

EM BUSCA DA INTEGRAÇÃO DE AÇÕES GOVERNAMENTAIS NO PLANEJAMENTO REGIONAL: O CASO DO PROMESO

SEEKING THE INTEGRATION OF GOVERNMENTAL ACTIONS IN REGIONAL PLANNING: THE PROMESO CASE

João Mendes Rocha Neto

Mestre e doutor em Administração Pública, professor do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília, Brasília (DF), Brasil

Data de recebimento: 13-10-2013

Data de aceite: 13-04-2016

RESUMO

As políticas públicas têm sido estudadas a partir de diferentes aspectos teóricos e técnicos, mas ainda persiste uma lacuna envolvendo questões diversas relacionadas à intersetorialidade e à integração de ações das agências governamentais. Este artigo buscou identificar onde esse caráter disjunto se manifesta, partindo da literatura sobre intersetorialidade para então explicitar, através de pesquisa documental, a dissociação entre a oficialidade da ação coordenada e a prática da implementação fragmentada. Para tanto, além do debate teórico que incorpora categorias diversas da ciência política, da administração pública, das políticas públicas, da geografia e da economia, debruçou-se sobre fontes secundárias, utilizando bases de dados das diferentes agências governamentais para o levantamento de dados. Assim, a proposta deste artigo é contribuir para a construção de uma metodologia que possibilite compreender alguns limites dessa atuação intersetorial partindo de dimensões pouco tratadas nos estudos.

Palavras-chave: Políticas públicas; coordenação; desenvolvimento regional.

ABSTRACT

The public policies have been studied from different theoretical and technical aspects, however, there is still a gap involving several issues related to the intersectorality and integration of governmental actions. This article sought to identify where that disjoined character occurs, from the literature on intersectionality to explain, through documentary research, this dissociation between the official character of the coordinated action and practice of fragmented implementation. For that end, besides the the theoretical debate that incorporates different categories of political science, public administration, public policies, geography and economics, the study was based on secondary sources, using databases of various government agencies to gather information. 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 little addressed in the studies.

Keywords: Public policy; coordination; regional development.

Endereço dos autores:

João Mendes Rocha Neto
jm dm@uol.com.br

1. INTRODUÇÃO

Estudar uma política pública significa mergulhar em um 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.

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, 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, além das objetividades, essa perspectiva traz ao debate o resgate de 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, que demandam ações de natureza diversificada dos órgãos formuladores/implementadores, 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, na prática, muitas delas ainda operem de forma setorializada no Brasil. 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 o alvo de um conjunto integrado 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 existentes entre as diferentes agências do Governo Federal que se tocam nas iniciativas voltadas para esses recortes prioritários do território.

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

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

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 nos órgãos oficiais do Poder Executivo Federal, que possuem programas que se entrecruzam com o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas (Promeso), a fim de identificar características de intersetorialidade no desenho dos seus programas governamentais. Por fim, foram realizados levantamentos de dados orçamentários no Ministério da Integração e na Controladoria Geral da União (CGU), que procuraram detalhar os gastos de cada um dos programas e verificar se os compromissos assumidos no Promeso estavam se efetivando.

Este artigo apresenta primeiramente uma conceitualização e contextualização que busca situar a necessidade da operação intersetorial das políticas

públicas; na sequência, discute brevemente sobre o caráter fragmentário do Estado brasileiro e seus impactos nas políticas públicas, destacando a competição entre essas ações governamentais como algo sobre o qual necessita ser discutido. Em seguida, procura estabelecer o elo entre o suporte teórico e aquilo que foi objeto do estudo empírico: o território como repositório de demandas e políticas que podem se integrar ou não, passando então a fazer uma discussão sobre esses aspectos em relação ao Promeso. Finalmente, busca mostrar como o problema da desintegração de ações governamentais ainda é central, carecendo de maior espaço na pesquisa, bem como necessita de estratégias para superação, no âmbito do Estado brasileiro.

2. PROBLEMAS COMPLEXOS: A IMPOSIÇÃO DA ATUAÇÃO INTERSETORIAL POR PARTE DOS ESTADOS

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, fato que é evidenciado pela análise de Patrick Le Galés (1995, p. 16), 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.

