

Gabriela Lotta e Arilson Favareto

## Resumo

O Governo Federal brasileiro tem experimentado arranjos institucionais que tem como objetivo construir políticas públicas efetivas em um contexto territorial complexo. Neles há dois eixos centrais: (i) a tentativa de articular temáticas intersetoriais e (ii) a construção de modelos de gestão de políticas públicas com coordenação entre os entes federativos e a sociedade civil. Este artigo analisa como novos arranjos institucionais consideram o papel dos territórios. A análise está estruturada em duas questões centrais: (a) qual a centralidade dada à concepção de território e em que medida ele desempenha papel ativo ou passivo no desenho do arranjo; (b) que fatores poderiam explicar contornos do arranjo institucional e como a dimensão territorial se materializa neles. O artigo analisa três arranjos: Plano Brasil Sem Miséria; Programa de Aceleração do Crescimento; Programa Territórios da Cidadania. As análises baseadas em documentos oficiais dos programas visam compreender, a partir de sua estrutura de funcionamento, como se dão questões como intersectorialidade, relações federativas e concepção de território. Analisando os programas, percebe-se que, ainda que em graus variados, há mais justaposição do que integração de políticas públicas, e que neles os territórios – entendido como os lócus de implementação das políticas e as forças sociais nele presentes – não ocupam uma posição ativa, revelando-se meros repositórios de investimentos. Como consequência, essa fragilidade, observada tanto na dupla integração desejada como na articulação territorial, é algo que resulta em perda de eficiência dos investimentos e em comprometimento dos resultados. Esses limites se devem, em grande medida, ao peso da cultura setorial que permeia os gestores e o comportamento das forças sociais, associado a uma cultura institucional de privilégio dos resultados alcançáveis em curto prazo. Esses aspectos, por sua vez, concretizam-se tanto nas normas que regulamentam os arranjos como no leque de agentes envolvidos. Em termos teóricos essa hipótese se afasta das análises que tomam os arranjos meramente sob o ângulo administrativo ou de gestão e se aproxima das abordagens institucionalistas, para as quais não se pode analisar os arranjos institucionais isolados do ambiente institucional do qual são, a um só tempo, parte e expressão.

PALAVRAS-CHAVE: território; políticas públicas; relações federativas; arranjos institucionais; intersectorialidade.

Recebido em 21 de Julho de 2014. Aceito em 1 de Novembro de 2014.

## I. Introdução<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Agradecemos aos comentários elaborados pelos pareceristas anônimos da *Revista de Sociologia e Política*.

Na última década o Brasil alcançou um desempenho positivo nos indicadores de desenvolvimento, tendo conseguido simultaneamente obter crescimento econômico com redução da pobreza e da desigualdade (IBGE 2011). Apesar disso, vários estudos apontam que esses efeitos positivos são heterogêneos no conjunto do território nacional (Favareto *et al.*, 2013). Outro problema apontado pela literatura é que esses resultados teriam sido alcançados graças a um interessante conjunto de políticas, que são, no entanto, altamente fragmentadas (OCDE 2013), o que pode vir a comprometer a continuidade desse ciclo.

Para fazer frente a esses problemas, nos últimos anos o Governo Federal brasileiro tem experimentado uma variedade de arranjos institucionais cujo objetivo é construir políticas públicas efetivas em um contexto territorial como o brasileiro, marcado pela diversidade e complexidade. Em alguns desses arranjos observa-se a presença de três componentes de destaque: (i) articulação de temáticas intersetoriais; (ii) construção de modelos de gestão de políticas

com coordenação entre os entes federativos e a sociedade civil; (iii) a busca de enraizamento nos contextos locais de implementação das políticas. Dito de outra forma, trata-se de uma tentativa de promover uma integração horizontal (entre setores de políticas públicas) e vertical (entre entes federativos) e de absorver de forma substantiva a dimensão territorial. Esse é o caso de programas marcadamente interministeriais como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), mas também de iniciativas setoriais e que preveem alguma complementaridade com esforços que envolveriam outras pastas, como é o caso do Plano Brasil Maior (Ministério da Indústria e do Comércio), mas que apresenta também ações ligadas à Ciência e Tecnologia ou à Infraestrutura.

Apesar desse intuito em comum, um olhar mais detido sobre esses arranjos permite perceber que eles se baseiam em estruturas e lógicas de coordenação bastante diversas, cujas diferenças se concretizam em: (a) como promovem a intersetorialidade; (b) modelos de gestão adotados; (c) relações que estabelecem entre os entes federativos; (d) espaço dado à participação da sociedade civil; (e) o papel conferido aos territórios e a articulação das políticas e programas que são objeto desses arranjos com o desenvolvimento territorial.

Este artigo pretende analisar alguns dos mais importantes arranjos institucionais de políticas públicas do contexto brasileiro contemporâneo: Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), Programa Territórios da Cidadania (TC) e Plano Brasil Sem Miséria (BSM). A escolha desses programas deve-se a um duplo critério: foram três dos principais programas do Governo Federal na primeira administração chefiada por Dilma Rousseff e, pela sua natureza, envolvem um feixe de capacidades e recursos que exigem uma abordagem intersetorial e territorial. Ao analisá-los, o artigo pretende responder a duas questões centrais. A primeira é evidenciar quais são os contornos principais desses arranjos institucionais no que diz respeito à tentativa de promover aquela dupla integração acima mencionada (vertical e horizontal). A segunda questão é compreender como os territórios são concebidos e que lugar institucional ocupam nesses arranjos.

A hipótese que se pretende demonstrar e que serve de fio condutor à exposição é que, nesses três programas, ainda que em graus variados, há mais justaposição do que integração de políticas públicas, e que neles os territórios – entendido como os lócus de implementação das políticas e como expressão das forças sociais nele presentes – não ocupam uma posição ativa, revelando-se meros repositórios de investimentos. Como consequência, essa fragilidade observada tanto na dupla integração desejada como na articulação territorial é algo que resulta em perda de eficiência dos investimentos e em comprometimento dos resultados. Esses limites se devem, em grande medida, ao peso da cultura setorial que permeia os gestores e o comportamento das forças sociais, associado a uma cultura institucional de privilégio dos resultados alcançáveis em curto prazo. Esses aspectos, por sua vez, se concretizam tanto nas normas que regulamentam os arranjos como no leque de agentes envolvidos. Em termos teóricos essa hipótese se afasta das análises que tomam os arranjos meramente sob o ângulo administrativo ou de gestão e se aproxima das abordagens institucionalistas, para as quais não se pode analisar os arranjos institucionais isolados do ambiente institucional do qual são, a um só tempo, parte e expressão (Pires & Gomide 2014).

Para demonstrar essa hipótese, as páginas a seguir estão organizadas em três seções. Inicialmente, e de forma meramente introdutória, são apresentados os principais objetivos dos programas selecionados. O objetivo aqui é evidenciar como os problemas que lhes servem de objeto de intervenção requerem uma incorporação substantiva da dimensão territorial e da integração horizontal e vertical de políticas e agentes. A segunda e principal seção descreve comparati-

vamente os arranjos institucionais dos três programas, com atenção para a forma como neles se concretizam a perspectiva intersectorial, a subsidiariedade entre esferas da federação e o tratamento da dimensão territorial. Nessa seção será feita também uma análise crítica a partir das comparações entre os diferentes programas, buscando evidenciar quão próximos ou distantes esses arranjos estão do seu intuito inicial de promover a integração horizontal e vertical e incorporar a dimensão territorial. Ao final, nas conclusões, retoma-se a hipótese contrastando-a com as evidências expostas.

