



Desenvolvimento em Questão

ISSN: 1678-4855

davidbasso@unijui.edu.br

Universidade Regional do Noroeste do Estado
do Rio Grande do Sul
Brasil

Rocha Neto, João Mendes; Freire Borges, Djalma

O Problema da Integração de Programas Governamentais de Desenvolvimento Regional: O Caso do
Promeso

Desenvolvimento em Questão, vol. 12, núm. 27, julio-septiembre, 2014, pp. 95-125

Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul
Ijuí, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=75232113005>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais artigos
- ▶ Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

O Problema da Integração de Programas Governamentais de Desenvolvimento Regional:

O Caso do Promeso

João Mendes Rocha Neto¹

Djalma Freire Borges²

Resumo

As políticas públicas têm sido estudadas a partir de diferentes aspectos teóricos e técnicos. Ainda persiste, no entanto, uma lacuna que enfrenta questões diversas relacionadas à intersetorialidade e à integração de ações das agências governamentais. Essas dimensões, quando estudadas, pouco se aproximam da perspectiva dos impactos decorrentes da arquitetura institucional brasileira sobre as políticas públicas. Assim, a pesquisa buscou identificar onde esse caráter disjunto se manifesta, partindo da literatura sobre intersetorialidade, para, então, explicitar, pela pesquisa documental, essa dissociação entre a oficialidade da ação coordenada e a prática da implementação. A proposta do artigo é contribuir para a construção de uma metodologia que possibilite compreender alguns limites dessa atuação intersetorial partindo de dimensões até então pouco tratada nos estudos. A construção da pesquisa demandou uma revisão teórica que transitou da ciência política ao desenvolvimento regional, passando pelo debate da transversalidade e da intersetorialidade em políticas públicas, utilizou bases de dados da Secretaria de Orçamento Federal (SOF/MPOG) e do Sistema de Acompanhamento Financeiro (Siafi/MF), além de consultar documentos oficiais do Ministério da Integração Nacional que caracterizam o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas (Promeso), objeto do estudo específico. Adicionalmente foram consultadas bases de dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). O trabalho chegou à conclusão que as políticas públicas caracterizadas pelas intersetorialidades apresentam marcas claras de competição e pouca coordenação entre as agências do governo federal em virtude de seguirem lógicas particularizadas, determinadas pelos dirigentes dessas instituições.

Palavras-chave: Políticas públicas. Coordenação. Competição. Desenvolvimento regional.

¹ Mestre em Administração e doutor em Administração Pública pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília (UnB). Gestor de Políticas Públicas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. jmdrn@uol.com.br

² Doutor em Administração pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGVSP). Professor da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). djalma.borges@gmail.com

THE PROBLEM OF INTEGRATION OF GOVERNMENT PROGRAMS FOR REGIONAL DEVELOPMENT: The Case of Promeso

Abstract

The public policies have been studied from different theoretical and technical aspects. However, there is still a gap that addresses several issues related to intersectoral and integration of actions among governmental agencies. These issues when studied approach little to the perspective of the impacts of the architectural structure of Brazilian institutions on public policies. Thus, the research sought to identify where that disjoined character manifests, from the literature on intersectionality, and then explain, through documentary research, this gap between the official coordinated action and practical implementation. The development of the research required a theoretical review that has gone from political science to regional development, through discussion of mainstreaming and intersectionality in public policy. Also the research used databases of the Secretariat of Federal Budget (SOF / MOF) and those of Integrated Financial Management System (Siafi/MF) as well as the official documents of the Ministry of National Integration. The last one are the documents of the Sustainable Development Program of Differentiated Mesoregions (Promeso) and also subject of a specific study. Additionally the databases of the Superior Electoral Court (TSE) were consulted. The study came to the conclusion that public policy characterized by intersectionality, have clear marks of competition and little coordination among agencies of the federal government as they follow various logics, determined by the leaders of these agencies. The purpose of the article is to contribute to the construction of a methodology that allows to understand some of these intersectoral performance limits starting from dimensions hitherto little treated in the studies.

Keywords: Public Policy. Coordination. Competition. Regional Development.

As políticas de desenvolvimento regional são, por natureza, interseitoriais, uma vez que compreendem ações diversas que necessitam de outras iniciativas especializadas. Deve-se ressaltar, entretanto, que elas não são as únicas a possuírem tal característica. Em geral, tais políticas reportam à recuperação de espaços deprimidos economicamente. É sabido que esse processo se manifesta em diferentes dimensões e demanda, portanto um variado conjunto de ações. Logo, elas tendem a se colocar como coordenadoras de outras políticas públicas operacionalizadas pelos chamados ministérios setoriais, que tratam de temas mais específicos.

Existe uma tendência mundial crescente que mostra que as políticas públicas se pautam a partir dessa 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.

Embora concebidas como políticas de integração, o que teoricamente poderia lhes conferir visibilidade e um espaço privilegiado na agenda de governo, não é isso que comumente ocorre com as políticas de desenvolvimento regional no Brasil, sobretudo nos últimos anos.