Ao contrário do que propugnaram alguns teóricos de viés neoliberal, o Estado teve de 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 perante as várias organizações que com ele interagem nas relações verticais ou horizontais, ou, melhor dizendo, integradas, seja qual for a lógica.

Em face dessa complexidade de relações é necessário um esclarecimento inicial sobre a diversidade de termos aqui encontrados que sugerem essa ação integrada, tais como transversalidade, intersectorialidade e coordenação.

Embora cada um dos termos possibilite uma miríade de entendimentos, neste artigo, o que os une é a perspectiva que adquirem nas políticas públicas em seus diferentes momentos. Logo, a transversalidade muitas vezes está associada à natureza e abordagem do problema que se deseja enfrentar, enquanto a intersectorialidade estaria mais relacionada ao “encontro” de espaços convergentes, na perspectiva institucional. Seriam, portanto, transversalidade e intersectorialidade aspectos relacionados às questões estratégicas das políticas públicas.

A coordenação e a integração estariam em um nível mais tático: a primeira seria um recurso de gestão compartilhada e a segunda movimentos institucionais de aproximação no sentido de aperfeiçoar resultados e melhorar as ações governamentais definidas nas dimensões estratégicas.

Assim, como objeto de análise é um programa vinculado a uma política pública, os termos são utilizados quando se adequam aos momentos que compreendem a formulação, a implementação e a avaliação, bem como nas suas distintas dimensões – estratégicas e táticas –, como descritas nos parágrafos anteriores.

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

Ainda sobre o contexto, Fleury (2002, p. 226) 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”. 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 integração 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 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.

Todavia, para se construir esse entendimento, algumas contribuições são importantes. Inicialmente será resgatada a discussão sobre “horizontalidade”, definida 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; 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 integração necessariamente inclui a sensibilização para abordagens intersetoriais nas (ou das) políticas públicas. Elas seriam aquilo que Inojosa (2001, p. 67) reporta como um “trabalho simultâneo entre os atores envolvidos [...] na busca por resultados integrados”. Ações dessa 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, Grau (2005) contribui com mais dois conceitos de intersectorialidade, quais sejam: “Convergencia de esfuerzos de diferentes sectores gubernamentales y no gubernamentales para producir políticas integrales e integradas que ofrezcan respuestas a las necesidades generales” (FERNANDEZ; MENDES apud GRAU, 2005, p. 2) e “articulación de saberes y experiencias en el planeamiento, realización y evaluación de acciones, con el objetivo de alcanzar resultados integrados en situaciones complejas” (JUNQUEIRA et al. apud GRAU, 2005, p. 2).

Dessa contribuição há um ponto importante que está na formulação de políticas integradas, o que supõe a construção dialogada dessas iniciativas, não só entre a sociedade e o Estado, mas no âmbito do próprio poder público entre as suas diferentes agências.

No caso do Brasil, esse ainda é um longo exercício, uma vez que a intersectorialidade, 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, ou seja, com baixa integração horizontal.

E isso não é um problema que se resume a agência principal ao não chamar outros órgãos para participar; muitas vezes, são as demais 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 no processo de planejamento.

Assim, a integração entre as agências governamentais e suas políticas públicas 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 quando os fundamentos de sua operacionalização são discutidos por Grau (2005), que aponta duas premissas para ações intersetoriais: a) a integração, possibilitando a busca de soluções integrais e assegurando um fundamento político à intersectorialidade; 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 intersectorialidade, 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, sobretudo, políticos e institucionais.

É importante que essas iniciativas de coordenação intersectorial 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, essa 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, segundo Rocha Neto (2012, p. 78).

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 complexidade, o que pode gerar baixo grau de confiança e compromisso, acentuando assim pouca integração entre instituições e políticas.

No Brasil, a questão dos embates e da baixa integração institucional possui um conjunto de dimensões que permitem perceber a dificuldade de seu enfrentamento, a começar pela questão federativa, que na essência é conflitiva. Nesse sentido, Cunha (2004, p. 11) oferece uma contribuição adicional, pontuando: "No período posterior a 1988, ao contrário das relações cooperativas e solidárias entre os entes federados, o que se observou foi um intenso processo de competição horizontal e vertical". Ou seja, o conflito parece ser algo inerente ao Estado brasileiro, seja no seu desenho, seja nas suas formas de operar políticas públicas que atualmente 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 intersectoriais. Contudo, na realidade isso 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 dos discursos presentes nos governos e dos aparatos normativos apontarem para a inter-setorialidade, o que se observa na maior parte das políticas públicas brasileiras é a 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 segundo plano 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 pública 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 desintegração e desarticulação das iniciativas, conforme será verificado na seção a seguir.

