sobre todos os estados, bem como por problemas na relação com partidos importantes da base aliada, especialmente com o PMDB.

Tal dispersão do poder decisório está associada a pluralidade de atores consistentes e com poder de veto e de negociação, os quais possuem grande capacidade de articulação municipal e regional. Tal dispersão conduz o governo à necessidade constante de novas articulações e ofertas aos partidos da base aliada de modo a garantir a governabilidade, para Palermo (2000):

O cerne da questão, segundo este ponto de vista, é que diversos fatores institucionais se reforçam entre si para dispersar ainda mais o poder em um sistema fragmentado. Haveria um "consociativismo exagerado" do sistema político, porque este combina alta fragmentação partidária com baixa disciplina dos partidos na arena parlamentar, produzindo um sistema mais propenso ao veto que à tomada de decisões.

(...)

Devido às características do sistema partidário, o presidente está habitualmente em um governo de coalizão informal ou, excepcionalmente, em um governo minoritário. Ele procede formando coalizões, mas devido à fragmentação partidária e à fragmentação e diversidade regional, esta configuração é complexa e insatisfatória, já que ele deve prestar atenção a ambos os fatores como fontes de possíveis vetos. (PALERMO, 2000)

Assim, o governo ao assumir que “abandonou” o apoio do PMDB na base aliada, passou a assumir compromissos com outros partidos (de pequeno, médio e grande porte eleitoral), trazendo para a sua base partidos de oposição, de centro esquerda e direita, com o intuito de suprir a carência do apoio do PMDB. Tal medida refletiu no governo de forma negativa, haja vista que para acordos serem fechados com outros partidos, dirigentes de Secretarias e Órgãos deveriam ser substituídos e cargos renegociados de modo que o 2º escalão do governo e cargos de adjuntos ou de gerência e direção eram oferecidos na tentativa de abarcar a todos os interesses e reduzir ao mínimo possível os danos oriundos dessas negociações.

Com base nas observações de Lindblom (1981) e analisando o contexto que se desenrolava no Governo do Estado, percebemos que mudanças dessa natureza, refletem o processo de barganha, o qual requer a redistribuição de recursos escassos no fluxo político, para ele a decisão de manutenção dos modelos usuais de distribuição de poder é a saída mais "prática", enquanto resolução de problemas e minimização de erros, nesse sentido o governo assume uma postura incremental, utilizando-se de alternativas previamente articuladas no campo político para substituir o apoio do PMDB, mantendo a governabilidade e as chances de reeleição em 2010.

Assim, no momento em que essas articulações políticas estão ocorrendo, tendências internas do PT se organizavam para definir possíveis candidaturas proporcionais à disputa eleitoral em 2010, nomes eram considerados de acordo com a sua capacidade de agregar votos para o partido e para suas respectivas tendências.

Tal cenário foi refletido sobre o PTP inicialmente através do retardamento de sua ação e poder de capitalização política⁶⁰, até a sua extinção e reformulação sob novos preceitos.

Uma das hipóteses que correspondem a esse ponto diz respeito à atuação da então coordenadora do PTP no campo político e institucional. Nesse momento ela contava com grande apoio de representantes da DS na capital e interior do Estado, em

⁶⁰ Capitalização política entendida como o processo de ganhos políticos e eleitorais que o processo poderia proporcionar.

função tanto de sua posição enquanto dirigente da tendência e do partido, quanto em função da sua capacidade de organização e articulação da tendência em níveis estadual e nacional.

Associados a esse fator partidário, também temos o fator institucional, naquele momento ela dirigia a EGPA, que era responsável pela formação e qualificação de servidores públicos estaduais na capital e de forma ampliada no interior do estado por meio do seu programa de regionalização, além de administrar o PTP, que mobilizava cerca de 8.000 lideranças políticas entre conselheiros e suplentes.

Tais fatores acabaram por chamar a atenção de atores políticos importantes no interior do governo estadual. Estes atores, *a priori* se ocuparam de, indiretamente, dificultar ações do PTP, e *a posteriori* de reorganizar o jogo político através de vetos que hipoteticamente determinariam o esvaziamento e a falência do PTP ainda no ano de 2009.

Nesse momento articulações políticas em torno dos candidatos que seriam dados como prioritários pela tendência DS aos cargos de proporcionais envolviam os nomes da então secretária de desenvolvimento urbano e regional e da diretora da EGPA e coordenadora do PTP. Em função dessa tendência outros atores com grande poder de veto acabaram por se mobilizar com o intuito de neutralizar o raio de atuação de ambas se aproveitando dos cenários políticos e institucionais pelos quais passava o governo.

Tratava-se de um jogo político onde os vetos institucionais eram estabelecidos por meio do uso do intercâmbio e da autoridade, as quais segundo Lindblom (1981) estão intrinsecamente ligadas à forma como o controle é exercido. Para o autor, por meio do intercâmbio são estabelecidas trocas de favores explícitos, os quais não são possíveis de serem mensuradas.

Já no que se trata dos usos da autoridade, o autor afirma que em oportunidades específicas os atores utilizam-se da persuasão, ameaça e oferecimento de vantagens com relação ao que se quer contralar, chegando muitas vezes ao ponto de mentir a respeito das suas próprias intenções no jogo político, segundo ele:

Podemos entender melhor o papel da interação e do controle do jogo de poder na medida em que percebemos a vida política não como uma confusão de controles, mas como a combinação de persuasão, intercâmbio e autoridade ao lado de outros métodos importantes. (LINDBLOM, 1981, p. 48)

O marco inicial desse processo de controle do poder se dá através do embargo a implementação de demandas do PTP decididas nos Conselhos Regionais para serem

inclusas na LOA 2009, assim como o atraso no envio de pareceres referentes as demandas deveriam ter se iniciado no ano de 2008. Nesse ponto, diversas reuniões e visitas técnicas nos municípios foram marcadas, entretanto muitas foram canceladas sob argumentação de falta de pagamento de diárias a servidores ou a indisponibilidade de pessoal especializado para as mesmas.

Em contrapartida a esse veto a coordenadora do PTP tratou de articular juntamente com o Secretário de Planejamento a elaboração de um decreto da governadora que só autorizava a abertura de recursos para a execução de demandas mediante a apresentação de parecer de execução das políticas públicas decididas nos conselhos do PTP.

Tal medida acabou por gerar insatisfação dentro do governo e trouxe à tona uma rede de vetos, os quais foram descritos institucionalmente por meio de relatório elaborado pela coordenação de planejamento do PTP, pela direção de planejamento da SEPOF e por diretorias e assessorias ligadas à área de planejamento e execução orçamentária das Secretarias e Órgãos envolvidas com demandas do PTP.

Externamente, as articulações da DS, atuavam outros atores que seriam candidatos pelo PT com grandes chances de vitória nas eleições de 2010, entre eles estava o Secretário de Estado de Transportes ligado à tendência “PT pra Valer” que concorreria a reeleição para o cargo de Deputado Estadual e outros dirigentes de órgãos indicados por deputados e/ou lideranças de outras tendências que atuavam em função destes.

Ao assumir o interesse de concorrer a uma das vagas proporcionais como prioritária da tendência DS⁶¹ a Prof^a. Edilza Fontes se lança em um imbricado jogo de vetos que se refletiram de imediato especialmente no PTP e posteriormente na EGPA.

Tal hipótese fica evidente no “Relatório de Avaliação da Execução de Demandas do PTP inclusas na LOA 2008”⁶², que apresentou de forma detalhada a situação de execução, bem como a avaliação dos conselheiros estaduais e regionais do PTP. De acordo com este documento, o processo de execução de demandas foi feito levando em consideração cinco módulos de monitoramento.⁶³

⁶¹ Sua candidatura estava baseada na sua atuação histórica junto ao PT, a sua capacidade de organização da tendência da qual fazia parte e do capital social e político que mobilizava em função da sua atuação institucional junto ao PTP e a EGPA

⁶² encaminhada pela coordenação do PTP, através do Ofício 063/2009 em 03/04/2009

⁶³ (01) Demanda em Licitação ou Licitada; (02) Demanda Iniciada ou Paralisada; (03) Demanda com previsão de Entrega ou Inauguração; (04) Demanda Executada ou Atendida; (05) Demanda não

Para a elaboração desse avaliação, coordenadores e gerentes regionais do PTP mobilizaram conselheiros nos 143 municípios, dando conhecimento dos pareceres técnicos apresentados pelas Secretarias por meio de reuniões com os conselheiros ou realizando visitas técnicas em locais onde haviam demandas do PTP em execução, solicitando o parecer dos conselheiros presentes.

Assim ao serem cruzadas informações constantes nos relatórios de monitoramentos do PTP, relatórios de monitoramento da DIPLAN/SEPOF e pareceres fornecidos pelas Secretarias e Órgãos em diversas reuniões realizadas em 2008, foi constatado que das 267 demandas que deveriam ser executadas no ano de 2008, apenas 55 foram atendidas integral ou parcialmente, enquanto que as demais apresentavam pareceres diversos e desencontros de informações que sugeriam a possibilidade de vetos a demandas do PTP.

Chama a atenção o fato de que do total de 100% de demandas a serem executadas no ano de 2008, apenas 29% desse total foram avaliadas como positivas, ou seja, os conselheiros entendiam que a demanda havia sido executada a contento, atendendo as necessidades expostas pela população e seguindo o cronograma de implementação, enquanto que 71% foram avaliadas como negativa pelos conselheiros do PTP nas 12 regiões de integração, em função do atraso, falta de informações ou informações desconstruídas apresentadas durante as visitas técnicas, conforme o Quadro 16.

Executada ou Não Atendida. Associados a esses módulos de monitoramento foram utilizados dois módulos de avaliação que foram feitas pelos conselheiros do PTP de forma (01) Positiva e (02) Negativa.

Quadro 16
Avaliação dos Conselheiros do PTP quanto a execução de demandas no ano de 2008

Região de Integração	Demandas consideradas Positivas	Demandas consideradas Negativas
Araguaia	58%	42%
Lago de Tucuruí	43%	57%
Guamá	28%	72%
Carajás	28%	72%
Xingu	25%	75%
Marajó	24%	76%
Tapajós	22%	78%
Rio Caeté	22%	78%
Tocantins	21%	79%
Metropolitana	18%	82%
Rio Capim	10%	90%
Baixo Amazonas	4%	96%

Fonte: Relatório de avaliação das demandas inclusas na LOA 2008. Coordenação de Planejamento Participativo e Controle Social – SEPTP – Abril de 2009.

Com o intuito de destacar a gravidade da questão, a coordenação do PTP solicitou audiência com o Conselho de Governo para apresentação dos dados relativos ao monitoramento e avaliação das demandas do PTP. A qual influenciava na avaliação do governo, quando levamos em consideração que esta foi realizada por conselheiros que eram lideranças políticas importantes em seus municípios.

O objetivo era demonstrar as Secretarias onde estavam os piores índices de implementação assim como a avaliação que tais índices acarretavam para a avaliação de desempenho do PTP e do próprio governo, conforme o Quadro 17.

Quadro 17
Implementação de Demandas do PTP por Órgãos/Secretarias

Órgão	Partido / Tendência, que o órgão era ligado	Total de Demandas	Demanda em Licitação ou Licitada	Demanda Iniciada ou Paralisada	Demanda com Previsão de Entrega ou Inauguração	Demanda Executada ou Entregue	Demanda Não Executada
CEASA	PMDB	01	-	-	-	-	01
SEPOF	PT-DS						
CEASA	PMDB	01	01	-	-	-	
SEOP	PMDB						
COSANPA	PMDB	01	-	-	-	-	01
GRPU	PCdoB	01	-	-	-	01	-
ITERPA	PT-DS	04	-	03	01	-	-
ITERPA	PT-DS						
SEDURB	PT-DS	06	01	03	-	-	02
ITERPA	PT-DS						
SEPE	PT-DS	01	-	-	-	-	01
POLÍCIA CIVIL	PT-DS	03	-	01	01	-	01
POLÍCIA MILITAR	SEM PARTIDO	06	-	-	-	02	04
POLÍCIA CIVIL	PT-DS						
POLÍCIA MILITAR	SEM PARTIDO	05	-	-	04	-	01
SAGRI	PT-PTPV	38	-	02	-	35	01
SAGRI	PT-PTPV						
EMATER	PT-PTPV	01	-	-	-	-	01
SECULT	PT-DS	01	-	-	-	-	01
SEDUC	PT-UL	22	-	02	-	-	20
SEDURB	PT-DS	28	02	-	-	-	25
SEDURB	PT-DS						
COSANPA	PMDB	05	-	-	01	-	04
SEDURB	PT-DS						
COSANPA, SESPA	PMDB	04	02	-	-	-	02
SEOP	PMDB						
SEDURB	PT-DS	12	02	-	-	-	10
SEDURB	PT-DS						
SESPA	PMDB	01	01	-	-	-	-
SEDURB	PT-DS						
SETRAN	PT-PTPV	01	-	01	-	-	-
SEEL	PT-UL	06	-	-	-	-	06
SEEL	PT-UL						
SEOP	PMDB	01	-	-	-	-	01
SEEL	PT-UL						
SEPOF	PT-DS	01	-	-	-	-	01
SEIR	PT-DS	06	-	01	-	-	05
SEPAQ	PT-UL	01	-	-	-	-	01
SEPE	PT-DS	03	-	-	-	-	03
SEPOF	PT-DS	03	-	-	01	-	02
SEPOF	PT-DS						
SETRAN	PT-PTPV	01	-	-	-	-	01
SESPA	PMDB	28	02	03	02	01	20
SESPA	PMDB						
COSANPA	PMDB	01	-	01	-	-	-
SESPA	PMDB						
SEOP	PMDB	01	01	-	-	-	-
SETER	PT-AS	01	-	-	-	-	01
SETRAN	PT-PTPV	54	03	10	06	16	19
SETRAN	PT-PTPV						
SAGRI	PT-PTPV	01	-	01	-	-	-
UEPA	PT-DS	17	-	01	-	-	16
Total	-	267	15	29	16	55	151

Fonte: SEPOF/PTP

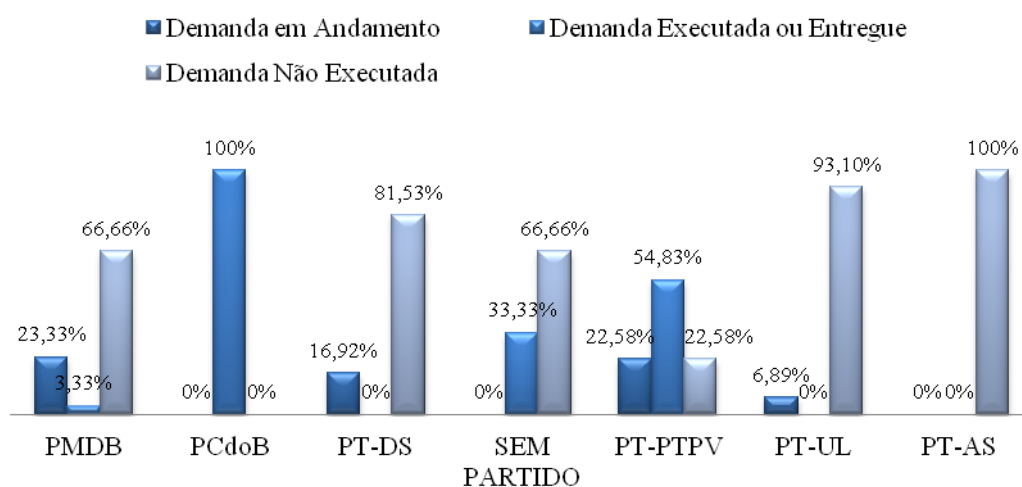
Como podemos observar, entre as Secretarias que possuíam o maior número de demandas associadas ao PTP estavam a SAGRI com 38 demandas e ligada à tendência do PT “PT pra Valer”, a SEDUC com 22 demandas ligada a tendência do PT “Unidade na Luta”, a SEDURB com 28 demandas ligada a Tendência “Democracia Socialista”, a SESPÁ com 28 demandas ligada ao PMDB e a SETRAN com 54 demandas ligada a Tendência “PT pra Valer”.

Se contássemos apenas com os dados referentes à implementação de políticas dessas Secretarias perceberíamos uma grande disparidade na atuação de seus secretários. Enquanto as Secretarias ligadas ao PT pra Valer conseguiam atender grande parte de suas demandas e manter outra parte em andamento, a SEDURB que era ligada à Democracia Socialista, havia executado apenas 02 das 28 demandas que lhe competiam.

Na Secretaria de Educação, ligada à tendência Unidade na Luta, os dados também eram agravantes, das 22 demandas a serem executadas em 2008, apenas 02 haviam sido entregues e na Secretaria de Saúde apenas 01, enquanto que 07 estavam em andamento e outras 20 não haviam sido executadas.

Os Gráficos 11 e 12 mostram um balanço da execução das 267 demandas do PTP por partido e por tendência interna do PT, assim como das demandas que deveriam ser executadas por mais de uma Secretária/Órgão⁶⁴.

Gráfico 11
Execução de demandas do PTP (LOA 2008) por Partido e/ou Tendência Interna do PT



Fonte: Demandas do PTP inclusas na LOA 2008.

⁶⁴ Nesses casos destacamos a composição partidária envolvendo tais demandas.

Sob o ponto de vista da governabilidade, podemos afirmar que havia dentro do governo o reflexo de um padrão conflitivo, que naturalmente se reproduz na interação entre poderes executivo e legislativo, de modo que este se amplia a partir do momento em que para além da resolução de conflitos no nível partidário, havia a necessidade de “controlar” os conflitos existentes no nível intrapartidário petista.

Atuavam no processo decisório fatores institucionais e partidários, que combinados acabaram por reforçar a dispersão e fragmentação, haja vista que no âmbito da implementação de políticas públicas, a tomada de decisões era centrifuga, de difícil controle e na maioria dos casos inefetiva.

Para Lindblom (1981) tal dispersão e fragmentação são típicas do momento de implementação de políticas públicas e ressaltam a complexidade do jogo do poder, que a todo momento somam boas doses de falta de direção, imprevisibilidade, inversões de prioridades e inevitáveis falhas, para ele a "multiplicidade de critérios conflitantes é um fenômeno universal na execução de políticas." (LINBLOM, 1981, p. 60).

Caberia ao governo a manutenção de coalizões e apoio na ALEPA e o controle de conflitos e problemas internos que levariam diversos programas e projetos de políticas públicas ao insucesso, devido à prevalência de um governo dividido internamente.

Obviamente que consideramos que os partidos políticos exercem papel central na organização e funcionamento do poder executivo, entretanto ao partirmos da concepção de Tsebelis (2009) acerca do papel dos atores com poder de veto, podemos concluir que o caso em questão leva para um ponto fundamental onde *veto players* sólidos tinham a capacidade de empenhar-se tanto para o veto propriamente dito, como para a negociação.

