

## A (In)consistência das Agendas Transversais de Governo ante os Grupos de Interesse O Caso do Promeso

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2019.48.193-212>

Recebido em: 7/9/2015

Aceito em: 19/3/2019

João Mendes Rocha Neto<sup>1</sup>, Djalma Freire Borges<sup>2</sup>

### RESUMO

As políticas públicas têm sido estudadas a partir de diferentes aspectos teóricos e técnicos, no entanto ainda persiste uma lacuna que enfrente questões diversas relacionadas à intersectorialidade e à integração de ações das agências governamentais. A proposta deste artigo é contribuir para a compreensão de limites dessa atuação intersectorial partindo de dimensões até então pouco tratadas nos estudos existentes, como as questões de ordem político-partidária. A construção da pesquisa demandou uma revisão teórica que transitou da ciência política ao desenvolvimento regional, passando pelo debate da transversalidade e intersectorialidade em políticas públicas, utilizou bases de dados da Secretaria de Orçamento Federal, além de consultar documentos oficiais do Ministério da Integração Nacional que caracterizam o também o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas (Promeso), bem como de informações do Tribunal Superior Eleitoral. O trabalho chegou à conclusão de que as políticas públicas caracterizadas pelas intersectorialidade, apresentam marcas claras de competição e pouca coordenação entre as agências do governo federal, diante da incidência dos aspectos políticos na distribuição de recursos.

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

### THE INCONSISTENCY OF CROSS-GOVERNMENT AGENDAS ACROSS THE STAKEHOLDERS: 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. 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 and official documents of the Ministry of National Integration. The last one are the documents of the Sustainable Development Program of Differentiated Mesoregions (Promeso). Additionally the databases of the Superior Electoral Court 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.

**Keywords:** Public policy. Coordination. Competition. Regional development.

<sup>1</sup> Doutor em Administração Pública pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Professor da Universidade de Brasília (UnB). [jmdrn@uol.com.br](mailto:jmdrn@uol.com.br)

<sup>2</sup> Doutor em Administração pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV-SP). Professor da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). [dfb@digicom.br](mailto:dfb@digicom.br)

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

Não se pode deixar de considerar que o prestígio de uma política é determinado pela decisão de incluí-la ou não na agenda de governo. Mais importante ainda, é saber que lugar lhe caberá na agenda, ou seja, que espaço político terá; que condições materiais e institucionais lhe serão oferecidas; quem são os grupos de interesse e o público-alvo da ação; a quem se vinculará; quem ganhará e o que ganhará; quem perderá e o que perderá.

Entender políticas públicas, portanto, passa também pela compreensão dos motivos que as levam a se incorporar à agenda de governo em dados momentos e em certos contextos e, dessa maneira, adquirir, ou não, visibilidade política e institucional, além de identificar sua viabilização diante dos instrumentos de que podem lançar mão. Do mesmo modo, são conjunturas que as “retiram” das pautas governamentais e as tornam opacas, juntamente com as instituições responsáveis.

O presente artigo debruçou-se sobre a discussão da efetividade de agendas transversais pactuadas entre agências governamentais de mesmo nível, bem como sobre a arquitetura institucional e sua participação na fragilização desses compromissos.

Para tanto, foi realizada uma revisão bibliográfica que procurou embasar a problematização e o objeto. Além disso, foram consultadas bases de dados de diversos órgãos do governo federal, bem como de instituições de fiscalização e controle, que serviram de referência para o estudo. Adicionalmente foram utilizadas bases do Tribunal Superior Eleitoral – TSE – que qualificaram o debate sobre as relações político-partidárias. Esse conjunto de informações e de suporte teórico possibilitou a construção da análise apresentada neste artigo e suscita algumas reflexões para os interessados no campo das políticas públicas.

## CONJECTURAS E POSICIONAMENTOS TEÓRICOS DO ESTUDO

As discussões sobre políticas públicas estão, predominantemente, centradas em alguns momentos dos processos de instituição, orientando-se pelo debate sobre a eficiência, eficácia e efetividade, e pouco têm se debruçado sobre aspectos subjetivos e complexos que se refletem em todos os momentos, com especial ênfase na fase da efetivação. Neste sentido, é importante iniciar com um breve comentário de Souza, que permite entender a complexidade daquilo que o artigo se propõe a discutir:

[...] política pública é um campo holístico, isto é, uma área que abrange diversas unidades em totalidades organizadas, com duas implicações. A primeira, é que a área torna-se território de várias disciplinas, teorias e modelos analíticos [...] a segunda é que o caráter holístico da área comporta vários “olhares” sem que esta multiplicidade de perspectivas comprometa a sua coerência teórica e metodológica (2003, p. 14).

Ressalte-se que os dois pontos destacados pela autora revelam a amplitude e diversidade de conceitos e temas possíveis de serem tratados no campo teórico das políticas públicas, bem como de matizes nas análises desenvolvidas.

Essa diversidade de assuntos correlatos vai, inclusive, se refletir naquilo que Souza (2003) comenta sobre a não existência de “um” conceito único de políticas públicas: “[...] não existe uma única, nem melhor, definição para o que seja [...]” (p. 5). Tal ponto reforça a importância de se compreender a pluralidade de conceitos e de visões possíveis nos estudos de políticas públicas.

Ainda no que se refere ao entendimento das políticas públicas, destaque-se sua dinâmica expressa nas palavras de Saravia que as conceitua como:

[...] um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, ideias e visões dos que adotam ou influem na decisão. É possível considerá-las como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório (SARAVIA, 2007, p. 28).

Nas palavras do autor observa-se a relevância dos grupos de interesse no processo decisório que envolve as políticas públicas, o que permite fazer uma primeira inferência sobre a existência do caráter puramente técnico de uma ação de governo.

A incorporação desses grupos denota o caráter conflitivo, que é inerente a sociedades complexas, e impõe a necessidade de o Estado, por meio de suas políticas públicas, agir no sentido de promover a convergência de interesses e buscar consensos nas ações que envolvem diferentes atores sociais.