3. COMPETIÇÃO E FRAGMENTAÇÃO COMO LIMITES À INTEGRAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A realidade do Estado brasileiro mostra que há um enorme desafio às ações de governo integradas, e várias explicações sobre isso podem ser encontradas na literatura especializada, conforme visto anteriormente. Uma dessas contribuições elucidada o caráter setorial das políticas

públicas pelo viés da fragmentação das ações de governo.

O comportamento setorial encaminha o debate sobre fragmentação das políticas públicas, que ora se revela como causa, ora se mostra como consequência desse cenário de competição e disputa entre os grupos de interesse e entre as organizações e suas burocracias. Segundo Martins (2006, p. 93):

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 intrasetorial) ou entre vários domínios (fragmentação extrasetorial), visto que a natureza fragmentadora e disruptiva das políticas estão sujeitas a estruturas modeladas para promover resultados eficientes preestabelecidos (que impõem convergência).

É interessante observar que o autor já pontua dois níveis de fragmentação e, portanto, de competição: setorial e intersetorial. Ele também observa a importância da correlação entre convergência e grau de fragmentação, ou seja, quanto mais próximos 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 do 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, essas ações foram pulverizadas em diversas políticas e programas, que mais se atritam do que

propriamente se aproximam, em virtude de um conjunto diversificado de fatores que intensificam esse caráter fragmentário, a destacar, as capacidades técnicas e financeiras das instituições que tratam do tema.

As políticas, portanto, podem se fragmentar entre elas quando necessitam trabalhar, de forma coordenada, 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 desse tipo de aproximação, em geral a participação dos demais órgãos é residual, embora nem sempre seja menos importante 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, atingindo seus resultados, pois também todo o arranjo institucional que a sustenta cai em descrédito.

Essa contribuição de Martins (2006) provoca 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 essas 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 às questões mais técnicas e procura analisar o tamanho e a heterogeneidade das estruturas existentes dentro da máquina para tratar determinados temas e como isso interfere diretamente na capacidade de agir de forma coordenada. Percebe-se, portanto, que essas dimensões podem elucidar o caráter fragmentário

e, por que não dizer, competitivo, das políticas públicas, sejam elas setoriais ou intersetoriais.

Segundo Peters citado por Martins (2006), 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, vistos como mecanismos de ajustamento horizontal.

No entanto, nesse ajustamento horizontal, destaca-se o desenho ministerial fragmentário, tradicionalmente departamentalizado por temas, dificultado em face dos domínios estanques da política pública. Isso é resultado da construção de políticas que tratam a intersetorialidade 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 não se sentem como parte da política pública por terem sido preteridas no momento de sua concepção e, portanto, não estabelecem relações de confiança nem de compromisso na arena.

No âmbito interno de algumas agências essa fragmentação pode se expressar em relação a um mesmo domínio e uma política pública. Quando o tema *per se* é intersetorial, 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 acabam competindo entre si.

Em relação aos requisitos conflitantes da integração, seja vertical ou horizontal, Brinkerhoff (2008) 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.

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 quê, nem de que modo faz, nem com que recursos e/ou capacidades fará. Logo, essas indefinições dos papéis de cada ente na ação levam as demandas a entrarem de forma pontual e desordenada e quando são atendidas, total ou parcialmente, seguem a lógica das relações clientelísticas que marcam cada uma das agências, conforme suas formas de operar.

A Figura 1 mostra como uma política pode ser afetada por inúmeras dimensões de competição que podem influenciar 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.