Muitas vezes os denominados ministérios setoriais e suas políticas apresentam maior prestígio e envergadura técnica e institucional do que as ações de desenvolvimento regional. Isto decorre da prioridade que tais políticas possuem na agenda de governo, dos seus resultados e da repercussão junto à mídia, bem como do atendimento aos grupos de interesse, que, muitas vezes, oferecem sustentação a tais políticas e aos mandatos de alguns dos seus dirigentes.

Nesse sentido, a análise do presente artigo recaiu sobre um desses programas, o Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais (doravante Promeso), tanto pelo seu alcance no território nacional (atinge todas as macrorregiões do país) quanto pela multiplicidade de ações

previstas que se relacionam com outros ministérios, demais entes federais e sociedade. Trata-se, portanto, de uma intersetorialidade horizontal e vertical, o que lhe confere credenciais para a proposta aqui discutida: o caráter de cooperação e os indícios de competição entre as diferentes ações programáticas no âmbito do governo federal.

Analizar 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 sobre as relações cooperativas e competitivas existentes entre as diferentes agências do governo federal que se tocam nas iniciativas voltadas para o desenvolvimento regional.

Entender como esses programas se tangenciam nos seus conteúdos, mas se tornam disjuntos na sua operacionalização, é importante não só para compreender a desarticulação das políticas de desenvolvimento regional, mas também de outras políticas de cunho intersetorial.

A construção desse entendimento necessitou de aporte teórico oriundo de diversas áreas do conhecimento, que possibilitaram problematizar a questão. Além disso, foram realizadas pesquisas documentais junto a órgãos oficiais do poder executivo federal, que possuem programas que se entrecruzam com o Promeso, a fim de identificar características de intersetorialidade no desenho dos seus programas governamentais. Por fim, foram feitos levantamentos de dados orçamentários junto ao Ministério da Integração e a Controladoria Geral da União (CGU), que procuraram detalhar os gastos de cada um dos programas e verificar se os compromissos assumidos junto ao Promeso estavam se efetivando.

O artigo apresenta primeiramente uma breve conceitualização e contextualização que busca situar a necessidade da operação intersetorial das políticas públicas; após traz um pequeno histórico dessa forma de atuar no âmbito do Estado brasileiro em momentos recentes. Em seguida se debruça sobre a orientação das políticas de desenvolvimento regional brasileiras no

sentido de atuarem como coordenadoras das demais setoriais. Segue discutindo como a intersetorialidade aparece no discurso oficial das políticas públicas e finaliza evidenciando como os órgãos de fiscalização e controle analisam essas ações.

O Debate Sobre os Sinônimos da Quimera de Integração Governamental

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 à 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 propugnaram alguns teóricos de viés neoliberal, o Estado teve de se ampliar e se fazer mais presente, por meio das políticas públicas, no enfrentamento de novas questões, e se viu obrigado a adotar uma nova forma de gestão ante as muitas organizações que com ele interagem nas relações verticais ou horizontais.

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*” (2002, p. 226). Embora a autora mostre os arranjos institucionais que buscam o consenso, na prática o que ocorre é uma competição por recursos e disputas entre grupos de interesse, 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 de forma integrada.

Em geral, a sociedade tem percebido isso, 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.

Vale então a reflexão sobre essa falta de articulação e seus impactos para o Estado, mas, sobretudo, para aqueles que são os públicos-alvo dessas políticas. Isso passa por um aprofundamento nas conexões que envolvem o sistema político historicamente estruturado no país e suas relações com a sociedade de forma geral, partindo-se de uma visão da segmentação em grupos de interesse e do espaço que estes grupos abrem nas agendas de governo, o que significa dizer que as ações – sejam elas normativas ou operacionais – emanadas do Estado, são respostas às demandas/reivindicações dos diferentes grupos sociais e corporações por intermédio de ações de governo, o que pode ser um fator de reforço, ao menos momentâneo, desse caráter fragmentário e competitivo.

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 abrangem apenas

o âmbito local, mas dependem de vínculos de diferentes organizações e agências públicas, são de difícil controle e exigem grande cooperação, demandando, consequentemente, uma coordenação eficaz.

O resultado dessa forma de agir se expressa no diversificado aporte teórico que traz consigo uma série de termos para elucidar essa atuação conjunta: coordenação, horizontalidade, ação em rede, intersetorialidade, transversalidade. Ressalte-se que aqui não haverá o preciosismo de discutir-los individualizadamente, mas de entendê-los como uma importante e necessária forma de atuação dos governos.

Para se construir esse entendimento, todavia, 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 (2004, p. 17).

Vista como um fator importante para o sucesso das políticas públicas, a interação entre formuladores e instituidores, por meio 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.