## II. A importância da dimensão territorial e da integração vertical e horizontal das políticas

A última década vem sendo considerada um período de êxito na trajetória recente do desenvolvimento brasileiro. Após duas décadas de crescimento econômico pífio, o país retomou uma trajetória ascendente, a pobreza caiu significativamente e continuamente no período e esses fatores foram acompanhados de uma inédita redução da desigualdade. Mas esses resultados positivos não devem encobrir o fato de que, nas políticas públicas, é necessário um processo de permanente inovação, sob pena de se ver os resultados alcançados perderem sua capacidade de seguir alterando positivamente os indicadores econômicos ou sociais. Ao menos três estudos recentes fazem considerações na mesma direção. Um deles é o recém publicado relatório da OCDE (2013), *Territorial Review – Brazil*. Ali se afirma que a última década foi marcada por avanços nos indicadores agregados e de desenvolvimento regional no Brasil. Mas ressalta também que a continuidade desses ganhos futuros não depende somente da continuidade dessas políticas, nem de novos programas, mas sim de uma melhor articulação de programas e de iniciativas já existentes. O relatório da pesquisa Coesão territorial para o desenvolvimento (Favareto *et al.*, 2013) chega a conclusão similar: quase todos os indicadores melhoraram na década passada, mas sua manifestação espacial é relativamente heterogênea, e além disso o resultado dos programas tal como desenhados anos atrás parece estar alcançando um teto. Finalmente, segundo o relatório *From Wealth to Well-being* (Beal, Rueda-Sabater & Santo 2013), o Brasil está entre os líderes mundiais na “qualidade do crescimento” na década passada (medida pela conversão em bem-estar para cada ponto percentual do PIB), mas a posição do país no ranking despenca quando se trata de avaliar as perspectivas de sustentação a longo prazo do crescimento econômico. Tudo indica, portanto, que a continuidade dos ganhos nos próximos anos dependerá de um conjunto de mudanças que passam pela maior integração horizontal e vertical de políticas e por uma incorporação mais substantiva da dimensão territorial na concepção e execução de programas e políticas públicas.

Esse tipo de afirmação se torna mais palpável analisando os desafios concretos postos aos programas selecionados para análise neste artigo à luz dos achados mais recentes da literatura específica sobre os temas e problemas que lhes servem de objeto de intervenção.

O PAC foi criado em 2007, pelo governo Lula, com objetivo de contribuir para o desenvolvimento sustentado e acelerado do Brasil, desobstruindo gargalos que impediam investimentos e promovendo a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do Brasil. As medidas do PAC estavam organizadas inicialmente em cinco eixos: (i) aumento do crédito e redução das taxas de juros, (ii) melhoria do ambiente de investimento, (iii) aperfeiçoamento do sistema tributário, (iv) medidas fiscais de longo prazo e (v) aumento do investimento em infraestrutura. Na reestruturação do Programa, em 2011, o PAC 2 se reorganizou em outros cinco eixos que contemplaram uma dimensão social: Cidade Melhor; Comunidade Cidadã; Minha Casa Minha Vida; Água e Luz para Todos; Trans-

portes e Energia. Para cada eixo são definidos projetos prioritários que recebem investimentos do Governo Federal, estados, municípios e setor privado. Mais do que a construção de novas ações, o programa buscou contemplar projetos e obras que já estavam em execução ou estavam previstas pelos diversos Ministérios ou empresas estatais e que deveriam ter prioridade e monitoramento contínuo por serem centrais para promover a aceleração do crescimento (Leitão 2011). Foram selecionados mais de 1.600 projetos, obras e ações que passaram a ser monitorados numa lógica de gestão integrada e contínua, buscando dar a eles prioridade, garantia de recursos e visibilidade.

Com esse desenho o PAC foi saudado por vários setores como um sinal positivo de que o Estado brasileiro voltava a ter papel ativo na promoção da competitividade econômica. No entanto, estudos têm mostrado que a competitividade setorial tende a produzir desigualdades espaciais (Banco Mundial 2009). Além disso, parte significativa das obras de infraestrutura envolvem conflitos socioambientais decorrentes de seus impactos (Rolnik 2012; Leitão 2013). Seja sob o ângulo dos impactos territoriais indesejados da competitividade (Vainer 2007), seja sob o ângulo da gestão antecipada da contestabilidade (Hommel 2004), um programa voltado ao crescimento econômico não poderia ser territorialmente neutro (Favareto *et al.*, 2013; Modrego & Berdegue 2012). Isto é, o PAC deveria incorporar a dimensão territorial e promover articulação vertical e horizontal de políticas para aumentar sua eficácia e gerar os impactos desejados também no plano local, e não somente no agregado da economia do país ou de setores específicos.

O Programa Territórios da Cidadania (TC) surge como um contraponto social ao PAC e, de forma similar àquele programa, contém uma tentativa de dar unidade a um conjunto de ações antes dispersas por vários ministérios. O Programa foi criado em 2008 com objetivo de promover desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. Para sua execução foram selecionados 120 territórios que contemplavam 1.852 dos municípios com pior IDH do país. A esses territórios foi proposto um cardápio de políticas desenvolvidas por 22 ministérios diferentes e que poderiam ser selecionadas por participantes de fóruns intermunicipais criados para abrigar representantes da sociedade civil local.

O TC é uma ampliação de um programa anterior, que estava restrito ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, o Territórios de Identidade, cuja principal inspiração, por sua vez, era o Programa Leader (sigla em inglês para Relações entre Ações de Desenvolvimento Rural), implementado na União Europeia nos anos 1990. Esse programa se inspirava na literatura sobre desenvolvimento rural e desenvolvimento regional (Bagnasco 1977; OCDE 1993; Pecquer 2012), na qual a indução do desenvolvimento de regiões interioranas (rurais ou fragilmente urbanizadas) envolve a mobilização de forças sociais locais com intuito de encontrar formas de reestruturação das economias dos territórios. No Programa Leader esses esforços se materializavam em planos de desenvolvimento que deveriam servir como horizonte de convergência às iniciativas públicas e privadas, aproximando-as e aumentando sua eficácia. Nessa literatura, os territórios deveriam ser vistos como ponto de encontro entre uma lógica ascendente (pactuação de um horizonte de transformação sob a forma de projeto territorial) e descendente (mobilização de recursos e competências necessários à alavancagem dessas vantagens comparativas dos territórios expressas no projeto territorial), organizadas em torno da valorização do potencial expresso nessas vantagens comparativas locais. Aqui a dimensão territorial, tanto quanto a integração vertical e horizontal de políticas, é evidente e se expressa no próprio nome do programa. Por isso o Programa também foi saudado como uma iniciativa importante pois, entre outras razões, era a pri-

meira vez que as regiões interioranas eram alvo de uma iniciativa desse porte. Mais ainda por trazer no seu âmago a ideia de integração de políticas. Contudo, logo após os primeiros anos de implementação, o TC passou a enfrentar sérias dificuldades justamente naquilo que ele propunha ser inovador: em vez de integração de políticas, os ministérios passaram a operar sob a lógica de ofertas de recursos e linhas de intervenção já existentes; os fóruns territoriais perderam capacidade de pactuar projetos restringindo-se a selecionar prioridades dentre as ofertas dos ministérios (Favareto 2013). Diante do questionamento crescente quanto a seus métodos e resultados, o TC foi substituído pelo Plano Brasil Sem Miséria como o principal expoente do Governo Federal na área social.