Isso é, em teoria, o que deveria ocorrer. A realidade, entretanto, evidencia o acirramento de disputas por recursos e poder, e todo debate que orienta o presente artigo encaminha-se no sentido de mostrar os efeitos dessa arena conflituosa e da dificuldade de se estabelecer consensos em torno de determinadas políticas públicas.

Assim sendo, ao compreender uma política pública como um fluxo continuado de decisões, Saravia (2007) aponta o caráter dinâmico que envolve tais ações. E dá um importante passo para mostrar essa relação de interdependência de diversos aspectos, sejam eles objetivos ou subjetivos, individuais ou coletivos, expressos ou ocultos, que perpassam as políticas públicas em todos os seus momentos.

Isso permite inclusive perceber que dentro da dinâmica que envolve as políticas públicas pode haver alternância nos seus espaços, tanto nas agendas governamentais quanto na sociedade, podendo algumas delas não se adequarem a determinadas conjunturas.

Prosseguindo com a discussão sobre os fundamentos das políticas públicas, as palavras de Dye adquirem relevo para o entendimento do objeto aqui analisado ao afirmar:

Estritamente falando, a política não se torna uma política pública até ser adotada, implementada e executada por alguma instituição governamental. As instituições governamentais conferem três características distintas à política pública. Primeiro, o governo empresta legitimidade às políticas. As políticas governamentais são ge-

ralmente consideradas como obrigações legais que comandam a lealdade dos cidadãos [...] Em segundo lugar, as políticas governamentais envolvem universalidades. Só políticas governamentais se estendem a todas as pessoas numa sociedade. Por fim, o governo monopoliza a coerção legítima na sociedade, para impor suas políticas. Essa capacidade do governo de comandar a lealdade de todos os seus cidadãos, de decretar políticas que governam toda a sociedade e de monopolizar o uso legítimo da força estimularia os indivíduos e grupos a trabalhar pela promulgação de suas preferências numa política (DYE, 2002, p. 12).

Daquilo que o autor pontua é possível entender o passo inicial para caracterizar uma política pública, qual seja: a decisão de incorporá-la, em todas as suas fases, por alguma ou diversas agências governamentais, e naturalmente isto está relacionado a questões de formação de agenda em que tomam parte os decisores e os segmentos que interferem nessa política ou nela possuem interesse.

Quando Dye (2002) discute características das políticas públicas, evidencia modos de o Estado operar tais ações, que podem se dar pela legitimidade diante do reconhecimento do problema e da reação, na forma da política; pode ainda se manifestar na assunção do seu caráter público para atingir segmentos da sociedade, ou pode se expressar pela imposição, por meio de instrumentos diversos que viabilizam tal ação, diminuindo ao mínimo o seu risco. E ao agir com seus instrumentos o Estado atrai segmentos da sociedade que lhe emprestam apoio e legitimidade nas suas políticas públicas.

A discussão sobre aspectos que caracterizam uma política pública é extensa e, como já foi destacado, apresenta algumas variações. Outra contribuição importante é a de Thoening, que a concebe como

[...] um conjunto de medidas concretas; decisões ou formas de alocação de recursos; ela esteja inserida em um “quadro geral de ação”; tenha um público-alvo (ou vários públicos); apresente definição obrigatória de metas ou objetivos a serem atingidos, definidos em função de normas e de valores (1985, p. 7).

Neste sentido é importante compreender que o desenho da política pública é uma sequência originada a partir da decisão de incluí-la na agenda de governo e passa pela fase de sua concepção com todos os desdobramentos. São aspectos relativos às contradições presentes na formação da agenda de governo que se pretende discutir na seção subsequente do artigo.

### **Agendas de Governo: a expressão idealizada do consenso social**

Embora não se deseje fazer uma análise calcada em modelos, há uma questão fundamental que perpassa o debate e possibilita dar sequência ao trabalho: a formação da agenda governamental de políticas públicas.

Primeiramente, deve ser apresentado o entendimento do que vem a ser a agenda, compreendida como: “[...] a lista de temas ou problemas que são alvo em dado momento de séria atenção, tanto da parte das autoridades governamentais como de pessoas fora do governo [...]” (KINGDON, 2007, p. 222). Logo, a agenda se constitui a partir do governo, mas não única e exclusivamente, uma vez que é permeável a grupos e sensível às suas estratégias para a incorporação de novos temas, o que pode suscitar constantes adaptações e ajustes.

Deve-se ressaltar que essa entrada de temas na agenda não se dá igualitariamente, e que esses assuntos não são tratados com os mesmos instrumentos e igual eficiência na busca por respostas e/ou soluções, quando incorporados.

O debate em torno do ingresso de temas nas agendas de governo tem se fundamentado, na maior parte das vezes, nas perspectivas pluralista ou elitista. No pluralismo, os assuntos da agenda vêm de fora do governo, por intermédio das demandas dos grupos de interesse. Na concepção elitista o entendimento é que há determinações da agenda pelo governo, que operam por meio da difusão de ideias nos círculos profissionais e entre as elites que decidem a política pública ou sobre ela exercem influência (LUKES, 1976).

Existem, portanto, diferenciações entre as políticas públicas. Acreditar que todas elas se constroem a partir de uma mesma lógica seria correr o sério risco de empobrecer o campo de análise, tornando-o “lugar-comum”, e desconsideraria toda a complexidade e o caráter conflitante que caracteriza as sociedades. Logo, entender estas distinções possibilita um olhar mais acurado sobre o tratamento desigual que é dado pelos governos às políticas públicas, bem como sobre as estruturas sociais e governamentais que viabilizam a incorporação de temas às agendas de governo.

No caso brasileiro, não é possível inferir que as políticas públicas se dão somente de uma ou de outra perspectiva, mas vale destacar a possibilidade de coexistência de um pluralismo seletivo, verificado em razão de um elitismo limitado. Ou seja, existem políticas selecionadas que de fato operam a partir das elites, inclusive intelectuais,<sup>3</sup> mas que são limitadas pela força e penetração de grupos de interesse, até mesmo da sociedade civil, na sua formulação e, conseqüentemente, na sua efetivação.

