

EM BUSCA DA INTEGRAÇÃO DE AÇÕES GOVERNAMENTAIS NO PLANEJAMENTO REGIONAL: O DEBATE SOBRE UMA QUIMERA

Joao Mendes da Rocha Neto

Programa de Pós-graduação em Administração - Universidade de Brasília

jmdrn@uol.com.br

Considerações Iniciais para o debate

Muitas são as temáticas discutidas nos últimos anos, no que se refere à administração pública, tais como reforma do Estado, federalismo, descentralização, crise fiscal, governabilidade, governança, coordenação, fragmentação, intersetorialidade, horizontalidades e verticalidades, entre outras.

Essa miríade de temas sinaliza para uma compreensão mais profunda das políticas públicas, evitando-se o lugar-comum das análises que têm se centrado somente nas questões objetivas orientadoras de tais instrumentos de ação governamental. De fato, traz ao debate algo além das objetividades, resgatando aspectos subjetivos que influenciam todo o curso da política pública, tais como culturas organizacionais, conflitos e disputas.

Esse cenário adquire relevo quando são tratados temas de maior complexidade e que agregam muitas agências governamentais e segmentos da sociedade civil, nas políticas denominadas de intersetoriais. São políticas que demandam ações de natureza diversificada vindas dos órgãos setoriais e de instâncias de diálogo diversas, além de envolverem uma gama de atores e grupos de interesses.

Há uma tendência crescente de que as políticas públicas se pautem por essa orientação, embora, no Brasil, na prática, muitas delas ainda operem de forma setorializada. Atualmente existem políticas vinculadas a diferentes pastas que se colocam com esse caráter horizontal, tais como as de reforma agrária, meio ambiente, desenvolvimento urbano e direitos humanos, entre outras.

As políticas que possuem o território como objeto são por natureza intersetoriais, pois em geral partem de um recorte geográfico, alçado a condição de área prioritária, que, em tese, deveriam ser objeto de um conjunto de ações do Estado.

Analisar um programa intersetorial pautado por dispositivos legais e de planejamento, que se orientam para a gestão partilhada de ações e para a articulação institucional no território, pode ser o caminho para debater as relações cooperativas e

competitivas existentes entre as diferentes agências do Governo Federal que se tocam nas iniciativas voltadas para esses recortes prioritários do território.

Assim, o presente artigo pretende suscitar o debate em torno de aspectos e dimensões que são relevantes para se entender onde estão os limites dessa atuação intersetorial, sobretudo naquelas políticas públicas que atuam territorialmente.

Trata-se de um trabalho teórico, que procurou transitar entre diversas áreas do conhecimento, na sua revisão literária, e que procura sinalizar para aspectos relevantes no sentido de se entender parte das questões que hoje se põe como limitadoras da ação integrada de políticas públicas.

Problemas complexos: a imposição da atuação intersetorial por parte dos Estados

Essa atuação interdependente parece ser uma tendência e uma busca dos governos por melhorarem seus desempenhos e tornarem eficazes suas políticas públicas. Para Rua (1997), políticas que envolvem diferentes níveis de governo e mesmo aquelas ações que envolvem apenas o nível local, mas dependem de vínculos de diferentes organizações e agências públicas, são de difícil controle e exigem grande cooperação, demandando, conseqüentemente, uma coordenação eficaz.

É importante que tais iniciativas de coordenação intersetorial fiquem próximas do chefe do Executivo, pois há uma tendência natural de os embates se acirrarem em face do amplo escopo de agentes envolvidos e interesses em jogo. É nesse momento que se manifestam as disputas e os atores buscam a hegemonia através de suas articulações, ampliando o espaço na agenda do governo e, por conseguinte, obtendo a primazia no processo decisório.

Destaque-se que no Brasil a questão dos embates e da competição possui um conjunto de dimensões que permitem perceber a dificuldade de seu enfrentamento, a começar pela questão federativa, que na essência é conflitiva. Nesse sentido, Cunha oferece uma contribuição adicional, pontuando: “No período posterior a 1988, ao contrário de relações cooperativas e solidárias entre os entes federados, o que se observou foi um intenso processo de competição horizontal e vertical” (CUNHA, 2004, p. 11). Ou seja, o conflito parece ser algo inerente ao Estado brasileiro, seja no seu desenho, seja nas suas formas de operar políticas públicas, e, hoje, se constitui em um desafio.

Portanto, quanto mais amplo for o escopo de uma política pública, maior será a necessidade de integração e de construção de estratégias intersetoriais. Isto, contudo, na realidade não ocorre, visto que as agências governamentais ainda encaram os objetos de suas

políticas públicas de forma segmentada e matizada pela sua cultura organizacional, pela sua história e pelos compromissos que o seu executor principal assume com os grupos de interesse.

Apesar de os discursos presentes nos governos e dos aparatos normativos apontarem para a transversalidade, o que se observa na maior parte das políticas públicas brasileiras é uma grande dificuldade em se compor agendas comuns. Na prática, cada órgão se ocupa de sua agenda particular e colabora residualmente na agenda do outro setor.

