

Exercício para reflexão em uma política regional: o caso do Promeso

João Mendes da Rocha Neto – Enap/maio de 2018

O contexto do estudo:

- Complexidade crescente da sociedade e seus reflexos nas Políticas Públicas.
- Tendência no desenho das políticas públicas para a orientação, intersetorial
- Políticas territoriais como essencialmente intersetoriais.
- A importância de debater questões relacionadas a atuação intersetorial na perspectiva do presidencialismo de coalizão.
- Aspectos subjetivos que influenciam todo o curso da política pública, tais como culturas organizacionais, conflitos e disputas.
- Perpetuação da atuação desarticulada merece uma verticalização.
- Debate em torno da natureza das relações entre as agências do Governo Federal para entender onde estão os limites dessa atuação intersetorial, sobretudo nas políticas públicas territoriais.

Mandala dos interesses em uma PP



Metodologia do estudo

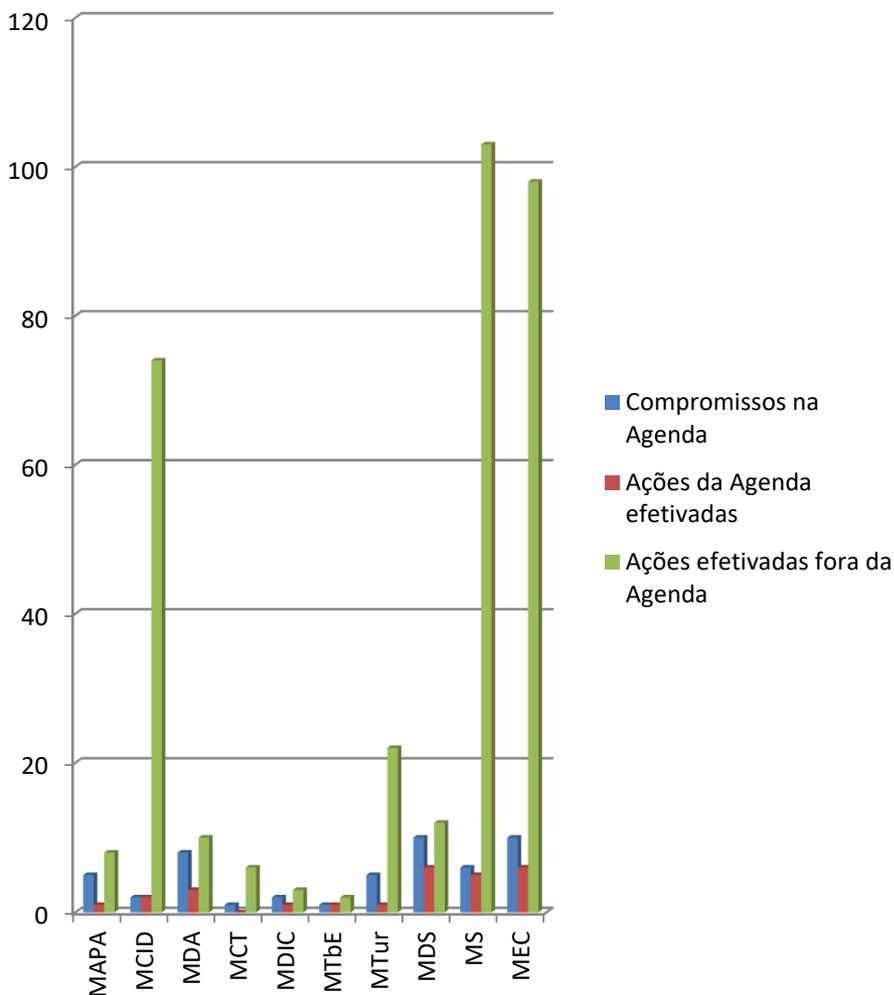
- Revisão de literatura para problematizar a questão.
- Neoinstitucionalismo: como perspectiva de abordagem.
- Definição do PROMESO (Agenda) como ponto de partida da investigação.
- Consulta a documentos oficiais de desenho das funções programáticas que se entrecruzam com o PROMESO.
- Consulta ao TSE e aos sites oficiais dos órgãos que possuíam ações que se comunicavam com o PROMESO.
- Consulta a bases de dados do MI; do SIAFI; da CGU; da SOF e do TCU.
- Sistematização, análise e apresentação dos resultados que evidenciam a questão central da tese.