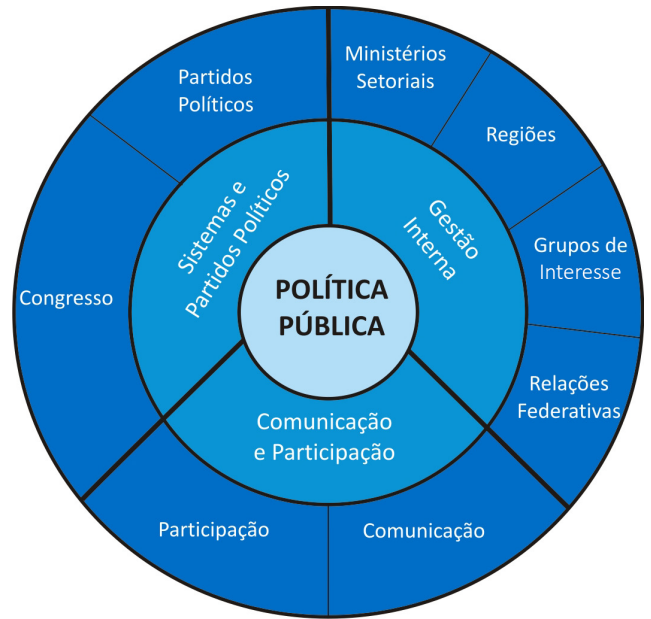


Figura 1 – Interferências nas políticas públicas

Fonte: Adaptada de Parada (2006).

As compartimentações dos círculos são orientadoras para se perceber o caráter fragmentário entre os diferentes programas e agências governamentais que possuem interface com políticas que tratam do território, conforme será discutido na seção subsequente.

4. 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 aponta para uma considerável gama de abordagens e formas do Estado operar, a partir das realidades encontradas nessas áreas com vistas ao enfrentamento de seus problemas. Nesse sentido, Bezzi (2001, p. 145) 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.

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

A fim de enriquecer o debate em que se discute o território como instrumento planejador de coordenação e de atuação intersetorial, é importante destacar a contribuição de Muller (1982, p. 166), 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).

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 fossem desfavoráveis por intermédio do enfrentamento de problemas a partir das demandas específicas.

O resgate do territorial ou regional, nas políticas públicas brasileiras, possui traços da intervenção do passado com algumas inovações, ou seja, há uma combinação de políticas centralizadas no Governo Federal com aspectos de participação popular e de outros instrumentos de controle social. Para Brandão (2007, p. 206), esse reconhecimento do espaço geográfico como recurso nas políticas públicas se dá “através da ação planejada; da 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”.

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 essas reivindicações, através das diferentes políticas públicas.

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

Ainda sobre a diversidade de recortes regionais para as ações governamentais específicas, é possível encontrar na contribuição de Limonad (2004, p. 59) aspectos que reforçam esse caráter instrumental dos espaços geográficos 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.

Essas diferentes opções decorrem da necessidade de intervir com instrumentos específicos, a fim de tratar questões particulares que afetam com intensidade distinta o extenso território brasileiro. Nesse sentido, a contribuição de Brandão (2007, p. 208) é 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”.

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 as políticas se isolassem e contribuíssem para essa visão atomizada a partir de uma lógica setorial, na qual um conjunto de dispositivos legais e instrumentos programáticos atuam de forma disjunta entre si.

No entanto, a realidade mostra que essas áreas, por vezes, tornam-se problemáticas em face da ausência de instâncias que promovam a integração entre os diversos atores. Isso 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 à suas demandas. Sobre esse aspecto, Bandeira (2007, p. 207) 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.

As palavras do autor sintetizam grande parte do problema abordado neste artigo e favorecem o entendimento de que a “Região-Plano”, na teoria, é um instrumento de racionalidade para intervenção, que sofre ingerências de toda ordem, principalmente política. Em contradição, 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, também é política (ANDRADE, 1987).

Ao incorporar a região enquanto escala de intervenção na qual o governo central, através de suas agências, exerce seu caráter autoritário, o Estado brasileiro atua sob a máscara da resolução das desigualdades, salvaguardando as elites nacionais e regionais para que elas “contribuam” nos projetos de desenvolvimento, ao mesmo tempo em que lhes garante sua reprodução e sustentação. Nessa direção, Gomes (1987, p. 104) 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.

De modo geral, verifica-se que no Brasil planejamento regional sempre esteve associado à 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 e ordenador de recursos e de oportunidades.

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

Henry Lefebvre, citado por Soja (1993, p. 145), expressa esse entendimento como: "O espaço não é um objeto científico afastado da ideologia e da política: sempre foi político e estratégico". Portanto, internaliza todos os meandros que o jogo de poder traz consigo e evidencia, no olhar mais apurado, as contradições e disputas que vão se expressar na realidade das políticas públicas, conforme será observado na seção seguinte.