Podemos afirmar que no caso do PTP o processo de implementação de políticas públicas nesse primeiro momento se deu em um cenário de dispersão decisória e razoável capacidade de decisão e implementação, que geraram um quadro de obtenção da governabilidade a partir da habilidade de produzir e negociar decisões, tendo em vista, especialmente, as eleições para cargos proporcionais federal e estadual.

No caso do PTP o perigo residia nas divisões internas do governo, o qual segundo Palermo (2000):

Pode ser identificado, segundo a linha clássica da literatura sobre políticas públicas e/ou políticas de reforma: quando dentro da equipe de governo há

divisões, o processo de tomada de decisões é mais lento e difícil, e os riscos de bloqueio são maiores. (PALERMO, 2000)

Mediante o exposto, concluímos que esse primeiro momento do PTP é marcado pela introdução de um modelo inovador de planejamento de políticas públicas de maneira territorial e participativa, o qual conseguiu caminhar de acordo com a proposta inicial até a instalação dos conselhos de participação popular, mas que não encontrou ressonância dentro do governo, no momento da implementação das decisões tomadas através do processo participativo.

Faltou do governo uma análise do fluxo político, especialmente a antecipação de futuras restrições, assim como a formação prévia e manutenção de coalizões que sustentassem a proposta de PTP, ou seja, faltou negociação, observação de fatores endógenos e exógenos que atuavam sobre o PTP, o conhecimento dos atores, análise minuciosa dos ciclos com avaliações do processo institucional e político, além de determinação e priorização das demandas do PTP como marca do governo.

Ao entrar em contato com fatores como resultados eleitorais e mudanças no governo e outros descritos por Kingdon (1995, 2003) como inerentes ao fluxo político, o PTP acabou por sofrer com o esvaziamento de sua proposta, políticas públicas deixaram de ser realizadas e um grande capital social era abandonado por diversos fatores entre os quais destacamos os de cunho eleitoral.

Tal fator acabou por inviabilizar a mudança que se pretendia por meio do PTP em função do posicionamento contrário dos atores ao projeto de participação popular, ao atuarem individual ou coletivamente na busca por resultados eleitorais, tais atores acabaram por levar a cabo um quadro onde se tornaria impossível a mudança no rumos das políticas, a partir do momento em que estes eram altamente instáveis em suas escolhas, tornando a negociação e os resultados imprevisíveis.

Conforme Lindblon (1981) afirma, decisões não são tomadas somente com base em dados analíticos e técnicos, pois se assim fosse, as demandas do PTP teriam sido atendidas em tempo hábil, haja vista o longo processo de ajustes, acordos e arranjos registrados nos diversos pareceres dados no campo técnico. Faltou ao governo habilidade e o conhecimento do controle exercido pelos atores no jogo do poder, com base especialmente nas intenções, troca de favores, barganhas e antecipação da movimentação de todos os entes envolvidos com a decisão política.

Com base nos dados apresentados e na opção metodológica de análise, afirmamos que o primeiro passo rumo à desestruturação do PTP é dado nesse momento, quando o próprio poder executivo abandona a sua proposta de PTP, tanto por meio das Secretarias e Órgãos que deixaram de realizar demandas do PTP, quanto pelo próprio Conselho de Governo, que assume compromissos com atores políticos, deixando de priorizar a participação popular no Estado.

A atuação de atores com poder de veto se acentuou ao longo do primeiro semestre de 2009 e esta veio acompanhada de mudanças importantes na Câmara Setorial de Gestão do Governo, com a troca de secretários na Secretaria de Estado de Governo, onde Ana Claudia Cardoso foi substituída por Edilson Rodrigues, que assume com a missão de “gerenciar” o controle e a implementação das políticas públicas no governo e dar encaminhamento para a situação de crise pela qual passava o PTP.

No âmbito do PTP a primeira decisão tomada pelo novo secretário, foi o levantamento da situação financeira e orçamentária de todas as demandas que deveriam ser implementadas ao longo dos anos de 2008 e 2009, o qual foi encaminhado pela Coordenação de Planejamento do PTP com os seguintes dados:

No ano de 2008 foram investidos em demandas do PTP cerca de R\$ 175.064.820,47; Para o ano de 2009 seriam necessários R\$ 481.073.569,00, dos quais estavam previstos R\$ 100.288.507,00 nas fontes 101 e 103⁶⁵ do Orçamento Geral do Estado para 2009 e outros R\$ 326.668.859,00 seriam recursos a captar no ano 2009⁶⁶.

O que chamava a atenção no "Balanço Financeiro e Orçamentário de Ações do PTP entre 2008 e 2009" era que o montante de recursos aplicados no ano de 2008, não condizia com o resultado físico, ou seja, apesar dos recursos haverem sido dados como aplicados ou executados, tal resultado não era verificado em termos de inauguração ou andamento de obras, quadro que comprometeria a aplicação de recursos para demandas do PTP inclusas na LOA de 2009.

Chegou-se a conclusão que havia um total desencontro de informações e falta de gestão do governo na implementação de políticas públicas no momento da transição do financeiro para os resultados físicos.

⁶⁵ Fonte referente a renúncias fiscais do Programa Minha Casa, Minha Vida.

⁶⁶ Relatório: Balanço Financeiro e Orçamentários de Ações do PTP entre 2008 e 2009.

Tal situação gerou um quadro de insatisfação no governo associada diretamente ao comando do PTP, de modo que matérias de jornal da época davam o PTP como o “Pomo da Discórdia do Governo”⁶⁷.

Sob o ponto de vista institucional, não demorou até que os *veto players* se posicionassem de modo a vetar o projeto de participação popular, levando a extinção deste em sua concepção original e a tomadas de decisões drásticas envolvendo a participação popular e implementação das demandas decididas pelo PTP.

O primeiro passo foi o abandono por parte do executivo do Projeto de Lei 01/2008 que criaria a Superintendência do Planejamento Territorial Participativo como unidade orçamentária de atuação especial e a consequente rejeição deste por parte do legislativo. Segundo Favacho (2012):

(...) a rejeição ao projeto de criação da Superintendência foi motivada pela própria natureza conflituosa na relação entre os poderes Executivo e Legislativo na arena parlamentar corroborada pela percepção do conflito quanto as fronteiras de atuação entre instituições políticas participativas e instituições políticas representativas por meio de que os parlamentares contrários ao projeto não consideravam a SPTP enquanto prática efetiva de gestão democrática, mas suspeitavam que a mesma, por exemplo, pudesse estar vinculada a estratégias por parte do Executivo para fins eleitorais ou de barganha perante o Legislativo. (FAVACHO, 2012, p. 11)

De acordo com o PL 01/2008, seriam institucionalizadas a estrutura administrativa do PTP, assim como o Conselhos Estadual e os 12 Conselhos Regionais de Participação Popular com a finalidade de promover o PTP, por meio de mecanismos de integração e democratização da participação popular na construção da gestão descentralizada e definição do orçamento público do Pará.

Ficava claro, de acordo com o PL apresentado na ALEPA, que seriam criados cargos remunerados apenas no âmbito administrativo e que a função primordial da SPTP seria de coordenação da participação popular nas 12 regiões do Estado.

Art. 24. O Conselho Estadual será coordenado por um Comitê Executivo que terá como competência básica a de coordenar as ações e iniciativas de funcionamento do referido Conselho, formado por conselheiros nomeados pelo Governador do Estado do Pará.

Art. 25. A instalação do Conselho Estadual será efetivada por decreto governamental.

Parágrafo único. O Conselho Estadual, mediante resolução, deverá aprovar seu regimento interno normalizando seu funcionamento, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, a contar de sua efetiva instalação.

⁶⁷ Matéria publicada na coluna Repórter 70 na edição de 08/11/2009 do jornal "O Liberal".

Art. 26. Para atender as necessidades da Superintendência do PTP, ficam criados no quadro de cargos da SEPOF, os cargos comissionados, de acordo com o Anexo Único desta Lei.

Art. 27. A SEPOF dará o suporte administrativo necessário ao funcionamento da Superintendência, nas áreas de pessoal, material e financeira.

Art. 28. O titular da Superintendência do PTP será o ordenador de despesas e se responsabilizará pelos seus atos perante o Tribunal de Contas do Estado do Pará.

Art. 29. Fica atribuída ao cargo do titular da Superintendência do PTP a remuneração de R\$ 8.916,53.

Art. 30. Fica o Poder Executivo autorizado a abrir, no Orçamento Fiscal e de Seguridade Social vigente, em favor da Superintendência do PTP, crédito especial até o limite de R\$ 1.150.00,00 (hum milhão e cento e cinquenta mil reais), destinados a atender as despesas necessárias ao fiel cumprimento desta Lei, conforme estabelecido no art. 43, § 1º, incisos I, II, III e IV, da Lei Federal n. 4.320, de 17 de março de 1964⁶⁸.

Tal projeto tramitava na ALEPA desde o ano de 2008 e ganhou repercussão estadual por meio de discursos do governo e mesmo entrevistas dadas pela então coordenadora do PTP, que dava como certa a aprovação do PL, haja vista a base de apoio do governo na ALEPA e a importância do projeto para a consolidação do projeto de participação popular que se desenrolava desde 2007 no Estado.

Entretanto, apesar da importância deste, o mesmo foi votado pela ALEPA, supostamente sem o conhecimento da chefia da Casa Civil da Governadoria do Estado e sem o conhecimento da coordenação do PTP. No dia da votação estava presente no Plenário da ALEPA pelo PT apenas uma Deputada Estadual, que foi a única a votar a favor da aprovação do PL. Os demais deputados votaram contra em função do não comparecimento de representantes do Poder Executivo para dar maiores explicações sobre o PL, especialmente no que dizia respeito à criação de cargos remunerados⁶⁹ e da crise de representação que este supostamente acarretaria ao legislativo.

O veto final que levaria o PTP a um novo arranjo institucional ficou por conta da exoneração e junho de 2009 de Edilza Fontes do cargo de Diretora Geral da Escola de Governo do Estado do Pará e conseqüentemente de suas atribuições a frente do PTP, seguida da exoneração de toda a equipe administrativa do PTP.

Tal situação se deu em um quadro de reorganização do governo na busca pela consolidação de uma ampla coalizão de pequenos partidos na base aliada, em função do abandono do apoio do PMDB ao governo, assim como na definição de rumos que a tendência Democracia Socialista assumiria diante das eleições de 2010.

⁶⁸ Projeto de Lei 01/2008 que Dispõe sobre a instituição da Superintendência Estadual de Planejamento Territorial Participativo do Pará - PTP e dá outras providências.

⁶⁹ Acreditava-se que todos os conselheiros do PTP seriam remunerados para exercer suas funções, o que ocasionaria um aumento excessivo dos gastos com a folha de pagamento do Estado.

Como afirmamos anteriormente, os nomes da Edilza Fontes e de Suely Oliveira, assumiam a frente do debate e a organização da tendência Democracia Socialista para estas eleições, ambas vislumbravam o cargo de Deputada Federal e construía a possibilidade de serem lançadas como candidatas prioritárias da tendência, obtendo assim o apoio da governadora Ana Julia Carepa, que era ligada à tendência.

Entretanto nos bastidores políticos *veto players* se posicionavam de modo a vetar o projeto político eleitoral de ambas, de um lado a possibilidade do então Chefe da Casa Civil da Governadoria do Estado, Claudio Puty de se lançar candidato a Deputado Federal pela DS e de outro a preferência da governadora Ana Júlia Carepa pela candidatura à Deputado Estadual de Edilson Moura, também ligado a DS e Secretário de Estado de Cultura. As articulações se deram dentro desse cenário, que culminou com a exoneração de Edilza Fontes da EGPA e do PTP, sendo a mesma substituída pelo Pastor Divino dos Santos do PRB na Direção Geral da EGPA e por Milene Lauande na Coordenação do PTP.

Assim a nova configuração do governo em 2009 reflete a atuação dos atores com poder de veto de modo a fazer valer seu interesses ou o dos grupos aos quais pertenciam com vistas ao processo eleitoral em 2010, além das necessidades de articulações políticas para sustentação do governo.

Com base nos pressupostos da atuação de atores com poder de veto, podemos afirmar que o contexto estabelecido levou grupos de interesse a convergir em torno de atores centrais, especialmente o então chefe da casa civil, que possuía grande poder de influenciar nas decisões tomadas pelo governo, sendo capaz de articular os demais atores com poder de veto em função de determinada política.

Para Tsebelis os resultados decisórios dependem das preferências dos atores e das instituições dominantes, as quais definem quem detém o poder político e onde está localizado o status quo, conforme já discutimos anteriormente, atores com poder de veto individuais ou coletivos, institucionais ou partidários afetam a maneira como a decisão é tomada.

No caso do PTP a mudança nos rumos que determinará a sua desestruturação é reflexo direto das preferências dos novos atores institucionais com poder de veto dentro do governo, os quais criaram uma identidade e passaram a estabelecer os rumos tanto da agenda de governo, quanto da agenda de implementação, favorecendo a si e a grupos os quais mantinham o controle no jogo político.

E é nesse contexto de mudanças, disputas internas e interesses eleitorais que a partir de julho de 2009 assume uma nova coordenação no PTP e é dado início a um processo de desestruturação intramuros, fenômeno relativamente “novo” em termos de desaparecimento da participação popular nos governos, o qual será debatido no próximo capítulo.

CAPÍTULO 04 – “O PARÁ COM PARTICIPAÇÃO POPULAR E CONTROLE SOCIAL”⁷⁰: O PLANEJAMENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO E SEU NOVO FORMATO INSTITUCIONAL.

Após a nomeação de uma nova equipe para a coordenação do PTP a partir de julho de 2009, o processo de participação popular passa por alterações estruturais e de concepção teórica.

Tal concepção acompanhou o pressuposto básico sob o qual o PTP havia se constituído ainda em 2007, que dizia respeito a relação existente no eixo da gestão de que este deveria ser democrático e participativo, constituindo a máxima do “empoderamento” da sociedade civil no processo de acompanhamento, monitoramento e avaliação de resultados de obras e serviços resultantes da ação do governo do Estado.

Permaneceu a tendência de articulação de demandas do PTP na transição entre a agenda de governo e a agenda de implementação, haja vista o princípio da conversão de demandas sociais locais/municipais decididas pelo PTP, em políticas públicas, de suma importância para o desenvolvimento regional e estadual tidas, inclusive, como eixo integrante do “Novo modelo de desenvolvimento do Estado do Pará”.

As mudanças, porém, foram significativas e refletiram os resultados do processo decisório levado a cabo no primeiro semestre de 2009, quando da não aprovação do PL 01/2008 que instituíu a SPTP.

A primeira mudança veio pela substituição do *slogan* que deixou de ser “O Pará de Todos para Todos” passando a ser “O Pará com Participação Popular e Controle Social”, onde de acordo com o “Relatório de Gestão do PTP”⁷¹ buscava-se “monitorar e avaliar os resultados das 432 demandas, mediante ações inter-relacionadas, com os diversos órgãos do Governo do Estado do Pará” (SEPOF, 2010)⁷².

Tal perspectiva é confirmada através da publicação do Decreto 1.854 de 28 de agosto de 2009, que instituiu o “Comitê Gestor do Planejamento Territorial Participativo – PTP: Participação Popular e dá outras providências”. Este decreto garantia, até certo ponto, legalidade ao PTP, por meio da criação do comitê gestor do qual faziam parte representantes da Casa Civil, SEPOF, SEGOV, SEIR, SEDURB,

⁷⁰ *Slogan* da nova administração, que assume o PTP a partir de julho de 2009.

⁷¹ Relatório de Gestão do PTP – Período de junho de 2009 a novembro de 2010.

⁷² SEPOF. Relatório de Gestão do PTP – Período de junho de 2009 a novembro de 2010. p. 07.

além de garantir a Milene Lauande⁷³ a coordenação do PTP, função antes inexistente devido a falta de amparo legal para justificar o cargo. Ainda de acordo com esse decreto, as metas do PTP seriam:

Art. 5º As metas principais do PTP são:

- I – institucionalizar a participação popular nos diferentes órgãos e entidades da administração pública estadual;
- II – acompanhar a execução das demandas aprovadas no PTP;
- III – implementar a participação popular, de forma integrada e planejada, como mecanismo de desenvolvimento local e territorial;
- IV – articular permanentemente os Conselheiros do PTP para sua efetiva participação popular nas políticas públicas de responsabilidade do Estado do Pará, direta ou indiretamente. (SEPOF, 2010).

Com base nessa legalidade, a nova coordenação passou a apresentar propostas que envolviam não somente a participação e controle social provenientes do arco de atuação do PTP, mas a busca pela integração ou unificação das formas de participação popular presentes no governo com a intenção de que estas “estivessem reunidas por uma única política de controle social e participação popular”.⁷⁴

Tal proposta se baseava na premissa de que o PTP deveria se consolidar como esfera de negociação de políticas públicas, enquanto política de Estado e não de governo, vislumbrando um projeto maior de participação popular para além dos marcos já estabelecidos.

Para a nova coordenação do PTP importava reafirmar a substituição de uma administração "privada" e "técnica", para uma administração mais pública e democrática, onde houvesse a integração entre os diversos setores em prol da população e do fortalecimento de mecanismos de participação e controle social, havendo a necessidade de compreender a estrutura e o funcionamento do governo democrático sob as dimensões técnica, normativa e política.

As mudanças na administração do PTP também vieram acompanhadas de permanências. A nova coordenação deu continuidade a movimentações pré-estabelecidas e em função disso permaneceu a constituição de uma agenda política com os órgãos do Governo do Estado envolvidos com as demandas do PTP. No entanto, foi excluída a participação de conselheiros estaduais e ou regionais, passando as ações a

⁷³ Milene Lauande é professora e foi assessora junto a Secretaria de Estado de Desenvolvimento, Ciência e Tecnologia do Estado, onde coordenava o programa de inclusão digital Navega Pará. Anteriormente era ligada ao PPS e durante o governo de Ana Júlia se filiou ao PT, sendo considerada simpatizante da tendência interna Democracia Socialista. Passou a coordenar a nova equipe do PTP a convite do então chefe da Casa Civil, Claudio Puty, e do Secretário de Estado de Governo, Edilson Rodrigues.

⁷⁴ Idem. p. 08.

serem estabelecidas de forma técnica, por meio de reuniões entre representantes dos órgãos e coordenação do PTP em busca de pareceres quanto a execução de demandas.

Ao que tudo indica à legalidade institucional e política veio associada um acréscimo no número de atividades, potencializadas pela integração a outros órgãos do governo e à própria SEPOF, entretanto este aumento de funções veio acompanhado de uma diminuição em termos estruturais e infraestruturais dentro do PTP.

No período de agosto de 2009 a dezembro de 2010 houve reduções que foram da estrutura física e logística para o atendimento das necessidades do PTP, até a redução na equipe e salários para a atuação nas 12 regiões do Estado.