Sob outra vertente, Manuel Castells (2002) discute essa nova forma de ação estatal utilizando a concepção do “Estado-rede”, que se caracterizaria pela partilha da autoridade, na qual o Estado divide com uma rede de instituições sua capacidade de impor decisões. Verifica-se, entretanto, que esta atuação em rede não é consenso entre os autores. Sonia Fleury (2002)

destaca essa heterogeneidade de entendimentos, e recorre a Tanja Borzel a fim de apontar as aproximações dos entendimentos existentes entre os diversos autores que refletem sobre as redes:

como un conjunto de relaciones relativamente estables, de naturaleza no jerárquica e independiente, que vinculan a una variedad de actores que comparten intereses comunes en referencia a una política, y que intercambian recursos para perseguir esos intereses compartidos, admitiendo que la cooperación es la mejor manera de alcanzar las metas comunes (Borzel apud Fleury, 2002, p. 227).

Em tese, todos os fundamentos de uma ação governamental em rede são desejáveis, no entanto há uma enorme dificuldade do Estado de atuar nesse modelo, diante de algumas interferências políticas que são particularmente observadas no sistema brasileiro. Logo, para uma atuação coordenada em que não exista hierarquia, relações estáveis e confiáveis e interesses comuns, há que se redimensionar todo o sistema e a prática política do país, assim como os modos de relacionamento do Estado com a sociedade e com os grupos de interesse.

A busca por um melhor diálogo externo e, sobretudo, interno, tem pautado os governos de diversos Estados nacionais, independentemente de sua condição de desenvolvimento. É evidente que em alguns deles essa forma de operar adquire maior espaço dentro das esferas governamentais e dos debates da sociedade, que reclama por uma atuação coordenada e mais eficiente na busca de respostas mais eficazes das políticas públicas.

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” (2001, p. 67). Ações desta natureza implicam articulação dos diferentes setores que, conjuntamente, tentarão a resolução de problemas por meio do compartilhamento de esforços, recursos e capacidades.

Nesse mesmo caminho, Nuria Cunill Grau contribui com mais dois conceitos de intersetorialidade, quais sejam: “Convergencia de esfuerzos de diferentes sectores gubernamentales y no gubernamentales para producir politicas integrales e integradas que ofrezcan 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.

A Intersetorialidade no Estado Brasileiro nos Limites da Inovação e da Resistência

No caso do Brasil, esse 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.

Não chamar outros órgãos para a participação não é um problema que diz respeito apenas à agência principal; 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, principalmente as governamentais, mas que ainda encontram obstáculos legais, culturais e, sobretudo, políticos e institucionais.

Nuria Cunill Grau (2005) prossegue a discussão apontando questões latentes no trato da coordenação e da intersetorialidade, apresentando tipos de casos, oferecendo exemplos de aplicações, trazendo comparações sobre distintos níveis de integração e enumera alguns países da América Latina. Entre estes exemplos, a autora destaca a experiência das Câmaras Temáticas do governo brasileiro, surgidas no mandato de Fernando Henrique Cardoso, como embriões de uma ação transversal. Estas instâncias colegiadas se ampliaram consideravelmente e se juntaram a outros novos arranjos participativos no mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, que tiveram prosseguimento na gestão de Dilma Rousseff.

Esse caráter coordenador e intersetorial passa pela compreensão da “dimensão política de uma política pública” e impõe, de forma positiva, a participação como parte de todo o processo das iniciativas governamentais. Sobre tal aspecto, Leonardo Avritzer (2008) oferece uma contribuição ao discutir a importância desses instrumentos enquanto esferas de negociação e ajustamentos entre os grupos de interesse e como validadores das políticas públicas. O autor classifica estas instâncias em desenhos participativos “de baixo para cima”, dados por força de legislações, presentes em algumas políticas públicas, que instituem conselhos e outros modos de interação do

Estado com a sociedade, e desenhos institucionais de debate e ratificação, a exemplo das conferências, audiências públicas e outras formas de consulta à sociedade.

Há, portanto, a necessidade crescente de desenhar políticas participativas e validá-las, fortalecendo os instrumentos de coordenação e busca de convergência das múltiplas ações do governo. No caso brasileiro, a temática da intersetorialidade vem adquirindo uma visibilidade cada vez maior na sociedade, no meio acadêmico e nas organizações do governo, que percebem a dificuldade de enfrentamento dos problemas de forma isolada.

É natural que algumas políticas não lancem mão desse recurso de participação e controle, a exemplo da macroeconômica, que possui um caráter estritamente técnico, e cujas deliberações não podem estar suscetíveis a informações assimétricas, sob pena de trazer graves prejuízos à sociedade como um todo. Das reuniões do Comitê de Política Monetária (Copom) tomam parte apenas diretores do Banco Central e servidores do alto escalão do Ministério da Fazenda.

Há outras políticas públicas que perdem visibilidade e se enfraquecem por limitarem essas instâncias colegiadas de ação intersetorial às agências governamentais, uma vez que os compromissos assumidos se fazem longe dos olhos da sociedade e, portanto, podem ser alterados a qualquer tempo sem constrangimentos.