Cabe entender que entrar na agenda do governo não é condição determinante para que uma política pública adquira relevância, nem que seja capaz de mobilizar recursos e capacidades. É o que salienta Kingdon (1995), ao afirmar que a inserção do “problema” na agenda decisional e as alternativas disponíveis passam a ser fundamentais para a maior ou menor probabilidade de sucesso da nova política pública a ser instaurada. O autor complementa:

Uma “questão” pode se transformar em um “problema” em virtude de diferentes fatores isolados ou em decorrência da interação de diversos acontecimentos [...] [no entanto] vale ressaltar que entrar para a “arena pública” não significa necessariamente que esse problema tenha prioridade de enfrentamento ou que passe a fazer parte imediatamente da “agenda decisional” (KINGDON, 1995, p. 8).

A incorporação de temas nas agendas governamentais e sua priorização passam pelo apoio político dos atores envolvidos, bem como pela necessidade de oferecer respostas a determinados problemas, o que possibilita compreender o tratamento diferenciado no enfrentamento mais eficaz de algumas questões em detrimento de outras, que permanecem sempre em posição secundária.

<sup>3</sup> Kingdon (1995) inclusive aponta os especialistas, pesquisadores, acadêmicos e consultores como atores de grande importância no grupo dos jogadores não governamentais.

A priorização na agenda denota, sim, um ambiente de atores mais mobilizados e estrategicamente posicionados, no entanto deve-se considerar que no estabelecimento da política é que se mede a força de cada um destes atores, quando disputam entre si os recursos e as capacidades. Sobre tal abordagem Kingdon assim se pronuncia:

[...] essa seria a arena onde interesses de diversos atores, que possuem diferentes pesos e [diferente] status institucional – em decorrência do controle de diferentes “recursos críticos” (político, financeiro, institucional, etc.) – tenderiam a engendrar uma determinada correlação de força, que longe de ser estável seria passível de mudanças decorrente de inúmeros fatores, como novas alianças, fortalecimento ou enfraquecimento de determinados atores, entrada de novos atores, entre outros (1995, p. 23).

Isso põe por terra o mito da neutralidade do Estado e da racionalidade na composição da agenda, embora se saiba que estão postos os mecanismos de mediação política. Logo, é possível entender que estar ou não na agenda, bem como o grau de priorização e atenção que se tem nesta agenda, resulta de uma série de fatores.

Percebe-se que a realidade aponta para um contexto cheio de nuances, sobretudo no que diz respeito aos acessos e benefícios oriundos das políticas públicas. Tal aspecto foi reforçado por Easton, citado por Moisés e Carneiro (2008), quando analisou a natureza do apoio coletivo aos sistemas políticos e do apoio específico e difuso dos indivíduos diante de seus interesses:

Enquanto o primeiro se refere à satisfação dos cidadãos com o desempenho de governos e de lideranças políticas, o apoio difuso diria respeito à sua atitude em relação ao sistema político como um todo, independentemente do desempenho de seus responsáveis (p. 16.).

Há, portanto, um aspecto convergente no debate, que resulta da influência dos diversos segmentos da sociedade na formação da agenda dos governos. Nesse sentido, Kingdon (1995) contribui para elucidar o entendimento do jogo, ao asseverar que os grupos de interesse constituem-se a partir da definição de objetivos comuns aos seus participantes e são responsáveis por influenciar a agenda de discussões estabelecida pelos agentes estatais ou as alternativas consideradas pelos formuladores de políticas públicas. Esses atores possuem concepções particularizadas dos problemas e, portanto, sua ótica de enfrentamento também é matizada a partir dessa visão.

Embora existam tais diferenciações, há um conjunto de aspectos, ou incentivos, que une os participantes de um grupo de interesse, capazes de mobilizar esses empreendedores, quais sejam: a) a promoção de interesses pessoais; b) a promoção de valores e a interferência na formulação da política pública e c) o prazer de estar no poder, participando do jogo (KINGDON, 1995).

Ainda sobre a possibilidade de integrar a agenda de governo, Kingdon (1995) ressalta que essa mobilização de atores interessados no tema passa pela percepção do espaço que se abre para tal incorporação, por ele denominada “janela de oportunidades”, destacando que

[...] o dinamismo dessa arena [política] é de tal ordem que a demora ou hesitação em tomada de decisões pode acarretar o “fechamento dessas janelas” e tornar impraticável a construção de uma nova política que antes seria viável politicamente (p. 28).

Isso é corroborado por Smith ao afirmar: “[...] o acesso à agenda política não está sempre aberto, manifestando-se uma institucionalização nas relações entre [o] governo e os grupos de interesse que leva a que alguns grupos sejam constantemente excluídos” (SMITH, 1994, p. 152). Logo, o espaço existente não é sempre o mesmo, posto que um tema pode ter maior ou menor relevância e manifestar-se pela intensidade das disputas e pela diversidade dos grupos de interesse e da utilização de suas estratégias.

Incorporar temas à agenda governamental resulta de um conjunto complexo de fatores objetivos e subjetivos. A maior dificuldade que se põe é manter estes temas na composição da agenda em um cenário de competição entre os grupos de interesse na disputa por recursos e visibilidade. Nesse sentido, a sequência de contribuições teóricas apresentadas permite compreender que a agenda de governo decorre da

[...] actuación de los poderes públicos en un momento determinado se concentra, pues, toda la compleja problemática de definición de los problemas, agregación de intereses y su representación y organización (SUBIRATS, 2007, p. 207).

A entrada das políticas e programas na agenda se dá a partir de contextos muito diferenciados. Pode decorrer das orientações programáticas e ideológicas dos presidentes e seus gabinetes; pode se definir pelo espaço que cada um dos temas adquire dentro dos projetos de governo e pelos compromissos assumidos com determinados grupos de interesse; pode ser a expressão da arena que se estabelece, ou pode se dar pela composição que os governos terão em razão de suas alianças.

Esse conjunto de diferentes arranjos de organizações, pessoas, corporações e grupos é parte determinante ao entendimento do que o estudo pretende evidenciar, e será tratado na seção seguinte.