5. DESFAZENDO O MITO DA INTERSETORIALIDADE: A FRAGMENTAÇÃO DE AÇÕES NO PROMESO

No caso específico do Brasil e de sua política de desenvolvimento regional, o caminho

encontrado para a orientação intersetorial foi a institucionalização da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, criada por intermédio do Decreto 4.793/2003. A finalidade da Câmara seria formular políticas públicas e diretrizes para o desenvolvimento das áreas geográficas extremamente pauperizadas, além de coordenar articuladamente as políticas setoriais com impacto regional, com vistas à redução das desigualdades. Seria, portanto, um esforço no sentido de promover o desenvolvimento das regiões a partir da integração de diversas ações governamentais.

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

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

A estratégia de ação que orientou o Grupo de Trabalho de Programas Regionais, instituído pelo Decreto foi sistematizada da seguinte forma: a) no primeiro momento foram selecionadas áreas prioritárias, algumas mesorregiões, além da faixa de fronteira e outras sub-regiões localizadas no semi-árido brasileiro; b) foram levantadas as iniciativas ministeriais compatíveis com o PPA 2004-2007, na forma de programas e ações; c) as ofertas foram

sistematizadas em quatro blocos – dinamização econômica, infraestrutura econômica, infraestrutura social e organização institucional; d) foram definidos metas e orçamento relacionados a cada iniciativa e; e) sistematizaram-se as ações em uma agenda de compromissos, publicada e distribuída para os atores governamentais que tomavam parte do referido grupo.

A argumentação que sustenta este artigo baseia-se na agenda de compromissos e na sua capacidade de mobilizar forças em torno das ações conexas ao principal programa de desenvolvimento

regional da esfera federal, o Promeso. Observa-se que, esquematicamente, o resultado da investigação poderia ser expresso em uma função que relacionaria alto grau de adesão, através dos compromissos formalizados no documento, transitando para uma baixa implementação das ações compromissadas, para então se verificar uma alta atividade das políticas setoriais dissociadas da agenda de compromissos. Isso expressaria, portanto, o caráter competitivo entre as iniciativas governamentais com baixíssima capacidade de integração e de sensibilidade a atuação intersetorial.