É importante que tais iniciativas de coordenação intersetorial fiquem próximas do chefe do Executivo, pois há uma tendência natural de os embates se acirrarem diante do amplo escopo de agentes envolvidos e interesses em jogo. É nesse momento que se manifestam as disputas e os atores buscam a hegemonia por intermédio 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 permite 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.

Ainda sobre esse caráter da federação brasileira, Fernando Luiz Abrucio destaca a contribuição de Paul Pierson, ao comentar: “Mais do que um simples cabo de guerra, as relações intergovernamentais requerem uma complexa mistura de competição, cooperação e acomodação” (Abrucio, 2005, p. 44). E complementa, ressaltando:

O modus operandi cooperativo é fundamental para otimizar a utilização de recursos comuns, (...) para auxiliar governos menos capacitados ou mais pobres a realizarem determinadas tarefas; para integrar melhor o conjunto de políticas públicas compartilhadas, evitando o jogo de empurra entre os entes. Ainda é peça-chave no ataque a comportamentos financeiros predatórios,

que repassam custos de um ente à nação, como também na distribuição de informação sobre as fórmulas administrativas bem-sucedidas, incentivando o associativismo intergovernamental (Abrucio, 2005, p. 44).

Para caracterizar o processo de efetivação das ações intergovernamentais e/ou intersetoriais, considera-se fundamental conjugar as perspectivas dos gestores e executores diretos das ações desenvolvidas com a experiência de acesso e utilização dos beneficiários dessas intervenções. Quanto mais amplo for o escopo de uma política pública, portanto, 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.

Conforme discutido anteriormente, a atuação integrada vertical e horizontalmente tem dominado o temário das políticas públicas. Teoricamente, esta forma de ação governamental seria a ideal. Um dos maiores problemas enfrentados na prática da gestão pública, no entanto, é como estabelecer diálogos e construir um sentimento de confiança mútua que, de fato, resultem em uma articulação das diferentes agências operadoras de políticas e/ou programas transversais.

A amplitude desse caráter intersetorial varia muito de política para política e de programa para programa, mas nos últimos anos se observa uma tendência crescente dessas iniciativas buscarem mecanismos de integração de diferentes atores, sejam eles governamentais ou da sociedade civil organizada e para tanto se utilizam as mais diversas estratégias.

Logo, esta já deveria ser uma questão superada ou, ao menos, amadurecida no âmbito do governo central, que se supõe dispor de maior capacidade técnica e disponibilidade de recursos, quando comparado aos demais níveis da federação

O Promeso no Contexto da Cooperação e Competição Intragovernamental

A construção de políticas nas quais a coordenação seja uma realidade passa por um processo de reconstituição do próprio Estado e do modelo político brasileiro, que supere a fragmentação e o clientelismo em nome de uma atuação republicana.

Em outras políticas, essa integração é quase condição para que seja bem-sucedida em seus propósitos, e entre elas está a de desenvolvimento regional, que, além de suas ações específicas, necessita de iniciativas complementares.

Logo, a instância de ação horizontalizada do governo federal, voltada para o desenvolvimento regional, limita-se à agregação de iniciativas definidas no âmbito das demais agências governamentais, e não é capaz de orientar, assim como disposto no Decreto da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), novas ações para as áreas consideradas prioritárias.

O Decreto nº 6.047/2007, que institucionalizou a PNDR, traz no seu artigo 3º as estratégias da política nas diversas escalas, e mostra que sua opção prioritária no âmbito sub-regional centra-se nas Mesorregiões Diferenciadas propostas no Promeso. Essa importância é destacada nos objetivos enunciados nos documentos de referência do programa.

O Promeso busca a redução das desigualdades sociais e regionais a partir da potencialização dos ativos endógenos tangíveis e intangíveis de mesorregiões diferenciadas, bem como objetiva induzir a atuação integrada do governo federal em novas escalas espaciais, preferencialmente em sub-regiões; promove a identificação de demandas e soluções à chamada problemática regional com a participação efetiva da sociedade civil que, para tanto, deve estar organizada e legitimamente representada; e busca a superação dos desequilíbrios com base no fomento a todas as regiões que apresentem potencialidades e ativos de capital humano e social, parcerias, capacidade de construir planos e pactos, redes de cooperação entre agentes econômicos, cooperação entre instituições públicas e privadas (Ministério..., 2010, p. 27).

Um aspecto que adquire relevo no enunciado: a ação coordenada da esfera federal nas regiões definidas e a participação das populações locais. Enfim, o conjunto de objetivos do Promeso explicita os pressupostos que sustentaram a política regional, o que acaba por conferir-lhe destaque ante os demais programas elencados no Decreto que institucionalizou a PNDR.