Criado em 2011, o plano Brasil Sem Miséria (BSM) se propôs a ser um aprofundamento das medidas já desenvolvidas nos anos anteriores para combate à pobreza e para o desenvolvimento social do país. O plano estrutura cerca de 100 ações agregadas em três eixos – Garantia de Renda, Inclusão Produtiva e Acesso a Serviços Públicos. A oferta dessas ações busca contemplar de forma conjunta uma população cuja renda familiar é de até US\$ 30 por pessoa (o que abrangia um contingente de mais de 16 milhões de brasileiros). Embora a maioria dos programas vinculados ao BSM já existissem anteriormente, a inovação do plano foi unir esses programas em uma estratégia maior, dando a eles prioridade e processo de monitoramento constantes, a fim de atingir a meta colocada pela presidenta de erradicar a extrema pobreza até 2014. Assim, o BSM “é essencialmente um programa de coordenação, articulação, monitoramento e avaliação de ações desenvolvidas tanto pelo Governo Federal como pelos estados e municípios [...], dentro de uma lógica de atendimento integral a uma determinada camada da população” (Galvão, Lotta & Bauer 2012).

Enquanto o componente do programa que se baseia nas transferências diretas e condicionadas de recursos às famílias pobres vem apresentando resultados claros, como a persistente e vigorosa redução da pobreza monetária no país ao longo da década passada, sobre o componente da inserção produtiva paira uma forte dúvida. Esse componente se desdobra em estratégias diferenciadas para os pobres urbanos e rurais. A inserção produtiva urbana tem como um dos principais instrumentos capacitação e articulação entre cadastros de desempregados e oportunidades de trabalho; e no meio rural, baseia-se na distribuição de sementes e insumos à produção. Mas, nos municípios menores, por exemplo, essas medidas tendem a ser inócuas. Isto é, seria preciso encontrar novas formas de ocupação produtiva, envolvendo ações de médio prazo voltadas à reestruturação das economias de regiões estagnadas. No mínimo, é preciso considerar que a inserção produtiva nas metrópoles tem um recorte, e nas pequenas cidades, outro; que a inserção produtiva no Sul-Sudeste encontra melhores condições no entorno socioeconômico de famílias pobres do que em áreas como Semiárido ou Amazônia. E que inserção produtiva em regiões rurais também precisa dialogar com essas diferenças territoriais sob pena de perder eficácia. Como está, a inserção produtiva coloca toda ênfase na oferta de trabalho, desconsiderando a fragilidade da demanda que pode ser expressada em certos contextos regionais, revelando-se, também ela, territorialmente cega.

Como se pode ver pela breve apresentação dos programas, em todos eles pressupõe-se, explicitamente, a necessidade de integração horizontal de políticas. Já a integração vertical também é um pressuposto, embora não explicitado, considerando as características federativas do Brasil. E a dimensão territorial mostra-se uma exigência dada pela natureza dos temas que servem de objeto às políticas, embora na concepção anunciada pelos programas não seja evidente qual é o papel conferido aos territórios e como isso se materializa em estruturas de governança. Por essa razão, o objetivo da próxima seção é justamente examinar como esses três aspectos compõem os arranjos institucionais dos programas.

### III. Arranjos institucionais em perspectiva comparada

Os arranjos institucionais são aqui compreendidos como regras específicas que os agentes estabelecem para suas transações econômicas ou nas relações políticas e sociais e que definem a forma de coordenação de processos em campos específicos, “delimitando quem está habilitado a participar de um determinado processo, o objeto e os objetivos desse e as formas de relação entre os atores” (Pires & Gomide 2014). A análise dos arranjos institucionais nos permite observar variáveis centrais para entender a definição dos atores envolvidos, como se efetiva a governança, os processos decisórios e os graus de autonomia.

Uma primeira variável analítica é a *intersetorialidade* ou *articulação horizontal*. A intersetorialidade é a articulação de diferentes setores para, conjuntamente, construir soluções que resolvam de forma produtiva problemas sociais (Cunill Grau 2005). É construída pela conjunção de saberes e experiências para formulação, implementação, monitoramento ou avaliação de políticas públicas buscando alcançar resultados sinérgicos em situações complexas. A lógica intersetorial pressupõe articulação e junção de diferentes ações com um foco específico, como um território onde se quer atuar, um determinado público ou um problema complexo a enfrentar (Inojosa 1998). A intersetorialidade se define pela medida em que diferentes programas ou temas de políticas públicas são organizados horizontalmente permitindo integração entre eles. Assim, ela pode se concretizar em graus diferentes nas políticas, variando em que medida de fato os temas estão articulados e como se concretizam, ou seja, se existe uma efetiva integração ou apenas justaposição de políticas.

Analisando a experiência brasileira, vemos diferentes graus de materialização da intersetorialidade. Algumas experiências buscam materializá-la no processo de formulação das políticas públicas, considerando a integração de temas no planejamento; outras materializam-se em uma ação coordenada no processo de implementação; e há outras que realizam intersetorialidade apenas no processo de monitoramento conjunto de diferentes ações relacionadas a um mesmo tema, território ou população.

A intersetorialidade é tanto mais efetiva quanto mais a integração for pensada desde o planejamento até o monitoramento das políticas públicas. Assim, experiências que consideram intersetorialidade apenas como o processo de monitoramento conjunto de experiências diferentes têm poucas chances de avançar em termos de integração efetiva das políticas buscando resolução de problemas complexos.

Outra variável central desses arranjos é a maneira como consideram as relações federativas – entre Governo Federal, governos estaduais e governos municipais – o que leva à dimensão de verticalidade. A questão aqui é analisar como os diversos entes federativos se relacionam e se responsabilizam no processo de formulação e execução das políticas públicas. Para compreender o desenho das políticas e as relações federativas, Arretche (2012) sugere considerar a diferença entre o que chama de *Policy Making* (quem tem autoridade formal e responsabilidade sobre a política) e *Policy Decision Making* (quem tem autonomia para tomar decisões sobre as políticas). Nesse sentido, sugere que se diferencie a descentralização em três variáveis: descentralização política (possibilidade de que governos locais sejam eleitos diretamente); descentralização fiscal (participação das receitas e gastos dos governos subnacionais sobre o gasto agregado); descentralização de competências (responsabilidade pela execução das políticas públicas, considerando que a execução é diferente da autonomia decisória para definir as políticas públicas).

A autora lembra que a Constituição Federal de 1988 descentralizou a execução de uma série de políticas públicas para estados e municípios. No entanto, a descentralização não levou a uma efetiva autonomia dos entes subnacionais em relação às políticas públicas, na medida em que a Constituição também desenhou regras que deram ampla autoridade legislativa à União, que acaba exercendo “poderosa influência sobre a agenda e as políticas dos governos subnacionais. Além da legislação aprovada no parlamento, esse poder também é exercido no campo da legislação específica de cada política pública, bem como dos poderes de gasto e supervisão do Governo Federal” (*idem*, p.19). A autora conclui ainda que no caso brasileiro há mecanismos institucionais que limitam a autonomia dos governos locais para tomarem decisões sobre suas atividades, mesmo que esses tenham ainda autonomia política. Esse argumento é comprovado demonstrando-se como diversas políticas sociais são implementadas com lógicas de regulação e repasses de recursos federais, garantindo a elas um grau de padronização mesmo em municípios com partidos e programas políticos distintos.