Detalhes do objeto da investigação

- O Decreto nº 6.047/2007 institucionalizou a PNDR - sua opção prioritária no âmbito sub-regional centra-se nas Mesorregiões Diferenciadas.
- Centralidade do Programa de Mesorregiões Diferenciadas - PROMESO.
- Um importante mecanismo para implementação desses Planos, de caráter intersetorial, foi a institucionalização da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, pelo Decreto nº 4.793/2003, que conta com 24 ministérios.
- 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 articuladamente as políticas com vistas à redução das desigualdades.
- A estratégia de ação centrou-se na elaboração de uma Agenda de Compromissos que: a) no primeiro momento foram selecionadas áreas prioritárias; b) foram levantadas as iniciativas ministeriais compatíveis com o PPA 2004-2007, na forma de programas e ações; c) sistematizadas em quatro blocos – dinamização econômica, infraestrutura econômica, infraestrutura social e organização institucional com a definição de metas e orçamento relacionados a cada iniciativa.

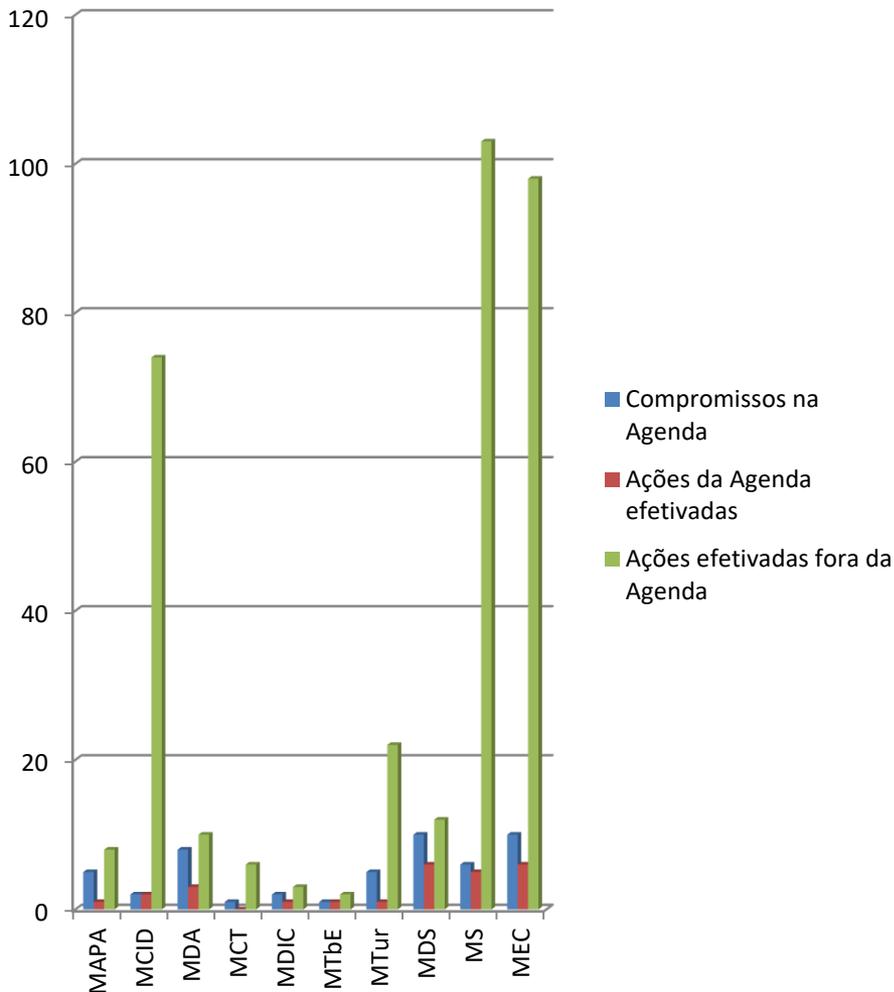
Desfazendo o mito da coordenação nas políticas públicas: agendas partilhadas versus agendas particulares

- A argumentação que sustenta a pesquisa baseou-se na Agenda de Compromissos e na sua capacidade de mobilizar forças em torno das ações conexas ao principal programa de desenvolvimento regional da esfera federal, o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Mesoregiões Diferenciadas - PROMESO.