Enquanto na primeira gestão havia um diálogo permanente com a Casa Civil e SEPOF pela ampliação na infraestrutura física, e no custeio para dar conta do assessoramento do processo de participação popular, na segunda gestão ocorreu uma redução, que foi desde o número de salas destinadas a gestão do processo, até o número de carros e equipamentos de telefonia móvel. Quanto às reduções na equipe e em salários, houve a extinção do cargo de Coordenador Regional⁷⁵ e reduções na folha de pagamento dos antigos “Coordenadores Executivos” que atuavam junto a SEPOF.

Acompanhado da redução de estrutura e infraestrutura, temos o abandono definitivo do PL de institucionalização da SPTP, que poderia ser apresentado novamente em uma nova legislatura. Em substituição a esta o reconhecimento e institucionalização do PTP foi buscado através do PL que tratava da reestruturação da Secretaria de Estado de Planejamento (SEPLAN)⁷⁶, nessa proposta à estrutura da nova SEPLAN seria incorporada a Diretoria de Participação Popular, que objetivava dentre outros “a institucionalização dos mecanismos de participação popular e controle social”.

Como garantir, então, o efetivo controle social e participação popular em um projeto de gestão onde as chances de falhas na logística para a implementação do plano eram altos e o poder de decisão por parte do gestor eram limitados.

⁷⁵ O Coordenador Regional era responsável pela articulação das ações desenvolvidas pelos agentes regionais e pelo PTP nas 5 macro regiões do Estado e contava com trânsito facilitado junto aos órgãos do Estado, por meio dele buscava-se reduzir o custos com o deslocamentos dos agentes regionais de suas regiões de atuação para possíveis articulações junto a secretarias e órgãos com sede em Belém.

⁷⁶ No ano de 2007 a Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças foi reestruturada, perdendo a gestão sobre a área de finanças, que passou a ser exercida pela Secretaria de Estado da Fazenda, tal reestruturação seria acompanhada pela aprovação de Projeto de Lei que criaria a Secretaria de Estado de Planejamento, a qual ficaria responsável especialmente pela gestão dos mecanismos legais de planejamento estadual.

Tais constrangimentos serão refletidos nos meios encontrados para levar a diante um projeto de porte elevado com poucos recursos financeiros e decisórios, em curto espaço de tempo.

Muito embora tais limitações fossem claras, a nova coordenação do PTP deu ao processo um novo formato, os quais indicam uma substituição do modelo anterior de participação popular por meio da realização de Conselhos Regionais e do Conselho Estadual e opção por outros mecanismos de participação.

De acordo com o "Relatório de Atividades - PTP" no que tange à "Área Tática de Atuação de Participação Popular", objetivava-se democratizar a gestão, para que houvesse a garantia da efetiva participação da sociedade civil nas ações de governo. Tal garantia se efetivaria por meio de atividades como: realização de Plenárias Regionais; realização de APMs; realização de reuniões do Conselho Estadual e realização de conferências anuais de participação popular.

Optou-se por novos mecanismos, além daqueles já existentes, além do retorno a metodologia adotada no ano de 2007, quando da primeira etapa do PTP. A nova coordenação passou a realizar, novamente, Plenárias Públicas Regionais, Assembleias Públicas Municipais, deixando de focar na realização dos conselhos regionais e do conselho estadual, obedecendo uma nova lógica para a participação popular no Estado. A centralidade da representação popular através dos conselhos é paulatinamente substituída pela pluralidade da sociedade civil, ou seja, não participariam das decisões apenas os conselheiros, mas todos aqueles que tivessem interesse.

Juntamente com essa tática estavam outras duas, uma dizia respeito ao fortalecimento das instâncias de participação popular e controle social no Governo do Estado do Pará; A outra era a institucionalização dos mecanismos de participação popular e controle social no âmbito da administração pública.

Ambas evidenciam o desejo de expansão dos horizontes do PTP por meio da integração de projetos de participação popular e levantamentos de ações que tivessem como parte o controle social, os quais, após um período de adaptação e ajustes seriam incorporados a Diretoria de Participação Popular presentes no PL de criação da SEPLAN.

Tais mudanças na estrutura do PTP, associado a um processo de descontinuidade dos objetivos e metas traçados pela coordenação anterior, levou no curto prazo a

desestruturação do PTP em seu molde original, levando-o a uma descaracterização em termos de concepção teórica e programática, os quais serão abordados a seguir.

4.1 - O novo processo de implementação e monitoramento de políticas públicas do Planejamento Territorial Participativo.

As mudanças no governo vieram acompanhadas de mudanças na própria gestão, o que nos leva a afirmar que no caso do PTP a mudança se fez perceber tanto no que diz respeito ao formato institucional, quanto na concepção do projeto.

Os passos que foram seguidos tendo em vista o controle social e a participação popular no processo de implementação de políticas públicas ficam explicitados no “Relatório de Atividades – PTP” desenvolvido em julho de 2009 sob a consultoria da Fundação de Apoio a Pesquisa, Extensão e Ensino em Ciências Agrárias (FUNPEA), juntamente com a nova equipe do PTP.

Neste relatório consta a base metodológica do planejamento tático da unidade gestora e a proposta de estruturação organizacional da Diretoria de Participação Popular que seria anexada à estrutura da SEPLAN, quando da aprovação de sua reestruturação institucional.

O planejamento institucional do PTP no que se referia às fases do trabalho pelo qual seriam conduzidos o controle social e a participação popular passaria por três momentos: (1) Plano Estratégico, (2) Plano Tático e (3) Plano Operacional, fragmentados sucessivamente e hierarquicamente em estratégias, táticas, atividades e processos.

Institucionalmente, seriam redefinidas a missão e própria modelagem institucional do PTP buscando cumprir sua missão tática, a qual foi identificada pela “Garantia da gestão democrática com efetividade da participação popular e do controle social no governo do estado do Pará, visando à co-gestão estado e sociedade civil” (SEPOF/PTP, 2009, p.08).

Nesse ponto, percebemos que a intenção da nova gestão do PTP era a de corresponder aos processo de controle social e participação popular no âmbito do Governo do Estado e não apenas no que dizia respeito apenas ao antes declarado nos Regimentos Internos dos Conselhos Regionais e Estadual de participação popular.

Tal perspectiva fica explícita na definição dos grupos de interesse, os quais o PTP passaria a mobilizar a partir de então, ampliando-se do raio dos conselheiros regionais e estaduais, considerados grupo de interesse interno, para grupos como a população em geral, movimentos sociais, COFIS, conselhos setoriais e gestores, parlamentares, prefeituras, servidores públicos, além de estabelecer parcerias por meio de órgãos como a SEIR, Casa Civil, SEGOV e outros órgãos dos governos estadual, federal e municipal.

Buscava-se ampliar o raio de atuação no curto espaço de tempo, enquanto que os meios para que tal atuação fossem efetivados eram diminuídos, fator considerado de risco e um dos principais desafios da nova gestão.

Um ponto chama a atenção nessa discussão, pois muito embora permanecessem os valores de democracia, respeito às diferenças, solidariedade, transparência e responsabilidade com a coisa pública, máximas dos governos onde processos participativos são implementados como marcas da gestão (AVRITZER, 2003; NAVARRO, 2003; MARQUETTI, 2003; DIAS, 2002; RIBEIRO e GRAZIA, 2003), ao que tudo indica a ampliação da atuação dizia respeito às próprias limitações internas do processo de participação no Pará, o qual necessitava de uma resposta aos anseios e expectativas criadas em 2007.

Dito de outra forma, a partir do momento em que o PTP não era mais capaz de corresponder ao atendimento de 430 demandas e a manutenção de 12 conselhos regionais e 01 Conselho Estadual, outras saídas deveriam ser dadas, visando a manutenção da participação sob outra perspectiva.

Assim, entre os desafios estabelecidos no Relatório de Atividades do PTP, é claramente identificada a sensibilização dos gestores quanto à importância da participação popular, a integração das ações de participação popular no governo e a unificação da agenda do PTP com a agenda da governadora.

Esses desafios correspondem aos entraves estabelecidos entre PTP e burocracia, assim como entre o PTP e partidos políticos/tendências internas do PT e a possível capitalização política gerada com a integração de processos de participação internas do governo e agenda da governadora, criando a imagem de que todas as políticas levadas a cabo pelo governo do Estado haviam sido decididas com participação popular e estavam sob o controle da sociedade civil a partir de um único órgão e onde todo o cidadão poderia manifestar seu interesse e opinião sob determinada política.

Para ilustrar tal argumentação iremos citar o caso da entrega de máquinas relativas ao Programa "Faz Estrada" nos 143 municípios do Estado⁷⁷, as quais foram associadas com demandas eleitas no PTP, referentes a patrulhas mecanizadas, embora as mesmas não fossem entregue aos conselheiros do PTP, mas sim aos prefeitos municipais. Destacaremos dois pontos importantes para a análise, destacados por Fontes e Mesquita (2011), o perfil dos conselheiros e das demandas eleitas referentes ao mundo rural.

De acordo com dados levantados pelos autores, dos 1.514 conselheiros que responderam aos tópicos referentes a "Ocupação" e "Residência: Urbana x Rural" no "Perfil Sócio-político-econômico dos Conselheiros do PTP", cerca de 420 afirmaram ser trabalhadores rurais, dos quais 232 afirmavam morar na zona rural de seus municípios, enquanto que os outros 189 moravam na zona urbana.

Quanto ao "Grau de Escolaridade" 138 afirmam possuir o Ensino Fundamental, 109 o Ensino Médio e 11 o Ensino Superior, destes apenas 69 eram semi analfabetos e assinavam apenas o nome ou por meio da digital.

Ainda de acordo os autores, a capacidade de mobilização dos conselheiros ligados ao mundo rural, foi capaz de eleger cerca de 138 das 430 demandas decididas nas APMs do PTP em 2007, o que representa um percentual superior a 30% do total, as quais estão especificadas de acordo com o Quadro 18.

⁷⁷ A escolha deste exemplo é baseada em dois fatores importantes, o primeiro diz respeito a grande quantidade de conselheiros que se identificavam com o mundo rural e o segundo diz respeito a grande quantidade de demandas eleitas ligadas ao mundo rural que correspondiam a mais de 30% das demandas eleitas nas APMs.

Quadro 18
Perfil das demandas de políticas públicas ligadas ao mundo rural eleitas nas APMs do PTP

REGIÃO	MUNICÍPIO	DEMANDAS	Patrulhas Mecanizadas	Vicinais/Ramais	Escolas Rurais	Regularização Fundiária/Ordenamento Territorial	Luz Para Todos	Centrais de Abastecimento	Modernização Agropecuária	Saneamento básico e Abastecimento de Água	Fomento ao Plantio
Metropolitana	05	15	-	-	-	02	-	-	-	-	-
Marajó	16	48	01	02	02	03	01	-	-	02	-
Tocantins	11	33	02	02	01	-	-	-	02	-	-
Guamá	18	54	07	05	01	01	-	-	03	-	-
Rio Caeté	15	45	04	03	-	04	-	-	01	01	01
Rio Capim	16	48	03	02	04	03	01	01	02	02	-
Araguaia	15	45	09	06	01	02	-	-	-	-	-
Lago de Tucuruí	07	22	03	02	03	-	-	-	-	-	-
Carajás	12	36	06	05	01	01	-	-	-	-	-
Baixo Amazonas	12	36	01	02	-	04	02	01	-	-	-
Tapajós	06	18	01	01	-	01	01	-	01	-	-
Xingu	10	30	03	07	01	02	01	-	-	01	-
Total	143	430	40	37	14	23	06	02	09	06	01

Fonte: FONTES & MESQUITA. O Campo, a participação popular e a experiência do Planejamento Territorial Participativo: Política e identidade no Pará. In: Anais do SINGA. 2011, p. 16.

Esses dois pontos são destacados com o intuito de demonstrar que, principalmente, nos conselhos regionais do PTP, havia se criado uma identidade, a qual se manifestou por meio da eleição considerável de conselheiros ligados ao mundo rural, assim como um percentual significativo de demandas associadas aos setores produtivos da agricultura, pecuária e pesca.

Um dos pontos importantes a destacar entre as demandas de políticas públicas eleitas nas APMs do PTP diz respeito à necessidade premente de potencializar a produção do pequeno e médio produtor familiar, por meio da mecanização desta produção, a qual se concretizaria pela entrega de patrulhas mecanizadas a associações e sindicatos eleitos e indicados pelos conselhos regionais ou pelos conselheiros dos municípios que definiram como prioridade.

Em atendimento à solicitação feita pela população em diversos municípios do Estado, o governo realizou licitação para a entrega de patrulhas mecanizadas, onde foram adquiridas apenas 01 modelo de patrulha, muito embora os conselheiros do PTP em diversas demandas tenham indicado o tipo de patrulha que se adequava para cada município.

Além de garantir o uso e a gestão das patrulhas pelas associações e sindicatos de trabalhadores rurais, o governo do Estado também ofereceu cursos de manuseio e gestão das mesmas, além de garantir combustível durante 01 ano para a sua utilização.

Figura 05
Governadora Ana Júlia Carepa e Conselheiro do PTP realizando teste de 01 das 42
Patrulhas Mecanizadas entregues à população em agosto de 2008 atendendo à
demandas eleitas nas APMs do PTP.



Fonte: SEPOF/PTP

Figura 06
Conselheiro do PTP assinando o Termo de Cessão de Uso e Gestão de Patrulha
Mecanizada em agosto de 2008



Fonte: SEPOF/PTP

Levando em consideração o fato das patrulhas mecanizadas entregues em 2008, não atenderem efetivamente a diversas demandas indicadas nas APMs, os conselheiros do PTP reivindicaram novas patrulhas, especificando os tipos de instrumentos que deveriam ser incorporados a estas, as quais foram encaminhadas pela coordenação do PTP à Secretaria de Estado de Agricultura (SAGRI), que deu parecer indicando novas licitações para os anos de 2009, 2010 e 2011.

Tal licitação de fato ocorreu nos anos de 2009 e 2010, mas não atendeu as solicitações dos conselheiros do PTP e em 2010 através de financiamento junto ao Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), na ordem de R\$ 140.000.000,00, o Governo do Estado volta a entregar 503 novas máquinas aos 143 municípios do Estado, através do chamado "Kit Faz Estrada".

O objetivo principal seria o de atender a abertura e manutenção de estradas, especialmente as vicinais, além do atendimento a produção dos municípios, perfazendo assim os setores de mecanização e escoamento da produção.

O "Kit Faz Estrada" era composto por uma diversidade de maquinário, diferente daqueles entregues em 2008 aos conselhos do PTP, nesse novo momento foram entregues às prefeituras pás mecânicas, caçambas, tratores traçados, motoniveladoras, patrol, pneus etc.

Embora o governo houvesse atendido a lógica estabelecida nos conselhos do PTP de dar prioridade a produtividade do pequeno e médio produtor, privilegiando a participação popular para o uso e gestão de patrulhas mecanizadas no ano de 2008, em março de 2010 o governo passa a atribuir às organizações da sociedade civil vinculados à pequena e média produção, apenas a função de "monitoramento via termo de seção de uso"⁷⁸ passando a apostar novamente nas prefeituras, conforme podemos ver nas Figuras 07 e 08.

⁷⁸ Encaminhamentos das Plenárias Regionais do PTP realizadas no 2º semestre de 2010.

Figura 07
Entrega do "Kit faz estrada" para a prefeitura municipal de Paragominas



Fonte: Agência Pará

Figura 08
Entrega do "Kit faz estrada" para a prefeitura municipal de Oriximiná⁷⁹



Fonte: Agência Pará

⁷⁹ Da esquerda para a direita o Deputado Federal Paulo Rocha (PT), candidato a Senador nas eleições de 2010, Deputado Estadual Junior Ferrari (PTB), candidato a reeleição em 2010, Governadora Ana Júlia Carepa (PT), candidata a reeleição em 2010, Prefeito de Oriximiná Luiz Gonzaga Filho (PV), Deputado Estadual Gabriel Guerreiro (PV), candidato a reeleição em 2010 e o Deputado Estadual Carlos Martins (PT), candidato a Deputado Federal nas eleições de 2010.

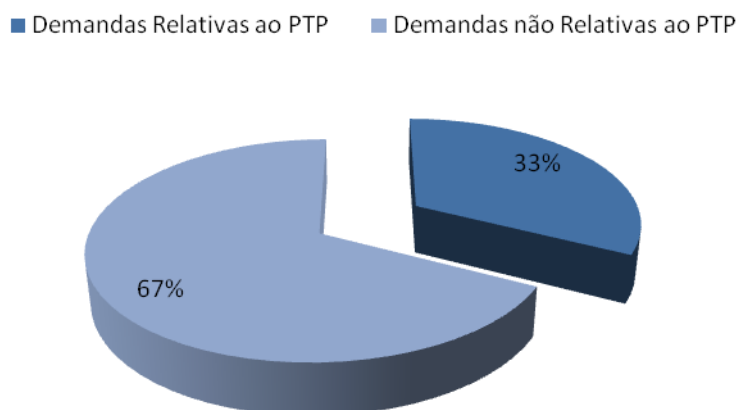
Assim, o conselheiro do PTP que antes era protagonista do processo, assume agora o papel de coadjuvante, passando apenas a monitorar o processo do qual antes era o gestor e recebia incentivo e formação do Estado.

No Relatório das Planárias Regionais do PTP realizadas no 2º semestre de 2010 esse argumento fica nítido, onde consta, por exemplo, no eixo de "Desenvolvimento Rural Sustentável" da região do Lago de Tucuruí, que deveria acontecer em todos os municípios "reunião com os prefeitos a fim de construir um planejamento para a utilização das máquinas do Kit Faz Estrada e inclusão dos conselheiros no monitoramento via seção de uso”⁸⁰.

Diversos encaminhamentos foram dados referentes aos 10 eixos que compunham a sistematização das principais ações do governo realizadas no período de 2007 a 2010, de modo que foram feitos 134 encaminhamentos referentes a obras e serviços.⁸¹

Ao realizarmos um balanço desses 134 encaminhamentos e compararmos com o que de fato competia ao PTP, naquilo que fora decidido, nas APMs de 2007, apenas 40 desses encaminhamentos diziam respeito a demandas do PTP, enquanto que 84 nada tinham de relação direta ou indireta com estas, conforme o Gráfico 12.

Gráfico 12
Encaminhamentos das 12 Plenárias do PTP realizadas no 2º semestre de 2010



Fonte: SEPOF/PTP.

⁸⁰ SEPOF/CPTP. Relatório das Planárias Regionais do PTP. - 2º Semestre de 2010. p. 06

⁸¹ A exceção se fazia apenas ao eixo de "Gestão Democrática" que correspondia basicamente à entrega de crachás de conselheiros, aprovação do regimento interno do Conselho Estadual, realização de plenárias e recomposição dos conselheiros e demandas do PTP.

No "Relatório de Avaliação: Planárias, Obras e Atividades do PTP", consta a apresentação de um quadro de acompanhamento das obras planejadas para o estado, enfatizando as ações realizadas na região e posteriormente colocadas para a avaliação dos conselheiros⁸².

É a partir desse relatório que são dadas as considerações sobre a realização de atividades que somavam, até o final de 2010, um percentual de 46% de atendimento das 430 demandas do PTP, ficando o restante de 54% para serem executadas no ano de 2011.