### **Grupos de Interesse: a realidade expressada do dissenso social**

O ciclo da política pública não deve ser entendido de forma linear e nem possui ponto de partida definido, pois é demonstrado pela combinação de fatores complexos, de ações e decisões que envolvem governantes, coordenação interinstitucional e capacidade de recursos, passando pela sua sustentação e pelo apoio de grupos de interesse (SILVA *et al.*, 1999).

As estratégias de ação dos grupos são bastante heterogêneas e, segundo Kingdon (1995), podem se manifestar por meio de ações afirmativas ou negativas. No primeiro caso, os grupos contribuem com propostas para a formação da agenda mais geral a partir de demandas específicas; no segundo, podem utilizar-se de obstáculos, impedindo alternativas que não sejam de seu interesse. Revela-se aí um importante fator de competição entre grupos de interesse e, por conseguinte, entre políticas públicas.

Detalhando a participação dos grupos, Kingdon (1995) ainda destaca na sua discussão a atuação dos *players*, identificando o papel e a importância de cada um deles na arena, e os recursos com os quais contam. Trata-se de fatores que podem impulsionar

nar ou restringir temas nas agendas de governo e afetar diretamente as políticas públicas em todas as suas fases, bem como acentuar o caráter cooperativo ou competitivo destas ações governamentais.

Os grupos com maior poder de pressão ou que estabelecem interlocução direta com decisores, sobretudo os governamentais, podem advogar pelo reconhecimento de um problema ou instrumentalizar o governo sobre formas para o seu enfrentamento e, portanto, direcionar recursos técnico-financeiros e capacidade política.

Nesse sentido, é interessante remeter-se a Kingdon (1995), que utiliza uma metáfora para indicar as ideias prevalecentes nas arenas decisórias de políticas públicas, associando-as à seleção natural dos seres vivos – ou seja, sobrevivem os mais fortes. Assim, as ideias defendidas pelos grupos mais organizados são aquelas que adquirem concretude nas políticas públicas.

No âmbito dessa diferenciação cabe destacar a coesão de alguns desses grupos, que, por alcançarem patamares tão elevados de compartilhamento de objetivos, passam a se configurar naquilo que Marsh e Rhodes (1992) denominam de *policy communities*.

As ações de governo que possuem cortes específicos na sua atuação são capazes de conseguir apoio mais facilmente do que aquelas de amplo escopo e atuação, nas quais esses grupos não conseguem se visualizar e tampouco viabilizar suas demandas com a mesma facilidade. O consenso em torno de ações setoriais é mais facilmente construído, pois há menor número de grupos de interesse e suas agendas particulares se aproximam, tornando as fricções menores do que nas políticas intersetoriais ou de coordenação ampla.

Ao se decidir pelo desenho de uma política pública busca-se, ao menos na teoria, uma aproximação das divergências, transformando-as em potenciais convergências, mas não necessariamente em consensos. Sobre tal aspecto, Etkin aponta: “El sustento de la política es la búsqueda de consenso y la utilización del poder, tanto a través de formas persuasivas como del control de los recursos que otros necesitan” (2000, p. 184). Alguns destes dissensos, no entanto, podem se tornar problemáticos do ponto de vista da viabilização da política e do alcance de seus objetivos, e o perigo disso ocorrer se manifesta com mais intensidade nas chamadas ações transversais ou intersetoriais.

Ainda sobre a capacidade do Estado de intermediar conflitos, é relevante a contribuição de Lobato, ao citar Labra, quando afirma que isto se manifestaria na formulação das políticas públicas por intermédio da

[...] busca permanente de um compromisso amoral entre forças contrapostas, ou bem a imposição de tal compromisso acima dos grupos contendores por algum corpo soberano [a quem] cabe manter o equilíbrio entre os grupos, sendo ele próprio um grupo de líderes cujo poder deriva de apoio que recebe de interesses corporificados em grupos (LABRA *apud* LOBATO, 2007, p. 290).

Ressalte-se que isso se dá na teoria, pois o Estado não paira acima de interesses corporativistas de toda natureza, dependendo dos recursos e estratégias de poder de tais grupos. Esta porosidade varia, mas no Brasil ela adquire importância no entendimento não somente do Estado, mas, sobretudo, da própria sociedade. Nunes, em A

*Gramática Política do Brasil* (1997), oferece uma contribuição sobre as relações entre as corporações e o Estado, enfatizando como estas conexões se estabelecem, e discute a natureza de seu funcionamento.

No que concerne ao desenvolvimento regional, esses conflitos já se originam na arena por meio das ações escolhidas, dos grupos privilegiados e das instituições que coordenam tais políticas, constituindo-se, nos últimos anos, em bases muito frágeis diante de outras iniciativas setoriais de maior envergadura.

As ações de desenvolvimento regional têm encontrado um cenário desfavorável, marcado pela setorialidade e pela crescente competição entre os programas que possuem iniciativas voltadas para o combate às desigualdades, sejam elas individuais ou coletivas, que se expressam no território. Nesse sentido, a contribuição de Lobato, embora se dê em um contexto mais geral, presta-se perfeitamente ao entendimento da questão:

O processo é tanto mais amplo, quanto mais atores dele fizerem parte, sejam institucionalizados ou não, estejam ou não representados em grupos formais de interesse. Mesmo sob as mais variadas formas organizacionais, com interesses os mais diversos e, portanto, com diferentes graus de poder, o processo político engloba tantos atores sociais quantos dele quiserem fazer parte, ao menos onde existirem canais democráticos de manifestações de demandas. Das relações estabelecidas entre esses atores resultará a política em si, sendo esta apenas uma das etapas de todo o processo (LOBATO, 2007, p. 40).

A citação da autora corrobora o entendimento de que, apesar da coexistência de vários outros órgãos/agências governamentais responsáveis por políticas setoriais ou transversais, existem fatores que lhes conferem maior expressividade e visibilidade perante a sociedade e diante dos grupos de interesses e corporações.