Desfazendo o mito da coordenação nas políticas públicas: agendas partilhadas versus agendas particulares

- Observa-se que, esquematicamente, o resultado da investigação poderia ser expresso em uma função que relacionaria alto grau de adesão, expressa teoricamente e formalizada no documento, transitando para uma baixa implementação das ações compromissadas, para então se verificar uma alta atividade das políticas setoriais dissociadas da Agenda de Compromisso. Isto expressaria portanto o caráter competitivo entre as iniciativas governamentais com baixíssima capacidade de integração e atuação intersetorial.

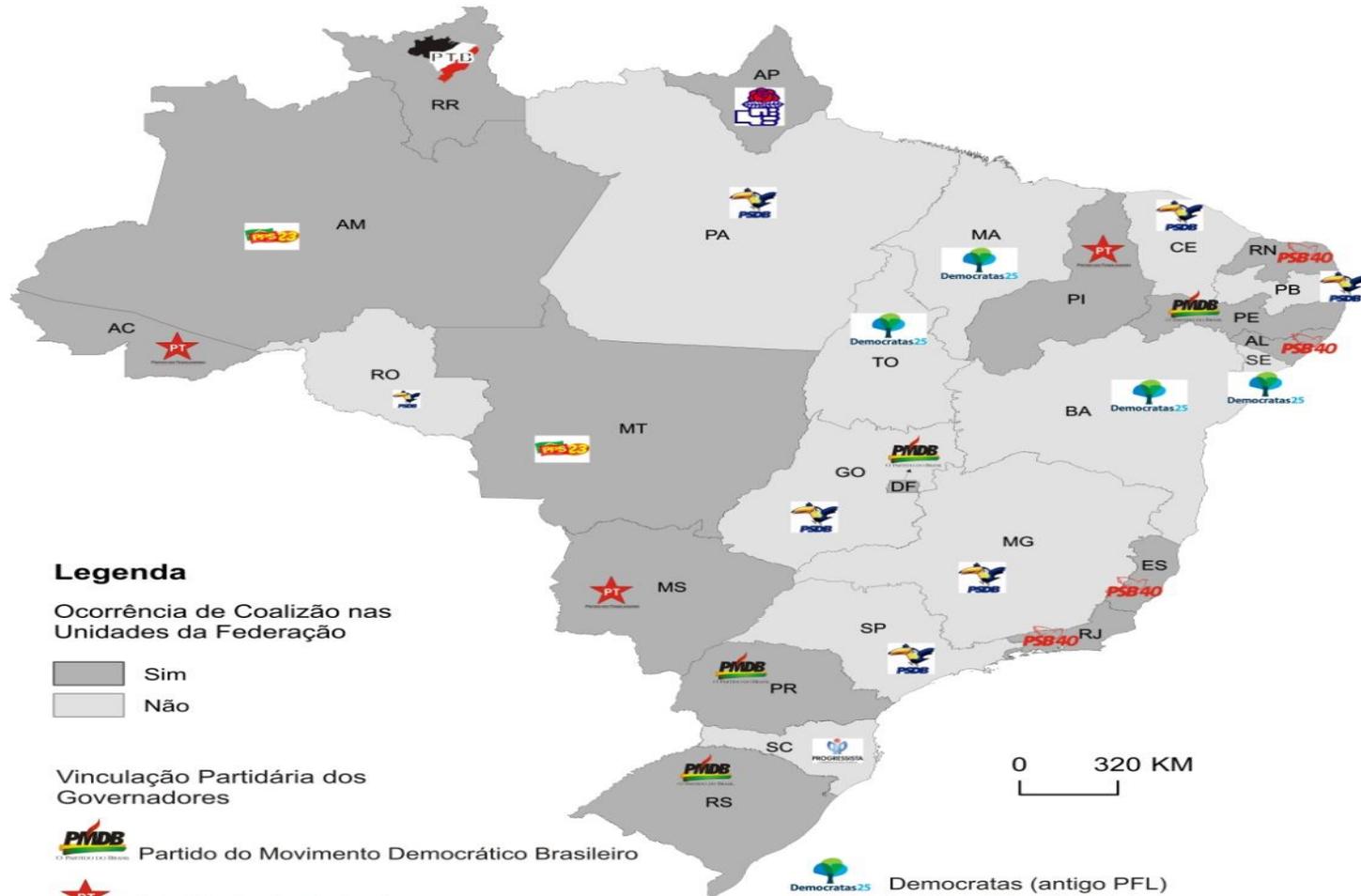


“Uma mão lava a outra”: a
geografia dos favorecimentos

BRASIL