Deveriam constar como "Plano de Atividade" o monitoramento dos encaminhamentos das plenárias realizadas nas 11 regiões; a verificação do cumprimento do Termo de Cessão das Patrulhas Mecanizadas entregues pelo Governo do Estado aos prefeituras; a aplicação da Portaria Conjunta SEPOF/SEDUC Nº 001/2010; a mobilização para a participação na chamada pública MDA; e a discussão de políticas públicas para as regiões.

Tal monitoramento se efetivou em apenas 18 municípios⁸³ dos quais 16 foram para a realização de visita de reformas e ampliações de escolas, as quais não eram ligadas a demandas do PTP, mas cumpriam o terceiro item das atividades de monitoramento, destas, apenas duas correspondiam a demandas oriundas do PTP que foram a participação da inauguração do Hospital Regional de Tailândia e a visita a fábrica de beneficiamento de frutos em Santa Luzia do Pará, que na época estava com o prédio construído faltando apenas os equipamentos.

Diversos pontos referentes a esse processo de implementação e monitoramentos das políticas públicas por meio do PTP são controversos e demonstram a falta de controle com o que fora decidido nas APMs do PTP em 2007.

Vale ressaltar que ao mesmo tempo em que ocorriam todas essas atividades, também estava ocorrendo eleições gerais para os cargos executivos e legislativos estaduais e federal e era necessário levar aos eleitores, boas informações acerca das ações realizadas pelo governo com vistas a reeleição.

⁸² Este documento não anexado ao Relatório.

⁸³ Castanhal, São Domingos do Capim, Curuçá, Tailândia, Barcarena, Abaetetuba, Breves, Portel, Bragança, Capanema, Santa Luzia do Pará, Ourém, Santarém, Itaituba, Altamira, Marabá, Xinguara e Itupiranga.

Tal argumento se consolida ao analisarmos a apresentação realizada pela coordenação do PTP acerca da "Papel dos Agentes do PTP"⁸⁴, o qual está dividido nos eixos do papel do PTP no Governo, nas regiões e nas eleições.

No que dizia respeito ao papel do PTP nas eleições a coordenação do PTP deixa clara a missão de debater junto com a sociedade o projeto político da gestão que buscava a reeleição, destacando as concepções de desenvolvimento, participação popular, controle social e o modelo de gestão descentralizado.

Desse modo era importante que o PTP levasse informações sobre a realização de obras do governo em todos os municípios, mesmo que essas não correspondessem as expectativas geradas com as 430 demandas eleitas em 2007. Além desse fator, os relatórios ainda deixam explícito que haveria um processo de recomposição tanto dos conselheiros, que tinham mandato de 04 anos, quanto das demandas.⁸⁵

Buscava-se dentro do período eleitoral diminuir os impactos negativos de um processo que vinha sendo desestruturado internamente desde 2009, e que culminaria com a renúncia do projeto em decorrência de fatores que vão desde a sua concepção teórica enquanto veículo de universalização da participação popular e controle social do governo, até a sua efetividade enquanto mecanismo impulsionador de políticas públicas, decididas pela população de forma livre e democrática.

4.2 - Resultados do processo de implementação de políticas públicas do Planejamento Territorial Participativo.

Nesse ponto buscaremos analisar os resultados práticos da implementação de políticas públicas oriundas do PTP, assim como do cumprimento dos objetivos e atividades estabelecidos pela nova equipe do PTP expostos no "Relatório de Atividades - PTP".⁸⁶

⁸⁴ Apresentação "O papel dos agentes". Fonte: SEPOF/PTP.

⁸⁵ Ao propor a recomposição das demandas do PTP, o governo deixaria de se comprometer com as demandas que deixou de realizar e que foram eleitas na 1ª fase do PTP, que segundo o relatório somavam mais de 50% do total de 430.

⁸⁶ Para este subitem utilizamos como referência as seguintes documentações oficiais cedidas pela Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças: Sistematização das 430 demandas do PTP; Demandas prioritárias do PTP; Relatório de Demandas do PTP por objeto; Relatório de Demandas do PTP inclusas na LOA 2008; Ações do Governo (2008, 2009, 2010); Demandas do PTP sistematizadas (2008, 2009); Relatório de Gestão do Planejamento Territorial Participativo - Período de junho de 2009 a novembro de 2010 e Planejamento Territorial Participativo - Posições de Demandas.

Iniciaremos este subitem com os dados apresentados no “Relatório de Gestão do PTP - Período de junho de 2009 a novembro de 2010” para posteriormente comparar com os demais relatórios. De acordo com este, a nova metodologia utilizada para o monitoramento de ações do PTP seria pautada por meio da efetivação de relatórios, com bases em pareceres fornecidos pelos órgãos, através de reuniões, que iriam integrar o Sistema de Informações dos Municípios (SIM).

Para tanto haveriam dois módulos de monitoramento, avaliação e análise do processo (01) Demandas Atendidas e (02) Demandas Não Atendidas, substituindo assim os 05 utilizados anteriormente⁸⁷.

Se compreendia que demandas atendidas eram aquelas que foram entregues parcialmente ou outras demandas que de certa forma beneficiaram a população, enquanto que demandas não atendidas eram aquelas que não foram concluídas, por apresentarem problemas diversos, como os de legislação e recursos orçamentário-financeiros.

Para essa nova metodologia de avaliação observamos uma mudança em relação aos dados apresentados em 2009, pois entre esse ano e o ano de 2010 houve um crescimento quantitativo no número de demandas do PTP consideradas atendidas, conforme a tabela o Quadro 19.

Quadro 19
Atendimento de demandas do PTP até o ano de 2010

REGIÕES	ATENDIDAS	NÃO ATENDIDAS	TOTAL
Araguaia	23	22	45
Baixo Amazonas	12	24	36
Carajás	15	21	36
Guamá	25	29	54
Lago de Tucuruí	14	9	23
Marajó	23	25	48
Metropolitana	10	5	15
Rio Caeté	20	25	45
Rio Capim	18	30	48
Tapajós	6	13	19
Tocantins	21	12	33
Xingu	13	17	30
TOTAL	200	232	432

Fonte: SEPOF/PTP

⁸⁷ Os 05 módulos de monitoramento e avaliação de resultados das demandas do PTP era (01) Demanda em licitação ou licitada; (02) Demanda iniciada ou paralisada; (03) Demanda com previsão de entrega ou inauguração; (04) Demanda executada ou atendida e (05) Demanda não executada ou não atendida.

De acordo com os dados apresentados até o ano de 2010, 46% das demandas eleitas nas APMs do PTP haviam sido atendidas, enquanto que outras 54% não, mas poderiam ser inclusas na LOA 2011, deixada pelo governo anterior para o novo governo que assumiria em janeiro de 2011.

Ao final do biênio 2009-2010, consideram-se os resultados positivos. Das 432 demandas do PTP, para serem atendidas até 2011, como prevê a LOA, já estava com previsão orçamentária 401, para serem atendidas até o final de 2009. Ao final de 2010, foram 200 demandas atendidas, o que significa um percentual de 46%, e as restantes podendo ainda ser realizadas até o ano 2011⁸⁸.

Considerava-se, portanto, o balanço das ações do PTP de forma crescentemente positiva, levando em consideração os cenários político-econômico nacional e estadual, conforme referenciado no relatório e ao final ainda havia sido conquistado a interligação dos órgãos enquanto parceiros na realização de ações do PTP.

Quanto às mudanças na gestão do PTP, a coordenação que assume em junho de 2009, diferenciou-se nos pontos elencados no Quadro 20:

Quadro 20
Mudanças na Gestão do PTP entre junho de 2009 e Dezembro de 2010

Até junho/2009	A partir de julho/2009
Desempenho dos Agentes, mais administrativo / operacional.	Articulador e agente político
Escalonamento na estrutura e remunerações	Equiparação na estrutura e remunerações (todos passaram a serem Agentes Regionais)
Infraestrutura: Notebooks, 20 carros e 22 telefones funcionais.	Redução da infraestrutura: 09 carros e 01 telefone funcional
Liberação de visitas técnicas e diárias desarticuladas do Relatório de monitoramento	Relatórios técnicos e implementação de relatório de análise política, condicionados a liberação de visitas técnicas e diárias.
Liberação de recursos no ano de 2008 para execução do I e II Módulo de Formação dos Conselheiros.	Não houve recursos financeiro para a execução do III Módulo de Formação no ano de 2009.
Publicação de documentos de registro das obras e produção científica: Relatórios de atividades e Cadernos de reflexão	Acumulo da experiência na oralidade. Há dados sistematizados para atualização das informações, entretanto, não há material sistematizado para novas publicações.
Plano de Ação das Assembleias Municipais e Plenárias Regionais.	Realização do Planejamento Estratégico Institucional e atividades contempladas no planejamento

Fonte: SEPOF/PTP.

⁸⁸ Relatório. p. 14.

Ainda com base no balanço feito pela gestão do PTP no final de 2010, a coordenação afirma ter estabelecido como instrumentos e instâncias de efetivação da participação popular e controle social a institucionalização, por meio da edição do Decreto 1.854/2009, do Comitê Gestor do PTP.

Havia ainda a possibilidade de criação da Coordenação de Participação Popular previsto no PL de criação da SEPLAN e a participação do PTP nas reuniões do Comitê Gestor Estratégico da SEPOF, os quais não incluem nenhum conselheiro eleito do PTP como membro, apenas representantes do poder público estadual.

Somados a estes, ainda haveria a realização de planejamentos, encontros, audiências públicas, ao passo que foram abandonadas a realização das duas rodadas de conselhos regionais anuais, pela realização de uma rodada de Plenárias Regionais e outros eventos, além do acompanhamento da agenda da governadora e a realização do mutirão da cidadania.

Quanto aos mecanismos e sistemas de monitoramento, há o abandono gradual⁸⁹ do sistema eletrônico de controle, acompanhamento e avaliação de resultados e-CAR, que tinha como base os princípios do *e-government*⁹⁰ adaptados de forma gratuita e livre por meio de parceria entre PTP e PRODEPA e que incluía os 3.983 conselheiros do PTP, por meio de uma plataforma *on-line* onde poderiam dar seus pareceres quanto à implementação de políticas públicas e que era interligado tanto ao PTP, quanto ao Gabinete da Governadora, por meio dos mecanismos das agendas da SEPOF/PTP com Secretarias e Órgãos; visitas técnicas: obras e órgãos; reuniões com o poder público; sistemas de informação.

Optou-se por mecanismos de baixa participação popular, onde as decisões são tomadas muitas vezes de maneira unilaterais ou bilaterais, levando tempo para chegar ao conhecimento dos conselheiros, se levarmos em consideração a redução dos meios de locomoção e comunicação e o fato de que o acúmulo da experiência se fazia por meio da oralidade, onde havia dados sistematizados, que, entretanto não eram publicados.

Assim os entraves enfrentados pela nova equipe se evidenciam, em decorrência da própria diminuição do PTP ao longo dos anos de 2009 e 2010. Entre os pontos

⁸⁹ Muito embora tenha havido um módulo de formação, não houve a efetiva utilização do sistema.

⁹⁰ Para Florência Ferrer *e-Government* é o conjunto de serviços e o acesso a informações que o governo oferece aos diferentes atores da sociedade civil por meios eletrônicos.

identificados estavam a não implementação e/ou fortalecimento dos Núcleos de Planejamento/Órgãos como mecanismos de planejamento participativo e de controle social e a não participação do PTP no Planejamento Estratégico Institucional (PEI) dos órgãos.

A identificação desses pontos já demonstram que o PTP vinha perdendo importância, enquanto projeto de mudança social e de implementação de políticas públicas no âmbito do Governo do Estado. A redução nos recursos tanto para o custeio, quanto para o cumprimento do que havia sido preconizado em 2007, a exemplo da formação de conselheiros, que não teve o 3º e o 4º módulo realizados em função da inexistência de recursos, demonstrando a renúncia do capital social que este proporcionava.

A própria coordenação do PTP admitia como desafio aquela altura à "inclusão da participação do PTP nas discussões e decisões das ações do governo". Muito embora o governo tenha assumido o compromisso de relançar o PTP em meados de 2009, como fora propagado, restou ao PTP apenas a permanência na estrutura do Governo.

Ao assumir a Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças no ano de 2011, após a derrota eleitoral do Partido dos Trabalhadores a frente da administração pública estadual em 2010, o novo Secretário constituiu uma equipe responsável pela elaboração de um relatório técnico com a análise dos dados relativos às 430 demandas do PTP, tendo em vista o quadro de demandas deixadas na LOA 2011, as quais faziam referência ao PTP e que deveriam ser executadas pela nova administração.

Ao final do processo de sistematização das informações, o PTP contava com 434 demandas de políticas públicas, das quais uma maioria de 54% não foi atendida conforme de fato identificou a coordenação do PTP, entretanto ao desmembrarmos os dados relativos aos 46% de demandas consideradas "atendidas", percebemos apenas 69 demandas foram plenamente atendidas, conforme mostra o Quadro 21.

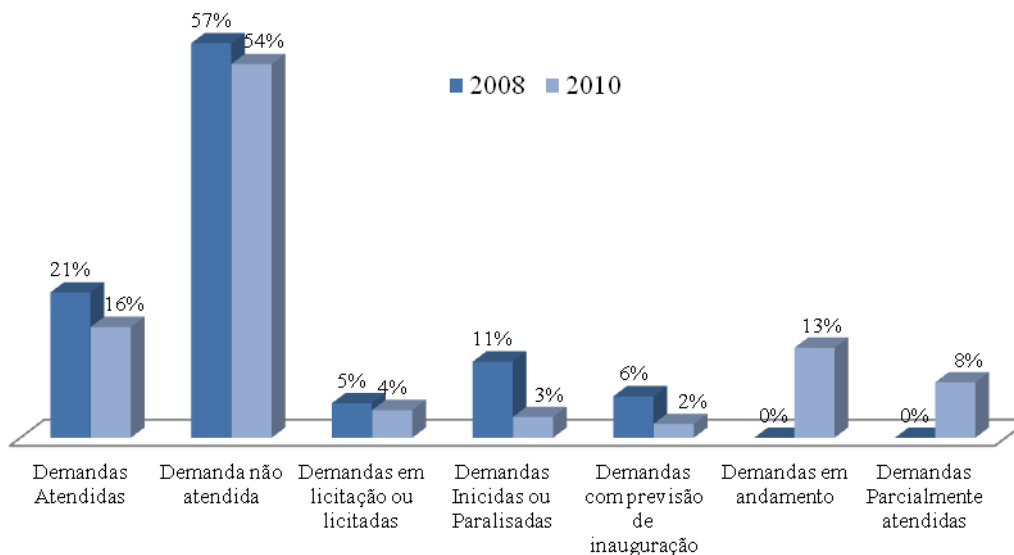
Quadro 21
Situação das Demandas do PTP em Janeiro de 2011

Situação da Demanda	Quantidade	Percentual
Demanda atendida	69	16%
Demanda parcialmente atendida	36	8%
Demanda com previsão de entrega ou inauguração	6	1%
Demanda em processo de licitação ou licitada	19	4%
Demanda em andamento	57	13%
Demanda iniciadas e paralisadas	13	4%
Demanda não atendida	234	54%
Total	434	100%

Fonte: SEPOF.

A evolução no processo de implementação de demandas demonstra que a coordenação do PTP não alterou o quadro em que este se encontrava em 2008, provocando pequena variação positiva nos dados quantitativos em 2010, conforme observamos no Gráfico 13.

Gráfico 13
Implementação de Demandas do PTP entre os anos de 2008 e 2010



Fonte: SEPOF/PTP.

Conforme podemos observar na comparação em termos percentuais na implementação de demandas do PTP entre os anos de 2008 e 2010,⁹¹ houve uma redução de 5% no número de demandas atendidas, enquanto que entre as demandas não atendidas os dados variaram apenas 3%. As reduções mais importantes dizem respeito às demais modalidades.

No que se refere às modalidades de avaliação inclusas no relatório de avaliação em 2011, temos que entre as demandas consideradas em andamento somavam 13%, enquanto que aquelas consideradas parcialmente atendidas, 8%.

A inclusão dessas modalidades de avaliação no relatório serviria de base para o que estava sendo executado entre os anos de 2010 e 2011, assim como daqueles casos em que foram considerados parcialmente atendidos pelos conselheiros do PTP.

Ao partirmos para a análise qualitativa dos dados apresentados, chegamos a uma avaliação do processo sob os pontos de vistas de avanços e limitações, especialmente no que se refere à capacidade de atendimento de demandas caracterizadas como locais ou regionais.

Ao analisarmos os dados referentes ao quadro de demandas consideradas atendidas que somaram ao final do processo um total de 69 das 434 demandas eleitas nas APMs do PTP, temos que, estas demandas foram atendidas porque foram apresentadas como prioritárias em 47 municípios, conforme o Quadro 22.

⁹¹ Esta comparação foi feita com base nas informações referentes a implementação de demandas do ano de 2008 e do ano de 2010. Optamos pela análise em termos percentuais pois o universo de demandas em andamento no ano de 2008 eram de 267, enquanto que em 2010 eram 434.

Quadro 22
Demandas atendidas do PTP por Tema e Tipo de Demanda

Tema da Demanda	Tipo de Demanda	Demandas Atendidas	Demandas locais	Demandas Regionais
Pavimentação	Pavimentação Urbana	05	05	00
	Pavimentação Rural	01	01	00
	Pavimentação de Rodovias	02	00	02
	Estudo técnico	01	00	01
Agricultura	Mecanização da pequena produção familiar – Patrulhas Mecanizadas	21	21	00
	Escoamento da produção – Manutenção e abertura de estradas vicinais	15	15	00
	Apoio as cadeias produtivas	01	01	00
	Assistência técnica e extensão rural	02	02	00
	Regularização fundiária	02	02	00
Educação	Ensino Médio	01	01	00
	Ensino Superior – Vestibular do PTP e polos, núcleos e cursos da UEPA	10	00	10
Saúde Pública	Pequena Complexidade	02	02	00
	Hospitais Municipais	04	04	00
Segurança Pública	Investimentos em pessoal	03	03	00
	Construção de Delegacias	01	01	00
Trabalho, Emprego e Renda	Bolsa Trabalho	01	01	00
Total		72	59	13

Fonte: SEPOF/PTP.

A partir da análise qualitativa dos dados apresentados, chegamos à conclusão que, dentro das 69 demandas consideradas atendidas, existem casos de composição de demandas, ou seja, em uma única demanda poderiam existir duas ou mais solicitações⁹², o que nos leva a considerar que o governo foi capaz de atender a um total de 72 demandas, das quais 59 são consideradas locais, por atenderem a necessidade de determinado município ou localidade deste.