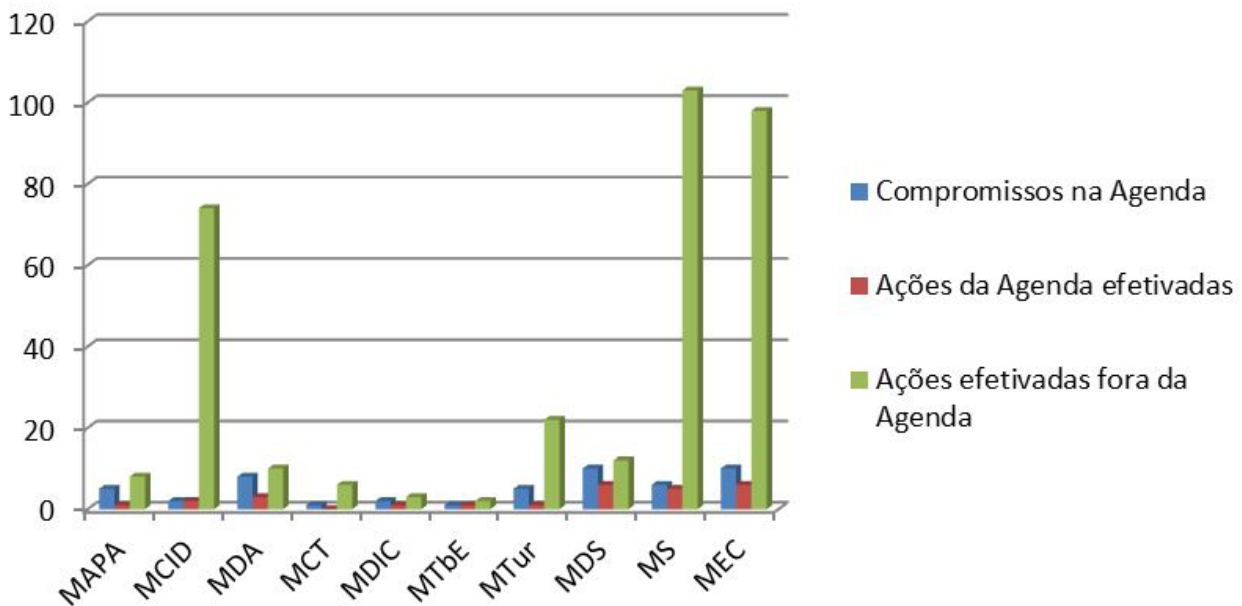


Gráfico 1 – Dimensões da cooperação e competição a partir do comprometimento

Fonte: Elaboração dos autores com base na agenda de compromisso e ministérios setoriais (2012).

Evidências de competição nas políticas públicas em interfaces com o Promeso podem ser observadas no Gráfico 1, que contém três barras: A primeira barra representaria as ações prévias e formalmente comprometidas e consensuais pelos ministérios na agenda; a segunda conteria as ações compromissadas e efetivamente realizadas; e a

terceira contemplaria as ações resultantes de agendas particulares das agências ministeriais e de suas políticas setoriais que não estão na agenda. 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, este artigo se deteve em

programas de 10 agências ministeriais do Governo Federal¹, que possuíam interface com o Promeso e consignaram os maiores volumes de recursos e a maior quantidade de ações formalizadas na agenda de compromissos.

São esses dez ministérios que estão apresentados no gráfico anterior, evidenciando o caráter de competição entre políticas públicas. A barra azul expressa o número de ações compromissadas na agenda por cada uma das agências ministeriais, significando 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 essas iniciativas. A barra vermelha expressa o número de ações que estavam consignadas na agenda e que foram efetivamente realizadas, demonstrando o baixo comprometimento que as agências governamentais tiveram em relação às ações que foram consignadas. Por último, a barra verde apresenta aquelas ações que, apesar da possibilidade de integrarem a agenda, foram realizadas de maneira autônoma, compondo agendas particulares dos ministérios, o que revela que respectivas instituições, apesar de chamadas a atuar coordenadamente, agem isoladamente conforme um conjunto de dimensões particulares.

Esses momentos não estão desconexos nem se explicam de forma estanque. Cada um deles encontra um conjunto de fatores que vão explicar suas razões, bem como indicar a transição do caráter cooperativo, marcado por ações coordenadas, para uma realidade de disjunção das iniciativas. A passagem se dá, de um lado, mediada pelo baixo compromisso com essas agendas transversais e, de outro, pelo estabelecimento de compromissos

a partir das lógicas particularizadas das diferentes agências governamentais.

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 uma política de desenvolvimento regional articulado para as áreas definidas pela Câmara.

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. Trata-se de um problema já constatado não só entre órgãos de fiscalização e controle, mas pelo próprio Executivo e percebido pela população, mas que requer meios para sua superação, conforme será discutido na seção subsequente.

6. DISJUNÇÕES NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: A BUSCA PELA SUPERAÇÃO DO PROBLEMA

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

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

No Quadro 1, citam-se trechos dos acórdãos do TCU que avaliaram diversos programas do governo.

1 São eles: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Ministério das Cidades (MCID), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Ministério do Turismo (Mtur), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério da Saúde (MS) e Ministério da Educação (MEC).

Ressalte-se que nem todos eles se entrecruzam 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 essa questão tem afetado diferentes setores do Governo Federal.

Quadro 1 – A percepção da ausência de coordenação na perspectiva dos órgãos de controle

Acórdão	Programa avaliado	Recomendação
2.781/2011	Bolsa Família	Diante do exposto e visando a contribuir para a melhoria do desempenho do Programa Bolsa Família [...] com as seguintes propostas: d) se articule com o Programa de Agentes Comunitários de Saúde – PACS e o Programa Saúde da Família – PSF, visando a promover o cumprimento e acompanhamento das condicionalidades do Bolsa Família.
3.008/2009	Sentinelas	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.
394/2004	Prodetur	Recomendar ao BNB que adote providências para integrar as ações do Prodetur/NE-II com outros programas e ações do Governo Federal.
2.468/2009	Desenvolvimento produtivo	[...] diante da inexistência de uma estratégia conjunta do governo federal, a atuação de cada órgão de promoção é definida internamente com base em diretrizes, informações e dados próprios, que levam a identificação de públicos-alvo e de setores prioritários distintos uns dos outros.
117/2011	Saneamento	[...] recomendar à Funasa que desenvolva, em articulação com os demais órgãos federais executores de ações de saneamento, sistema informatizado integrado que contemple informações de saneamento.
1.034/2008	Hidroviário	recomenda-se ao MT e ao DNIT que, em conjunto com o MMA, com a ANA e a ANTAQ implementem medidas assecuratórias da ação coordenada dos setores hidroviário e ambiental.