MAPA DA VINCULAÇÃO PARTIDÁRIA DOS GOVERNADORES

2003 a 2006



Legenda

Ocorrência de Coalizão nas Unidades da Federação

- Sim
- Não

Vinculação Partidária dos Governadores

- Partido do Movimento Democrático Brasileiro
- Partido dos Trabalhadores
- Partido da Social Democracia Brasileira
- Partido Socialista Brasileiro
- Partido Popular Socialista

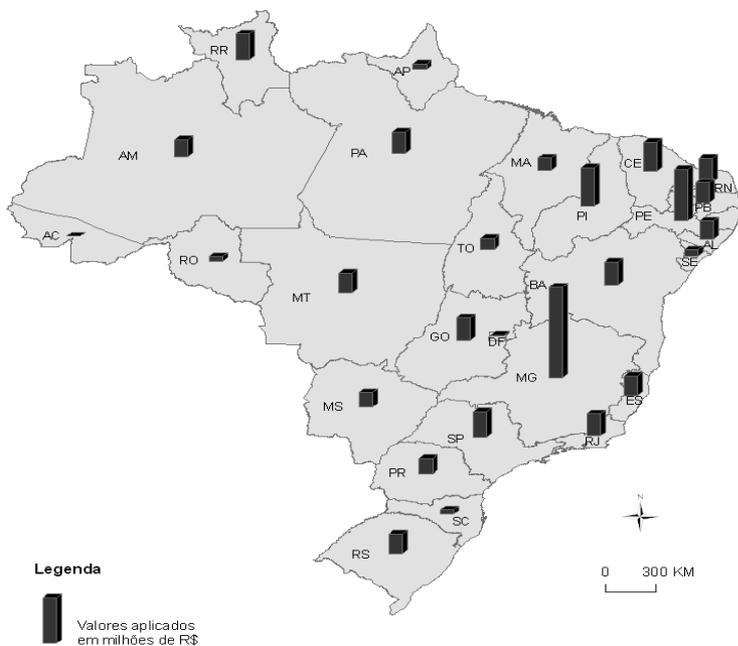
- Democratas (antigo PFL)
- Partido Democrático Trabalhista
- Partido Trabalhista Brasileiro
- Partido Progressista (antigo PPB)

Fonte dos dados: Portal do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), acesso em 07 de setembro de 2011.

Elaboração própria.

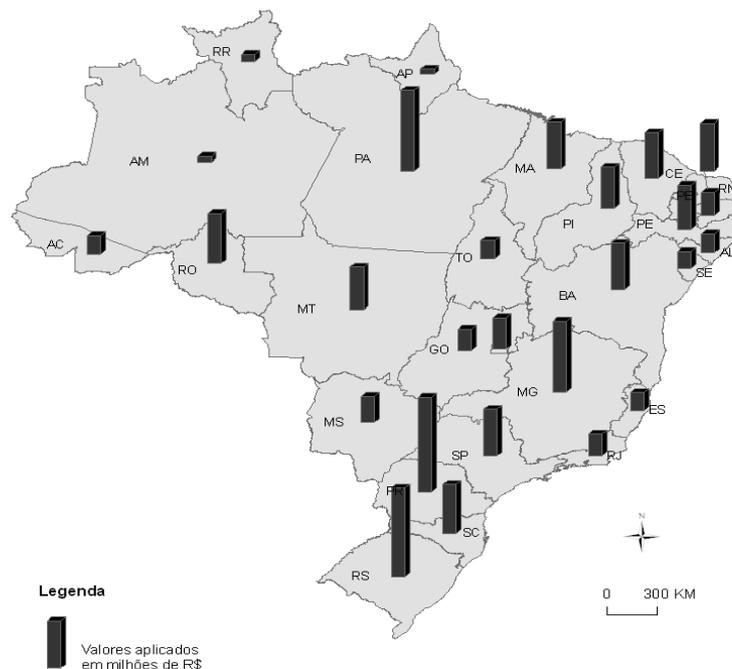
Intersectorialidade e fragmentação: o mito desfeito