Esse exercício da ação articulada e corresponsabilização do governo e sociedade civil se expressa na elaboração dos Planos de Ação para as Mesorregiões, considerados as mais importantes ferramentas para o estabelecimento do Promeso. Tais documentos devem ser construídos de forma pactuada e partirem de uma visão de futuro dos atores presentes na região, traçando os caminhos estratégicos para o alcance dos objetivos definidos coletivamente. É importante ressaltar que, embora vistos como fundamentais para a instituição das ações do Promeso, bem como da articulação com as demais iniciativas governamentais, os Planos de Ação foram elaborados apenas em 7 das 13 Mesorregiões, segundo dados da Secretaria de Programas Regionais do Ministério da Integração Nacional.

No caso do governo federal, essa coordenação, em geral, consta dos dispositivos que formalizam o desenho das políticas públicas, conforme se verifica no Quadro a seguir, o qual detalha como tais mecanismos estão expressos nos instrumentos legais que institucionalizam diversas ações em vários temas.

Quadro 1 – Presença de dispositivos voltados para a coordenação nos diplomas legais das políticas que possuem interface com o Promeso

Tema da Política	Diploma legal	Dispositivos
Desenvolvimento Urbano	Decreto nº 5.790, de 25 de maio de 2006	Art. 3º – Ao ConCidades compete: XII – propor a criação de mecanismos de articulação entre os programas e os recursos federais que tenham impacto sobre o desenvolvimento urbano
Desenvolvimento rural	Decreto de 25 de fevereiro de 2008	Art. 2º O Programa Territórios da Cidadania [...] contempla: I – integração de políticas públicas com base no planejamento territorial
Arranjos Produtivos Locais	Portaria Interministerial nº 200, de 2 de agosto de 2004	Art. 1º [...] o Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais, [...] terá a atribuição de elaborar e propor diretrizes gerais para a atuação coordenada do governo no apoio a arranjos produtivos locais [...]

Agricultura	Lei nº 8.171/1991	Art. 7º A ação governamental para o setor agrícola [...] é exercida em sintonia, evitando-se superposições e paralelismos
Tema da Política	Diploma legal	Dispositivos
Turismo	Lei nº 11.771/2008	Art. 10. O poder público federal promoverá a racionalização e o desenvolvimento [...] da atividade turística [...] mediante programas e projetos consoantes com a Política Nacional de Turismo e demais políticas públicas [...]
Economia Solidária	Decreto nº 5.811, de 21 de junho de 2006	Art. 1º O Conselho Nacional de Economia Solidária – CNES, [...] tem por finalidade realizar a interlocução e buscar consensos em torno de políticas e ações de fortalecimento da economia solidária.
Bolsa Família	Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004	Art. 4º [...] o Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família, com a finalidade de formular e integrar políticas públicas [...]
Saúde (SUS)	Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.	Art. 12. Serão criadas comissões intersetoriais de âmbito nacional, [...] integradas pelos Ministérios [...]
Transporte	Decreto nº 6.550, de 27 de agosto de 2008	Art. 1º O Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte [...] com atribuição de propor políticas nacionais [...] em conformidade com: [...] as políticas de desenvolvimento nacional, regional e urbano [...]
Energia	Resolução nº 7, de 10 de novembro de 2009	Art. 9º [...] o CNPE tem as seguintes atribuições: [...] promover a integração entre o Plenário e os Comitês Técnicos na elaboração de diretrizes políticas integradas com as demais políticas setoriais e gerais do governo [...]

Fonte: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 9 nov. 2011.

Sem exceção, observam-se dispositivos que determinam a atuação coordenada das agências governamentais nas políticas públicas que fazem parte da presente investigação. Com efeito, a PNDR também define, no seu artigo 2º, que:

A redução das desigualdades regionais se norteia pelas seguintes estratégias: (...) II –*articular ações* que, no seu conjunto, promovam uma melhor distribuição da ação pública e investimentos no Território Nacional, com foco particular nos territórios selecionados e de ação prioritária (grifo nosso) (Brasil, 2007)

Embora esses diplomas legais orientem também funções programáticas, isso só ocorre em tese, pois, na prática, a operacionalização das ações governamentais tem a marca da setorialidade expressa nas próprias leis, que remetem à transversalidade apenas como um dispositivo formal para atender à “moda” da ação coordenada. Dificilmente se verificam no texto legal de tais políticas resquícios de uma participação mais efetiva de outros setores do governo, nas suas fases de elaboração.

Outro matiz que separa as políticas é a alocação orçamentária e financeira, a qual se vincula às unidades gestoras que integram as estruturas ministeriais de forma segmentada e, portanto, todo o gasto governamental se dá segundo a lógica do seccionamento, mesmo quando operam programas compartilhados, o que pode acontecer, e ocorre muitas vezes, dentro de uma mesma agência.

Apesar de operarem sob uma mesma legislação na área de gestão, na prática esse é outro componente que se apresenta de modo diferenciado, uma vez que cada uma das agências opera a partir das determinações do seu alto escalão, que segue a lógica de comprometimento com suas legendas e grupos de interesse, além, é claro, de favorecer suas bases eleitorais.