Para compreender como os arranjos institucionais se diferenciam em termos de relações federativas é importante compreender como os arranjos desenham a divisão de responsabilidades e de autonomia decisória em três perspectivas: normatização; financiamento e execução das políticas. Essas três variáveis podem sugerir como desenhos diferentes de arranjos levam a graus de autonomia ou integração distintos no federalismo brasileiro (*idem*).

A terceira variável envolve o tratamento da dimensão territorial. Embora a noção de território tenha longa trajetória em disciplinas como Geografia e Antropologia, é somente no último quarto do século passado (em geral) e na virada para o presente século (no caso brasileiro) que ela entra para o repertório dos gestores passando a ser associada diretamente à gestão e implementação de políticas públicas (Favareto 2013). Uma das principais razões para isso é a constatação de que as políticas nacionais dão origem a indicadores muito diferenciados nos vários municípios em que são implementadas, o que sugere a importância de fatores locais a condicionar o êxito dos investimentos feitos. Além disso, outros autores têm enfatizado a importância de que se promovam formas de articulação intermunicipal, já que o tamanho reduzido e as limitadas capacidades institucionais de pequenos municípios ou equivalentes torna-se um fator de bloqueio à emergência de projetos duradouros. E, finalmente, para o caso de certas políticas é preciso também mobilizar uma pluralidade de forças sociais, cada uma delas portadoras de interesses ou de habilidades sociais necessárias à consecução desses projetos.

Em síntese, a literatura associa à ideia de território a necessidade de mobilizar três dimensões da vida social local: (i) intermunicipalidade, isto é, uma escala geográfica de planejamento dos investimentos mais ampla do que os municípios e mais restrita dos que os estados; (ii) uma perspectiva intersetorial, capaz de articular interesses e capacidades coerentes com a heterogeneidade das estruturas sociais locais; (iii) permeabilidade à participação dessas forças sociais nos mecanismos de planejamento e gestão.

Neste trabalho, considera-se como indicadores de incorporação da dimensão territorial nos arranjos a existência de instrumentos de planejamento e gestão numa escala intermunicipal, a efetiva participação do poder público e da sociedade civil local nesses espaços e a existência de incentivos à participação de forças sociais representativas da heterogeneidade estrutural dos territórios nos seus processos de formulação e gestão.

A seguir analisaremos cada programa à luz dessas variáveis.

### *III.1. O Programa Territórios da Cidadania*

O modelo de gestão do TC prevê três âmbitos de coordenação. No momento de sua constituição, a coordenação do Governo Federal ficava a cargo da Casa Civil e envolvia outros 21 ministérios que compunham um Comitê Gestor Nacional. A esse Comitê foi vinculado um Grupo de Acompanhamento das Ações do Programa, composto por representantes dos mesmos ministérios. No âmbito estadual, o programa previu a criação de Comitês Estaduais do Programa. E no âmbito local, em cada um dos 120 territórios foram criados Colegiados Territoriais prevendo a participação dos atores locais. Inicialmente era prevista a participação de 50% de representantes da agricultura familiar local e 50% de representantes de outros setores. Num segundo momento a indicação era de que 1/3 da representação viesse da agricultura familiar, 1/3 do poder público, e 1/3 de outras organizações.

Como boa parte desses colegiados territoriais já existia no âmbito do Programa Territórios de Identidade, sob responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Agrário, criou-se a expectativa de que com a criação do TC seu poder aumentaria, já que agora recursos e programas de outros ministérios poderiam ser mobilizados e viabilizar as diretrizes contidas nos Planos de Desenvolvimento Territorial que esses fóruns haviam elaborado. Isso, todavia, não ocorreu. Ao contrário, duas diretrizes do programa transformaram-se em pontos de tensão entre a coordenação do TC e os colegiados territoriais. O primeiro deles foi a diretriz de mudança nos critérios de participação, diversificando a composição dos colegiados – o que contrariava os interesses já sedimentados nos colegiados existentes que, entre outros fatores, levou a uma desmobilização desses fóruns. O segundo foi o teor da presença das políticas ministeriais perante esses fóruns: se esperava que os ministérios atendessem com seus programas às reivindicações contidas nos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (agora chamados Planos Territoriais de Ação Integrada). Porém, o que ocorreu foi uma oferta de investimentos já planejados, solicitando-se aos territórios que apontassem prioridades nessas linhas de intervenção já desenhadas.

Essas duas tensões revelam as dificuldades que o arranjo institucional do Programa viveu na tentativa de incorporar uma abordagem territorial do desenvolvimento e promover integração vertical e horizontal de políticas. O poder de decisão sobre os investimentos permaneceu setorial e centralizado, à medida que a gestão no âmbito do Governo Federal se dava com base exclusivamente no monitoramento dos valores investidos e do cumprimento de metas, estas estabelecidas anteriormente pelos próprios ministérios e demais estruturas federais envolvidas. A subsidiariedade na execução do Programa comprimiu os Comitês Estaduais à medida que a maior parte dos recursos poderiam ser investidos diretamente nos municípios dos territórios selecionados. E os territórios perderam protagonismo na identificação de estratégias de desenvolvimento territorial, limitando-se a ordenar prioridades no cardápio de políticas ofertado pelos ministérios que compunham o programa. Esse esvaziamento do caráter de planejamento estratégico do desenvolvimento antes conferido aos territórios também pode ser percebido pela ausência de ministérios importantes para o desenvolvimento dessas regiões interioranas, como o da Indústria e do Comércio, da Ciência e Tecnologia, ou do Turismo. Ainda que implicitamente, os territórios selecionados pelo programa passaram a ser vistos como objeto de política social. E, finalmente, ainda sob o ângulo do leque de atores envolvidos, apesar da sinalização da coordenação geral do Programa de que a participação nos colegiados territoriais deveria ser diversificada, não se logrou alcançar uma composição desses fóruns que espelhasse a diversidade de forças sociais locais e seus respectivos interesses e capitais a serem mobilizados.

Como corolário, pode-se dizer que o TC operou uma incorporação fraca da abordagem territorial, promoveu justaposição de políticas e recursos sem alcançar uma verdadeira integração, e reproduziu problemas de ausência de subsidiariedade, destacadamente no que diz respeito ao papel dos governos estaduais.

### *III.2. O Programa de Aceleração do Crescimento*

O PAC é uma ação articulada de coordenação e monitoramento de programas e ações prioritárias de diversos ministérios. Assim, o conjunto de atores relacionados ao PAC são tanto aqueles envolvidos em sua gestão mais estratégica (Presidência, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Fazenda e Casa Civil) como os ministérios ou empresas estatais responsáveis por ações específicas e que são mobilizados principalmente nas Salas de Situação. Cada ação pode ter ainda outro conjunto de atores relacionados às ações específicas, sejam eles ligados a estados e municípios, sejam a empresas responsáveis pelas obras.

Para que os diversos ministérios aderissem ao PAC, foi criado um sistema de incentivos no qual a entrada de obras no PAC garante um fluxo de recursos com a contrapartida de inserir o monitoramento da obra em um sistema de gestão. Dessa forma, o programa garante aos órgãos setoriais recursos livres de contingenciamento desde que, em contrapartida, haja monitoramento financeiro e físico das obras. “A coordenação do Programa [...] passa a ter um número de informações mais precisas, exercendo uma melhor possibilidade de controle e de pressão sobre o Ministério Setorial” (Macario 2013).