Fonte: TCU (2004, 2008, 2009a, 2009b, 2011a, 2011b).

Chamam atenção diversos pontos destacados nesses acórdãos. O primeiro é que essa falta de coordenação não só afeta os resultados das políticas públicas, mas também diminui consideravelmente os efeitos positivos que as iniciativas produzem nos seus públicos-alvo.

A ausência de mecanismos efetivos de coordenação também impõe duplicidade de gastos, má alocação dos recursos humanos e dispêndio desnecessário de capacidades técnicas. Como resultado, a população percebe 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 recursos técnicos e financeiros desde a formulação, passando por todas as demais fases do ciclo das políticas públicas, fato 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 governo central, operando segundo lógicas setoriais apesar do discurso da integração. Percebe-se que a institucionalização da intersectorialidade ainda é um ideário manifesto nos documentos oficiais e legislações, mas pouco

efetivado na prática, tanto no governo federal como nos demais níveis de poder em escala subnacional.

No âmbito da legislação, os relatórios de fiscalização assinalam a importância de compatibilizar as políticas públicas, de forma que a integração surja desde a origem e não somente como um dispositivo “para promover reuniões”. Outro fator que sobressai é o desinteresse gerado pelas culturas organizacionais que afetam fortemente o corpo técnico das instituições.

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 a proposições de algumas instâncias colegiadas, com pouquíssimo espaço para deliberação, que permanece nas mãos dos dirigentes.

Mais um aspecto que chama atenção 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 isolado sobre um problema que deveria ter sido tratado de forma intersetorial.

Portanto, é constatado e confirmado mais uma vez que a falta de coordenação é um traço presente nas políticas públicas brasileiras, embora o discurso oficial persista dizendo o contrário. Talvez isso 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 orientou este artigo poderia ser resumido em um postulado que evidenciaria uma relação inversa entre a cooperação e a competição: quanto menos adesão às agendas integradas maior é a possibilidade do estabelecimento de práticas de competição entre as agências governamentais.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

Pesquisar o Promeso importou particularmente ao debate, uma vez que seu objeto é, por natureza, intersetorial e merece um tratamento transversal por parte do governo, através de suas agências e políticas públicas. Verificou-se que e nos dez ministérios que possuem políticas públicas em interface com o Promeso, há diplomas legais que estabelecem essas ações governamentais de caráter transversal.

De um lado, isso aponta para uma agenda que deverá ser enfrentada tanto na academia como no governo, uma vez que é crescente o número de políticas públicas desenhadas na perspectiva transversal. Por outro, a operação das políticas de forma descoordenada e mesmo competitiva se expressou nas avaliações feitas pelo TCU e apresentadas aqui, o que denota uma distância entre o mundo idealizado das normas que tratam desse tipo de ação integrada e aquilo que ocorre na realidade da implementação das ações, principalmente quando há componentes políticos envolvidos.

Verificou-se 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 nos seus resultados. Embora não tenha sido o propósito deste 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.

Aspectos como a fragmentação podem também ser um sinalizador para a secundarização de alguns temas na agenda de governo, bem como para um enfraquecimento institucional de determinadas agências governamentais diante de outras, considerando aspectos políticos e técnicos institucionais.

A crescente tendência ao enfrentamento de questões complexas sob a ótica da intersectorialidade 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 setorial que se pauta pela fragmentação e competição.

Embora se caracterize como um ensaio teórico-empírico, este trabalho sinaliza para alguns caminhos metodológicos, no sentido de identificar quais os limites da ação intersectorial do governo, ampliando, assim, a capacidade de enfrentá-los na promoção de ações integradoras de fato.