Ainda sob o aspecto da gestão, é importante destacar que a trajetória e a visibilidade das políticas lhes conferem um lugar diferenciado e, portanto, uma maior disponibilização de recursos e capacidades. Essas políticas de maior visibilidade foram aquinhoadas não somente com recursos financeiros em trajetória crescente no Orçamento Geral da União (OGU), mas receberam estruturas organizacionais, institucionalizadas legalmente, e também suporte técnico e político para alcançarem seus resultados.

Cabe destacar que a intersetorialidade passa não somente pelo “chamar para sentar-se à mesa e negociar” *ex-post*, com a política já feita, como se verifica na maior parte dos casos. A prática da ação coordenada passa pela fase de formulação da política, quando deveria, em tese, se estabelecer o diálogo entre as áreas do governo que se tocam em determinados assuntos, mas isso ainda se apresenta como um obstáculo que se manifesta amiúde, tanto por parte da agência responsável por determinada política quanto das demais.

Do lado da instituição mandatária da política há um sectarismo da burocracia, que se enxerga como autoridade no tema, o que se revela em um baixíssimo nível de permeabilidade em relação às demais agências. Do lado das parceiras, o comportamento é ativo, na medida em que atuam com desinteresse pelas demais ações de governo, pois são gestoras de políticas nas quais desempenham papel central; mas também é reativo, pois, como se enxergam residualmente, não se comprometem com ações que não sejam as suas. Isso fica claro pela falta de continuidade dos vários grupos que compõem as instâncias colegiadas, bem como pela baixa capacidade decisória que os indivíduos participantes desses fóruns possuem nas estruturas de suas agências.

Intersetorialidade e fragmentação: o mito desfeito

No âmbito do desenvolvimento regional, o caminho encontrado para tal forma de atuação foi a institucionalização da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, criada pelo 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, visando 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 apontam alguns aspectos relevantes dessa ação integrada, quais sejam: a) constituição de ambiente favorável à revalorização do planejamento territorial e à integração das políticas públicas mediante a adequada consideração da dimensão territorial no ciclo da gestão pública; b) abordagem em múltiplas escalas de intervenção; e c) adoção do planejamento estratégico para o ordenamento territorial e para o desenvolvimento regional.

Adicionalmente, os documentos também apontam para um momento favorável à consolidação de um novo pacto federativo, bem como à ampliação da presença do Estado e da efetividade das suas ações. Há ênfase para o desenvolvimento de instrumentos intergovernamentais e de arranjos institucionais que contribuam para o aperfeiçoamento da cooperação e coordenação, além da articulação e integração concertadas dos entes federativos e, a partir disso, a focalização das respectivas ações e a promoção da gestão descentralizada e compartilhada das políticas públicas.

Outros aspectos destacados seriam a definição de critérios de atuação no território mediante a identificação de áreas prioritárias para intervenção das políticas públicas sob a ótica das desigualdades regionais de renda e das oportunidades de desenvolvimento entre as unidades territoriais do país, a articulação e alocação dos recursos a serem mobilizados pelas políticas públicas e a identificação e priorização de investimentos estratégicos.

Esses parecem ser os aspectos mais relevantes para o que se deseja discutir aqui, embora exista outros pontos destacados nos documentos de referência. Esse conjunto de pressupostos deveria, em tese, 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 uma subordinação entre as agências.

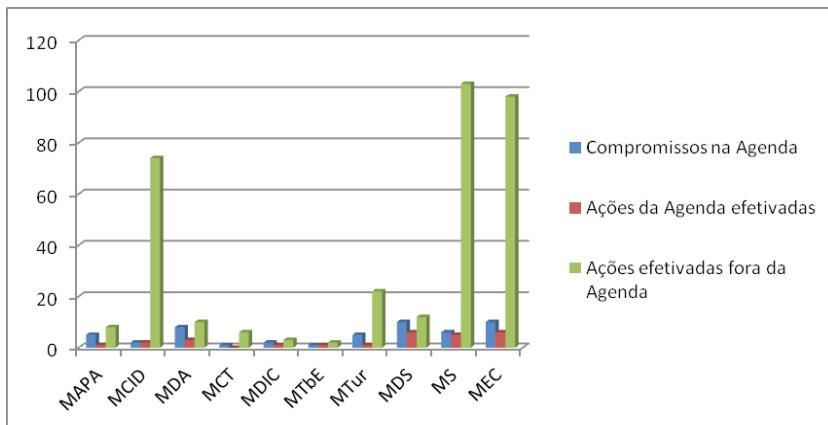
A estratégia de ação que orientou o GT de Programas Regionais centrou-se na elaboração de uma Agenda de Compromissos sistematizada como segue: a) no primeiro momento foram selecionadas áreas prioritárias,

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, ações e iniciativas; 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) sistematizou-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 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 efetivação 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.

Essas evidências poderiam ser mostradas, complementarmente, no gráfico seguinte, que expressa um modelo esquemático. No modelo, a barra azul seria o compromisso formal, a barra vermelha seria o compromisso efetivo e a barra verde resultaria de agendas particularizadas e que, uma vez partícipes de políticas intersetoriais, expressariam a competição por recursos, capacidades, visibilidade, prestígio e poder.