As agendas comuns e as políticas intersetoriais pressupõem uma série de desdobramentos na esfera dos conflitos, inclusive entre agências e decisores, uma vez que pela sua natureza abarcam um conjunto de outras ações especializadas. Logo, “a multiplicação dos atores implicados nas políticas coloca o desafio de analisar as suas organizações e de interpretar a ação pública em termos de ação coletiva” (ROMANO, 2009, p. 101). Assim, praticar a intersetorialidade passa, necessariamente, por desejar construir coletivamente – e principalmente conhecer, de fato, o que o outro faz.

Esse é um aspecto importante, e que tem sido colocado em plano secundário na análise das políticas públicas, sobretudo aquelas que apresentam características de intersetorialismo. O centro do debate sempre tem ficado circunscrito ao desenho puro e simples da política e de seu conteúdo programático, sem considerar as interações com grupos que gravitam em torno dela e de seus interesses explícitos e implícitos nessa relação, que na maior parte das vezes acirra o caráter de competição sob a máscara da desarticulação dessas iniciativas.

Os limites do caráter cooperativo e a expressão da competição entre políticas públicas.

A realidade do Estado brasileiro mostra que há um enorme desafio às ações de governo coordenadas. Várias explicações para tal situação podem ser encontradas na literatura especializada, conforme visto anteriormente. Uma dessas contribuições elucida o caráter setorial das políticas públicas pelo viés da fragmentação das ações de governo.

Conforme dito, o comportamento setorial encaminha o debate sobre fragmentação das políticas públicas, que ora se revela como causa, ora se mostra como consequência desse cenário de competição e disputa entre os grupos de interesse e entre as organizações e suas burocracias. Segundo Martins:

Uma teoria da fragmentação de políticas propõe que há uma correlação entre os fatores de convergência estrutural e o grau de fragmentação de políticas dentro de um mesmo domínio temático (fragmentação intrassetorial) ou entre vários domínios (fragmentação extrassetorial), visto que a natureza

fragmentadora e disruptiva das políticas está sujeita a estruturas modeladas para promover resultados eficientes preestabelecidos (que impõem convergência) (MARTINS, 2006, p. 93).

É interessante observar que o autor já pontua dois níveis de fragmentação, e portanto de competição: o setorial e o intersetorial. Nas suas palavras também se percebe a importância da correlação entre convergência e grau de fragmentação, ou seja, quanto mais próximo estiverem os interesses na arena, maiores serão as possibilidades de a política pública resistir mais organicamente.

Por outro lado, se as divergências são acirradas, as possibilidades de fragmentação tornam-se muito maiores. A trajetória das políticas regionais brasileiras mostra as duas situações ao longo da história. Nas décadas de 1950 e 1960, quando a questão esteve no centro dos debates da sociedade e da agenda do governo, havia uma maior convergência em virtude de o tema se limitar à atuação de um pequeno grupo de instituições e, portanto, havia maior coesão nas estruturas que tinham por missão promover o desenvolvimento regional. Em momentos mais recentes, estas ações foram pulverizadas em diversas políticas e programas, que mais se atritam do que propriamente se aproximam, em virtude de um conjunto de fatores que intensificam este caráter fragmentário.

Portanto, as políticas podem se fragmentar entre elas quando necessitam trabalhar coordenadamente, e podem também se apresentar desintegradas dentro de um mesmo tema. Qualquer que seja a forma, os resultados são, de modo geral, sempre negativos para o governo, para as agências responsáveis e, sobretudo, para os beneficiários das ações.

No entanto, quando a política é setorial e necessita deste tipo de aproximação, em geral a participação dos demais órgãos é residual, embora nem sempre seja de menor importância e, portanto, uma fragmentação poderia interferir menos nos seus resultados. Já para as políticas que por natureza possuem cunho intersetorial, a falta de coordenação pode afetar diretamente sua eficácia e credibilidade, não só atingindo seus resultados, pois também todo o arranjo que a sustenta cai em descrédito.

Essa contribuição de Humberto Martins encaminha uma reflexão sobre as razões da fragmentação da estrutura governamental brasileira tanto inter, como intra-agências, orientando-se em duas dimensões. A primeira relaciona-se à questão política, ou seja, em que medida estas relações são afetadas pelas disputas entre legendas pelos cargos, pela visibilidade e prestígio, pelos recursos e capacidades, refletindo-se em um distanciamento entre os escalões mais altos de agências diferentes ou dentro de uma mesma organização governamental.

A segunda dimensão relaciona-se a questões mais técnicas, e procura analisar o tamanho e a heterogeneidade das estruturas existentes dentro da máquina para tratar determinados temas e como isto interfere diretamente na capacidade de agir de forma coordenada. Percebe-se, portanto, que tais dimensões podem elucidar o caráter fragmentário e, por que não dizer, competitivo, das políticas públicas, sejam elas setoriais ou transversais.

Segundo Martins (2006), citando Peters, a integração “lateral” ocorre de modo diversificado, através de órgãos de exercício da coordenação central delegada, agências centrais, agências setoriais com instrumentos de coordenação, agências intergovernamentais, ministros de coordenação provisória, conselhos, forças-tarefa, grupos de trabalho, comitês interministeriais e comunicação lateral.