No que se refere às demandas consideradas não atendidas entre os anos de 2008 e 2010, temos um total de 234 demandas, também de cunho local e regional, assim como demandas inter-regionais, ou seja, que envolviam a integração de duas ou mais regiões. Nos casos dessas demandas, temos a seguinte configuração:

⁹² Como exemplo podemos citar o caso da demanda considerada prioritária no município de São Félix do Xingu, onde são solicitadas ações para o atendimento da agricultura familiar por meio da aquisição de “01 patrulha mecanizada para 50 famílias e apoio a recuperação de estradas vicinais nas áreas do ITERPA”, de acordo com o Relatório demonstrativo das demandas do PTP, ambas foram consideradas atendidas.

Quadro 23
Demandas Não Atendidas do PTP por Tema e Tipo de Demanda

Tema da Demanda	Tipo de Demanda	Demandas Não Atendidas
Transportes e Pavimentação	Asfaltamento e construção de rodovias	19
	Pavimentação Urbana	06
	Pavimentação Rural	02
	Aerovias	03
Agricultura	Mecanização da pequena produção familiar – Patrulhas Mecanizadas	05
	Escoamento da produção – Manutenção e abertura de estradas vicinais	03
	Apoio às cadeias produtivas	05
	Assistência técnica e extensão rural	01
	Regularização fundiária e/ou Reforma Agrária	03
Educação	Ensino Fundamental e Médio	16
	Ensino Técnico ou Profissionalizante	12
	Ensino Superior	15
Saúde Pública	Alta e Média Complexidade	03
	Pequena Complexidade	04
	Hospitais Municipais	27
	Atenção Básica em Saúde e Equipamentos	05
Segurança Pública	Aumento do efetivo policial	05
	Construção de Delegacias	03
	Quartéis da PM	02
Saneamento Básico	Água, Esgoto, Resíduos Sólidos, Drenagem, etc.	39
Habitação	Construção de casas populares	11
Indústria e comércio	Desenvolvimento da indústria	03
Esporte e Lazer	Esporte e Lazer	08
Turismo	Construção de Orlas	03
	Cais de Arrimo	02
	Ecoturismo	01
Meio Ambiente	Reflorestamento	01
	Perenização de rios	02
	Recuperação de bacias	01
Ordenamento Territorial	Ordenamento Territorial	04
Cultura	Investimentos em espaços e políticas culturais	04
Comunicação	Construção de rádios comunitárias	01
Finanças	Construção de agências bancárias do BANPARÁ	06
Energia	Expansão do programa “Luz para Todos”, construção de hidroelétricas	05
Total		230

Fonte: SEPOF/PTP.

Nos demais casos, encontramos um número elevado de ações de cunho regional, que, se executadas, beneficiariam não somente os municípios solicitantes, mas a outras regiões, reduzindo custos com o transporte da produção no caso da abertura, pavimentação e/ou manutenção de rodovias importantes como as PA-449, PA-327, PA-

287, PA-411, PA-150, PA-151 e muitas outras apontadas como prioritárias nas 12 regiões de integração.

Temos também as solicitações de construções de aeródromos e pistas de pouso nos municípios de Curuá no Baixo Amazonas, São Sebastião da Boa Vista e Chaves no Marajó, que poderiam tirar esses municípios do isolamento, reduzindo os custos com transporte de pacientes e passageiros. Todas as 03 demandas foram inclusas como prioridade no PPA 2008-2011, sem obter sucesso no processo de implementação.

Outra demanda importante apresentada pela população das regiões do Guamá, Tocantins e Rio Capim em um ou mais municípios nas APMs do PTP foram a implantação de hospitais de média e alta complexidade nos municípios de Castanhal, Trevo de Igarapé Miri e Ipixuna do Pará, tais hospitais seriam considerados Hospitais Regionais e atenderiam a população de diversos municípios que recorrem principalmente ao Hospital Regional em Ananindeua e hospitais estaduais e municipais em Belém, além dos hospitais municipais em diversos municípios no nordeste paraense. Se construídos representariam um salto na qualidade do atendimento em saúde nessas regiões, entretanto, nenhum dos três hospitais entrou em execução⁹³ até o final do mandato em dezembro de 2010.

Na área educacional, 12 municípios solicitaram escolas de ensino tecnológico ou profissionalizante, as quais não foram atendidas⁹⁴.

Outra demanda que havia sido priorizada em municípios nas 12 regiões do Estado diz respeito ao programa “Água para Todos”. Amplamente debatido durante a campanha, este programa foi considerado uma das marcas do governo de Ana Júlia e era administrado por Secretarias e Órgãos como a SEDURB, SESP, SEOP, COSANPA, por envolverem ações de saneamento básico (água e esgoto), resíduos sólidos, lixo e saúde pública. A implementação de ações desse programa junto ao PTP

⁹³ A exceção do Hospital em Ipixuna do Pará, onde o prefeito era do PT, que tinha o terreno cedido pela Prefeitura e a placa com o início e valor da obra, mas não entrou em execução até o final do mandato da governadora Ana Júlia Carepa em dezembro de 2010. Atualmente o governo do Estado investe na construção de um Hospital Municipal no município, tendo sido o Hospital Regional transferido para o município de Paragominas, onde a prefeitura é do PSDB, partido do atual governador do Estado.

⁹⁴ Quando estava a frente da SEDUC o Prof. Mário Cardoso o governo do Estado pleiteava a construção de 10 escolas de ensino profissionalizante por meio do programa “Brasil Profissionalizado” e das ações de implementação da educação profissional e de universalização do ensino médio. O governo do Estado ainda em 2007 já participava do “Compromisso Todos pela Educação” estabelecida pelo Decreto 6.094/97, o qual dava acesso ao programa “Brasil Profissionalizado”, tendo elaborado os estudos de viabilidade (IDEB, IDH, PDR) e encaminhado os projetos ao governo Federal e por determinação da então governadora do Estado, durante a realização do Conselho Estadual.

apresentou resistências junto a SEDURB como observamos no Capítulo 02, de modo que este deixou de ser atendido em 39 municípios que solicitaram ações do programa por meio do PTP.

Também é importante ressaltar nesse balanço da execução de demandas do PTP, aquelas relativas à construção de casas populares, destacadas em 11 demandas não atendidas e outras relativas à energia elétrica, apresentadas em 05 demandas não atendidas. O destaque a essas demandas se faz, pois entre os anos de 2007 e 2010 tanto o governo do Estado, quanto o governo Federal eram administrados pelo PT e entre os programas de maior destaque em andamento pelo governo federal estavam o “Minha Casa Minha Vida” e o “Luz para Todos”, onde o governo do Estado deixou de priorizar as ações apontadas pelo PTP como prioritárias ao não corresponder as 16 demandas envolvendo esses dois programas.

Entre as 230 demandas que não foram atendidas pelo PTP, demos enfoque a estas, por considerarmos que além de envolverem ações de cunho regional, elas também representavam compromissos assumidos durante a campanha eleitoral que conduziu o PT ao governo do Estado do Pará em 2006 e compromissos firmados pela governadora Ana Júlia Carepa, junto aos conselheiros e a população dos 143 municípios por meio do PTP.

As demais 131 demandas que estavam em situações que iam de parcialmente atendidas a iniciadas ou paralisadas e que foram consideradas atendidas pela coordenação do PTP, estavam distribuídas de acordo com as seguintes áreas:

Quadro 24
Demandas do PTP em outros estágios de implementação

Tema da Demanda	Parcialmente Atendidas	Com previsão de entrega ou inauguração	Em licitação ou licitada	Em andamento	Iniciadas ou paralisadas
Agricultura	24	-	01	02	01
Transportes	09	-	02	09	01
Saúde	01	01	08	12	01
Educação	02	-	01	03	01
Segurança Pública	-	03		01	-
Saneamento Básico	-	02	06	17	02
Regularização fundiária e/ou ordenamento territorial	-	-	01	07	06
Energia	-	-	-	03	01
Esporte	-	-	-	01	-
Turismo	-	-	-	02	-
Total	36	06	19	57	13

Fonte: SEPOF/PTP.

Como podemos perceber entre as demandas que estava sendo executadas ou em andamento, grande parte estava ligada a área de agricultura, saneamento, saúde, transportes e regularização fundiária, o que nos permite afirmar que o processo decisório envolvendo Secretarias e Órgãos ligados a esses setores do governo acabaram sendo “desobstruídos”.

Muito embora as secretárias ligadas à área de agricultura não tenham representado um entrave a implementação de demandas do PTP, muitas demandas foram consideradas parcialmente atendidas, especialmente no que se referia as patrulhas mecanizadas que não correspondiam ao número ou a especificidades solicitadas.

Nos casos de demandas ligadas a saúde, podemos inferir que a mudança do PMDB pelo PT a frente da Secretaria de Estado de Saúde Pública, pode ter alterado a correlação de forças a favor do PT e do PTP, o que levou a um avanço na implementação de demandas, fato que automaticamente elevou o número de demandas em andamento de saneamento básico, ligadas à Secretaria, além do atendimento de outras demandas nessa área por meio da SEDURB, que tinha em 2009 a previsão no OGE de R\$ 17.000.000,00 para a execução de 29 ações de sistemas de abastecimento de água demandas pelo PTP.

Na área de regularização fundiária e ordenamento territorial temos um acúmulo de ações ligadas a SEPE, ITERPA e GRPU que passaram a desenvolver ações

especialmente a partir dos anos de 2009 e 2010 e que, por conseguinte desencadearam ações em andamento ou iniciadas e paralisadas.

No caso do ITERPA, ações de varredura fundiária estavam em andamento em 09 municípios no ano de 2009 e seriam trabalhados mais 08, o instituto estaria titulando 6.000 famílias em 20 assentamentos de 16 municípios e tinha área vistoriadas em mais 86, 15 quilombos haviam sido regularizados em 10 municípios e outras 12 em 08 municípios estavam com processos em andamento. No que dizia respeito à regularização fundiária urbana 06 municípios estavam com ações de concessão de direito real de uso urbano e tais ações envolveram demandas do PTP e permaneceram em andamento até o início da nova gestão em 2011.

Mediante os dados apresentados, concluímos que o PTP estava nesta situação no final do mandato da governadora Ana Júlia Carepa em dezembro de 2010, abrangendo um percentual mínimo de atendimento efetivo de demandas e tendo deixado em andamento obras e serviços importantes apresentados nas APMs do PTP.

Deste modo podemos inferir que o PTP não se configurou enquanto uma unidade capaz de transferir da agenda decisória para a agenda de implementação. Enquanto no primeiro momento a ação de atores com poder de veto foi determinante para que essa transição não fosse realizada, no segundo momento o abandono do projeto e do capital social, associado à redução de infraestrutura e de importância política foram determinantes para a perda de importância do PTP, dentro da estrutura de governo, sem grande influência externa, especialmente do poder legislativo, assuntos que serão abordados na próxima seção deste capítulo.

4.3 - A desestruturação interna do Planejamento Territorial Participativo: uma nova modalidade de desaparecimento da participação popular?

O PTP do Pará nasceu juntamente com a experiência de outros Estados como a Bahia, Sergipe e Piauí que passam, também, a ser administrados pelo Partido dos Trabalhadores em 2007.

Muitas experiências locais de participação, representadas em grande número pelo formato institucional de Orçamento Participativo, já foram registradas, entretanto até o ano de 2007, eram poucos ou quase nulos os casos em que a participação popular

no processo de decisão havia assumido a dimensão estadual (RIBEIRO & GRAZIA, 2003) .

No Governo do Pará a experiência surgiu ainda no primeiro mês de governo, conforme pudemos observar nos capítulos anteriores dessa dissertação e após 06 meses de existência, se consolidou enquanto uma esfera importante de negociação entre governo e sociedade civil.

Correspondeu em diversos aspectos a uma inovação, tanto por se tratar de uma experiência estadual, que mobilizou todos os 143 municípios do Pará, como uma experiência amazônica de participação, controle e decisão sob as ações do governo.

Entre as inovações apresentadas por essa experiência estava o sistema de mobilização e sensibilização da população de um Estado gigantesco, a consolidação da participação popular e do controle social por meios de conselhos regionais e estadual, a elaboração de um Plano de Formação de Conselheiros, a inclusão social e digital destes conselheiros por meio do Sistema de Controle, Acompanhamento e Avaliação de Resultados (e-CAR), a participação de conselheiros enquanto agentes fiscalizadores em visitas técnicas e vistorias de obras e serviços e o reconhecimento destes enquanto agentes do Estado por meio de crachás de conselheiros.

Criou-se uma estrutura administrativa para gerir a participação popular junto a Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças, onde estavam alojados os agentes estatais responsáveis pela condução dos trabalhos de mobilização, formação, controle social *in loco* e *on-line*, planejamento, administração, sistematização, pesquisa e memória e de onde saiu o PL que institucionalizaria a participação popular e o controle social no Estado do Pará, por meio da criação da Superintendência do Planejamento Territorial Participativo.

Todas as Secretarias e Órgãos do Governo do Estado foram envolvidos com o processo de participação popular levado a cabo pelo PTP e por decisão da governadora, todas as ações cabíveis ao estado decididas nas APMs do PTP deveriam ser inclusas no PPA 2008-2011 e aquelas que fossem inviáveis deveriam ser substituídas, de modo que todos os municípios ao longo de sua gestão teriam ao menos 03 obras ou serviços decididos pela população por meio do PTP executadas.

O PTP era considerado parte fundamental do macro objetivo de “Gestão Democrática e Descentralizada” e da marca de governo “Gestão participativa e

democrática” e representava a integração regional por meio da interligação do governo, sociedade civil e municípios.

Ao PTP atribuiu-se à participação popular orientando o planejamento da ação do Estado, a constituição de uma nova cultura gerencial com eficiência e justiça social, a garantia da ampliação da legitimidade do Estado, uma maior governabilidade em função das demandas populares e a consolidação de uma política de integração regional.

Para que todos esses pontos fossem alcançados era necessário garantir um processo de formação, capaz de dar aos conselheiros do PTP a capacidade de compreensão do funcionamento do Estado e dos meios pelos quais se efetiva o seu planejamento e o processo de implementação de políticas públicas.

O Programa de Formação de Conselheiros estava baseado no diagnóstico global do perfil dos conselheiros, com o objetivo de subsidiar as ações pedagógicas da formação e qualificação destes em parceria com a Escola de Governo do Estado do Pará, por meio da oferta de cursos modulares em torno de eixos matriciais temáticos nas 12 regiões de integração do Estado.

As temáticas envolvidas nos cursos de formação de conselheiros englobavam assuntos relacionados ao controle social do Estado, infraestrutura, meio ambiente, desenvolvimento urbano e questões de regularização fundiária, entre outros relativos a função do conselheiros enquanto coparticipante nos processos de decisão e planejamento do Estado por meio do PTP.

De acordo com as Diretrizes Gerais do Programa de Formação de Conselheiros do PTP, esse processo de formação visava oferecer qualificação acerca de temas como democracia participativa, empoderamento dos atores sociais, territorialidade, diversidade sociocultural e transversalidade interdisciplinar.

Buscava-se levar por meio do Programa de Formação de Conselheiros uma visão ampla do processo de planejamento do Estado, assim como a garantia de uma visão crítica enquanto meio pedagógico de exercício da cidadania, através de diversos saberes.

Desse modo, a idealização e a consecução de um programa de formação que buscava atender os 3.983 conselheiros do PTP, por meio de uma instituição de formação de servidores estaduais (EGPA), representou um avanço e ao mesmo tempo uma inovação entre as experiências de planejamento territorial participativo estaduais em

curso, o que segundo Cássio Andrade (2008) representava o reconhecimento do lugar dos conselheiros, enquanto cidadãos de controle da eficiência social da gestão pública.

Os conselheiros regionais, percebidos como sujeitos concretos e cidadãos de controle da eficiência social da gestão pública, assumem a condição de atores de um lugar curricular historicamente construído e pautado na diversidade territorial e identitária dos sujeitos. Com isso, os conteúdos são mais do que um repertório instrucional e instrumental, mas um espaço de um multiculturalismo que objetiva refletir as diversas vivências e saberes dos sujeitos que a histórica e sociambientalmente constroem a Amazônia. (ANDRADE, 2008, p. 06)

Outro ponto de destaque e inovação foi o e-CAR/PTP/SEPOF que se pretendia um mecanismo de controle e fiscalização das licitações e obras acompanhadas por representantes da sociedade civil organizada, possibilitando pelo monitoramento das obras, a transparência na aplicação dos recursos públicos pela garantia do controle da população, por seus conselheiros, sobre a qualidade do serviço executado.

O sistema *on-line* de fiscalização implantado visava garantir a transparência e o fortalecimento da democracia, a partir da potencialização do processo decisório e do relacionamento do governo estadual com a sociedade na perspectiva de monitoramento das obras públicas, principalmente as soberanamente decididas nas plenárias públicas.

Mais do que consultas populares, o sistema possibilitaria por meio do PTP, uma rede de integração do Estado no desenvolvimento de sistemas de monitoramento e banco de dados (cadastros dos conselheiros e das obras) pela combinação de definição e estratégias gerais (eixos matriciais do Programa Plurianual – PPA) com os avanços imediatos do planejamento territorial.

Assim, o processo de controle social associado à formação de conselheiros proporcionaria a mediação entre experiência vivida do conselheiro e a técnica orçamentária do estado, por intermédio da interdisciplinaridade e contextualização do conhecimento técnico produzido, pressupondo-se a formação qualificada e continuada enquanto relação social, integrando as várias dimensões teóricas e práticas nos processos formativos e nos saberes locais, reconhecendo-se as singularidades existentes com o uso de recursos didáticos e estratégicos adequados.

Esse processo formativo evidenciaria abordagens de temas desenvolvidos em ambientes pedagógicos informatizados com o objetivo último de possibilitar o acesso ao sistema E-CAR/PTP/SEPOF. Para a consecução desse processo objetivava-se incorporar a tecnologia básica de informação no processo de controle social com a

utilização de métodos, técnicas e recursos compatíveis ao sistema *on-line* em execução, cujas metas consistem em depurar conhecimentos básicos dos programas construídos, aplicar os procedimentos da ferramenta para o controle e acompanhamento das obras, indicar padrões de desempenho e compartilhar resultados.

O PTP foi uma importante esfera de negociação entre sociedade civil e Estado, constituindo-se em parte de um processo decisório participativo, mas o que explicaria o desaparecimento desse processo dentro dos limites do poder executivo?

No caso do PTP paraense o tipo de desaparecimento foi interno, o próprio poder executivo por meio de seus mecanismos institucionais e de um processo decisório conturbado freou o avanço da participação popular, sem atingir plenamente os objetivos propostos pelo governo em 2007 e frustrando a esperança depositada pela população dos 143 municípios.