Przeworsky (1995) também contribui para o entendimento dessa complexa arena e da dificuldade das políticas públicas que atuam por meio da coordenação, ao explicar o seu funcionamento dentro do que denomina de neocorporativismo. Segundo o autor:

Nesse sistema, um punhado de organizações, principalmente associações empresariais e sindicatos de trabalhadores, desfrutam de um monopólio virtual, e em algumas vezes, legal, da representação de interesses funcionalmente definidos. Esse monopólio dota essas associações de poderes coercitivos sobre seus membros (PRZEWSKY, 1995, p. 41).

No caso do Brasil esse monopólio, tanto virtual como legal, se traduz em uma participação diferenciada, favorecendo aqueles grupos e corporações que estão ao lado das legendas políticas detentoras do poder e, conseqüentemente, de toda a estrutura da máquina pública em determinado momento.

Outra destacada contribuição para compreensão dessas relações, vem da escola de Chicago, que introduziu realismo na interpretação desses embates ocorridos no âmbito da sociedade e dos grupos de interesse organizados com o Estado, teorizando sobre grupos de pressão que compram políticas governamentais e vendem seu apoio político. Nesse sentido Becker, citado por Przeworsky, assevera que

[...] em todas as sociedades, um número virtualmente ilimitado de grupos de pressão pode formar um *lobby* para ajuda política de seus membros, classificados por ocupação, indústria, renda, sexo, idade, estrutura, consumo e outras características (BECKER *apud* PRZEWORSKY, 1995, p. 40).

Tal fato é observável na estrutura das políticas públicas brasileiras atuais, sendo possível identificar funções programáticas com variados cortes, desde os pequenos agricultores, passando por setores produtivos específicos, indo até ações voltadas para mulheres, negros, adolescentes, entre outros tantos públicos, como aqueles das políticas regionais e suas funções programáticas, inclusive os de áreas geográficas com tratamento específico.

Há outra vertente que denomina essa atuação dos grupos de interesse organizados na formação da política do Estado marcada pelo “corporativismo liberal”. Autores desta corrente, como Lehmbuch (1988), destacam alguns aspectos particulares relacionados a tais agrupamentos, a saber: a) existência de relações entre as instituições e o comportamento individual; b) assimetrias de poder associadas, no que se refere ao funcionamento e ao desenvolvimento das instituições; c) privilégio das trajetórias, das situações críticas e das consequências imprevistas e d) combinação de explicações da contribuição das instituições à determinação de situações políticas, com uma avaliação da contribuição de outros tipos de fatores, como as ideias. Esta também se constitui em uma rica contribuição para o artigo, visto que traz aspectos elucidadores da dinâmica social e dos entrelaçamentos existentes entre os grupos e o Estado, mediados pelos interesses de natureza diversa.

Há ainda outras contribuições que consideram um cenário mais amplo, e permitem entender que os grupos de interesse seriam: “[...] uma associação de indivíduos ou organizações ou uma instituição pública e privada, com base em uma ou mais preocupações, que tentam influenciar a política pública em seu favor” (THOMAS, 2004, p. 4). Tal entendimento põe em evidência o poder que as corporações têm de influenciar as agendas governamentais mediante diferentes formas de organização e de suas estratégias de ação, que visam a garantir-lhes acesso aos recursos disponibilizados nas diferentes políticas públicas, sejam eles materiais ou apenas simbólicos.

Essa discussão também é enriquecida por autores brasileiros, como Torres (2004), ao ressaltar aspectos referentes à ação coletiva de atores sociais sobre o Estado. Segundo o autor, “[...] fica cada vez mais acirrada a disputa por fatias de poder ou políticas públicas por parte de um número enorme de atores sociais, cada qual buscando o melhor atendimento para suas demandas [...]” (TORRES, 2004, p. 75). A contribuição de Torres vem arrematar todo o debate anterior, e adiciona o componente das disputas pelo poder e, conseqüentemente, por (e entre) políticas públicas.

Observa-se, portanto, que tais atores não são agentes passivos, ou que seus interesses estariam limitados ao atendimento puro e simples de suas demandas. Eles também disputam poder e posições privilegiadas, seja na máquina estatal, participando da gestão das políticas públicas e das organizações, seja na posição privilegiada que lhes confere visibilidade e chancela de outros grupos e da sociedade como um todo. Torres (2004) dá prosseguimento a sua contribuição afirmando que “[...] grupos organizados

[...] representam um grupo de interesse, com mecanismos de decisão e capacidade de ação coletiva, ou seja, possui habilidades e meios para demandar políticas públicas” (p. 70).

Logo, os segmentos organizados da sociedade passam a interferir nas políticas públicas, requerendo respostas as suas demandas, operacionalizadas, sobretudo, pelas ações de cunho setorial, cabendo àquelas iniciativas intersetoriais um caráter quase residual, quando disputam espaço com as políticas especializadas.

No caso das políticas de desenvolvimento regional, suas ações são subsumidas pelos temas tratados separadamente, mas que, ao se articularem no planejamento, via planos, confundem-se na distribuição das funções e nos seus resultados. Tais instrumentos são esvaziados de conteúdo efetivo, uma vez que as agências governamentais, embora na teoria defendam a ação coordenada, na prática passam a tratar verticalmente suas demandas, estabelecendo uma relação direta com os grupos de interesse voltados para agendas particularizadas, o que gera disfunções entre o aparato institucional e a realidade das ações.

Nas contribuições anteriores é perceptível um dos aspectos fundamentais que afetam as políticas públicas objeto deste estudo: a institucionalização de demandas dos diversos grupos de interesse, que se corporificam e descolam das políticas de desenvolvimento regional, atendendo no varejo a esses segmentos e a determinados territórios, sobretudo pela ação destas corporações e suas relações com as forças políticas.

Isso é acentuado pela heterogeneidade encontrada dentro dos próprios grupos de interesse, o que resulta em tensões permanentes no âmbito das arenas e entre elas e a hegemonização de alguns segmentos. Esta hegemonização reflete-se nas disputas entre os grupos de interesse, o que acaba se expressando, em determinados momentos, por meio dos instrumentos de formalização dessas políticas públicas, que não guardam coerência ou coesão com as estratégias e objetivos e aparentam ser um conjunto de enunciados desarticulados, como uma colcha de retalhos.