No entanto, é destacado que, neste ajustamento horizontal, o desenho ministerial fragmentário, tradicionalmente departamentalizado por temas, é dificultado em face dos domínios estanques da política pública. Isto resulta da construção de políticas que tratam a intersectorialidade como uma formalidade e não como uma necessidade, o que acaba por reduzir o termo somente ao discurso, uma vez que a maioria das iniciativas se origina em uma ou poucas agências que na maior parte das vezes não “escutam” as demais na fase de formulação, chamando-as a participar somente quando da implementação.

Logo, alguns mecanismos de coordenação lateral podem não ter a eficácia desejada, uma vez que as instituições podem não se sentir parte da política pública, por terem sido preteridas no momento de sua concepção e, portanto, não estabelecem relações de confiança nem de permanência na arena.

No âmbito interno de algumas agências esta fragmentação e competição pode se expressar em relação a um mesmo domínio e uma política pública. Quando o tema *per se* é intersectorial, o caráter fragmentário e competitivo parece adquirir maior relevo em face da sua trajetória na agenda, da história das instituições, dos grupos de interesse e dos domínios partidários e regionais.

No Brasil isso tem sido corriqueiro, inclusive com agências governamentais acusando-se mutuamente por interferências indevidas e efeitos colaterais de uma política em outra, a exemplo do Instituto Chico Mendes de Biodiversidade (ICMBio), que acusou o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) de ser o maior desmatador da Floresta Amazônica, ou ainda do Ministério da Defesa, que acusou a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR) de promover uma “caça às bruxas” com um de seus programas. Em alguns casos isso pode levar a uma fragmentação em que o dissenso é

explícito, como nos exemplos anteriores, e em outros há um aparente consenso, mas na implementação as iniciativas ocorrem desarticuladamente e competem entre si.

Trata-se de um aspecto interessante de se observar, visto que a atuação coordenada em geral está presente nos dispositivos legais que instituem as políticas, mas só naquilo que trata do seu funcionamento – em geral os instrumentos não são capazes de definir quem faz o que, nem de que modo faz, nem com que recursos e/ou capacidades fará. Logo, ao não se definir como cada ente toma parte na ação coordenada, as demandas entram de forma pontual e desordenada e são atendidas, total ou parcialmente, segundo as relações clientelísticas que marcam cada uma das agências, conforme suas lógicas de operação.

A dimensão territorial como possibilidade de coordenação das políticas públicas

A utilização de recortes espaciais como instrumento de intervenção do Estado tem sido recorrente em diversas partes do mundo e em diferentes escalas geográficas voltadas para as políticas públicas e para o planejamento regional.

O histórico de experiências que utilizam regiões como foco de políticas é vasto e aporta para uma considerável gama de abordagens e formas de o Estado operar a partir das realidades encontradas nessas áreas com vistas ao enfrentamento de seus problemas. Nesse sentido, Bezzi aponta que:

O Estado deve ser considerado como sujeito do planejamento do desenvolvimento regional. Ele estabelece, com os agentes econômicos e sociais, o estilo de desenvolvimento regional a ser executado. Assim, é necessário que o desenvolvimento regional crie condições para intervenção nacional. O planejamento por meio do Estado corresponde à definição e aplicação de medidas políticas que permitam diminuir as desigualdades entre as regiões (BEZZI, 2001, p. 145).

É importante destacar essa relação da escala nacional com a regional, ou seja, questões regionais não emergem endogenamente, elas decorrem de cenários mais amplos que se expressam na dinâmica da divisão territorial do trabalho em escala nacional e internacional, o que leva alguns espaços geográficos a se desequilibrarem e concentrarem grandes bolsões de pobreza e baixa capacidade de desenvolvimento.

A fim de enriquecer o debate em que se discute o território como instrumento planejador de coordenação e de atuação intersetorial, é importante destacar a contribuição de Muller, que distingue as formas de ação do Estado por meio de políticas públicas:

Em linhas gerais, a intervenção pública se organiza em torno de duas lógicas – a lógica territorial e a lógica setorial – cada uma com uma racionalidade

própria. Através da lógica territorial o sistema social a ser regulado pela ação do Estado é uma circunscrição espacial (seja uma unidade político administrativa como um município, estado ou região), uma zona com status particular (como a floresta) ou também um componente territorial de uma política global (como a de descentralização) (MULLER, 1982, p. 166).

A lógica geográfica ou espacial dimensiona um par contraditório – inclusão *versus* exclusão –, partindo da esfera individual para expressar-se no território, que pode apresentar condições socioeconômicas diferenciadas, além do baixo acesso às oportunidades e fraca capacidade de dinamizar atividades produtivas. Na lógica setorial, a solução desse problema se daria pela intervenção especializada, atingindo segmentos e promovendo alterações em condições que lhes fossem desfavoráveis por intermédio do enfrentamento de problemas a partir das demandas específicas.

O resgate do territorial ou regional, nas políticas públicas brasileiras, possui traços da intervenção do passado com algumas inovações, ou seja, há uma combinação de políticas centralizadas no Governo Federal com aspectos de participação popular e de outros instrumentos de controle social. Para Brandão, esse reconhecimento do espaço geográfico como recurso nas políticas públicas se dá através da ação planejada; a reconstrução de espaços públicos e dos canais institucionalizados, (...) e a criação de variadas arenas que possam aglutinar e dar vazão às diferentes reivindicações e interesses (BRANDÃO, 2007, p. 206).