Este modelo de gestão do PAC se efetiva pela articulação conjunta de diversos atores ligados ao Governo Federal em instâncias criadas especificamente para o Programa. O Comitê Gestor de Ministros (CGPAC) foi composto pelos ministros da Casa Civil, Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e responsabilizado por coordenar as ações necessárias à implementação e execução. O Grupo Executivo (GEPAC) foi composto pela Coordenação do PAC, a Secretaria de Orçamento Federal e a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, a Secretaria do Tesouro Nacional e a Secretária de Política Econômica do Ministério da Fazenda e ficou responsável por selecionar as ações, estabelecer metas e acompanhar os resultados da implementação das ações. As Salas de Situação foram organizadas por temas e compostas pelos três ministérios do CGPAC e pelo Ministério Setorial relacionado ao tema em questão, e ficaram sob a coordenação da SEPAC. Participam das salas o grupo de servidores designados para acompanhar as ações de um determinado setor. As salas são o elo entre a gestão do PAC e o nível operacional dos ministérios e são responsáveis pela gestão e tratamento das informações que são repassadas ao GEPAC e CGPAC. Elas realizam o acompanhamento de cronogramas físico e financeiro para assegurar os prazos e metas, gerenciar as restrições e induzir melhorias no que for necessário. Nos ministérios setoriais também foram criados comitês gestores que organizam e repassam as informações para as salas de situação.

Quanto à intersetorialidade, o PAC criou um sistema de coordenação e monitoramento de ações prioritárias que contribuiria para a aceleração do crescimento. Dessa forma, as ações foram selecionadas dentro daquelas já existentes ou propostas pelos ministérios setoriais ou empresas estatais. Essa seleção foi realizada pelo GEPAC e baseada em critérios como viabilidade, impacto ou prioridades do governo a ações específicas. A intersetorialidade, portanto, não se deu na formulação das ações, visto que elas já eram executadas ou estavam planejadas. Pode-se pressupor algum grau de intersetorialidade na

escolha dos projetos prioritários, na medida em que o GEPAC busca contemplar as ações que, conjuntamente, podem dar maior impacto em termos de aceleração do crescimento. E, finalmente, há também algum grau de interseccionalidade temática na maneira como os projetos são monitorados, visto que são integrados a salas de situação com temas comuns. Dentro das salas, portanto, existe um processo de monitoramento conjunto que tende a fortalecer a integração dos projetos, embora isso não possa ser comprovado.

Quanto à dimensão territorial, embora tenham impacto direto em determinados territórios, as ações do PAC não são pensadas de forma territorializada, nem na formulação nem na implementação ou monitoramento. Na medida em que o PAC compila uma série de ações que já vinham sendo previstas, a lógica de formulação delas já estava dada com critérios prévios que não consideravam necessariamente o desenvolvimento territorial. A participação das forças sociais locais se restringe ao que é exigido nos processos de licenciamento ambiental ou quando há ações de contestação. E nenhum diálogo existe entre essas ações e, por exemplo, os processos de planejamento ascendente que estavam sendo emulados por outros programas como o Territórios de Identidade ou, antes dele, pela Agenda 21. Tanto é que, analisando as ações do PAC, Leitão (2011) ressalta que há poucas menções à ideia de território no Programa.

### *III.3. O Plano Brasil Sem Miséria*

O BSM articula uma série de ações vinculadas a outros ministérios, o que faz com que haja diversos agentes envolvidos nos processos de execução de cada um dos programas e que não se conectam, necessariamente, ao BSM de forma direta. Na gestão do BSM são previstos dois tipos de atores. Há os permanentes, que fazem parte do Comitê Gestor, do Grupo Executivo, do Grupo Interministerial de Acompanhamento e das Salas de Situação (Ministério do Desenvolvimento Social, Casa Civil, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Ministérios) e ministérios parceiros (como os ministérios do Desenvolvimento Agrário, das Cidades, da Educação, da Saúde, do Trabalho e Emprego, da Integração, Embrapa, Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Agricultura e Pecuária, Secretaria Geral da Presidência etc.). E há os membros esporádicos, que são chamados em função de questões específicas: Ministério da Justiça, Secretaria de Promoção da Igualdade Racial, Secretaria de Políticas para a Mulher, etc.

Atores da sociedade civil, de estados e de municípios são envolvidos na medida em que os programas preveem algum tipo de articulação. Há ainda atores dos municípios e estados que estabelecem o contato direto com a gestão do BSM, mas que são acionados na medida em que haja necessidade de adesão ou de encaminhamento de demandas específicas.

Os atores dos ministérios setoriais são incentivados a participar do BSM na medida em que suas ações ganham prioridade da presidência, visibilidade e aportes extras de recursos financeiros. Municípios são incentivados a participar também pela possibilidade de receberem recursos financeiros extras para implementação dos programas. Os governos estaduais não recebem incentivos financeiros e para eles o incentivo à adesão vem da possibilidade de realizarem ações com municípios para as quais não teriam recursos próprios. Tanto é que estados que já possuem ações próprias desenhadas para assistência social têm poucos incentivos a aderirem ao BSM de forma efetiva (exemplos: São Paulo e Minas Gerais).

A gestão do BSM tem como função coordenar as ações e monitorar a implementação pelos atores setoriais (ministérios). Os vários comitês se reúnem

nem periodicamente. O Comitê Gestor é composto por ministros (Ministério do Desenvolvimento Social, Casa Civil, Ministérios da Fazenda e do Planejamento) que tem como responsabilidade coordenar as ações necessárias à implementação das ações do BSM. O Grupo Executivo é formado por representantes da Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (Sesep), do MDS, e por secretarias do Ministério da Fazenda, Casa Civil e Ministério do Planejamento, e tem como objetivo definir questões orçamentárias e legais e validar metas e acompanhamento dos resultados do BSM.

O Grupo Interministerial de Acompanhamento é formado pela Sesep e ministérios intersetoriais ligados ao BSM. Esse grupo é responsável por consolidar as ações, definir metas e acompanhar os resultados da implementação do BSM.

As Salas de Situação são temáticas – educação, saúde, agricultura familiar e assentados, acesso à água, trabalho infantil, inclusão produtiva etc. – e responsáveis pela gestão e tratamento das informações que subsidiam a tomada de decisão dos demais comitês. Elas recebem as informações sobre a execução das ações nos ministérios setoriais, analisam e as repassam de forma agregada aos demais comitês. Cada ação vinculada ao BSM pode ter ainda suas próprias arenas decisórias que dependem do desenho dos programas específicos.

A intersetorialidade do Brasil Sem Miséria se dá na busca de um conjunto de soluções voltados a uma população específica, ou seja, sem integração entre as políticas, mas prestação conjunta de diversos serviços a uma mesma população. A intersetorialidade também se concretiza no monitoramento conjunto das ações voltadas à população, o que se dá pela participação dos diversos ministérios nas instâncias de gestão.

Há aqui uma combinação de mecanismos de comando e controle, como as salas de situação, combinados com mecanismos de coordenação como, por exemplo, aqueles que envolvem a prestação de serviços ou a inclusão produtiva dos beneficiados pelas transferências de renda.