BRASIL
MINISTÉRIO DO TURISMO
REPASSES DE RECURSOS (MILHÕES R\$) EM 2005 E 2006



Fonte dos dados: Portal da Transparência - CGU - extraído em 10/11/2011
Elaboração Própria

BRASIL
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO
REPASSES DE RECURSOS (MILHÕES R\$) EM 2005 E 2006



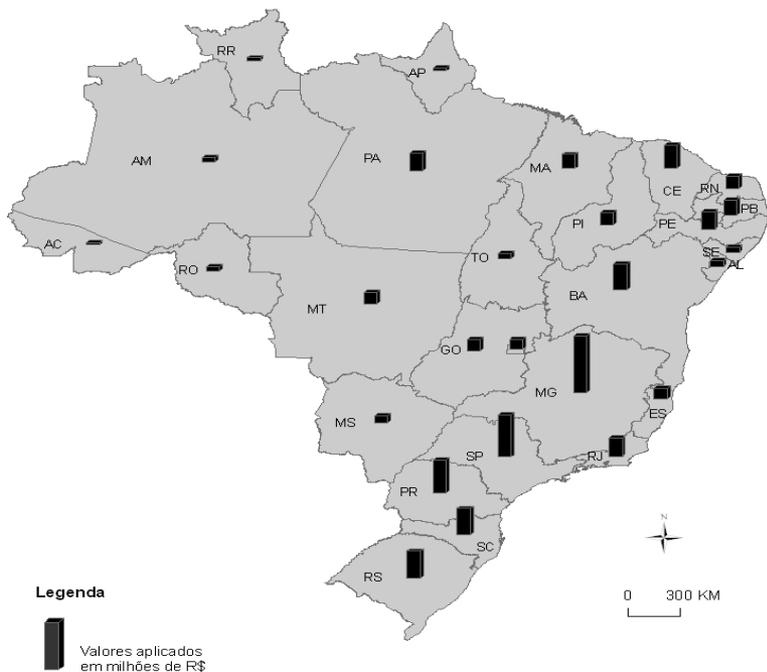
Fonte dos dados: Portal da Transparência - CGU - extraído em 10/11/2011
Elaboração Própria

Intersectorialidade e fragmentação: o mito desfeito

BRASIL

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL
E COMBATE A FOME

REPASSES DE RECURSOS (MILHÕES R\$) EM 2005 E 2006



Legenda

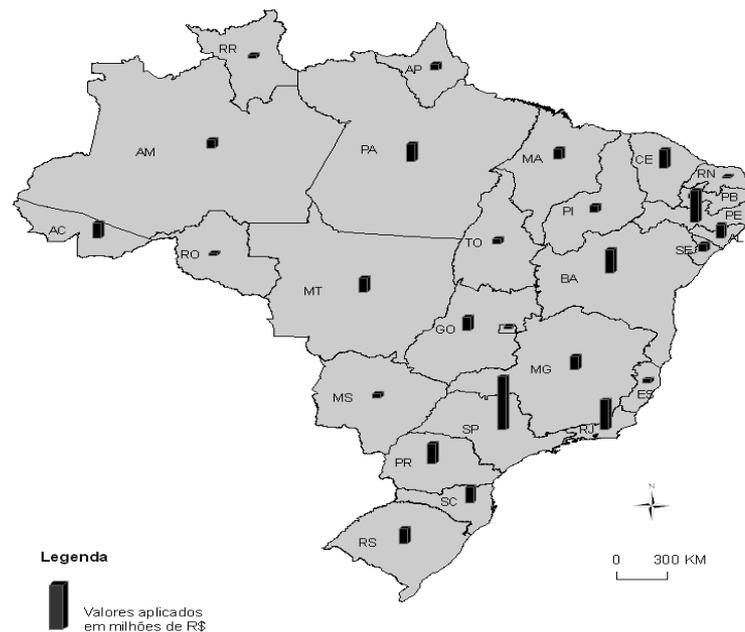
Valores aplicados em milhões de R\$

Fonte dos dados: Portal da Transparência - CGU - extraído em 10/11/2011
Elaboração Própria