Percebe-se, portanto, que o espaço geográfico, e qualquer que seja o sinônimo que se dê a ele – região, território, rede –, passa a ser um repositório de demandas e uma base física para construir as respostas necessárias a estas reivindicações, através das diferentes políticas públicas.

Essa explanação não é capaz de revelar em que medida despontam as situações de cooperação e/ou competição entre as diversas políticas públicas de base territorial, mas já indica que nos desdobramentos da investigação tais encontros e disjunções podem se expressar nas dimensões partidária, legal, institucional, operacional e organizacional, contrariando a orientação do estabelecimento de ações horizontalizadas de base territorial.

Ainda sobre a diversidade de recortes regionais para as ações governamentais específicas, é possível encontrar na contribuição de Limonad aspectos que reforçam esse caráter instrumental que os espaços geográficos adquirem nas políticas públicas:

Uma regionalização pode (...) atender às necessidades impostas por uma política setorial, uma prática de planejamento ou por propostas de

desenvolvimento regional. As regionalizações possíveis para um mesmo espaço social podem apresentar variações em função da finalidade a que se propõem a atender (LIMONAD, 2004, p. 59).

Essas diferentes opções decorrem da necessidade de intervir com instrumentos específicos, a fim de tratar questões particulares que afetam com intensidade distinta o extenso território brasileiro. Nesse sentido, a contribuição de Brandão se mostra importante para esclarecer a natureza dessas regionalizações: “Cada problema tem a sua escala espacial específica. É preciso enfrentá-lo a partir da articulação dos níveis de governo e das esferas de poder pertinentes àquela problemática específica” (BRANDÃO, 2007, p. 208).

Há, portanto, convergência entre os autores no sentido de evidenciar o espaço como caráter instrumental nas diferentes estratégias das agências governamentais e de suas políticas públicas, que variam de acordo com o tamanho e intensidade da questão a ser enfrentada, de sua relevância na agenda de políticas, bem como da visibilidade que possuem perante a opinião pública.

Essa diversidade de recortes não se constituiria em problema se o Estado brasileiro tivesse tradição em ações coordenadas no território, evitando que tais políticas se isolassem e contribuíssem para essa visão atomizada a partir de uma lógica setorial, na qual um conjunto de dispositivos legais e instrumentos operacionais atuam de forma disjunta das demais iniciativas governamentais.

No entanto, a realidade mostra que essas áreas, por vezes, tornam-se problemáticas, em face da ausência de instâncias que promovam o diálogo com os diversos atores. Isto adquire maior gravidade quando a falta de coordenação ocorre entre as diferentes agências governamentais da esfera federal que, na teoria, deveriam tratar de temas transversais convergindo suas ações.

Isso se fortaleceu pelas vinculações territoriais dos grupos de interesse e pela sua multiplicidade e volatilidade entre as arenas, que lhes permitem operar em distintas políticas públicas, desde que elas possam atender a suas demandas. Sobre tal aspecto, Bandeira destaca:

[o] modelo de planejamento e gestão do território deve dispor de mecanismos que promovam a articulação de ações dentro de um mesmo nível de governo. Ou seja, que assegurem uma coordenação “horizontal” entre as ações de diferentes órgãos de uma mesma instância federativa que incidam sobre uma determinada porção do território. Essa articulação é dificultada pela própria estrutura “setorializada” da administração pública

brasileira e pelas diferentes regionalizações operacionais utilizadas pelos vários órgãos setoriais. (BANDEIRA, 2007, p. 207).

As palavras do autor sintetizam grande parte do problema abordado no presente artigo e favorecem o entendimento de que a “Região-Plano”, na teoria, é um instrumento de racionalidade para intervenção, mas que sofre ingerências de toda ordem, principalmente política. Contraditoriamente, trata-se de um recurso de planejamento para as políticas públicas que resulta de estudos técnicos, os quais no entanto submetem esse recorte espacial a uma decisão que, na maior parte das vezes, é política (ANDRADE, 1987).

Ressalte-se que, ao incorporar a região enquanto escala de intervenção na qual o governo central, através de suas agências, exerce o seu caráter autoritário, o Estado brasileiro atua sob a máscara da resolução das desigualdades, salvaguardando as elites nacionais e regionais para que estas “contribuam” nos projetos de desenvolvimento, ao mesmo tempo em que lhes garante sua reprodução e sustentação. Nesta direção, Gomes aponta:

o planejamento do espaço, sob a forma regional, é o aceno de uma possibilidade de equilíbrio no desenvolvimento, uma proposta de equalização ou, pelo menos, tendente a ela. Incorpora uma ideia de justiça e igualdade que se confunde com o tradicional discurso de uma proposta democrática. Quem planeja, no entanto, tem controle e domínio e fará destas condições, para sua própria reprodução, a premissa primeira. Se há domínio e controle, há resistência, e nela, luta e assimetria que, em princípio, é a questão fundamental que o planejamento regional oficial procura esconder sob o discurso reativo de simetria e igualdade (GOMES, 1987, p. 104).

De modo geral, verifica-se que planejamento regional, no Brasil, sempre esteve associado a diminuição das desigualdades entre regiões, e foi instrumento de políticas orientadas para intervenção e controle do território, visto como veículo de legitimação de determinados grupos, ordenador de recursos e de oportunidades.

