

| 18 | EM BUSCA DA INTEGRAÇÃO DE AÇÕES GOVERNAMENTAIS NO PLANEJAMENTO REGIONAL: O DEBATE SOBRE UMA QUIMERA.

João Mendes da Rocha Neto, Djalma Freire Borges, Edna Maria Furtado

Resumo

As políticas públicas têm sido estudadas em diversas áreas das ciências humanas e sociais, a partir de diferentes aspectos teóricos e técnicos. No entanto, ainda persiste uma lacuna que enfrente questões diversas relacionadas a intersetorialidade e a integração de ações das agências governamentais. No entanto, o que se tem observado é que políticas que se utilizam de recortes territoriais para promover o desenvolvimento e o planejamento tem sido afetadas por traços que evidenciam competição e, portanto, desarticulação, entre agências governamentais, que em tese deveriam operar de forma integrada. A pesquisa buscou identificar onde esses caráter disjunto se manifesta, partindo da literatura sobre intersetorialidade, para então explicitar, através de pesquisa documental, essa dissociação entre a oficialidade da ação coordenada e a prática da implementação. Para tanto, além do debate teórico que incorpora categorias diversas da ciência política, da administração pública, das políticas públicas, da geografia e da economia, o estudo debruçou-se sobre fontes secundárias, utilizando bases de dados das diferentes agências governamentais, com a finalidade de levantar informações. Assim, a proposta do presente artigo é contribuir para a construção de uma metodologia que possibilite compreender alguns limites dessa atuação intersetorial, sobretudo nas políticas que têm recortes espaciais como orientadores de suas ações, partindo de dimensões até então pouco tratados nos estudos. Uma vez identificados esses obstáculos, é possível envidar um esforço no sentido de superá-los e promover essa tão propalada e almejada intersetorialidade e integração governamental.

Palavras-chave: Políticas públicas; Intersetorialidade; Planejamento Regional; Desenvolvimento regional.

Considerações iniciais para o debate

Estudar uma política pública significa mergulhar num mar de informações, bem como ampliar a visão da realidade que está à nossa volta. É também a descoberta recorrente da complexidade que envolve as ações do Estado e os desdobramentos das suas relações com a sociedade. Logo, é sempre um fértil campo de análise e de revelações, muitas vezes surpreendentes, que trazem contribuições as quais enriquecem esta área de conhecimentos, sempre efervescente e inovadora.

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.

Logo, para compreensão do problema a ser discutido, pretende-se fazer uma breve reflexão sobre a natureza complexa que se impõe aos Estados Nacionais na

contemporaneidade no enfrentamento de alguns problemas, que devem ser tratados de forma transversalizada; para no momento subsequente identificar onde estão os limites dessa atuação intersetorial, enfatizando as fricções entre as políticas que possuem ações com recortes territoriais específicos.

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

Não se pode desconsiderar que os Estados modernos têm se deparado com demandas cada vez mais variadas vindas “de cima” – via grandes corporações privadas e organismos supranacionais – e “de baixo”, pelas reivindicações crescentes da sociedade, o que resulta em um cenário de complexidade na elaboração das políticas públicas. Tal fato se evidencia pela análise de Patrick Le Galés, que sustenta ser o momento atual marcado por:

mudanças recentes no contexto socioestatal resumidas em: a) multiplicação de atores organizados na vida política e social; b) tendência a diferenciação funcional dos programas de ação pública; c) aumento dos alvos da intervenção pública; d) multiplicação dos atores intervenientes nas políticas públicas, como resultado das mudanças anteriores; e) descentralização e fragmentação do Estado; f) erosão de fronteiras entre o público e o privado; g) crescente papel dos atores privados nas ações públicas; h) transnacionalização das políticas públicas; e i) papel cada vez mais importante da matriz da informação, pela independência e complexidade dos assuntos políticos e sociais (LE GALÉS, 1995, p. 16).

Ao contrário do que propugnam alguns teóricos de viés neoliberal, o Estado teve que se ampliar e se fazer mais presente, através das políticas públicas, no enfrentamento de novas questões, e se viu obrigado a adotar uma nova forma de gestão frente às muitas organizações que com ele interagem nas relações verticais ou horizontais.

Essa atuação interdependente parece ser uma tendência e uma busca dos governos por melhorarem seus desempenhos e tornarem eficazes suas políticas públicas. Para Maria das Graças 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.

Ainda sobre o contexto, Sonia Fleury destaca: “El curso de la modernización y la diferenciación relacionada en el tejido social hacen surgir conflictos difusos y varias formas de acuerdos, cooperación y solidaridad” (FLEURY, 2002, p. 226). Embora a autora mostre os arranjos institucionais de consenso, na prática o que ocorre é uma competição por recursos e as disputas entre grupos de interesse se acirram, acentuando o caráter setorial e fragmentário das políticas públicas.