A etapa de formulação do programa foi iniciada por um diagnóstico das necessidades da população alvo escolhida e, por meio dessas informações, o Comitê Gestor selecionou programas existentes nos ministérios que pudessem melhorar as condições de vida do público em extrema pobreza. Além dessas ações selecionadas, foram também desenhadas algumas poucas estratégias ou redesenhados programas a fim de dar o enfoque necessário para o atendimento à necessidade da população. A implementação, por sua vez, também não ocorre de maneira integrada, na medida em que cada programa segue sua estratégia própria de implementação – que pode contemplar ações conjuntas ou não. E, finalmente, há um grau de intersetorialidade na etapa de monitoramento via salas de situação, na medida em que há monitoramento conjunto das metas e resolução de problemas comuns.

Quanto à subsidiariedade, a lógica federativa está presente no BSM de diferentes formas. No lançamento do BSM os governadores estaduais assinaram uma carta de compromisso com a superação da miséria que, embora não tivesse metas, abria espaço à ação conjunta. Cada governo estipulou então um representante para ser ponto de contato com o BSM. O próprio BSM tem ainda em sua estrutura uma área que cuida das relações federativas, buscando adesão às ações do Plano ou resolução de problemas específicos que possam surgir na implementação. Embora estejam previstas, portanto, relações com os entes federativos na lógica de gestão do BSM, ela se efetiva de fato dentro de cada ação ou programa e seguindo a estrutura desse. Assim, por exemplo, as ações do Bolsa Família seguem a lógica federativa que já existia no Programa antes da criação do BSM, assim como todas as ações vinculadas ao SUS, SUAS etc.

Portanto, não é possível unificar o entendimento das relações federativas no BSM, já que elas dependem do desenho de cada programa específico. Mas utilizando as variáveis apontadas por Arretche (2012), pode-se dizer que a normatização do BSM se dá pelo Governo Federal, a partir do qual foram selecionados os programas, definidas metas e a forma de financiamento. O financiamento das ações segue a lógica de cada programa especificamente (que podem contemplar recursos apenas do Governo Federal ou recursos de estados e municípios). São feitos, no entanto, aportes extras do Governo Federal (Ministério do Desenvolvimento Social) para ações específicas – como Cadastro Único ou fortalecimento de alguma estratégia – que servem como incentivo para adesão tanto dos Ministérios Setoriais como dos Municípios ao BSM.

Quanto à execução das ações, elas seguem sua lógica própria, coordenada pelos ministérios setoriais. Em sua maioria são ações implementadas pelos governos municipais, de forma que, na própria carta de convite aos prefeitos encontra-se a afirmação de que:

“todos os estados brasileiros aderiram ao Plano por meio de pactuação voluntária. Mas para que o Brasil Sem Miséria funcione de verdade, é fundamental que haja forte envolvimento dos municípios. Um dos motivos para a centralidade dos municípios é o Cadastro Único, porta de entrada para o Brasil Sem Miséria. Afinal, o responsável pelo registro das famílias no Cadastro é o poder público municipal. O município também tem papel de destaque no funcionamento da rede de assistência social, a grande referência para as famílias mais necessitadas no país” (Brasil 2015).

Finalmente, quanto à dimensão territorial, o programa apresenta a superação da extrema pobreza com um público bem definido, sem diferenciação relativa à sua inserção territorial. Assim, o olhar para os territórios não está presente nem na formulação, nem na implementação ou monitoramento das ações do BSM, exceto quando desenha dois vetores de inserção produtiva – um urbano e um rural. Mas mesmo aí o diálogo com a dimensão territorial é tênue, já que a inserção produtiva urbana não distingue o contexto das regiões metropolitanas da realidade de pequenos aglomerados urbanos do interior do país, nem tampouco a condição diferenciada de áreas rurais nos estados mais ricos e melhor dotados de infraestrutura daqueles marcados por maior precariedade e isolamento.

A Tabela 1 sintetiza o desempenho dos três programas nas variáveis selecionadas para análise. Nela pode-se observar como, apesar de desenhados buscando responder a desafios similares em termos de integração e ainda que expostos a desafios parecidos quanto à sua inserção territorial, os três programas apresentam desempenho diferenciado em termos de intersectorialidade (integração horizontal), subsidiariedade (integração vertical) e incorporação de uma abordagem territorial. Essa análise contrastada permite entrever tanto as inovações alcançadas como as recorrências de elementos tributários da inércia institucional que se faz presente nesses arranjos. Esses aspectos serão alinhavados nas conclusões a seguir.

#### IV. Conclusões

A análise dos casos expostos no decorrer desse artigo mostra como o processo de inovação nesses arranjos institucionais alcançou êxitos parciais. De partida, pode-se ver que a principal inovação promovida pelos programas não se deu nos arranjos que lhes servem de sustentação, mas sim na introdução de temáticas novas (o desenvolvimento de regiões interioranas e deprimidas, no caso do Territórios da Cidadania) ou de temáticas antigas, mas que vinham sendo negligenciadas pelo Estado (a infraestrutura para o crescimento econômico, no caso do PAC) ou em novas formas de monitoramento contínuo e integrado de ações priorizadas (como nos casos do PAC e do Plano Brasil sem

Tabela 1 - Síntese do desempenho dos três programas ("Territórios da Cidadania", "Programa de Aceleração do Crescimento" e "Plano Brasil Sem Miséria")

	<b>Intersetorialidade</b>	<b>Subsidiaridade</b>	<b>Territórios</b>
<b>TC</b>	<p>Cardápio de políticas já formuladas por cada ministério sem ação conjunta de planejamento</p> <p>Ineditismo na tentativa de articulação</p> <p>Monitoramento com base em investimentos e cumprimento de metas</p>	<p>Sem articulação ou complementaridade entre os três níveis de governo</p> <p>Colegiados estaduais sem função executiva, restritos a espaço de articulação e com grau de importância dependente do empenho e envolvimento de cada Unidade da Federação</p> <p>Poder público municipal envolvido na execução com recebimento de recursos</p>	<p>Territórios como unidade de execução do programa</p> <p>Frágil envolvimento das forças representativas da estrutura social local</p> <p>Fóruns territoriais como espaço de definição de prioridades, mas sem caráter de planejamento estratégico do desenvolvimento</p>
	<b>Intersetorialidade baseada em justaposição sem integração</b>	<b>Forte grau de verticalidade</b>	<b>Incorporação fraca da abordagem territorial</b>
<b>PAC</b>	<p>Obras formuladas pelos Ministérios que apresentavam propostas ao GEPAC. GEPAC seleciona obras prioritárias de acordo com eixos prioritários, viabilidade e impacto</p> <p>GEPAC seleciona obras prioritárias de acordo com eixos prioritários, viabilidade e impacto</p> <p>Implementação Coordenada e executada por cada ministério setorial</p> <p>Processo de monitoramento intersetorial nas salas de situação</p>	<p>Normatização centrada no Governo Federal</p> <p>Financiamento prioritário do Governo federal (Orçamento ou BNDES). Contrapartidas eventuais de estados e municípios. Complementaridades pontuais com iniciativa privada</p> <p>Execução coordenada pelos ministérios setoriais. Pode envolver estados e municípios ou apenas empresas contratadas para a obra</p>	<p>Territórios passivos, vistos como espaços de investimentos</p> <p>Territórios subordinados à promoção da competitividade setorial (supostos benefícios indiretos da competitividade setorial favorecida por investimentos em infraestrutura)</p>
	<b>Intersetorialidade temática</b>	<b>Forte grau de verticalidade com alto grau de adaptação às lógicas setoriais dos investimentos</b>	<b>Incorporação passiva dos territórios</b>
<b>BSM</b>	<p>Intersetorialidade na busca de soluções voltados a uma população específica, sem integração entre as políticas, mas entrega conjunta de serviços a um mesmo público.</p> <p>Formulação elaborada pelo Comitê Gestor buscando soluções (existentes ou não) para os problemas da população alvo.</p> <p>Estabelecimento de metas de cada programa depende do diagnóstico feito sobre a demanda populacional.</p> <p>Cada ministério implementa suas ações especificamente, submetendo-as ao monitoramento pelas salas de situação.</p>	<p>Articulação segue a lógica federativa de cada programa vinculado. Área no BSM responsável pelas relações federativas que busca adesão dos estados e municípios ao plano.</p> <p>Estados assinaram carta de adesão ao BSM e teriam papel de articulação, mas o fazem sob demanda do programa ou quando tem interesses.</p> <p>Parte das ações são feitas diretamente com municípios ou com público alvo.</p> <p>Normatização centrada no Governo Federal</p>	<p>Não há abordagem territorial, exceto diferenciação nos vetores rural e urbano do componente de inserção produtiva.</p>