As regiões de planejamento no Brasil se alinham à forte centralização capitaneada pelas agências federais de fomento ao desenvolvimento regional, nas diversas conjunturas políticas do país. Em alguns momentos, estas instituições estiveram mais ou menos permeáveis à sociedade, mas sempre exerceram seu caráter autoritário legitimadas pela sua tecnoburocracia, nos períodos democráticos; em outros, isto se manifestou pelas formas de operar peculiares dos regimes de exceção.

Adicionalmente não se pode desconsiderar a dimensão do poder presente no recorte geográfico, observando-se que, quanto mais complexa for a política pública, mais

diversas serão suas relações com o espaço social. Este entendimento se expressa nas palavras de Lefebvre citado por Soja: “o espaço não é um objeto científico afastado da ideologia e da política: sempre foi político e estratégico” (SOJA, 1993, p. 145). Portanto, internaliza todos os meandros que o jogo de poder traz consigo, e evidencia num olhar mais apurado as contradições e disputas.

Intersetorialidade e fragmentação: o mito desfeito

No caso específico do Brasil e de sua política de desenvolvimento regional o caminho encontrado para a orientação intersetorial foi a institucionalização da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, criada através do Decreto nº 4.793, de 23 de julho de 2003. A finalidade da Câmara, de acordo com o Decreto, seria formular políticas públicas e diretrizes para o desenvolvimento das áreas geográficas extremamente pauperizadas, além de coordenar articuladamente as políticas setoriais com impacto regional, com vistas à redução das desigualdades. Seria portanto um esforço no sentido de promover o desenvolvimento das regiões a partir da articulação de diversas ações governamentais.

Os documentos de orientação para criação da Câmara enfatizam o momento favorável à consolidação de um novo pacto federativo, bem como à ampliação da presença do Estado e da efetividade das suas ações. Neles são destacados os instrumentos intergovernamentais e os arranjos institucionais que podem contribuir para o aperfeiçoamento da cooperação e coordenação, além da articulação e integração concertada dos entes federativos e, a partir disso, a focalização das respectivas ações e a promoção da gestão descentralizada e compartilhada das políticas públicas.

Esse conjunto de pressupostos deveria fornecer o suporte institucional para o planejamento das ações do governo na sua dimensão territorial, tendo como ponto central a articulação interministerial, sem que isto viesse a se configurar em uma subordinação entre as agências.

A estratégia de ação que orientou o GT de Programas Regionais centrou-se na elaboração de uma Agenda de Compromissos sistematizada como segue: a) no primeiro momento foram selecionadas áreas prioritárias, algumas mesorregiões, além da faixa de fronteira e outras sub-regiões localizadas no semiárido brasileiro; b) foram levantadas as iniciativas ministeriais compatíveis com o PPA 2004-2007, na forma de programas e ações; c) tais ofertas foram sistematizadas em quatro blocos – dinamização econômica, infraestrutura econômica, infraestrutura social e organização institucional; d) foram definidas metas e

orçamento relacionados a cada iniciativa; e e) sistematizaram-se tais ações em uma Agenda de Compromissos, publicada e distribuída para os atores governamentais que tomavam parte do GT.

A argumentação que sustenta o presente artigo baseia-se na Agenda de Compromissos e na sua capacidade de mobilizar forças em torno das ações conexas ao principal programa de desenvolvimento regional da esfera federal, o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Mesoregiões Diferenciadas - PROMESO. Observa-se que, esquematicamente, o resultado da investigação poderia ser expresso em uma função que relacionaria alto grau de adesão, expressa teoricamente e formalizada no documento, transitando para uma baixa implementação das ações compromissadas, para então se verificar uma alta atividade das políticas setoriais dissociadas da Agenda de Compromisso. Isto expressaria portanto o caráter competitivo entre as iniciativas governamentais com baixíssima capacidade de integração e atuação intersetorial.

Evidências de competição nas políticas públicas em interfaces com o PROMESO poderiam ser mostradas no gráfico 1 que contém três barras: a primeira representaria as ações prévia e formalmente comprometidas e consensuadas pelos ministérios na Agenda; a segunda conteria as ações prévia e formalmente compromissadas e efetivamente realizadas; e a terceira contemplaria as ações resultantes de agendas particulares das agências ministeriais e que incluídas em políticas setoriais expressariam a competição por recursos, capacidades, visibilidade política e prestígio.