Isso tem levado ao discurso recorrente da falta de coordenação entre políticas públicas no Brasil, que pode se relacionar com essa diversidade de demandas e com o surgimento de novos temas dentro da agenda, ou ainda poderia associar-se à histórica ineficiência do Estado brasileiro no enfrentamento de algumas questões cruciais. Em geral, a sociedade tem percebido isto, seja em momentos excepcionais, como nas situações inesperadas, ou na resposta a outras questões mais permanentes nas quais deveria haver, na teoria, maior conexão entre diferentes instituições e diálogo entre políticas, o que não ocorre.

Todavia, para se construir esse entendimento, algumas contribuições são importantes. Inicialmente será resgatada a discussão sobre “horizontalidade”, definida por Herman Bakvis e Luc Juillet como:

a coordenação e gestão de um conjunto de atividades entre duas ou mais unidades organizacionais em esquemas em que as unidades em questão não exercem controle hierárquico sobre as outras e cujo objetivo é gerar resultados que não podem ser alcançados isoladamente por elas (BAKVIS e JUILLET, 2004, p. 17).

Vista como um fator importante para o sucesso das políticas públicas, a interação entre formuladores e implementadores, através da coordenação do processo, merece especial atenção, uma vez que boa parte dos problemas surgidos nessas iniciativas governamentais provém do distanciamento de quem está à frente dessas duas importantes etapas do ciclo de uma política.

Cabe destacar, ademais, que o esforço de coordenação necessariamente inclui a sensibilização para abordagens intersetoriais nas (ou das) políticas públicas. Elas seriam aquilo que Rose Inojosa reporta como um “trabalho simultâneo entre os atores envolvidos (...) na busca por resultados integrados” (INOJOSA, 2001, p. 67). Ações desta natureza implicam a articulação dos diferentes setores que, conjuntamente, tentarão a resolução de problemas, através do compartilhamento de esforços, recursos e capacidades.

Nesse mesmo caminho, Nuria Cunill Grau contribui com mais dois conceitos de intersectorialidade, quais sejam: “Convergencia de esfuerzos de diferentes sectores gubernamentales y no gubernamentales para producir politicas integrales e integradas que oferezcan respuestas a las necesidades generales” (FERNANDEZ Y MENDES apud GRAU, 2005, p. 2), e “Articulación de saberes y experiencias em el planeamiento, realización y evaluación de acciones, com el objetivo de alcanzar resultados integrados em situaciones complejas” (JUNQUEIRA et al. apud GRAU, 2005, p. 2).

Da contribuição trazida pela autora há um ponto importante que está na formulação de políticas integradas e integrais, o que supõe a construção dialogada dessas iniciativas, não só entre a sociedade e o Estado, mas no âmbito do próprio poder público. No

caso do Brasil, este ainda é um longo exercício, uma vez que a intersetorialidade, quase sempre prevista nos marcos legais, dificilmente ocorre no momento da elaboração da política, que na maior parte das vezes é conduzida setorialmente, com pouca ou nenhuma participação das demais agências e instâncias do governo. E isso não é um problema da agência principal em não chamar outros órgãos para participar; muitas vezes, são as outras instituições do governo que se mostram indiferentes à construção de políticas colaboradas e, assim, cada uma realiza a sua, mesmo que a ação de coordenação permaneça somente como um dispositivo legal ou um enunciado de planejamento.

Assim, a intersetorialidade, mais do que um dispositivo no papel, deve ser construída já no entendimento dos problemas a serem enfrentados e, portanto, no desenho da própria política, o que não se observa na realidade.

O conceito é ampliado e adquire concretude quando os fundamentos de sua operacionalização são discutidos por Nuria Cunill Grau (2005), apontando duas premissas para ações intersetoriais: a) a integração, possibilitando a busca de soluções integrais e assegurando um fundamento político à intersetorialidade; e b) utilizando a diferença entre os setores de forma produtiva para resolução dos problemas. A autora destaca ainda os elementos que fazem parte do conceito de intersetorialidade, que seriam a integração, a inclusão e o compartilhamento, o que de fato aponta para importantes premissas em ações coordenadas, sobretudo as governamentais, mas que ainda encontram obstáculos legais, culturais e, sobretudo, políticos e institucionais.

É importante que tais iniciativas de coordenação intersetorial fiquem próximas do chefe do Executivo, pois há uma tendência natural de os embates se acirrem 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. No Brasil, esta estratégia de coordenação por um órgão forte, como a Casa Civil da Presidência da República, serviu para algumas políticas e programas, a exemplo do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Programa Territórios da Cidadania.

Os embates e conflitos vão se manifestar inclusive entre agências e órgãos governamentais, que muitas vezes possuem posições técnicas e ideológicas diferentes e divergentes sobre alguns desses temas, sobretudo aqueles que se caracterizam pela transversalidade das ações, o que pode gerar baixo grau de confiança e compromisso, acentuando a competição entre instituições e políticas.

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, Rosani Evangelista 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 intersectorialidade 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 intersectorialismo. 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 Humberto 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 Humberto Martins (2006), citando Guy 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.