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



Fonte: Elaboração própria, 2012.

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 presente artigo se deteve em programas de 10 agências do governo federal 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. Em cada barra são observadas três cores: a azul expressa o número de ações compromissadas na Agenda por agências; o vermelho colore o número de ações que estavam consignadas na Agenda e que foram efetivamente realizadas; e o verde apresenta aquelas ações que, apesar da possibilidade de integrarem a Agenda, se efetivaram autonomamente.

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. O segmento vermelho expressa o baixo comprometimento que as agências governa-

mentais tiveram em relação às ações que foram consignadas na Agenda. Por fim, o segmento verde demonstra que as respectivas instituições, apesar de chamadas a atuar coordenadamente, agem isoladamente a partir de um conjunto de dimensões que orienta este seu caráter individualista.

Esses momentos não estão desconexos nem se explicam de forma estanque. Cada um deles encontra um conjunto de fatores que explica as razões desses comportamentos organizacionais, bem como indica 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.

Em políticas públicas extremamente especializadas, esse traço de competição e baixa colaboração tende a ser baixo ou mesmo nulo. 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.

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.

Disjunções nas Políticas Públicas: a Oficialidade do Discurso e a Persistência do Problema

Ao iniciar essa parte da análise, poderia ser dito que todo o debate anterior se resumiria a um texto-padrão que se escreveria preenchendo as lacunas. O texto seria o seguinte: “A política [lacuna] pauta-se pela intersetorialidade, coordenação, integração e ação articulada, entre o Ministério

[lacuna] e as ações que lhe são conexas, tais como [lacunas] com o objetivo de promover o desenvolvimento social e econômico, respeitando as particularidades de cada um dos atores e a diversidade do país”.

Essa crítica, em parte jocosa, é feita em função da abordagem esvaziada de conteúdo prático, presente nos documentos oficiais, que remetem à integração de ações que, em tese, deveriam ocorrer de forma coordenada.

Na prática, contudo, elas não se conectam, 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.

No conteúdo dos documentos oficiais se identifica tal contradição, mas nunca se pontua isso, de fato, como um problema a ser enfrentado que afeta fortemente os resultados das políticas públicas. 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 (TCU) e a CGU. 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.

A seguir citam-se trechos de documentos oficiais do TCU 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	Recomendação
---------	----------	--------------

2.781/2011	Bolsa Família	<p>Diante do exposto e visando a contribuir para a melhoria do desempenho do Programa Bolsa-Família [...] com as seguintes propostas:</p> <p>d) se articule com o Programa de Agentes Comunitários de Saúde – PACS e o Programa Saúde da Família – PSF, visando a promover o cumprimento e acompanhamento das condicionalidades do Bolsa-Família [...]</p>
3.008/2009	Sentinela	<p>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 [...]</p>
394/2004	PRODETUR	<p>Recomendar ao BNB que adote providências para integrar as ações do Prodetur/NE-II com outros programas e ações do governo federal [...]</p>
2.468/2009	Desenvolvimento Produtivo	<p>[...] 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, por exemplo, à identificação de públicos-alvo e de setores prioritários distintos uns dos outros.</p>
117/2011	Saneamento	<p>Entende-se pertinente recomendar à Funasa e à Sedu que desenvolvam, em articulação com os demais órgãos federais executores de ações de saneamento, sistema informatizado integrado que contemple informações de saneamento em bases municipais e de acesso possível a órgãos públicos interessados e a entidades de pesquisa.</p>
182/2011	Assistência Farmacêutica	<p>Agrava ainda mais o problema a desarticulação entre os órgãos do Ministério da Saúde no que se refere ao monitoramento e avaliação. A falta de uma política que direcione as ações, defina diretrizes, estabeleça instrumentos e formas de cooperação entre as unidades resulta na fragmentação das ações, sendo observadas sobreposições em algumas áreas [...]</p>
1.034/2008	Hidroviário	<p>[...] 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 [...]</p>

357/2011	Esporte de Alto Rendimento	Ficou demonstrado que não há definição de responsabilidades no sistema esportivo no que tange ao processo de formação de atletas. Tal situação já fora constatada [em considerações sobre] a ausência de políticas governamentais integradas nas três esferas do poder público federal, estadual e municipal, [...] indefinição das atribuições e responsabilidades dos agentes responsáveis pelo desenvolvimento da base esportiva nacional [...]
2.868/2008	Alterações Climáticas	Recomendar ao Ministério do Meio Ambiente – MMA, ao Ministério das Cidades e à Fundação Nacional de Saúde, com fulcro no art. 250, inciso III, do RI/TCU, que institucionalizem mecanismos que efetivem o trabalho de forma integrada na gestão da Ação, em especial para a seleção dos municípios que receberão recursos a fim de que sejam oferecidos capacitação e apoio técnico antes da celebração e durante a vigência dos convênios.
1.781/2011	Prevenção a Desastres	Uma das evidências da baixa institucionalização é a falta de articulação dos órgãos responsáveis por ações de prevenção e de resposta aos desastres. Ficou evidente a necessidade de que órgãos que executem programas afins à defesa civil passem a interagir na busca de soluções para problemas comuns.
1.734/2006	Fiscalização de Terras Indígenas	A fiscalização de terras indígenas tem sido responsabilidade conjunta de diversas instituições, notadamente a Funai, o Ibama e o Departamento de Polícia Federal. Verificou-se que as limitações institucionais e operacionais da Funai agregam-se deficiências também operacionais das institucionais parceiras, somadas à pouca institucionalização da execução de tarefas conjuntas.