É importante prosseguir, discutindo esses agrupamentos, que se dão entre indivíduos e organizações, que podem ter um caráter vertical, hierarquizando segmentos heterogêneos dentro de um mesmo tema a ser defendido, como também podem ser mais horizontalizados, quando os grupos se estratificam e se aproximam dos seus semelhantes, adotando uma estratégia de defesa de interesses.

## **DESFAZENDO O MITO DA COOPERAÇÃO NAS AGENDAS TRANSVERSAIS**

Por se tratar de um assunto que envolve temas e segmentos governamentais diferentes, a pesquisa utilizou um conjunto variado de instrumentos, que vão desde levantamentos documentais junto as agências governamentais, passando pela consulta de bases de dados diversas que incluíam a legislação referente aos programas que possuem interfaces com o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas (Promeso).

Embora existam outros programas vinculados diretamente à Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), o Promeso favorece o recorte teórico-metodológico para a análise, qual seja: as dimensões da cooperação, intersetorialidade, representa-

ção de grupos de interesse, disputas por recursos e influências político-partidárias, decorrentes do amplo conjunto de atores que se reúnem em torno de ações governamentais coordenadas nas regiões prioritárias.

Outro importante ponto a ser esclarecido é o recorte temporal desta investigação, enfatizando o período do primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, marcado pela retomada do desenvolvimento regional na agenda de políticas públicas e pela presença de uma ampla e heterogênea base de sustentação partidária com vistas à garantia da governabilidade.<sup>4</sup>

Assim, a constituição de instâncias articuladoras de políticas públicas, que coordenem as competências de diversos setores do governo, torna-se cada vez mais necessária, levando as agências governamentais a exercitarem sua capacidade de negociação e atuação conjunta no combate a problemas que são transversais e, portanto, intersetoriais.

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 por intermédio do Decreto nº 4.793, de 23 de julho de 2003.

A finalidade da Câmara, de acordo com o Decreto, seria formular políticas públicas e diretrizes para o desenvolvimento das áreas geográficas pauperizadas, além de coordenar as políticas setoriais com impacto regional, com vistas à redução das desigualdades. Seria, portanto, um esforço no sentido de promover o desenvolvimento das regiões a partir da articulação de diversas ações governamentais.

Os documentos de criação da Câmara apontam para 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 contribuiriam para o aperfeiçoamento da cooperação e coordenação, além da articulação e integração concertada dos entes federativos e, a partir disso, se estabeleceria a focalização das ações e a promoção da gestão descentralizada e compartilhada das políticas públicas.

Outro aspecto destacado seria a definição de critérios de atuação no território, por meio da identificação de áreas prioritárias para intervenção das políticas públicas sob a ótica das desigualdades regionais onde o governo atuaria mediante a articulação e alocação dos recursos e da identificação e priorização de investimentos estratégicos.

<sup>4</sup> Cabe novamente reforçar que esse processo vem se verificando desde o mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso e se ampliou no governo da presidente Dilma Rousseff, não sendo privilégio do presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Diante da complexidade encontrada no território e da amplitude de demandas e de políticas públicas, a Câmara organizou-se em três Grupos de Trabalho, entre os quais interessa o GT de Programas Regionais, que propunha a articulação das ações em andamento no âmbito do PPA 2004-2007, por meio da transversalidade das iniciativas e da territorialidade.

Quadro 1 – Interfaces do Promeso: agências e vinculações partidárias

Ministério	Partido	Programas
Integração Nacional	PSB	Conviver Proágua
Agricultura Pecuária e Abastecimento	Sem filiação	Apoio ao Setor Agropecuário
Cidades	PP	Saneamento Urbano Infraestrutura Urbana
Ciência e Tecnologia	PSB	Desenvolvimento Educacional e Pesquisa Tecnológica Inclusão Digital Inovação e Competitividade
Comunicações	PMDB	Inclusão Digital
Desenvolvimento Agrário	PT	Agricultura Familiar Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais Reforma Agrária
Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	Sem filiação	Arranjos Produtivos Locais
Educação	PT	Desenvolvimento Educacional e Pesquisa Tecnológica
Saúde	PT/PMDB	Saneamento Urbano
Trabalho e Emprego	PDT	Economia Solidária Emprego, Trabalho e Renda Primeiro Emprego
Transportes	PR	Infraestrutura de Transportes – Rodovias
Turismo	PPS	Turismo no Brasil: uma viagem para todos

Fonte: Elaboração própria.

Deve ser esclarecido que o PPA 2004-2007 continha 307 programas, e o corte para o estudo foi feito com base naquelas ações que se entrecruzam com o Promeso, a partir da Agenda de Compromissos estabelecida no âmbito da Câmara para a Mesorregião da Chapada do Araripe.

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, tais como algumas mesorregiões (e entre elas se incluía a da Chapada do Araripe, objeto do presente estudo), além da faixa de fronteira e outras sub-regiões localizadas no semiárido brasileiro; b) foram levantadas todas as iniciativas ministeriais compatíveis com o PPA 2004-2007, na forma de programas, ações a 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 e) sistematizaram-se tais ações em uma Agenda de Compromissos, publicada, lançada e distribuída para os atores governamentais que faziam parte do GT.

A argumentação que sustenta a presente análise baseia-se na Agenda de Compromissos e na sua capacidade de mobilizar forças em torno das ações conexas ao Promisso. Observa-se que, esquematicamente, as conclusões do estudo poderiam ser expressas em uma função que relacionaria alto grau de adesão, manifestada teoricamente e formalizada no documento, transitando para uma baixa efetivação das ações comprometidas, para então se verificar uma alta atividade das políticas setoriais dissociadas da Agenda de Compromissos. Isto resultaria, portanto, no caráter competitivo entre as iniciativas governamentais.