Tabela 1 (cont.)

Intersetorialidade	Subsidiaridade	Territórios
MDS cobra dos ministérios setoriais o atingimento de metas. Caso não seja possível, são feitas readequações e negociações para garantia da execução.	Financiamento – Cada programa segue sua lógica de financiamento, com aportes extras do Governo Federal para ações específicas  Cada programa segue sua lógica de execução, maioria implementadas pelos governos municipais	
<b>Intersetorialidade temática</b>	<b>Forte grau de verticalidade com alto grau de adaptação à lógica setorial dos programas mobilizados</b>	<b>Incorporação fraca da abordagem territorial</b>

Fonte: Os autores.

Miséria). Sob o ângulo dos arranjos em si, os três programas partiram de iniciativas que já estavam em curso, buscando conferir a elas maior grau de eficácia. E, nisso, a aposta no monitoramento revela-se tremendamente forte, revelando um traço de cultura gerencial nada desprezível na concepção dos três arranjos.

Essa concepção gerencial se sustenta em uma dupla economia. De um lado, economia de recursos técnicos e políticos, fatores escassos e que não podem ser alocados para o conjunto de políticas. Isso explica, por exemplo, a diferença de forma de gestão e de desempenho que se verifica entre os programas que são tomados como prioritários na agenda governamental (como o PAC e o BSM) e aqueles que ficaram secundarizados (como o TC), e entre esses programas e várias outras políticas públicas. De outro lado, há economia de legitimidade. Isto é, os programas analisados não se apoiam fortemente em formas de participação social consagradas na experiência brasileira, mas que implicam em razoáveis custos de transação – em vez de promover a participação no planejamento e gestão das iniciativas (o que ocorre no TC, ainda que fragilmente), ela fica restrita ao controle social da execução dos programas (marca do BSM). Isso se torna possível porque a legitimidade se dá pelos resultados alcançados e pelo estatuto do objeto de investimento – a pobreza (BSM) e o crescimento econômico (PAC) são prioridades centrais encampadas pelo Governo Federal – e não pela presença da população e seus representantes em espaços de definição e acompanhamento de todos os ciclos das políticas públicas. Por outro lado, a escolha de atores que participam do processo decisório é bastante funcional, envolvendo aqueles que podem resolver entraves ou adiantar possíveis pontos de veto. Assim, a partir desses casos pode-se ver que o tipo de arranjo adotado depende, em última instância, do grau de prioridade que tais políticas ocupam na agenda pública e governamental e das formas pelas quais o Estado pode manejar seus recursos técnicos, políticos e de legitimidade.

Para além dessa consideração geral, os parágrafos seguintes retomam sinteticamente elementos apresentados nas seções do artigo para demonstrar, especificamente nas dimensões aqui escolhidas para análise, como isto se concretiza.

A integração horizontal, expressa na intersetorialidade, foi uma preocupação presente nos três programas, mas o que se conseguiu foi uma integração temática (caso do BSM e do PAC) ou uma integração por justaposição (caso do TC). No primeiro caso, selecionam-se as políticas cuja implementação é necessária para o impacto desejado. No segundo caso, as políticas já estão selecionadas de antemão e apenas justapostas num programa único. Em nenhum dos casos se procurou desenhar planos e projetos conjuntos envolvendo diferentes ministérios. Um exemplo: a recente expansão das universidades federais e a

interiorização de instituições de tecnologia poderia se combinar aos esforços dos ministérios do Desenvolvimento Agrário e da Agricultura, ou da Integração Nacional para melhorar as capacidades institucionais de planejamento do desenvolvimento nas regiões interioranas. Mas não há instância de diálogo entre essas estruturas que seguem realizando seus programas e investimentos desconsiderando as potenciais sinergias entre elas.

A integração vertical, expressada na subsidiariedade entre os entes federativos, pode ser considerada a dimensão mais frágil das três abordadas. Nos programas analisados o grau de verticalidade é bastante acentuado, com protagonismo do Governo Federal, papel coadjuvante atribuído à esfera estadual, e envolvimento da esfera municipal restrito à implementação de programas e investimentos federais, o que corrobora os argumentos da literatura a respeito do papel destinado aos diferentes entes na Constituição Federal. Esse forte grau de verticalidade só é atenuado quando a lógica dos programas específicos, mobilizados dentro de cada um dos três programas ou planos principais apresentados prevê alguma forma de inserção mais ativa dos governos estaduais ou municipais na implementação de políticas. Mais do que uma dificuldade dos programas em si, esse aspecto é revelador do crescente esvaziamento do papel dos governos estaduais na articulação de políticas ou na articulação dos municípios para a execução de políticas públicas, algo já evidenciado por diversas pesquisas. Diante desse esvaziamento, o Governo Federal acaba operando diretamente com municípios, num processo que padroniza excessivamente a operacionalização das políticas, já que é impossível, desde Brasília, lidar com a heterogeneidade estrutural dos territórios, papel que só poderia ser desempenhado pelos governos estaduais ou instâncias intermunicipais (inexistentes no pacto federativo brasileiro).

A incorporação da abordagem territorial, finalmente, revelou-se fraca no caso do BSM e do TC. Em ambos os programas, há aberturas para diferenciar as ações de acordo com especificidades territoriais, mas essas aberturas não são traduzidas em incentivos adequados a absorver as forças sociais dos territórios como portadoras dessas especificidades. Sem isso os programas não conseguem capturar fluxos de informações sobre onde estão as melhores oportunidades e caminhos de investimentos nos territórios, abrindo ainda mais espaço para o verticalismo comentado no item anterior. No caso do TC, os territórios são absorvidos como unidade de investimento dos esforços e dos recursos públicos e os agentes dos territórios são chamados a indicar prioridades num cardápio oferecido por cada ministério mobilizado no programa. No BSM esta incorporação é ainda mais frágil, à medida que se admite apenas uma diferenciação entre estratégias de inserção produtiva em áreas urbanas ou rurais, mas não há mobilização de forças sociais locais no desenho de planos ou estratégias. No caso do PAC, os territórios são concebidos como no planejamento tradicional, como espaços de investimentos apenas, de forma passiva e na qual a dimensão territorial é subordinada à competitividade setorial.