Costa e Lira (2010) enumeram uma série de fatores que poderiam explicar esse fenômeno, entre eles a falta de experiência e prática na gestão pública, que levou o governo a conceber uma cultura inovadora de gestão participativa, sem, contudo, ter estabelecido plenamente um modelo, estratégia ou concepção de planejamento e desenvolvimento para o Estado, o que requeria uma reforma administrativa que lhe desse respaldo. Para os autores:

(...) a concepção do PTP não substituiu os mecanismos tradicionais que o governo utiliza para conceber os programas, projetos e ações que normalmente são inseridos no PPA e efetivados posteriormente pelos órgãos governamentais. A proposta do PTP não permeou o planejamento governamental como um todo, e como consequência disto acabou não se constituindo como mecanismo básico de elaboração das ações do governo, mas apenas um caminho paralelo, ou complementar, na concepção das ações de políticas, tendo como diferencial o fato de que estas ações foram concebidas de forma democrática, pautada na participação popular, e de forma descentralizada.

Este fato acabou gerando uma contradição no bojo do planejamento governamental, pois enquanto as demandas do PTP foram concebidas democraticamente pelos atores sociais, as demais ações constantes do PPA foram concebidas de forma tradicional, ou seja, sem a participação, ingerência e controle popular. Ademais, essas últimas ações eram em quantidade física e em valores monetários bem mais expressivas que as demandas definidas pelo PTP, portanto, bem mais representativas do ponto de vista do plano de governo como um todo. (COSTA & LIRA, 2010, pp. 17-18)

Os autores chamam a atenção para uma dimensão importante, a definição do volume de recursos, pois desde o início das etapas do PTP em 2007, nunca o governo definiu quanto do orçamento estadual seria destinado para o atendimento de demandas

do PTP, de modo que apenas entre os anos de 2007 e 2010, o governo já havia investido cerca de R\$ 401.015.795,72⁹⁵ em 4.214 ações administrativas, finalísticas, obras e aquisição de equipamentos e material permanentes, sem entretanto atender ao final do governo 1/3 das demandas do PTP.

Outro ponto a se destacar diz respeito às expectativas criadas nos municípios quando da escolha das 03 demandas prioritárias, pois a falta de diretriz, visão global e limites da atuação governamental nas regiões de integração, fato que tornou o processo decisório extremamente lento e pouco eficaz ao atendimento de demandas do PTP, haja vista a falta de conhecimento da incompatibilidade entre demandas municipais, provisão orçamentária do Estado e limites da atuação do governo.

Fruto desse processo foi a concorrência criada entre o que eram demandas do PTP e o que eram demandas dos órgãos e secretarias, dito de outra forma, após a realização das etapas do PTP, no momento de implementação das políticas públicas, ou seja, na transferência da agenda de governo para a agenda de implementação, os dirigentes de órgãos e secretários esperavam uma verba específica para o atendimento de demandas do PTP, a qual seria de alguma maneira negociada pela estrutura do PTP criada junto a SEPOF, fato que frustrou o atendimento de grande parte das demandas previstas para 2008, gerando um acúmulo de demandas não atendidas ao longo de 2008, 2009 e 2010.

Muito embora os fatores técnicos identificados fossem capazes de dar conta da inviabilidade do projeto, os fatores presentes no fluxo político nos dão uma dimensão ampla do processo de desestruturação interna do PTP, pois ainda em 2008 o governo havia se dado conta de que não seria possível levar adiante o processo de participação popular, se não houvesse uma intervenção clara do governo na ingerência que cada gestor tinha sobre suas pastas, fato que gerou um realinhamento dos atores políticos e com poder de veto diante do PTP.

Conforme descrevemos nos capítulos anteriores, estes atores ao perceberem que poderiam perder espaço, mediante mudanças na correlação de forças no campo político e no potencial de mudanças de políticas existentes, a partir do momento em que o governo se vê diante da situação de um excesso de demandas e da falta de recursos para atendê-las, este é levado a escolhas trágicas, que invariavelmente afetaram a posição e a importância dos atores.

⁹⁵ Relatório de Ações do Governo entre os anos de 2007 e 2010 - SEPOF.

Se, de um lado, fosse escolhido priorizar as 430 demandas do PTP, transferindo-as da agenda de governo para a agenda de implementação, teríamos um cenário onde a coordenação do PTP arbitraria sobre os orçamentos dos demais órgãos do Estado, tornando este um ator com poder real de alteração no *status quo* das políticas.

Tsebelis (2009) chama a atenção para fato de que quanto maior venha a ser essa alteração no *status quo*, maiores são as restrições externas, o que ocasiona um alto custo de transação, podendo levar a falência do projeto de mudanças pelo realinhamento dos atores, ou a mudanças graduais nos casos em que os custos são pequenos ou inexistentes.

Ionara Ferreira (2000), ressalta que dentro do processo de formulação de decisão de políticas públicas, há uma combinação de fatores que envolvem interesses divergentes, confrontos e negociações e a instituição de arenas e atores que fazem parte desses processo, de modo que a política pública será resultado das relações estabelecidas entre estes.

Quanto mais atores sociais ou institucionais fizerem parte do curso político, mais amplo ele será, sendo a política pública o resultado das relações estabelecidas entre eles. Logo, a política compreende um conjunto de atores ou grupos de interesses que se mobilizam em torno de uma política; instituições, cujas regras de procedimento impedem ou facilitam o acesso de atores às arenas decisórias; processo de decisão, onde os atores estabelecem coalizões e fazem escolhas para a ação; e produtos do processo decisório ou política resultante. (SILVA, 2000, p.01)

A literatura sobre a formulação e implementação de políticas públicas adverte sobre o caráter instável e imprevisível sob o qual estas são concebidas, inversões de posições e renegociações emergem e podem levar a mudanças de concepção, assim como o realinhamento dos atores nas arenas de decisão podem impor decisões que produzam resultados inesperados.

Tal realinhamento de atores se fez, levando em consideração alguns fatores importantes, entre eles destacamos o fator eleitoral e a candidatura da então "superintendente" do PTP a uma vaga de deputada federal ou estadual, o que inviabilizaria o projeto político/eleitoral de outros atores com poder de veto.

Entretanto somados a esses fatores, outros fatores importantes foram determinantes para o insucesso do PTP ao longo dos quatro anos de administração petista no Pará.

Inicialmente, faltou decisão política e competência do governo para administrar as avaliações e diagnósticos do PTP, com o intuito de dar suporte a decisões anteriores

aos custos de transação gerados, delimitando o raio de atuação e os objetivos e metas almejados, e posteriormente uma avaliação dos resultados obtidos e a necessidade de manter a formulação original ou impingir mudanças.

Havia no PTP a dimensão clara do tipo de políticas, do plano, do programa e do projeto que este abarcaria, mas não ficaram claros em sua concepção os objetivos, metas, impactos, efetividade e principalmente um referencial sob o qual pudessem ser sustentada a sua existência.

Por isso demonstramos, que a desestruturação do PTP se dá desde o início, haja vista problemas graves de concepção e implantação que culminaram em desgastes técnicos e políticos, uma vez que a capacidade dos entes estaduais de compreender o processo estava comprometida, o que ocasionou diversos pareceres contrários a demandas do PTP durante suas etapas de realização.

Apesar de ser um planejamento territorial, não se tinha claro qual era essa dimensão em termos de ação conjunta e reconhecimento do território enquanto unidade com identidades e concepções afins, que resultassem em demandas que compreendessem, tal dimensão. Ao contrário disso recorreu-se a definição de indicação de 03 demandas municipais desconectadas da ideia de território e de um teto orçamentário pré-definido para o seu atendimento, conforme já frisamos anteriormente.

Para chegar a essa conclusão basta observarmos os valores descritos no PPA 2008-2011 referente a uma única ação, por exemplo: Ampliação de Sistemas de Abastecimento de Água do Programa Água Para Todos.

De acordo com os dados declarados no plano seriam investidos ao longo dos quatro anos de governo R\$446.299.078,00 na ampliação de sistemas de abastecimento de água, entre obras e serviços do governo e do PTP, as quais seriam mensuradas pelo número de ligações feitas, que somavam 186.822 ligações. Ao dividirmos o montante de recursos pelo número de ligações chegamos a conclusão de que cada ligação custaria R\$ 2.388,00. No Relatório do Conselho Estadual do PTP temos um exemplo da falta de controle sobre os orçamentos, segundo este o Governo investiria em média R\$ 500.000,00 para implantação de 4.000 ligações⁹⁶, entretanto, de acordo com dados do PPA 2008-2011, com este montante o governo conseguiria atender apenas 209 ligações, para atender as 4.000 seriam necessários aproximadamente R\$9.552.000,00.

⁹⁶ Dado referente a implantação de 4.000 ligações no município de Ourilândia do Norte e Redenção.

Assim, embora os recursos para implementação de demandas do PTP fossem constituído por meio da integração das três escalas de governo, este conceito não ficou claro para os formuladores de políticas, que não foram sensíveis ao fato de que o planejamento territorial exige tempo e capacidade de articulação em casos de demandas específicas.

Observamos que entre as políticas que foram consideradas "Não Atendidas" estão diversos casos, onde deveriam ser firmados convênios com o Governo Federal acerca de abastecimento de água, energia, regularização fundiária, habitação, etc. e nos casos dos governos municipais, onde eram necessários que a prefeituras liberassem terrenos para a construção de escolas, hospitais e etc.

Destacamos que a burocracia estadual não estava preparada para dar conta de demandas oriundas deste planejamento territorial participativo, pois faltava subsídios para correlacionar as três unidades federativas e propor soluções capazes de corresponder as expectativas criadas.

Tinha-se claro um modelo de planejamento aos moldes tradicionais, mas desconhecia-se a concepção de território que propunha o novo governo e a concepção de participação, pois em um momento se tinha uma ideia de participação efetiva da população e em outro momento esta é abandonada. Para Euzinéia Nascimento (2007)

A participação efetiva, ampla e consistente dos cidadãos nas decisões sobre o orçamento público, tem como um de seus pressupostos a prerrogativa de controle das decisões políticas por parte dos sujeitos sociais envolvidos. É nestes termos, que o fortalecimento das instituições participativas pressupõe a autoridade e poder de influência dos representantes populares sobre as decisões dos governos. (NASCIMENTO, 2007, p. 137)

Se inicialmente se observa essa participação efetiva, em outro momento há o abandono do capital social e do suporte administrativo que poderia, se não solucionar, ao menos minimizar o impacto da falta de preparo da burocracia estadual em relação ao PTP.

O abandono do PL que instituía a Superintendência do PTP, que culminou com a não aprovação na ALEPA do mesmo em 2009, e a implementação de mudanças na coordenação do PTP, por meio da exoneração de toda a equipe, resultou em nova direção que levou a coordenação dos interesses conflitantes e de alguma maneira na manutenção do projeto de participação.

O PTP não foi capaz de dar conta de dimensão que alguns imaginavam que teria, não conseguia apoio para sustentar suas ações, fato que o levou a seguir "carona" com

as ações que o governo estava implementando a título de um "Pará com participação e controle social".

Para Costa & Lira (2010) o PTP não foi "capaz de romper com o paradigma setorial e consolidar o paradigma territorial, no qual políticas públicas são integradas no território dentro de uma filosofia mais ampla de intervenção" (COSTA & LIRA, 2010, p. 24), o que nos leva a concluir que os anos de 2009 e 2010 representaram apenas a sobrevivência de um projeto que se desestruturou dentro das limitações de um governo que sofria com graves problemas de gestão, de ordem financeira e orçamentária e com um processo decisório altamente conturbado em função dos diversos interesses específicos por ele representados.

CONCLUSÃO

O Planejamento Territorial Participativo foi o objeto de estudo dessa dissertação, que optou por uma análise diferenciada daquelas que privilegiam aspectos ligados a teoria democrática, buscamos analisar o processo a partir da formação da agenda governamental, perpassando a implementação de políticas públicas decididas nas fases iniciais do PTP e encerrando com a análise do fluxo político.

Para tanto nos valem das análises de autores ligados ao campo da formação da agenda governamental, a qual atribuímos a nomenclatura de momento pré político, assim como autores que trabalham fenômenos ligados ao processo decisório, localizando-os no que definimos como momento político ou de implementação.

Esse trabalho iniciou com a análise da primeira etapa do PTP, com as fases que vão da realização das Plenárias Públicas Regionais, perpassando pelas Assembleias Públicas Municipais e instalação dos Conselhos Regionais e Estadual de Participação, que associamos aos fluxos de identificação de problemas e proposição de alternativas, segundo o modelo de múltiplos fluxos proposto por John Kingdon (1995).

Demonstramos que as Plenárias Públicas Municipais da primeira etapa do PTP, podem ser diretamente associadas ao fluxo de identificação dos problemas, segundo o modelo de Kingdon, pois foram nelas, que as autoridades governamentais estavam atentas a questões que poderiam compor a agenda governamental, por se tratar do início de um novo governo e de uma nova metodologia de definição de políticas públicas.

Por meio da análise dos debates e da votação de temas nas Plenárias Públicas Regionais do PTP, funcionários do governo foram capazes de definir indicadores, temas e questões para que determinadas políticas fossem adotadas nas 12 regiões do Estado, a partir da visão que os participantes tinham sobre temas ligados a educação, saúde, infraestrutura e etc.

Nesse momento questões poderiam chamar a atenção dos formuladores de políticas públicas, de modo que estas poderiam ou não ascender a agenda governamental, havia a combinação de anseio de mudanças por parte daqueles que se fizeram presentes as plenárias, com a presença de funcionários estaduais, secretários e dirigentes de órgãos, além de empreendedores de política, que seriam capazes de representar os interesses oriundos destes.

A segunda fase do PTP foi a realização de 143 Assembleias Públicas Municipais, as quais associamos aos fluxos de identificação de problemas e proposição de alternativas, haja vista que esse momento representa a justaposição de problemas identificadas nas Plenárias Públicas Municipais, com a possibilidade concreta de apresentação demandas de políticas públicas, que seriam implementadas no município através do Governo do Estado.

Nas APMs, o participante tinha acesso a sistematização dos dados da primeira fase, onde constavam os principais problemas identificados pela região e tinham a possibilidade de eleger 03 demandas de políticas públicas como alternativas à solução destes problemas, ou seja, na APMs havia um ambiente altamente favorável a proposição de alternativas, pois a janela de oportunidade estava aberta para a passagem de temas rumo à agenda governamental.

Ao considerar o PTP uma janela de oportunidade, problemas antes excluídos da agenda governamental ganhavam relevo ao serem associados a alternativas de políticas públicas, como exemplo observamos questões ligadas ao mundo rural ou agrário, que ganharam uma dimensão especial, em função da grande participação de pessoas ligadas a esses setores e da disposição do governo em acatar propostas advindas destes por meio do PTP.

Deste modo demonstramos como 430 demandas de políticas públicas foram apresentadas como alternativas para solucionar problemas identificados nas Plenárias Públicas Regionais, tais demandas foram analisadas por técnicos do governo com o intuito de conformar um conjunto de possibilidades que tivessem viabilidade técnica e política, além de uma imagem/parecer, que atrai-se a atenção dos empreendedores de políticas públicas.

A fase de realização dos Conselhos Regionais e de instalação o Conselho Estadual, representava a primeira tomada de decisão, ainda no momento pré político. Demonstramos que nessa fase os conselheiros se reuniram para debater acerca das imagens/pareceres criados acerca de cada demanda, priorizando aquelas que deveriam entrar na agenda de implementação durante os três últimos anos de governo, por meio das leis orçamentárias anuais, concluindo assim o acesso a agenda governamental no momento pré político.

A fase de implementação das demandas do PTP foi associada ao fluxo da política, onde segundo Kingdon (1995), fatores derivados de momentos de equilíbrio,

gestão e capacidade de articulação podem culminar em avanços ou retrocessos nos processos decisórios.

No caso do PTP, nos valem da análise dos processos de avaliação feitas pela sua coordenação, e a estas associamos dois fatores importantes, as quais foram capazes de reposicionar os atores no jogo político, que foram os constrangimentos políticos impostos pela busca por resultados eleitorais de secretários e dirigentes estaduais, que ansiavam por vagas dos legislativos estadual e federal, que levou a uma consequente disputa interna entre estes, que no primeiro momento acabou por inviabilizar o sucesso na fase de implementação do PTP.

Demonstramos que aos baixos índices de implementação de demandas do PTP, inicialmente, eram relacionados ao não envolvimento do governo, ou mesmo o desconhecimento da importância deste, enquanto uma ferramenta de gestão, entretanto, após as eleições de 2008, os atores se reposicionaram no jogo político em função de interesses eleitorais para o ano de 2010, determinando a desestruturação do PTP a partir de vetos a implementação de demandas.

Os vetos ao PTP vieram em função de disputas internas, entre postulantes as vagas de deputados estaduais e federais, a partir do momento em que a então coordenadora do PTP propõe seu nome a uma dessas vagas, mostramos que o PTP era uma ferramenta eleitoral importante, pois mobilizava mais de 3000 conselheiros que eram lideranças políticas em seus municípios, além de gerenciar 430 demandas de políticas públicas em todos os municípios do Estado.

Nesse contexto no ano de 2009 o projeto de lei que criaria a Superintendia do Planejamento Territorial Participativo é rejeitado na Assembleia Legislativa, representando uma das poucas perdas acumuladas pelo governo na relação executivo e legislativo e após diversos rearranjos políticos no governo, a então coordenação do PTP é exonerada, em função do posicionamento dos atores com poder de veto, que tinham interesses pela não manutenção do PTP, segundo os preceitos pelo qual este vinha se consolidando.

Assim, em 2009, assumiu uma nova equipe com a missão de "relançar" o PTP, sob uma nova filosofia e com objetivos e metodologias diferentes. Demonstramos que apesar da vontade de realizar mudanças e de garantir a implementação de demandas do PTP, este deixou de ser o foco da ação governamental, que abandonou o processo e priorizou outras perspectivas para garantir a manutenção de seu projeto político.

Apesar da tentativa de "manipulação" de dados referentes a implementação de políticas públicas do PTP, por parte do governo, encerramos essa dissertação com uma avaliação do processo, demonstrando que do total de 430 demandas eleitas pelo PTP, pouco mais que 15% foram consideradas de fato atendidas, contrariando os dados do governo que afirmava que mais de 40% haviam sido atendidas.

Demonstramos que faltou ao governo uma avaliação anterior e posterior de fatores técnicos e políticos, que fossem capazes de determinar o sucesso do PTP, haja vista que não havia coordenação do orçamento e das finanças, não havia gestão das clivagens políticas que o governo representava e principalmente não havia coordenação política interna, o que acabou criando ilhas, onde secretários e dirigentes representavam interesses específicos de grupos ou mesmo pessoais.

Analisamos uma experiência de participação popular em nível estadual, que sucumbiu dentro dos limites do Poder Executivo. Muito embora o processo estivesse muito associado aos debates sobre democracia representativa e democracia participativa, concluímos que o caminho pelo qual optamos, nos levou a um cenário, onde seremos capazes de avaliar experiências de participação popular não apenas a partir da teoria democrática, mas da sua efetividade enquanto metodologia "transformadora" da sociedade em co-participes da gestão e do processo de implementação de políticas públicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Neuma (Org.). **Desigualdades sociais, redes de sociabilidade e participação política**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

AIRES, Maria Cristina Andrade. **A dimensão representativa da participação na teoria democrática contemporânea**. Revista Debates, Porto Alegre, v.3, n.2, pp. 12-38, 2009. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/debates/article/viewFile/10884/6846>> Acesso em: 14 de mar. 2011.