A primeira dimensão de análise refere-se às vinculações partidárias dos ministros e de governadores no período 2003-2006, de forma a verificar em que medida tais relações direcionam recursos dos programas federais sob governança das agências e favorecem algumas unidades da Federação em detrimento de outras.

Não é possível, no entanto, analisar tais vinculações sem fazer um breve resgate da formação da base de sustentação política. A eleição de Luiz Inácio Lula da Silva em seu primeiro mandato foi garantida pela coligação de cinco partidos<sup>5</sup> que aparentavam uma proximidade com ideais de centro-esquerda, matizados entre si, o que já expressava apoio de grupos de interesses bastante diversificados.

Uma vez vitoriosa, a coligação original se viu em meio a um dilema para garantir a governabilidade do país. Quando contabilizados os partidos da coligação original, o arco parlamentar governista não ultrapassava 130 deputados, o que deixaria a governabilidade suscetível ao temperamento de um Congresso bastante instável nas suas demandas.

Neste momento o presidente viu-se quase impelido a ampliar sua base, em nome da garantia de governabilidade do país, e incorporou à aliança mais 13 partidos políticos,<sup>6</sup> revelando uma complexa arquitetura que deveria abrigar todas as legendas, ou ao menos aquelas que possuíam maior número de assentos no Congresso Nacional, no qual o governo tinha claros obstáculos para garantir a aprovação de projetos de seu interesse.

A estratégia do PT, para garantir a governabilidade, foi agregar à sua base o PMDB, partido com a quarta maior bancada e com grande capilaridade nos Estados e municípios, ocupando cargos do Executivo e Legislativo, e que esteve presente em todos os governos, no âmbito federal, desde a redemocratização do país. Na esteira desta ampliação da coalizão, outros partidos de bancadas medianas também se incorporaram à base governista, que foi completada por algumas das denominadas legendas “nanicas”, juntando agremiações partidárias de tamanho, trajetória histórica e ideologias bastante heterogêneas.

<sup>5</sup> Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Liberal (PL), Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Partido da Mobilização Nacional (PMN) e Partido Comunista Brasileiro (PCB)

<sup>6</sup> Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido Republicano Brasileiro (PRB), Partido Popular Socialista (PPS), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Progressista (PP), Partido da República (PR), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Partido Verde (PV), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Social Cristão (PSC), Partido dos Aposentados da Nação (PAN), Partido Trabalhista do Brasil (PT do B) e Partido Humanista da Solidariedade (PHS).

O mecanismo encontrado para garantir a fidelidade dessa ampla base parlamentar foi a acomodação de quadros indicados pelos partidos por toda a estrutura governamental. A maioria dos ministérios foi entregue às legendas, seja no formato de “porteira fechada”, quando a íntegra do órgão era ocupada por correligionários de um mesmo partido; ou esquadrinhando nichos, muitas vezes uma Secretaria era ocupada por dirigentes indicados por diversas legendas.

Essa contextualização do cenário político se fez necessária para a compreensão de alguns aspectos relativos a esta análise, considerando que a Agenda de Compromissos, além de ser um encontro entre ações e agências federais, foi também uma instância de “convívio” entre diferentes legendas, legitimadas por grupos de interesse bastante heterogêneos.

Embora no primeiro momento a Agenda tenha, em tese, mobilizado grande número de agências governamentais em torno das ações propostas, alguns dados apresentados no quadro seguinte denotam uma baixa capacidade de manutenção dessa adesão.

Quadro 2 – Iniciativas por Ministério: comparativo 2005/2006

Ministério	2005	2006
Agricultura	6	2
Cidades	1	2
Ciência e Tecnologia	1	0
Comunicações	1	3
Cultura	9	5
Defesa	1	1
Desenvolvimento Agrário	9	0
Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	3	0
Desenvolvimento Social	5	6
Educação	11	2
Integração Nacional	31	25
Justiça	0	2
Meio Ambiente	7	0
Minas e Energia	3	3
Saúde	6	0
Trabalho e Emprego	1	3
Turismo	2	6
Transportes	1	1
<b>TOTAL</b>	<b>98</b>	<b>61</b>

Fonte: BRASIL, 2005.

Observe-se que no intervalo de um ano as iniciativas são diminuídas em um terço; apenas o Ministério da Justiça se incorpora ao esforço da Agenda, e cinco Ministérios se retiram, demonstrando uma baixa capacidade de mobilização e adesão por parte dos

órgãos setoriais. Embora se verifique a ampliação de algumas ações por parte dos demais Ministérios, é fato que, ao “desembarcar” do projeto da Agenda e da Câmara, tais agências governamentais não deixam de operar seus programas, apenas já não vislumbram nessa ação coletiva algo capaz de lhes render algum dividendo político.

Outro ponto que já evidencia o baixo nível de comprometimento refere-se às ações pactuadas na Agenda, que, embora elencadas no documento oficial, não são efetivadas do ponto de vista material, pois não se observa nas bases de dados sua formalização por meio de convênios.

Para comprovar tais inferências o Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) e o Portal da Transparência foram consultados, por função programática, nos anos 2005 e 2006. Os dois exercícios foram considerados a fim de se conferir maior confiabilidade às informações, uma vez que na maior parte das vezes os trâmites burocráticos podem atrasar todo o fluxo, desde a apresentação do projeto até a liberação dos recursos, passando pela assinatura do instrumento de transferência.

Observou-se que alguns Ministérios cumprem uma proporção considerável das metas acordadas, enquanto outros deixam de cumpri-las em sua totalidade. Aqueles que apresentam números mais expressivos são exatamente os que possuem obrigações junto aos municípios em decorrência dos dispositivos constitucionais.

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, no entanto um dos maiores problemas enfrentados na prática da gestão pública 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 tem se observado uma tendência crescente destas iniciativas buscarem mecanismos de integração de diferentes atores, sejam eles governamentais ou da sociedade civil organizada, e para tanto utilizam-se das 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.

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 que se entrecruzam com o Pro-meso.

Quadro 3 – Presença de dispositivos voltados para coordenação nos diplomas legais das políticas selecionadas

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
Turismo	Lei nº. 11.771/2008	Art. 10º – 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. 4 – [...] 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](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 9 nov. 2014.