Essas dimensões e programas, quando analisados em conjunto, sugerem que há pelo menos três aspectos estruturais do ambiente institucional das políticas públicas no Brasil que precisarão ser enfrentados nos próximos anos. Um deles é a pactuação federativa – será preciso repensar estruturas e incentivos que organizam as atribuições e capacidades dos três entes da federação, sob pena de um esvaziamento crescente do papel dos estados, uma centralização do poder regulatório e decisório do Governo Federal, e envolvimento meramente executivo dos municípios. Um segundo diz respeito à cultura setorial – agravada, de um lado, pelo presidencialismo de coalizão, no qual cada ministério é comandado por forças políticas com pouco grau de diálogo com outras forças da mesma coalizão, de outro, pela inércia que empurra à autonomização das esferas governamentais. A cultura setorial precisa ser rompida, pois nela per-

dem-se oportunidades de sinergia e se esvaem necessidades de integração de esforços postas pela própria natureza dos problemas econômicos, sociais ou ambientais. E a terceira dimensão envolve a permeabilidade dos arranjos às especificidades territoriais. Os territórios não são meros repositórios de investimentos, mas estrutura sociais que precisam ser consideradas e mobilizadas na implementação de políticas a fim de garantir sua efetividade.

Gabriela Lotta (gabriela.lotta@gmail.com) é doutora em Ciência Política pela USP e professora do Bacharelado e da Pós em Políticas Públicas da UFABC. Vínculo institucional: Bacharelado e Pós em Políticas Públicas, Universidade Federal do ABC (UFABC), São Bernardo, SP, Brasil.

Arilson Favareto (arilson@uol.com.br) é doutor em Ciências Ambientais pela USP e professor do Bacharelado em Planejamento Territorial e da Pós em Planejamento e Gestão do Território da UFABC. Vínculo Institucional: Bacharelado em Planejamento Territorial e Pós em Planejamento e Gestão do Território, Universidade Federal do ABC (UFABC), São Bernardo, SP, Brasil.

## Referências

- Arretche, M., 2012. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. 1. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas/Fiocruz.
- Bagnasco, A., 1977. *Tre Italie: la problematica territoriale dello sviluppo italiano*. Bologna: Società Editrice il Mulino.
- Beal, D.; Rueda-Sabater, E. & Santo, T.E., 2013. From Wealth to Well-being. Introducing the BCG Sustainable Economic Development Assessment. The Boston Consulting Group. Disponível em: <http://www.bcgteleviv.com/documents/file122227.pdf>. Acesso em: 4 fev 2016.
- Cunill Grau, N., 2005. La Intersectorialidad en el Gobierno y Gestión de la Política Social. In: *X Congreso Internacional del CLAD*. Santiago.
- Favareto, A. *et al.*, 2013. A dimensão territorial do desenvolvimento brasileiro recente (2000-2010). Relatório de Pesquisa. Projeto Coesão Territorial para o Desenvolvimento. UFABC/Cebrap/Rimisp.
- Hommel, T., 2004. *Strategies des fines industrielles et contestation sociale*. Paris: Cirad/Inra.
- Inojosa, R.M., 1998. Intersetorialidade e um novo paradigma organizacional. *Revista de Administração Pública*, 32(2), pp.35-48.
- Leitão, K., 2011. A dimensão territorial do programa de aceleração do crescimento – PAC X o projeto de desenvolvimento para a Amazônia brasileira. *14º Encontro Nacional da Anpur*. Rio de Janeiro.
- \_\_\_\_\_, 2013. *A dimensão territorial do Programa de Aceleração do Crescimento: um estudo sobre o PAC no Estado do Pará e o lugar que ele reserva à Amazônia no desenvolvimento do país*. Tese de Doutorado. São Paulo: Universidade de São Paulo.
- Galvão, M.C.; Lotta, G.S. & Bauer, M., 2012. New Institutional Arrangements for Public Policy Management. In *16º IRSPM Meeting*. Roma.
- Macario, V., 2013. *Coordenação Governamental no Presidencialismo de Coalizão: o Programa de Aceleração do Crescimento e o seu impacto no Ministério dos Transportes*. Mestrado em Administração. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas.
- Modrego, F. & Berdegue, J., 2012. De Yucatan a Chiloé: dinâmicas territoriales rurales en America Latina. Buenos Aires: Teseo Editorial.
- Pecqueur, B., 2012. Gouvernance et régulation, un retour sur la notion de territoire. *Géographie, Économie et Société*, 4(2).
- Pires, R. & Gomide, A., 2014. *Burocracia, democracia e políticas públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento*. Texto para discussão, 1940. Brasília: IPEA.
- Rolnik, R., 2012. Remoções forçadas em tempos de novo ciclo econômico. *Carta Maior*, 29 ago. Disponível em: [http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia\\_id=20790](http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=20790). Acesso em: 4 fev 2016.
- Vainer, C., 2007. O PAC e seus impactos na política de desenvolvimento urbano e regional. In *12º Encontro Nacional ANPUR*. Belém.

## Outras fontes

- BANCO MUNDIAL, 2009. *Reshaping Economic Geography*. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5991>. Acesso em: 19 fev 2016.
- IBGE, 2011. *Censo demográfico de 2010*. Brasília: IBGE.
- OCDE, 2013. *Territorial Review: Brazil*. Paris: OCDE. Disponível em: [http://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/oecd-territorial-reviews-brazil\\_9789264123229-en](http://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/oecd-territorial-reviews-brazil_9789264123229-en). Acesso em: 4 fev 2016.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 2015. *Plano Brasil Sem Miséria. Carta de Convite aos Prefeitos*. Disponível em [www.brasilemmiseria.gov.br](http://www.brasilemmiseria.gov.br). Acesso em: 19 fev 2016.

## Abstract

Brazilian federal government has experienced institutional arrangements which aims to build effective public policies in a complex territorial context. In them there are two axes: the attempt to intersectoral thematic and building models of public policy management with coordination among federal agencies and civil society to articulate. This article examines how new institutional arrangements consider the role of territories. The analysis is structured around two central questions: a) what is the centrality given to the concept of territory and to what extent it plays an active or passive role in the design of the arrangement; b) factors that could explain the contours of institutional arrangement and how the territorial dimension is embodied in them. The article analyzes three arrangements: Brazil Without Poverty Plan; Accelerated Growth Program; Territories of Citizenship Program. The analyzes based on official documents of the programs aim to understand, from their operating structure, such as intersectoral issues occur, federal relations and design territory. Analyzing programs, one realizes that, although in varying degrees, there are more juxtaposition than integration of public policies, and the territories in them - understood as the locus of implementation of policies and social forces acting on it - do not occupy an active position, revealing mere repositories of investments. As a consequence, this weakness observed in both double integration as desired territorial articulation, is something that results in loss of efficiency of investment and commitment of the results. These limits are due largely to the weight of sectoral culture that permeates the managers and the behavior of social forces, associated with an institutional culture of privilege of results achievable in the short term. These aspects, in turn, are realized both in regulations governing arrangements and the range of actors involved. In theoretical terms this hypothesis departs from the analyzes that merely takes the arrangements under the administrative or management angle and approaches the institutionalist approaches, for which you can not analyze the institutional arrangements isolated from the institutional environment which are at once part and expression.

**KEYWORDS:** territory; public policy; federative relations; institutional arrangements; cross sectoral.

**License information:** This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License (CC-BY-NC 4.0), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.