Cabe, portanto: a) incorporar ao debate questões relativas ao ambiente institucional, que marcam as relações de coordenação e competição

entre as agências federais voltadas ao desenvolvimento regional, as quais, idealmente, cooperam entre si, mas que na realidade concorrem, principalmente quando incorporam a dimensão da prática política; e b) compreender a natureza dos seus rebatimentos nas políticas públicas.

Apesar de limitações no aprofundamento das razões que levam a essa falta de integração, este artigo aponta para a necessidade de uma solução para esse problema que tem se mostrado como fundamental para o funcionamento mais eficiente e eficaz do Estado brasileiro. Adicionalmente, essa indagação traz algumas conclusões provisórias que merecem maior aprofundamento nos meios acadêmicos e que têm ficado secundarizada.

Logo, este estudo não trouxe unicamente a análise de uma questão central em relação às políticas públicas, a qual ainda não tinha sido enfrentada de forma mais clara, apresentou também uma proposta metodológica, ainda que preliminar, para tratar desses aspectos que podem levar a novas investigações no futuro.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, M. C. de. *O planejamento regional e o problema agrário no Brasil*. São Paulo: Grijalbo, 1987.

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

BANDEIRA, P. S. Território e planejamento: a experiência europeia e a busca de caminhos para o Brasil. In: DINIZ, C. C. (Org.). *Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil*. Brasília: UnB, 2007.

BEZZI, M. L. *Região: uma revisão historiográfica*. Santa Maria: UFSM, 2001.

BRANDÃO, C. *Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*. Campinas: Unicamp, 2007.

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

_____. *Ação Integrada de Desenvolvimento Regional-2005*. Brasília, 2006.

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

REFERÊNCIAS

- _____. *Política Nacional de Desenvolvimento Regional*. Brasília, [s/d].
- BRINKERHOFF, D. The State and International Development Management: Shifting Tides, Changing Boundaries, and Future Directions. *Public Administration Review*, v.68, n.6, p. 985-1002. 2008
- CUNHA, R. E. da. Federalismo e relações intergovernamentais: os consorcio públicos como instrumento de cooperação federativa. *Revista do Serviço Público*, Brasília, n. 3, jul./set. 2004.
- FLEURY, S. El desafío de la gestión de las redes de políticas. *Revista Instituciones y Desarrollo*, Barcelona, n. 12-13, p. 221-247, 2002.
- GOMES, P. C. da C. *Geografia e modernidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1987.
- GRAU, N. C. La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. In: 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, R. M. Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional. *Cadernos FUNDAP*, São Paulo, n. 22, 2001.
- LE GALÉS, P. *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Sciences-Po, 1995.
- LIMONAD, E. Brasil século XXI, regionalizar pra quê? Pra quem? In: LIMONAD, E.; HASBAERT, R.; MOREIRA, R. (Org.). *Brasil século XXI: por uma nova regionalização?* São Paulo: Max Limonad, 2004.
- MARTINS, H. F. Uma teoria da fragmentação de políticas: desenvolvimento e aplicação de três casos de políticas de gestão pública. In: PIMENTA, R.; RODRIGUES, E. (Org.). *Novas ideias em administração*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- MUELLER, C. C. Formação de políticas públicas. *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. *Policy Brief*. Paris, 2002.
- PARADA, E. L. Implementación de las políticas y asesoría presidencial. In: SARAIVIA, E.; FERRAREZI, E. *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006. Vol. 2.
- ROCHA NETO, J. M. *Cooperação e competição entre políticas públicas no Brasil: os custos da governabilidade no presidencialismo de coalizão*. 2012. (Tese de Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2012.
- ROMANO, J. O. *Política nas políticas: um olhar sobre a agricultura brasileira*. Rio de Janeiro: Mauad, 2009.
- RUA, M. das G. Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia e neutralidade. *Revista do Serviço Público*, v. 48, n. 3, p. 133-152, 1997.
- SOJA, E. *Geografias pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1993.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Acórdão n. 394*. Brasília, 2004.
- _____. *Acórdão n. 1.034*. Brasília, 2008.
- _____. *Acórdão n. 2.468*. Brasília, 2009a.
- _____. *Acórdão n. 3.008*. Brasília, 2009b.
- _____. *Acórdão n. 117*. Brasília, 2011a.
- _____. *Acórdão n. 2.781*. Brasília, 2011b.