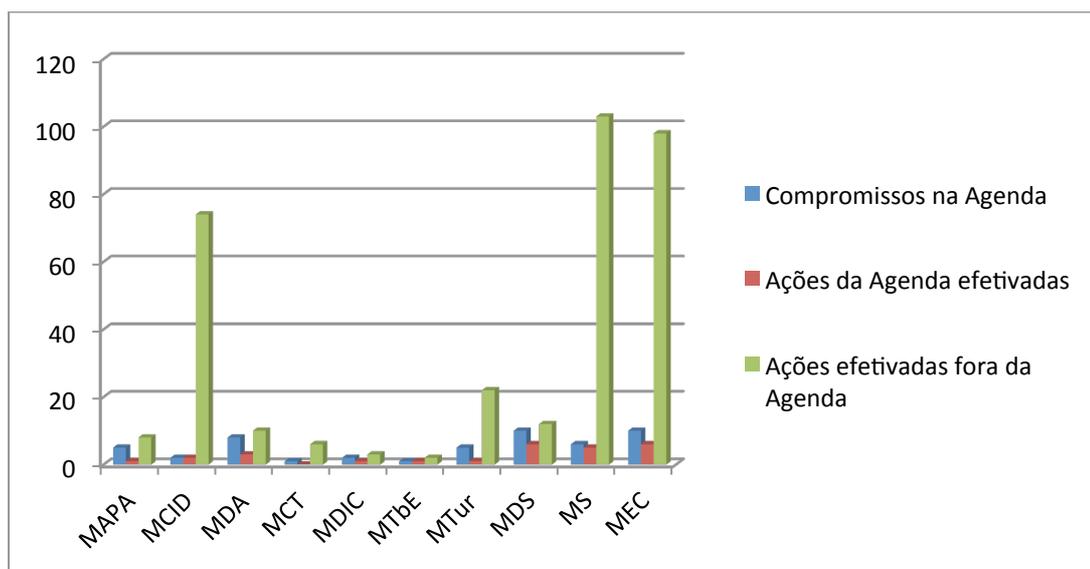


Gráfico 1 – Dimensões da Cooperação e Competição a partir do comprometimento

Fonte dos dados: Agenda de Compromisso e Ministérios Setoriais, 2012. Elaboração do autor.

Embora a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional tenha a participação de 24 ministérios e o Grupo de Trabalho possua 19 dessas instituições, o artigo se deteve em programas de 10 agências ministeriais do Governo Federal¹, que possuíam interface com o PROMESO e consignaram os maiores volumes de recursos e a maior quantidade de ações formalizados na Agenda de Compromissos.

São esses dez ministérios que o gráfico anterior apresenta para evidenciar o caráter de competição entre políticas públicas. A barra azul expressa o número de ações compromissadas na Agenda por cada uma das agências ministeriais; a barra vermelha expressa o número de ações que estavam consignadas na Agenda e que foram efetivamente realizadas; a barra verde apresenta aquelas ações que apesar da possibilidade de integrarem a Agenda foram realizadas autonomamente, compondo agendas particulares dos ministérios.

A barra azul significa o ponto de partida, em que cada um dos ministérios para atender ao chamado formal elencou um número determinado de ações e alocou recursos orçamentários para tais iniciativas. A barra vermelha expressa o baixo comprometimento que as agências governamentais tiveram em relação às ações que foram consignadas na Agenda. Por fim, a barra verde demonstra que as respectivas instituições, apesar de chamadas a atuar coordenadamente, agem isoladamente a partir de um conjunto de dimensões que orientam este seu caráter particular.

Esses momentos não estão desconexos nem se explicam de forma estanque. Cada um deles encontra um conjunto de fatores que vão explicar as razões desses comportamentos organizacionais, bem como indicar a transição do caráter cooperativo, marcado por ações coordenadas, para um forte traço de competição e disjunção das iniciativas. A passagem se dá, de um lado, mediada pelo baixo empenho com estas agendas coletivas; e de outro, pelo estabelecimento de compromissos a partir de suas lógicas particularizadas.

Em políticas públicas extremamente especializadas, esse traço de competição e baixa colaboração tende a ser baixa ou mesmo nula. No entanto esse comportamento tem sido recorrente no Brasil em políticas marcadas pela intersetorialidade, sobretudo pela relação que o Estado, ou quem ocupa seus cargos de direção, estabelece com os grupos de interesse que o apoiam.

¹ – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Ministério das Cidades (MCID), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), Ministério do Trabalho e Emprego (Mte), Ministério do Turismo (Mtur), Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), Ministério da Saúde (MS) e Ministério da Educação (MEC) -

Assim, a falta de comprometimento evidenciada permite inferir que a Agenda parece muito mais um repositório de ações do Governo Federal tentando legitimar uma instância colegiada, que propriamente a construção de um projeto de desenvolvimento regional articulado para as áreas definidas pela Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional.

Disjunções nas políticas públicas: a oficialidade do discurso e a persistência do problema

Apesar da presença do caráter intersetorial nas diversas políticas públicas nacionais, o que se observa na prática é a falta de coordenação, conforme se percebe pelo desconhecimento expresso nos mesmos documentos oficiais, quando se trata de mencionar as políticas públicas do “outro”, ou mesmo de encontrar os pontos de convergência das ações.

Por sua vez como as agências federais responsáveis por ações finalísticas não podem se fiscalizar, a tarefa fica para os órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União e a Controladoria Geral da União. Estes corriqueiramente têm apontado a falta de integração entre ações do governo como um fator prejudicial a cada um dos ministérios e suas políticas, mas sobretudo ao desempenho do governo como um todo.

No quadro 2 citam-se trechos de documentos oficiais do Tribunal de Contas da União que avaliaram diversos programas do governo. Ressalte-se que nem todos eles se entrecruzam com a PNDR nem tampouco com o PROMESO, mesmo porque a fiscalização não se estende de forma sistematizada a todos os programas governamentais. Assim o quadro tem basicamente a função de sinalizar para a percepção do problema generalizado da falta de coordenação e integração de políticas e indicar como esta questão tem afetado diferentes setores do Governo Federal.