ALMEIDA, Débora Rezende. **Participação nos conselhos gestores: uma ponte entre teoria e prática deliberativas**. Anais do 6º Encontro ABCP, Campinas: São Paulo, 2007. Disponível em: <http://cienciapolitica.servicos.ws/abcp2008/arquivos/22_7_2008_14_51_37.pdf> Acesso em: 24/08/2011.

ALMEIDA, Mariana e REBELLATO, Daisy. **O inventário dos modelos de avaliação para políticas públicas**. Anais do 1º Congresso Internacional de Dinâmica de Negócios. 2006. Disponível em: <[http://www.upis.br/dinamicadenegocios/arquivos/2%20modelo de politica pub Mariana Almeida.pdf](http://www.upis.br/dinamicadenegocios/arquivos/2%20modelo%20de%20politica%20pub%20Mariana%20Almeida.pdf)> Acesso em: 30/09/2011.

ANDRADE, Cássio Guilherme & FONTES, Edilza Joana Oliveira. **Perfil dos Participantes das assembleias públicas municipais e dos conselheiros do PTP**. In.: Pará. Governo do Estado. Caderno para Reflexões. Belém: Paka Tatu, 2007.

ANDRADE, Cássio Guilherme Franco de. **Formação de Conselheiros Regionais do PTP: Qualificação e Eficiência no Processo de Controle Social da Gestão Pública**. Anais do II Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www.consad.org.br/sites/1500/1504/00000623.pdf>> Acesso em: 04/04/2010.

ARRETICHE, Marta. **Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas**. São Paulo: Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 18, nº 51, fev/2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15981.pdf>> Acesso em: 19/07/2011.1

AVRITZER, Leonardo (Org.). **Experiências Nacionais de Participação Social**. São Paulo: Cortez, 2009.

AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, Fátima (Orgs.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

AVRITZER, Leonardo e COSTA, Sérgio. Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: Concepções e Usos na América Latina. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 47, nº4, 2004, pp. 703-728. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582004000400003 Acesso em: 23 de jun. de 2010.

AVRITZER, Leonardo e NAVARRO, Zander (Orgs.). **A Inovação Democrática no Brasil: o Orçamento Participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

AVRITZER, Leonardo. Em Busca de um Padrão de Cidadania Mundial. **Lua Nova**, São Paulo, Nº 55-556, pp. 29-55, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n55-56/a02n55556.pdf> Acesso em: 21 de fev. de 2006.

AVRITZER, Leonardo. Instituições Participativas e Desenho Institucional: Algumas Considerações sobre a variação da participação no Brasil Democrático. **OPINIÃO PÚBLICA**, Campinas, vol. 14, nº 1, Junho, 2008, p.43-64 Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000100002 Acesso em: 14 de mar. de 2011.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, 2007b, vol.50, n.3, p.443-464. Disponível em: <http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/?IsisScript=iah/iah.xis&base=article^dlibrary&fmt=iso.pft&lang=i&nextAction=lnk&indexSearch=AU&exprSearch=AVRITZER,+LEONARDO>> Acesso em: 07 de jan. de 2010.

AZEVEDO, Neimar Duarte. **A igualdade política e o aperfeiçoamento da democracia: velhos dilemas e novos desafios**. Anais do 6º Encontro ABCP, Campinas: São Paulo, 2007. Disponível em: http://cienciapolitica.servicos.ws/abcp2008/arquivos/22_7_2008_17_27_10.pdf> Acesso em: 24/08/2011.

BABBIE, Earl. **Métodos de Pesquisa em Survey**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

BANDEIRA, Pedro Silveira. **Institucionalização de regiões e renovação do planejamento territorial no Brasil**. Disponível em: <http://www.fee.tche.br/sitefee/download/jornadas/2/e4-06.pdf>> Acesso em: 09/07/2011.

BAUMGARTNER, Frank & JONES, Brian. **Agendas and instability, in American politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BAUMGARTNER, Frank, et. al. **Punctuated-equilibrium theory: explaining stability and change in public policy making**. In.: SABATIER, Paul (Org.) Theories of the policy process. 2nd edition, 2006. Disponível em: http://www.unc.edu/~fbaum/teaching/PLSC541_Fall06/True_Jones_Baumgartner_2006_chapter.pdf> Acesso em: 14/07/2011.

BISPO, Carlos Alberto Ferreira e CAZARINI, Edson Walmir. **A evolução do processo decisório**. Disponível em: http://www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGEP1998_ART094.pdf> Acesso em: 16/12/2011.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. Rio de Janeiro: FGV, 1974.

BRASIL, MPOG/SPI. **Estudo da Dimensão territorial para o planejamento**. Vol. IV. Brasília: MP, 2008. Disponível em: <

<http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=156&sub=181&sec=10>> Acesso em: 14/05/2010.

BRAVO, Maria Inês Souza e POTYARA, Amazoneida Pereira (Orgs). **Política Social e Democracia**. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2001.

CAHN, Matthew. **The players: institutional and noninstitutional actors in the policy process**. In: THEDOULOU, Stella Z. & CAHN, Matthew. *Public policy: the essential readings*. New Jersey: Prentice Hall, 1995.

CALDERÓN, Adolfo Ignacio. **Democracia Local e Participação Popular: a Lei Orgânica Paulista e os Novos Mecanismos de Participação Popular em Questão**. São Paulo: Cortez, 2000.

CAPELLA, Ana Claudia. **Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas**. In: HOCHMAN, G. ARRETCHE, M. MARQUES, E. (Orgs.). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

CARDOSO, Ana Claudia & CARVALHO, Guilherme (Orgs.). **Planos Diretores Participativos: Experiências Amazônicas**. Belém: EDUFPA, 2007.

CARDOSO, Ana Claudia, et. al. **As tarefas de um governo democrático popular na Amazônia brasileira**. In.: PARÁ, Governo do Estado. *Caderno para Reflexões*. Belém: Paka Tatu, 2007.

CARDOSO, Gustavo Brígido Bezerra. **Implementação de políticas públicas e deficiência orçamentária: a reserva do possível**. (Dissertação de Mestrado). Ceará: UECE/MAPPS, 2011.

CARVALHO, Maria de Lourdes, et. al. **Implementação de políticas públicas: uma abordagem teórica e crítica**. In.: *Anais do X Colóquio internacional sobre gestão universitária em América del Sul*. Disponível em: <http://www.inpeau.ufsc.br/wp/wp-content/BD_documentos/coloquio10/214.pdf> Acesso em: 05/11/2011.

CARVALHO, Sônia Nahos e COSTA, Vicente. **Políticas públicas, tomada de decisão e formação da agenda governamental**. São Paulo: Caderno FUNDAP. Ano 08 - Nº 15 - pp. 103-110 - abr/1988. Disponível em: <<http://www.fundap.sp.gov.br/publicacoes/cadernos/cad15/Fundap15/POLITICAS%20PUBLICAS,%20TOMADA%20DE%20DECIS%C3%93ES%20E%20FORMACAO%20DA%20AGENDA%20.pdf>> Acesso em: 15/02/2012.

CAVALCANTE, Ludmila Oliveira Holanda e JUNIOR, Luiz Antônio Ferraro. **Planejamento Participativo: uma estratégia política e educacional para o desenvolvimento local sustentável**. *Educ. Soc.*, Campinas, Vol.23, n.81, pp. 161-190, 2002. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>> Acesso em: 22 de nov. de 2008.

CAVALCANTE, Paula Arcoverde. **Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e de análise de políticas públicas: uma contribuição para a área educacional**. (Tese de Doutorado). Campinas: UNICAMP, 2007.

COELHO, Maria do Socorro da Costa (Org.). **A estrela de várias pontas: o debate inicial sobre as políticas sociais no Pará.** Belém: Paka Tatu, 2009.

CONCEIÇÃO, Ronald Jesus da e NUÑES, Blas Enrique Caballero. **Planejamento Participativo e Desenvolvimento Regional Sustentável: Uma análise do método aplicado na Região Metropolitana de Curitiba.** Anais do Seminário Nacional "Paisagem e Participação": práticas no espaço livre público, São Paulo, 2007.

COSTA, Eduardo José Monteiro da e LIRA, Sérgio Roberto Bacury. **O Planejamento Territorial Participativo no Estado do Pará: A avaliação de uma experiência de planejamento público.** Anais do VIII ENABER, Juiz de Fora: Minas Gerais, 2010. Disponível em: <<http://www.ppgeconomia.ufpa.br/documentos/OPlanejamentoTerritorialParticipativo.pdf>> Acesso em: 14/04/2011.

CRUZ, Gisele doa Reis. **Experiências participativas e a busca da boa sociedade: quando a organização da participação freia a democracia.** Anais do 6º Encontro ABCP, Campinas: São Paulo, 2007. Disponível em: <http://cienciapolitica.servicos.ws/abcp2008/arquivos/22_7_2008_14_52_2.pdf> Acesso em: 12/02/2010.

CUNHA, Carla Giane. **Avaliação de políticas públicas e programas governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil.** Disponível em: <<http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper06.pdf>> Acesso em: 15/06/2011.

CYMBALISTA, Renato. A trajetória recente do Planejamento Territorial no Brasil: apostas e pontos a observar. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n.111, p.26-45, 2006. Disponível em: http://www.usp.br/fau/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0535/Rev_Pr_111_-_Renato_Cymbalista.pdf Acesso em: 22 de nov. de 2008.

DAGNINO, Evelina e TATAGIBA, Luciana (Orgs.). **Democracia, Sociedade Civil e Participação.** Chapecó: Argos, 2007.

DAGNINO, Evelina, OLVERA, Alberto J., PANFICHI, Aldo (Orgs.) . **A Disputa pela construção democrática na América Latina.** São Paulo: Paz e Terra, 2006.

DAGNINO, Evelina. (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo, Paz e Terra. Campinas: Unicamp, 2002.

DAGNINO, Evelina. Construção democrática, Neoliberalismo e Participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade Revista de Sociologia Política**, Florianópolis, v. 1, n. 5, p. 137-161, 2004.

DAGNINO, Evelina. **Democracia, teoria e prática: a participação da sociedade civil.**

DAGNINO, Evelina. **Um prefácio à teoria democrática.** Rio de Janeiro: Zahar, 1989.

DAHL, Robert A. **Poliarquia: Participação e Oposição.** São Paulo: EDUSP, 2005.

DEMO, Pedro. **Participação é Conquista: Noções de Política Social Participativa**. São Paulo: Cortez, 1996 - 3ª Edição.

DIAS, Márcia Ribeiro. **Sob o Signo da Vontade Popular: o Orçamento Participativo e o Dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre**. Belo Horizonte: Editora da UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2002.

DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: Edusp, 1999.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Sociedade civil e democracia: um debate necessário**. São Paulo: Cortez, 2007.

FARIA, Carlos. **Ideias, Conhecimento e Políticas Públicas: Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes**. São Paulo: Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 18, nº 51, fev., pp. 21-30, 2003,

FARIA, Cláudia Feres. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. **Lua Nova**, São Paulo, n.50, 2000. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010264452000000200004&script=sci_arttext Acesso em: 13 de ago. de 2008.

FARIA, Cláudia Feres. **O que há de radical na teoria democrática contemporânea: a análise do debate entre ativistas e deliberativos**. São Paulo: Revista Brasileira de Ciências Sociais - VoL. 25 N° 73, 2010. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v25n73/v25n73a06.pdf>> Acesso em: 16/09/2011.

FILHO, Ilton Norberto. **Temas de Ciência Política: Uma contribuição para a revisão da perspectiva tradicional da ciência política no âmbito jurídico**. Paraná: PPGCP/UFPR - Anais do II Seminário Nacional Sociologia e Política. Disponível em: < <http://www.seminariosociologiapolitica.ufpr.br/anais/GT06/Ilton%20Norberto%20Robl%20Filho.pdf>> Acesso em: 12/10/2010.

FLEXOR, Georges & LEITE, Sergio Pereira. **Análise de políticas públicas: breves considerações metodológicas**. Disponível em: <[http://franciscoqueiroz.com.br/portal/phocadownload/gestao/AnalisePolitica%20Publica flexor leite.pdf](http://franciscoqueiroz.com.br/portal/phocadownload/gestao/AnalisePolitica%20Publica%20flexor%20leite.pdf)> Acesso em: 18/09/2011.

FONTES, Edilza Joana Oliveira. **Os conselhos do PTP e a democratização do Estado**. In.: PARÁ, Governo do Estado. Caderno para Reflexões. Belém: SEPOF, a, 1, n.1, 2008.

FORTINI, Cristiana, et. al. **Políticas públicas: possibilidades e limites**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

FRANÇA, Cássio Luiz. **Formação de agenda e processo decisório nos governos FHC e Lula: Uma análise sobre a dinâmica e as oportunidades de negociação no processo de tomada de decisão do setor elétrico**. (Tese de Doutorado) São Paulo: Escola de Administração de Empresa de São Paulo, 2007.

FREITAS (H) e KLADIS (C.M.). **O processo decisório: modelos e dificuldades**. Rio de Janeiro: Revista Decidir, ano 11, nº 08, mar./1995.

FUNG, Archon. **Democratizing the policy process**. In.: MORAN, Michael; REIN, Martin & GODIN, Robert (Orgs). The Oxford Handbook of public policy. New York: Oxford University Press, 2006.

GANDIN, Danilo. A posição do Planejamento Participativo entre as ferramentas de intervenção na realidade. **Currículo sem Fronteiras**, v.1, n.1, pp. 81-95, 2001. Disponível em: <<http://www.curriculosemfronteiras.org>> Acesso em: 23 de mai. De 2008.

GELINSKI, Carmem Rosário Ortiz e SEIBEL, Erni José. **Formulação de Políticas Públicas: Questões Metodológicas Relevantes**. Revista de Ciências Humanas, Florianópolis, EDUFSC, v. 42, n. 1 e 2, p. 227-240, Abril e Outubro de 2008.

GOMIDE, Alexandre. **Agenda Governamental e Formulação de Políticas Públicas: o Projeto de Lei de Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana**. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/eventos/982.pdf>> Acesso em: 13/10/2011.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HABERMAS, Jürgen. **Teoria de La acción comunicativa**. Madrid: Taurus, 2001.

HALL, Peter. A & TAYLOR, Rosemary. **As Três Versões do Neo-Institucionalismo**. Lua Nova 58, pp.193-223, 2003.

HIRST, Paul. **A democracia representativa e seus limites**. Rio de Janeiro: Zahar, 1992.

JACOBI, Pedro Roberto. **Ampliação da Cidadania e Participação. Desafios na Democratização da Relação Poder Público e Sociedade Civil no Brasil**. (Dissertação de Livre Docência, Universidade de São Paulo).

JUCÁ, Roberta Laena Costa. **Participação popular e interpretação constitucional: a concretização da teoria de Peter Häberle na Constituição Federal de 1988**. Pensar, Fortaleza, v. 9, n. 9, p. 105-110, fev. 2004. Disponível em: www.unifor.br/images/pdfs/pdfs_notitia/1683.pdf Acesso em: 22 de set. de 2009.

KELLY, Branden. **John Kingdon's theory at the state level: a look at preschool for all in Illinois and California**. 2005. Disponível em: <<http://www.crocus.georgetown.edu/reports/CROCUSworkingpaper5.pdf>> Acesso em: 21/06/2011.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. **Descentralização, processo decisório e políticas públicas locais**. Araraquara: Estudos de Sociologia, 16, 151-163, 2004.

KINGDON, John W. **Agenda Setting**. In.: THEDOULOU, Stella Z. & CAHN, Matthew. Public policy: the essential readings. New Jersey: Prentice Hall, 1995.

KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives, and public policies**. 3.ed. New York: Harper Collins, 2003.

LAVALLE, Adrián Gurza e ARAUJO, Cícero. O Futuro da Representação: Nota Introdutória. **Lua Nova**, São Paulo, 67: 9-13, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a02n67.pdf> Acesso em: 23 de jun. de 2010.

LAVALLE, Adrián Gurza, et al. Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade Civil. **Lua Nova**, São Paulo, 67: 49-103, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a04n67.pdf> Acesso em: 23 de jun. de 2010.

LIJPHART, Arend. **Modelos de Democracia: Desempenho e padrões de governo em 36 países**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LIMA, José Julio Ferreira. **As experiências do Planejamento Territorial Participativo**. In.: PARÁ, Governo do Estado. Caderno para Reflexões. Belém: SEPOF, a, 1, n.1, 2008.

LIMA, José Júlio. **As experiências das plenárias públicas regionais e das assembleias públicas municipais do PTP do Pará**. In.: Pará. Governo do Estado. Caderno para Reflexões. Belém: Paka-Tatu, 2007.

LIMA, Mírian Assupção. **Equidade em políticas públicas: as escolhas trágicas**. In.: GHANEM, Elie (Org.) *Influir em políticas públicas e provocar mudanças sociais: experiências a partir da sociedade civil brasileira*. São Paulo: Ashoko: Avina: IOESP, 2007.

LINDBLON, Charles, **The science of "muddling through"**. In.: THEDOULOU, Stella Z. & CAHN, Matthew. *Public policy: the essential readings*. New Jersey: Prentice Hall, 1995.

LINDBLON, Charles. **O processo de decisão política**. Brasília: Ed. da UNB, 1981.

LINHARES, Clarice Barreto. **Uma peça participativa para dois atores: Instituições políticas e sociedade civil na cena dos Orçamentos Participativos**. (Dissertação de Mestrado). Minas Gerais: UFMG/PPGCP, 2006.

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Os sentidos da representação política nas instituições participativas**. Anais do 33º Encontro ANPOCS, Caxambu: Minas Gerais, 2009. Disponível em: <http://www.npms.ufsc.br/wpapers/artigo%20ANPOCS%202009.1.pdf> Acesso em: 07/09/2010.

MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal: origens e evolução**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MAJONE, Giandomenico & WILDAVSKY, Aaron. **Implementation as evolution**. In.: THEDOULOU, Stella Z. & CAHN, Matthew. *Public policy: the essential readings*. New Jersey: Prentice Hall, 1995.

MAJONE, Giandomenico. **Agenda setting**. In.: MORAN, Michael; REIN, Martin & GODIN, Robert (Orgs). The Oxford Handbook of public policy. New York: Oxford University Press, 2006.

MALATO, Olinda Rodrigues. **Democratização e Gestão Pública na Amazônia: do Orçamento Participativo ao Congresso da Cidade no Município de Belém (1997-2004)**. (Tese de Doutorado, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2006).

MARQUES, Eduardo Cesar. **Notas Críticas à Literatura sobre Estado, Políticas Estatais e atores Políticos**. IN: BIB, Rio de Janeiro, nº 43, 1º semestre de 1997, pp.67-102.