Sem exceção, observam-se dispositivos que determinam a atuação coordenada das agências governamentais nas políticas públicas. 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.

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 ação coordenada.

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 ocorrer, 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 atua a partir das determinações do seu alto escalão, que segue a lógica de comprometimento com suas legendas e grupos de interesse. 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.

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.

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 PNDR, novas ações para as áreas consideradas prioritárias. Ato contínuo, tanto o Promeso como a Agenda de Compromissos pactuada com os demais Ministérios refletem esta baixa capacidade de indicar aquilo que deve ser feito de forma coordenada.

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.

Todo o conjunto de fatores destacados na análise aponta para a fragmentação da PNDR, explicada pelas lógicas partidárias e clientelísticas existentes nas estruturas do Estado brasileiro, evidenciando o baixo comprometimento entre instituições de setores distintos que, em tese, deveriam se complementar na implementação das políticas públicas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao finalizar o artigo é importante destacar que o debate encontra seu suporte inicial no funcionamento do modelo presidencialista brasileiro e das corporações que interferem no conjunto das políticas públicas.

São traços observados, sobretudo, nas agendas partilhadas em que essas agências assumem compromissos entre si para trabalharem de forma integrada na condução de determinadas políticas que necessitam de um tratamento mais transversalizado. Na maior parte das vezes esses pactos se tornam instrumentos esvaziados de conteúdo e efetividade, do ponto de vista da ação coordenada, e dão lugar a uma atuação predatória, na qual as instituições deixam de lado a orientação da intersectorialidade e caminham para a elaboração de agendas particulares com vistas ao atendimento de interesses pessoais, políticos e corporativos.

Tal fato pode indicar uma tendência à “partidarização” das políticas públicas, que são utilizadas para assegurar projetos de poder, das legendas e de indivíduos. As agências federais, seus recursos e programas são utilizados como instrumentos de barganha e trocas com a finalidade de angariar apoio no jogo político.

Essa forma de operar tende a impor lógicas particularizadas por parte das agências federais, que se regulam mais por questões políticas e menos pelo aspecto técnico nas ações governamentais. O perfil fragmentário dos gabinetes ministeriais fez surgir, ampliou, acentuou e fortaleceu a feudalização da máquina pública em todos os níveis, e naturalizou perante os partidos o mecanismo de distribuição de cargos dos altos escalões, em troca de apoio aos projetos do governo.

Essa maneira de operar as políticas públicas implica, de um lado, a formação de um modelo em que as ações governamentais tornam-se cada vez menos republicanas, e de outro, um modelo cada vez mais ministerial e partidário, no qual o aporte técnico é apenas um fator legitimador, com baixíssima capacidade de orientar realmente as iniciativas.

Por fim, constatamos que o caráter coordenativo das políticas públicas possui um limite claro, dado pela arquitetura institucional construída para garantir a governabilidade do país, com repercussões nas entregas/resultados para a sociedade brasileira.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. *Decreto n. 4.793, de 23 de julho de 2003*. Brasília: Imprensa Oficial, 2003.
- BRASIL. *Decreto n. 6.047, de 22 de fevereiro de 2007*. Brasília: Imprensa Oficial, 2007.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Plano Plurianual – PPA 2004 – 2007*. Brasília: SPI; MPOG, 2004.
- BRASIL. 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, 2005.
- BRASIL. Ministério da Integração Nacional. *Ação Integrada de Desenvolvimento Regional – 2005*. Brasília: GTI; Programas de Desenvolvimento Regional; Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, 2006.
- DYE, Thomas. *Understanding public policy*. New Jersey: Prentice-Hall, 2002.
- ETKIN, Jorge. *Gobierno y Gerencia de las Organizaciones*. Buenos Aires: Prentice-Hall, 2000.
- KINGDON, John. Como chega a hora de uma idéia? In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: Enap, 2007.
- KINGDON, John. *Agendas, alternatives and public policies*. New York: Harper Collins, 1995.
- LEHMBRUCH, Gherard. Concertation and structure of corporatist network. In: GOLDTHORPE, J. H. (org.) *Order and conflict in contemporary capitalism*. Oxford: Oxford University Press, 1988.
- LOBATO, Lenaura V. Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Administração Pública*, Rio de Janeiro: FGV; Epabe, 2007.
- LUKES, Steven. *Power: a radical view*. London: The Macmillan Press Ltd, 1976.

- MARSH, Dereck; RHODES, Roderick W. A. *Policy networks in British policies: a critique of existing approaches*. In: MARSH, Dereck; RHODES, Roderick W. A. (org.). *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press, 1992.
- MOISÉS, José A.; CARNEIRO, Gabriela P. Democracia, desconfiança política e insatisfação com o regime – o caso do Brasil. *Opinião Pública*, Campinas, v.14, n., p. 1-42, jun. 2008.
- NUNES, Edson O. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.
- PRZEWORSKY, Adam. *Estado e economia no capitalismo*. Rio de Janeiro: Relumê-Dumará, 1995.
- SARAVIA, Enrique. Política Pública: dos clássicos às modernas abordagens. In: *Políticas Públicas: coletânea*. Brasília: Enap, 2007.
- SILVA, Pedro L. B. et al. *Modelo de avaliação de programas sociais prioritários. Relatório Final*. Campinas: Núcleo de Avaliação de Políticas Públicas (NEPP); Unicamp, 1999.
- SOUZA, Celina de. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. *Caderno CRH*, Salvador, 2003.
- SMITH, M. Pluralismo, pluralismo reformado y neopluralismo. *Zona Aberta*. Madrid, n. 67/68, p. 137-170, 1994.
- SUBIRATS, Joan. Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). *Políticas Públicas: coletânea*. Brasília: Enap, 2007.
- THOENING, Jean-Claude. L'analyse des politiques publiques. In: *Traité de science politique*. Paris: PUF, 1985.
- THOMAS, Clive. *Research guide to U.S. and international interest groups*. Westport: Praeger Publishers, 2004.
- TORRES, Marcelo D. F. *Estado, democracia e administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.