Quadro 2 – A ausência de coordenação na perspectiva dos órgãos de controle

Acórdão	Programa Avaliado	Recomendação
2.781/2011	Bolsa Família	Diante do exposto e visando contribuir para a melhoria do desempenho do Programa Bolsa-Família [...] com as seguintes propostas: d) se articule com o Programa de Agentes Comunitários de Saúde - PACS e o Programa Saúde da Família - PSF, visando promover o cumprimento e acompanhamento das condicionalidades do Bolsa-Família
3.008/2009	Sentinela	Constatou-se que existe dificuldade de articulação do trabalho entre os diversos órgãos de atendimento e proteção das vítimas, inclusive com o

		desconhecimento pela rede de serviços municipais do fluxo de encaminhamento dos usuários para as diversas áreas afetas ao Programa [...]
Acórdão	Programa Avaliado	Recomendação
394/2004	PRODETUR	Recomendar ao BNB que adote providências para integrar as ações do Prodetur/NE-II com outros programas e ações do Governo Federal [...]
2.468/2009	Desenvolvimento Produtivo	[...] diante da inexistência de uma estratégia conjunta do governo federal, a atuação de cada órgão de promoção é definida internamente, com base em diretrizes, informações e dados próprios, que levam a identificação de públicos-alvo e de setores prioritários distintos uns dos outros.
117/2011	Saneamento	[...] recomendar à Funasa que desenvolva, em articulação com os demais órgãos federais executores de ações de saneamento, sistema informatizado integrado que contemple informações de saneamento [...]
1.034/2008	Hidroviário	recomenda-se ao MT e ao DNIT que, em conjunto com o MMA, com a ANA e a ANTAQ implementem medidas assecuratórias da ação coordenada dos setores hidroviário e ambiental [...]

Fonte: Tribunal de Contas da União, 2011

Chamam atenção diversos pontos destacados nos Acórdãos. O primeiro é que essa falta de coordenação não só afeta os resultados das políticas públicas mas sobretudo diminui consideravelmente os efeitos positivos que estas iniciativas produzem junto aos seus públicos-alvo.

A ausência de mecanismos efetivos de coordenação também impõe duplicidade de gastos, má alocação dos recursos humanos e dispêndio desnecessário de capacidades técnicas. Como resultado a população percebe estas políticas de forma geral como caracterizadas por amadorismo, propensas à corrupção, tecnicamente incapazes e politicamente incompetentes. Por outro lado, esta falta de uma estratégia de coordenação pode levar ao surgimento de algumas deficiências que nenhum órgão é capaz de superar isoladamente.

O quadro atesta ainda o desconhecimento entre políticas/programas/ações que deveriam em tese se articular e, portanto, compartilhar seus desenhos desde a formulação,

passando por todas as demais fases do ciclo das políticas públicas, o que não ocorre na esfera federal.

O aspecto anterior vai se refletir nos níveis de governo subnacionais, que passam a funcionar como um espelho em relação ao âmbito federal, operando segundo lógicas setoriais, apesar do discurso da transversalidade. Percebe-se que a institucionalização da intersetorialidade ainda é um ideário, manifesto nos documentos oficiais e legislações, mas pouco efetivado na prática, ao menos no âmbito do governo federal.

No âmbito da legislação os relatórios de fiscalização assinalam a importância de compatibilizar as políticas públicas, de forma que a integração surja desde a origem e não somente como um dispositivo “para promover reuniões”.

Outro fator que sobressai é o desinteresse gerado pelas culturas organizacionais, que afetam fortemente o corpo técnico das instituições. Tal situação é agravada pela lógica de feudalização partidária que predomina nas agências governamentais da esfera federal, acentuando o sentimento de descompromisso em relação às ações que não trazem dividendos para a burocracia, para os grupos de interesse e para os altos escalões das respectivas instituições.

O próprio desenho das políticas públicas, quando elas tratam da atuação coordenada, não atribui responsabilidades compartilhadas entre as agências governamentais, e as que o fazem limitam esse funcionamento à proposições de algumas instâncias colegiadas, com pouquíssimo espaço para deliberação, que ainda permanece nas mãos dos dirigentes das agências

Mais um aspecto que salta aos olhos nos documentos do TCU são os critérios conflitantes entre programas/ações, o que em algum momento vai causar atritos entre agências governamentais, e por conseguinte evidenciar que a política foi feita a partir de um entendimento unívoco sobre um problema que deveria ter sido tratado de forma transversal.

Portanto, constata-se e confirma-se mais uma vez que a falta de coordenação é um traço presente nas políticas públicas brasileiras, embora o discurso oficial teime em dizer o contrário. Talvez isto impeça o enfrentamento de uma questão que foi fundamental para este artigo: se há dispositivos legais, discurso oficial e vontade, qual a razão da permanência da falta de integração entre as políticas públicas?

Sinteticamente: o debate que orienta o artigo poderia ser resumido num postulado que evidenciaria uma relação inversa entre a cooperação e a competição. Ou seja, quanto

menos adesão a agendas integradas, maior a possibilidade do estabelecimento de práticas de competição entre as agências governamentais.

Considerações Finais

Embora a dimensão territorial tenha sido tentada como modo de promover a articulação de políticas públicas, e minimizar as fricções, questões políticas e institucionais preponderaram e tornaram este desenho acessório, frente à hegemonia de determinados grupos e ações governamentais. Mais do que a dificuldade de integrar iniciativas, esta disputa reforça agendas territoriais concorrentes, acentuando o problema da falta de coordenação entre as políticas governamentais.