Fonte: Acordãos do Tribunal de Contas da União, 2006, 2008a, 2008b, 2009a, b, 2009c, 2011a, 2011b, 2011c.

Chama 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 duplicitade de gastos, má alocação dos recursos humanos e dispêndio desnecessário de capacidades técnicas. Como resultado, a população percebe essas políticas, de forma geral, como caracterizadas por amadorismo, propensas à corrupção, tecnicamente incapazes e politicamente incompetentes. Por outro lado, a 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.

Na esfera 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”.

Parte dessa falta de coordenação pode decorrer das diferentes estruturas existentes no governo federal e de sua robustez técnica institucional, o que dificulta sobremaneira a participação efetiva e qualificada de alguns órgãos, principalmente aqueles mais fragilizados.

Outro fator que sobressai é o desinteresse gerado pelas culturas organizacionais que afeta 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.

Essa tendência se repete nas ações de capacitação, que se constituem em tentativas de aproximação entre diferentes agências governamentais, publicizando o desenho de suas políticas. Estes eventos, na maior parte das vezes, funcionam como propagandas institucionais, com pouco espaço para debates e, portanto, a intersetorialidade se daria passivamente.

Há também a dificuldade de os técnicos compreenderem que a integração entre políticas públicas parte do entendimento da complexidade do problema a ser enfrentado, permitindo-se, assim, que as ações ocorram a partir dessa multiplicidade de abordagens possíveis na busca por soluções.

Constata-se e confirma-se, portanto, 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

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, por meio 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 (TCU) 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 execução 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.

Apesar de a investigação ter tomado como ponto de partida um programa na área de desenvolvimento regional, não se pode deixar de considerar que, atualmente, essa forma de atuar se estende aos mais diversos temas da agenda governamental e que a metodologia proposta pode servir para subsidiar futuras análises.

Referências

- ABRUCIO, Fernando. *As políticas sociais e a descentralização: a busca de maior coordenação: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula*. 2005. (Mimeo).
- AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional. In: *Revista Opinião Pública*, Campinas: Unicamp, v. 14, p. 43-64, 2008.
- BAKVIS, Herman; JUILLET, Luc. *O desafio horizontal: ministérios setoriais, órgãos centrais e liderança*. Brasília: Enap, 2004.
- 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.
- _____. *Decreto n. 6.047, de 22 de fevereiro de 2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional*. Brasília: Imprensa Oficial, 2007.
- _____. Ministério da Integração Nacional. *Política Nacional de Desenvolvimento Regional*. Brasília: SDR; Ministério da Integração Nacional, 2004.. _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Ação integrada de desenvolvimento regional – 2005*. Brasília: GTI – Programas de Desenvolvimento Regional; Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, 2006.
- CASTELLS, Manuel. *Sociedade em rede: a era da informação*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

- CUNHA, Rosani Evangelista da. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. In: *Revista do Serviço Público*, Brasília: Enap, 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, n. 12-13, p. 221-247, 2002.
- 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. 2005, Santiago. *Anais...* Santiago, Chile, 18-21 oct. 2005.
- INOJOSA, Rose Marie. Intersectorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional. In: *Cadernos Fundap*, São Paulo, n. 22, p. 102-110, 2001.
- LE GALÉS, Patrick. *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Sciences-Po, 1995.
- MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. *Programa de promoção da sustentabilidade de espaços sub-regionais*. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2010. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/programas/programasregionais/index.asp?area=spr_promeso>.
- 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.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Acordão n. 394*. Brasília: TCU, 2004.
- _____. *Acordão n. 1.734*. Brasília: TCU, 2006.
- _____. *Acordão n. 1.034*. Brasília: TCU, 2008a.
- _____. *Acordão n. 2.868*. Brasília: TCU, 2008b.
- _____. *Acordão n. 2.468*. Brasília: TCU, 2009a.
- _____. *Acordão n. 2.919*. Brasília: TCU, 2009b.
- _____. *Acordão n. 3.008*. Brasília: TCU, 2009c.
- _____. *Acordão n. 117*. Brasília: TCU, 2011a.
- _____. *Acordão n. 357*. Brasília: TCU, 2011b.
- _____. *Acordão n. 2.781*. Brasília: TCU, 2011c.

Recebido em: 1º/10/2013

Accepted em: 18/2/2014