BRASIL

MINISTÉRIO DA SAÚDE

REPASSES DE RECURSOS (MILHÕES R\$) EM 2005 E 2006



Legenda

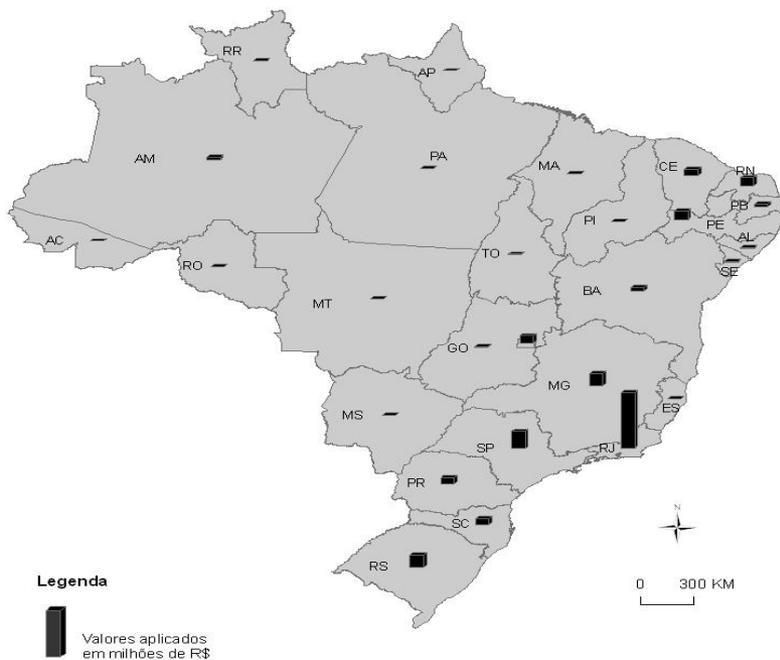
Valores aplicados em milhões de R\$

Fonte dos dados: Portal da Transparência - CGU - extraído em 10/11/2011
Elaboração Própria

Intersectorialidade e fragmentação: o mito desfeito

BRASIL

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO
REPASSES DE RECURSOS (MILHÕES R\$) EM 2005 E 2006



Fonte dos dados: Portal da Transparencia - CGU - extraído em 10/11/2011
Elaboração Própria

BRASIL

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
REPASSES DE RECURSOS (MILHÕES R\$) EM 2005 E 2006



Fonte dos dados: Portal da Transparencia - CGU - extraído em 10/11/2011
Elaboração Própria

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

Acórdão	Programa Avaliado	Recomendação
3.008/2009	Sentinela	Constatou-se que existe dificuldade de articulação do trabalho entre os diversos órgãos de atendimento e proteção das vítimas, inclusive com o desconhecimento pela rede de serviços municipais do fluxo de encaminhamento dos usuários para as diversas áreas afetas ao Programa [...]
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 asseguratórias da ação coordenada dos setores hidroviário e ambiental [...]

Algumas considerações para (não) finalizar

- A dimensão territorial como um recurso para promover a articulação de PP.
- O desenho não foi capaz de minimizar as fricções, questões políticas e institucionais.
- Crescente dificuldade de integrar iniciativas.
- A disputa reforça agendas territoriais concorrentes, acentuando o problema da falta de coordenação entre as políticas governamentais.
- A operação das políticas de forma descoordenada e mesmo competitiva se expressou nas avaliações feitas pelo TCU denota uma distância entre o desenho e a implementação, principalmente quando há componentes partidários envolvidos.
- A crescente tendência ao enfrentamento de questões complexas sob a ótica da intersectorialidade e do surgimento de funções programáticas não tem se mostrado capaz de subverter essa lógica - fragmentação e competição.
- O estudo sinaliza para alguns caminhos metodológicos no sentido de identificar quais os limites da ação intersectorial do governo através da incorporação de questões relativas ao ambiente institucional que marca as relações de coordenação e competição entre as agências federais quando incorporam a dimensão da prática política.