MARTES, A. C. B.; ARRETCHE, M.; MELO, M.; RIBEIRO, P. M. 1999. **Modelo de Avaliação de Programas Sociais e Prioritários (Relatório de Pesquisa: Programa de Apoio à Gestão Social no Brasil)**. Campinas: NEPP/UNICAMP. In.: Cunha, Elenice Machado. Regra e realidade na constituição do SUS municipal: implementação da NOB 96 em Duque de Caxias. (Dissertação de Mestrado) Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública; 2001.

MARTINS, Paulo Emílio Matos e PIERANTI, Octavio Penna. **Estado e Gestão Pública: Visões do Brasil Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2007.

MELO, Carlos Ranulfo e SÁEZ, Manuel Alcántara. **A Democracia Brasileira: balanços e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2007.

MESQUITA, Thiago Broni. **Sistema eletrônico e controle social do Estado: o e-CAR/PTP como instrumento de fiscalização popular**. In.: PARÁ, Governo do Estado. Caderno para Reflexões. Belém: SEPOF, a, 1, n.1, 2008.

MIDÕES, Miguel. **Crise no espaço público, agenda-setting e formação da opinião pública**. Disponível em: < <http://www.bocc.ubi.pt/pag/midoes-miguel-crise-no-espaco-publico-agenda-setting.pdf>> Acesso em: 16/06/2011.

MONTEIRO, Jorge Viana. **Os níveis de análise das políticas públicas**. In.: SARAVIA, Enrique & FERRAREZI, Elisabet (Orgs.). Políticas Públicas; Coletânea. Brasília: ENAP, 2006.

MONTEIRO, Jorge. **O processo decisório da política**. In.: SARAVIA, Enrique & FERRAREZI, Elisabet (Orgs.). Políticas Públicas; Coletânea. Brasília: ENAP, 2006.

MONTEIRO, Maurílio de Abreu. **Paradigma para um novo modelo de desenvolvimento**. In.: PARÁ, Governo do Estado. Caderno para Reflexões. Belém: SEPOF, a, 1, n.1, 2008.

MORAN, Michael; REIN, Martin & GODIN, Robert (Orgs). **The Oxford Handbook of public policy**. New York: Oxford University Press, 2006.

NASCIMENTO, Euzinéia Carlos. **Os desafios do orçamento participativo enquanto esfera pública de negociação**. In.: SINAIS - Revista Eletrônica - Ciências Sociais. Vitória: CCHN, UFES, Edição Especial de Lançamento. n.01, v.01, Abril, 2007. pp.123-150.

NEVES, Ângela Vieira. **Espaços públicos e práticas políticas: os riscos de despolitização da participação da sociedade civil.** Anais do II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia, 2007. Disponível em: <http://www.sociologia.ufsc.br/npms/angela_vieira_neves.pdf> Acesso em: 22/03/2010.

NEVES, Rosa Helena, et. al. **A reinvenção do social: poder popular e política de assistência em Belém.** Belém: Paka Tatu, 2004.

NICOLAU, Jairo e POWER, Timothy J. (Orgs.). **Instituições Representativas no Brasil: Balanço e Reforma.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

NOGUEIRA, Fernando do Amaral. **Continuidade e Descontinuidade Administrativa em Governos Locais: Fatores que sustentam a ação pública ao longo dos anos.** (Dissertação de Mestrado). São Paulo: Escola de Administração de Empresas, 2006.

NUNES, Edson. **A Gramática Política do Brasil: Clientelismo e Insulamento Burocrático.** Rio de Janeiro: Zahar Editor, 1997.

OLIVEIRA, Francisco Mesquita de. **Cidadania e Cultura Política no Poder Local.** Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais.** São Paulo: EDUSP, 1999.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Novos rumos da gestão pública brasileira: dificuldades teóricas ou operacionais?.** Salvador: Revista eletrônica sobre a reforma do Estado. N.01, mar. abr. mai. de 2005.

PALERMO, Vicente. **Como se governa o Brasil? o debate sobre instituições políticas e gestão de governo.** Rio de Janeiro: Dados, vol.43 - nº03, 2000.

PARÁ, Governo do Estado. **Caderno para Reflexões.** Belém: Paka Tatu, 2007.

PARÁ, Governo do Estado. **Mensagem nº 107/2007-GG. Orçamento Geral do Estado.** Belém: SEPOF, pp. 01-02. Disponível em <www.sepof.pa.gov.br>, Acesso em: 02/02/2008.

PARÁ, Governo do Estado. **Orientações Estratégicas do Plano Plurianual 2008-2001.** Belém: SEPOF, p. 04. Disponível em: <www.sepof.pa.gov.br> Acesso em: 02/02/2008.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PERISSONOTO, Renato e FUKS, Mario (Orgs.). **Democracia: Teoria e Prática.** Rio de Janeiro: Relume Dumará; Curitiba: Fundação Araucária, 2002.

PETINELLI, Viviane. **As conferências públicas nacionais e a formação da agenda de políticas públicas do Governo Federal (2003-2010).** Campinas: Opinião Pública, vol. 17, nº 01, junho, 2011.

PINTO, Jax Nildo Aragão. **Desafios contemporâneos da democracia: participação cidadã na esfera pública como mecanismo de emancipação social**. In.: PARÁ, Governo do Estado. Caderno para Reflexões. Belém: SEPOF, a, 1, n.1, 2008.

PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: Palavras, Instituições e Ideias. **Lua Nova**, São Paulo, 67: 15-47, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a03n67.pdf>
Acesso em: 14 de mar. de 2011.

PONT, Raul. **Democracia, Participação, Cidadania: uma visão de esquerda**. Porto Alegre: Palmarinca, 2000.

PT/PA. **PT Pará: os desafios do Governo Popular**. Belém: PT, 2008.

PUTNAM, Robert. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1996.

PUTY, Claudio Castelo Branco. "**PMDB: ser e não ser, a falsa questão**". Disponível em:
<<https://docs.google.com/document/d/1Svhnrg3O2lIBBAF33GpeKYQCLWO3gKINotIH08g5rNM/edit?hl=en&pli=1>> Acesso em: 19/03/2010.

REIS, Elisa. **Reflexões legais para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas**. São Paulo: Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 18, nº 51, fev.2003.

RIBEIRO, Ana Cláudia Torres e GRAZIA, Grazia de. **Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: Período de 1997 a 2000**. Petrópolis: Editora Vozes, 2003.

ROCHA, Dalton Davis Favacho. **A relação Executivo-Legislativo no Projeto de criação da Superintendência do Planejamento Territorial Participativo - SPTP no Estado do Pará**. (Dissertação de Mestrado). Belém: UFPA/PPGCP, 2012.

RUA, Maria das Graças. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos**. Disponível em:
<http://vsites.unb.br/ceam/webceam/nucleos/omni/observa/downloads/pol_publicas.PDF> Acesso em: 15/09/2011.

SALISBURY, Robert. **The analysis of public policy: a search for theories and roles**. In.: THEDOULOU, Stella Z. & CAHN, Matthew. Public policy: the essential readings. New Jersey: Prentice Hall, 1995.

SAMPAIO, Rafael Cardoso. **Diferentes modos de participação: alguns impactos da introdução da internet no Orçamento Participativo de Belo Horizonte**. Anais do XIV CISO, Recife: Pernambuco, 2009.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a Democracia: Os Caminhos da Democracia Participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela Mão de Alice: O Social e o Político na Pós-Modernidade**. São Paulo: Cortez, 2000.

- SANTOS, Luciana e WAGNER, Ricardo. **Processo decisório e tomada de decisão**. Florianópolis: SEAD/UFSC, 2006.
- SANTOS, Milton, et al. **Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial**. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.
- SANTOS, Wanderley Guilherme. **Razões da desordem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.
- SAQUET, Marcos Aurélio. **Por uma abordagem territorial**. In.: SAQUET, Marcos Aurélio & SPOSITO, Eliseu Savério (Org.). *Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos*. São Paulo: Expressão Popular-UNESP, 2009.
- SARAVIA, Enrique. **Introdução à teoria da política pública**. In.: SARAVIA, Enrique & FERRAREZI, Elisabet (Orgs.). *Políticas Públicas; Coletânea*. Brasília: ENAP, 2006.
- SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.
- SILVA, Eduardo Moreira da e CUNHA, Eleonora Schettini Martins (Orgs.). **Experiência Internacionais de Participação**. São Paulo: Cortez, 2010.
- SILVA, Ionara Ferreira & LABRA, Maria Eliana. **As instâncias colegiadas do SUS no Estado do Rio de Janeiro e o processo decisório**. Rio de Janeiro: Cadernos de Saúde Pública, 17 (2): 161-170, jan.-fev., 2001.
- SILVA, Ionara Ferreira. **Formulação de políticas e processo decisório**.
- SILVA, Paulo Vieira & PEDONE, Luiz. **Formação de políticas de governo**. Belo Horizonte: Análise e Conjuntura, 2 (2): 61-73, mai./ago., 1987.
- SILVA, Pedro Luiz Barros & MELO, Marcus André Barreto. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos**. Campinas: NEPP/UNICAMP, 2000.
- SOUZA, Celina. **Governos Locais e Gestão Políticas Sociais Universais**. *Revista São Paulo em Perspectiva*, 2004, Vol. 18, nº 2, abr-jun., pp. 27 a 41.
- SOUZA, Celina. **Políticas públicas: conceitos, tipologias e subáreas**. Disponível em: <
http://www.progesp.ufba.br/twiki/bin/viewfile/PROGESP/ItemAcervo362?rev=&filena me=Políticas_P%FAblicas,_Conceitos,_Tipologias.pdf> Acesso em: 23/07/2011.
- SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Porto Alegre: Sociologias, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, pp. 20-45.
- SPINK, Peter. **Continuidade e descontinuidade em organizações públicas: um paradoxo democrático**. São Paulo: Cadernos FUNDAP - Ano 7 - nº 13 - pp. 57-65 - abr./1987.

THEDOULOU, Stella Z. & CAHN, Matthew. **Public policy: the essential readings**. New Jersey: Prentice Hall, 1995.

THEDOULOU, Stella. **How public policy is made**. In.: THEDOULOU, Stella Z. & CAHN, Matthew. *Public policy: the essential readings*. New Jersey: Prentice Hall, 1995.

TSEBELIS, George. **Atores com poder de veto: como funcionam as instituições políticas**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2009.

TSEBELIS, George. **Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo**. São Paulo: Revista Brasileira de Ciências Sociais, 34. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_34/rbcs34_06.htm> Acesso em: 28/07/2011.

VAINER, Carlos. **A configuração de novos espaços regionais e a emergência de novos atores políticos**. Porto Alegre: Ensaio FEE, (16) 2:455-471, 1995.

VALENTE, Manoel Adam Lacayo. **Democracia Enclausurada: um Debate Crítico Sobre Democracia Representativa Contemporânea**. Brasília: Câmara de Deputados, 2006.

VIERA, Ricardo Stanzola, et. al. **Políticas públicas e administração pública democrática e participativa no Brasil: uma análise socioambiental à luz da Constituição Brasileira de 1988**.

VITULLO, Gabriel. **Representação e democracia representativa: dois conceitos indissociáveis**.

WEBER, Max. **Ciência e Política: Duas Vocações**. Rio de Janeiro: Cultrix, 1998.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. Brasília: Ed. UNB, 1999.

APÊNDICES

Leis

Lei Estadual Nº 7.077/2007: Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2008-2011 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.sepof.pa.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=53&Itemid=91> Acesso em:

Lei Estadual Nº 7.010/2007: Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2008. Disponível em: <http://www.sepof.pa.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=77&Itemid=85> Acesso em:

Lei Estadual Nº. 7.193/2008: Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2009. Disponível em: <http://www.sepof.pa.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=78&Itemid=84> Acesso em:

Lei Estadual Nº 7.291/2009: Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2010. Disponível em: <http://www.sepof.pa.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=79&Itemid=83> Acesso em:

Lei Estadual Nº 7.453/2010: Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2011. Disponível em: <http://www.sepof.pa.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=80&Itemid=82> Acesso em:

Lei Estadual Nº 6.939/2006: Estima a receita e fixa a despesa do Estado do Pará para o exercício financeiro de 2007 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.sepof.pa.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=70&Itemid=79> Acesso em:

Lei Estadual Nº 7.095/2008: Estima a receita e fixa a despesa do Estado do Pará para o exercício financeiro de 2008 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.sepof.pa.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=69&Itemid=78> Acesso em:

Lei Estadual Nº 7.239/2008: Estima a receita e fixa a despesa do Estado do Pará para o exercício financeiro de 2009 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.sepof.pa.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=68&Itemid=77> Acesso em:

Lei Estadual Nº 7.370/2009: Estima a receita e fixa a despesa do Estado do Pará para o exercício financeiro de 2010 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.sepof.pa.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=67&Itemid=76> Acesso em:

Lei Estadual Nº 7.493/2010: Estima a receita e fixa a despesa do Estado do Pará para o exercício financeiro de 2011 e dá outras providências. Disponível em:<http://www.sepof.pa.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=66&Itemid=75> Acesso em:

Mensagem a Assembleia Legislativa do Estado do Pará 2008. Disponível em:<http://www.sepof.pa.gov.br/images/stories/pdf/Mensagem_governo/mensagem_governo_2008.pdf> Acesso em:

Mensagem a Assembleia Legislativa do Estado do Pará 2009. Disponível em:<http://www.sepof.pa.gov.br/images/stories/pdf/Mensagem_governo/mensagem_governo_2009.pdf> Acesso em:

Mensagem a Assembleia Legislativa do Estado do Pará 2010. Disponível em:<http://www.sepof.pa.gov.br/images/stories/pdf/Mensagem_governo/mensagem_governo_2010.pdf> Acesso em:

Mensagem a Assembleia Legislativa do Estado do Pará 2011. Disponível em:<http://www.sepof.pa.gov.br/images/stories/pdf/Mensagem_governo/mensagem_governo_2011.pdf> Acesso em:

Orientações Estratégicas para a Elaboração do PPA 2008-2011. Disponível em:<http://www.sepof.pa.gov.br/images/stories/pdf/ANEXO_I_-_lei-ppa-_Orientacoes_Estrategicas.pdf> Acesso em:

Apresentações em Power Point

2ª Reunião do Planejamento Estratégico Institucional: Unificando estratégias institucionais em prol de um Pará de Todos e Todas (Conselho de Governo). Ano: 2008.

A Regionalização como instrumento para o planejamento do desenvolvimento do Estado do Pará (SEIR). Ano: 2007

Assembleias Públicas Municipais: Dinâmica de Realização. Ano: 2007.

Concepção e Reestruturação do PTP (Apresentação feita pela coordenadora do PTP Milene Lauande). Ano: 2009.

Diagnóstico do PTP e desafios para a gestão pública participativa no Pará (feita pela Coordenadora do PTP, Professora Edilza Joana Oliveira Fontes na reunião do Conselho de Governo realizada no dia 09/05/2008). Ano: 2008.

I Seminário de Avaliação e Planejamento do PTP. Ano: 2008.

O Papel dos Agentes do PTP. Ano: 2010.

Planejamento Estratégico Institucional do PTP 2009-2011. Ano: 2009.

Planejamento Territorial Participativo "Construindo um Pará de Todos e Todas" (Apresentado pelo Secretário de Estado de Integração Regional André Farias). Ano: 2007.

Planejamento Territorial Participativo (Apresentação feita pela Coordenadora do PTP Milene Lauande). Ano: 2009.

Planejamento Territorial Participativo (Apresentação feita pela Coordenadora do PTP Milene Lauande). Ano: 2010.

Planejamento Territorial participativo: Prestação de contas 2009 a 2010 (Apresentação feita pela coordenadora do PTP Milene Lauande). Ano: 2010.

PPA 2008-2011 "Construindo um Pará de Todos e Todas" (SEPOF). Ano: 2007.

PTP: Análise de ambiente - Planejamento Estratégico do PTP para o ano de 2009 (PTP). Ano: 2009.

PTP: Resultados das votações das Plenárias Públicas Regionais (DIEPI/GEDE/SEPOF). Ano: 2007.

Territórios da Cidadania no Estado do Pará. Ano: 2010

Relatórios

Ações do Governo (2008, 2009, 2010) (Casa Civil da Governadoria do Estado do Pará). Ano: 2010.

Relatório "Mapa Eleitoral 2008" (Núcleo de Relações com os Municípios - Casa Civil da Governadoria). Ano: 2008.

Relatório com os custos totais para execução de demandas do PTP entre os anos de 2008, 2009 e 2010 (PTP). Ano: 2009.

Relatório das Assembleias Públicas Municipais: Mapa de participação, Mapa de Demandas Eleitas, Conselheiros Eleitos, nº de votantes (PTP). Ano: 2007.

Relatório das Planárias Regionais do PTP (PTP). Ano: 2010.

Relatório de Atividades da Coordenação de Sistematização, Pesquisa e Memória (PTP). Ano: 2009.

Relatório de Atividades de Monitoramento - Encaminhamento das Plenárias Regionais do PTP. Ano: 2010.

Relatório de Avaliação da Execução de Demandas do PTP inclusas na Lei Orçamentária Anual de 2008 (Ofício 065/2009 encaminhando pelo PTP ao Gabinete da Governadora). Ano: 2009.

Relatório de Demandas do PTP inclusas na LOA 2008 (SEPOF/PTP). Ano: 2009.

Relatório de Demandas do PTP por objeto (SEPOF/PTP). Ano: 2011.

Relatório de Gestão do Planejamento Territorial Participativo - Período de junho de 2009 a novembro de 2010 (PTP). Ano: 2010.

Relatório de Planejamento Tático do PTP. Ano: 2009

Relatório de Sistematização das 430 demandas do PTP (SEPOF). Ano: 2011.

Relatório Demandas do PTP sistematizadas (2008, 2009) (PTP). Ano: 2009.

Relatório Demandas prioritárias do PTP (SEPOF/PTP). Ano: 2011.

Relatório do Perfil dos Conselheiros Regionais do PTP (PTP). Ano: 2008.

Relatório do Seminário de Avaliação do PTP "Os desafios da atuação institucional do PTP (PTP). Ano: 2008.

Relatório Planejamento Territorial Participativo - Posições de Demandas (SEPOF). Ano: 2011.

Relatório PTP: Extraído do Sistema de Informações Municipais da Secretaria de Estado de Integração Regional. Ano: 2010.

Relatório: Balanço Financeiro e Orçamentários de Ações do PTP entre 2008 e 2009 (PTP). Ano: 2009.

Outras Documentações

Banco de Dados dos Conselheiros Regionais do PTP (PTP). Ano: 2008.

Minuta do Regimento Interno dos Conselhos Regionais de Participação e Controle Social (PTP). Ano: 2008.

Missão do PTP (PTP). Ano: 2007.

Atas das 143 Assembleias Públicas Municipais (PTP). Ano: 2007.

Atas do Conselho Estadual de Participação e Controle Social. Ano: 2008-2009.

Atas dos Conselhos Regionais de Participação e Controle Social. Ano: 2008-2009.

O Liberal. Repórter 70. Edição de 08/11/2009.



Serviço Público Federal
Universidade Federal do Pará
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política
Mestrado Acadêmico em Ciência Política