Em relação aos requisitos conflitantes da integração, seja ela vertical ou horizontal, Derick Brinkerhoff destaca, além da pluralidade de interesses e das formas de relacionamento, os limites jurisdicionais demarcados, que acabam impondo um conflito de demandas sobre as agências. Isso vai se expressar inclusive e, principalmente, quando essas políticas possuem recortes geográficos, “escolhendo” territórios, que são tratados como prioritários na formulação de suas ações programáticas, conforme se verifica no quadro a seguir.

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.

Quadro 3 - Reguladores e espaços de regulação no Brasil¹

Instituição	Recorte espacial prioritário
IBAMA	Áreas de Proteção, Florestas Nacionais, Parques Nacionais, Reservas Extrativistas.
Agência Nacional de Águas	Bacias Hidrográficas Federais.
Ministério da Integração Nacional	Faixa de Fronteira, Mesorregiões Diferenciadas, Áreas prioritárias da PNDR.

¹ Apontamos apenas alguns espaços de regulação, sabemos da existência de outros nos âmbitos federal, estadual e municipal.

Ministério das Cidades	Regiões Metropolitanas e aglomerados urbanos.
Ministério do Desenvolvimento Agrário	Territórios de Desenvolvimento Rural e Assentamentos de Reforma Agrária.
FUNAI	Reservas Indígenas.
CODEVASF	Vales dos rios São Francisco e Parnaíba.
SUDENE	Região Nordeste e norte dos estados do ES e MG.
SUDAM	Amazônia Legal.
Ministério do Planejamento	Regionalização para o Planejamento.
DNOCS	Polígono das secas/semi-árido.
Ministério do Turismo	Regiões Turísticas - Roteiros do Brasil.
Ministério do Desenvolvimento Social	Áreas dos CONSAD's.
Ministério da Defesa	Faixa de fronteira e áreas militares.
Ministério da Cultura/IPHAN	Sítios históricos.
SEPIR/Fundação Palmares	Áreas quilombolas.
Ministério da Pesca e Aquicultura	Territórios pesqueiros
Ministério do Meio Ambiente	Zona Costeira, Unidades de Conservação, Florestas Nacionais
SUFRAMA	Zona Franca de Manaus
Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior	Zonas de Processamento de Exportação e Arranjos Produtivos Locais

Fonte: sítios eletrônicos das instituições, 2011.

A Figura 1, na página seguinte mostra como uma política pode ser afetada por inúmeras dimensões de competição que podem afetar seu caráter intersetorial. Trata-se de um esquema que se prestaria a todas as políticas públicas, com alguma variação, e pode, além dos dois anéis externos, se desdobrar em outra sequência de níveis, de acordo com a natureza da ação que se deseja analisar.



Figura 1 - Mandala das interferências nas políticas públicas

Fonte: Eugenio Lahera Parada, 2007

Adaptação: João Mendes da Rocha Neto

As compartimentações dos círculos são orientadoras para se perceber o caráter fragmentário entre os diferentes programas e agências governamentais que possuem interface com política que tratam do território.

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, Meri Lurdes 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 Charles Curt 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 Carlos 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 Ester 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 Carlos 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, Pedro 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, Paulo César 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 alinharam 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 Henry Lefebvre citado por Edward 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.

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.

Assim, aquilo que fora criado para se tornar solução passa a ser parte do problema, ampliando o escopo de competição em face de recortes geográficos específicos das políticas públicas, que passam a utilizar o recurso enquanto forma de “encontro” com outras iniciativas governamentais, o que vai acentuar a fragmentação, agora sob o discurso da territorialidade das políticas públicas. Em outros termos, a hegemonização das políticas e agências passa a ser perseguida a partir da imposição de seus recortes frente às demais.

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

BAKVIS, Herman; JUILLET, Luc. **O desafio horizontal: ministérios setoriais, órgãos centrais e liderança**. Brasília: ENAP, 2004.

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

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

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

CUNHA, Rosani Evangelista da. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. In: **Revista do Serviço Público**. Brasília: ENAP, 2004. n.3. jul/set 2004.

FLEURY, Sonia. El desafío de la gestión de las redes de políticas. In: **Revista Instituciones y Desarrollo**. Barcelona, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, 2002. N° 12-13, p. 221-247.

GRAU, Nuria Cunill Grau. La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005. **Anais...**

GOMES, Paulo César da Costa. **Geografia e Modernidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1987.

INOJOSA, Rose Marie. Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional. In: **Cadernos FUNDAP**. n. 22. São Paulo, 2001. p. 102-110.

LE GALÉS, Patrick. **Dictionnaire des politiques publiques**. Paris: Sciences-Po, 1995.

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: **Novas idéias em administração**. PIMENTA, Roberto; RODRIGUES, Elaine (org.). 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.

OCDE. **Improving Policy Coherence and Integration for Sustainable Development: a checklist**. Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico - OCDE, Policy Brief, October 2002.

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. **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.