Pesquisar o PROMESO importou particularmente ao debate uma vez que seu objeto é por natureza intersetorial e portanto merece um tratamento transversalizado por parte do governo, através de suas agências e políticas públicas.

Na pesquisa dos programas dos dez ministérios que possuem políticas públicas em interface com o PROMESO verificamos que os diplomas legais que estabelecem essas ações governamentais explicitam a ação transversal, denotando um ponto de partida no qual técnica e teoricamente se supõe um caráter cooperativo.

A operação das políticas de forma descoordenada e mesmo competitiva se expressou nas avaliações feitas pelo Tribunal de Contas da União e apresentadas no artigo, o que denota uma distância entre o mundo idealizado das normas que tratam deste tipo de ação integrada e aquilo que ocorre na realidade da implementação das ações, principalmente quando há componentes políticos envolvidos.

Verificamos que, apesar de ser um programa que se orienta pela ação integrada com outras iniciativas governamentais, o PROMESO sofre uma intensa competição das demais funções programáticas, o que impacta negativamente nos seus resultados. Embora não tenha sido o propósito do artigo, percebeu-se claramente que o tema *desenvolvimento regional* encontra-se fragilizado no âmbito do governo federal, que o diluiu nas mais diversas iniciativas, o que por vezes confunde a sociedade civil e mesmo as burocracias do Estado.

A crescente tendência ao enfrentamento de questões complexas sob a ótica da intersetorialidade e do surgimento de funções programáticas que sinalizam para tal forma de operar, a exemplo do PROMESO, não tem sido capaz de subverter essa lógica predatória que se pauta pela fragmentação e competição.

Embora se aproxime mais de um ensaio teórico, o presente trabalho sinaliza para alguns caminhos metodológicos no sentido de identificar quais os limites da ação intersetorial do governo, a ao conhecer amplia-se a capacidade de enfrentá-los no sentido de promover ações integradoras de fato.

Cabe, portanto: a) incorporar ao debate questões relativas ao ambiente institucional que marca as relações de coordenação e competição entre as agências federais voltadas ao desenvolvimento regional, as quais idealmente cooperam entre si, mas na realidade concorrem, principalmente quando incorporam a dimensão da prática política; e b) compreender a natureza dos seus rebatimentos nas políticas públicas.

Logo, o estudo não trouxe unicamente a análise de uma questão central no que respeita às políticas públicas, a qual ainda não tinha sido enfrentada de forma mais clara. Apresentou uma proposta metodológica, ainda que preliminar, para tratar de tais aspectos que pode encaminhar novas investigações no futuro.

Referências Bibliográficas

ANDRADE, Manoel Correia de. **O planejamento regional e o problema agrário no Brasil**. São Paulo: GRIJALBO, 1987.

BANDEIRA, Pedro Silveira. Território e planejamento: a experiência europeia e a busca de caminhos para o Brasil. In: DINIZ, Clélio Campolina (org.). **Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil**. Brasília: EdUNB, 2007.

BEZZI, Meri Lurdes. **Região: uma revisão historiográfica**. EdUFMS: Santa Maria/RS, 2001.

BRANDÃO, Carlos. **Território e Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. Campinas: EdUnicamp, 2007.

BRASIL. **Decreto n. 4.793, de 23 de julho de 2003**, que cria a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional. Brasília: Imprensa Oficial, 2003.

BRASIL. **Decreto n. 6.047, de 22 de fevereiro de 2007**, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Brasília: Imprensa Oficial, 2007.

BRASIL. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília, SDR/Ministério da Integração Nacional, s/d.

BRASIL. **Ação Integrada de Desenvolvimento Regional – 2005**. Brasília: GTI – Programas de Desenvolvimento Regional/Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, 2006.

- CUNHA, Rosani Evangelista da. Federalismo e relações intergovernamentais: os consorcio públicos como instrumento de cooperação federativa. In: **Revista do Serviço Público**. Brasília: ENAP, n.3. jul/set 2004.
- GOMES, Paulo César da Costa. **Geografia e Modernidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1987.
- LIMONAD, Ester. Brasil século XXI, regionalizar pra que? Pra quem?. In: LIMONAD, Ester; HASBAERT, Rogério; MOREIRA, Ruy (orgs.). **Brasil Século XXI: por uma nova regionalização?**. São Paulo: Max Limonad, 2004.
- MARTINS, Humberto Falcão. Uma teoria da fragmentação de políticas: desenvolvimento e aplicação de três casos de políticas de gestão pública. In: PIMENTA, Roberto; RODRIGUES, Elaine (org.). **Novas idéias em administração**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- MUELLER, Charles Curt. Formação de políticas públicas. In: **Revista de Economia política**. v. 2, n. 5, p-87-122, jan-mar, 1982.
- ROMANO, Jorge Osvaldo. **Política nas políticas: um olhar sobre a agricultura brasileira**. Rio de Janeiro: Mauad, 2009.
- RUA, Maria das Graças. Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia e neutralidade. In: **Revista do Serviço Público**. Brasília: ENAP, 1997.
- SOJA, Edward. **Geografias pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1993.