

**BRASIL+20: uma análise do seu arranjo institucional e dos desafios
de coordenação multissetorial e interfederativa**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como parte dos requisitos
para obtenção do grau de Especialista em
Gestão Pública.

Aluna: Yriz Soares da Silva

Orientador: Prof. Dr Roberto Rocha
Coelho Pires

BRASIL+20: uma análise do seu arranjo institucional e dos desafios de coordenação multissetorial e interfederativa

Autora: Yriz Soares da Silva

Instituição da autora: Serviço
Florestal Brasileiro

Resumo

Este artigo pretende analisar o arranjo institucional proposto para o BRASIL+20: Programa Nacional por Municípios Sustentáveis, observando seus aspectos mais relevantes frente à implementação do Programa junto aos entes federados. Para tal será utilizado nesta pesquisa qualitativa o estudo de caso do BRASIL+20 associado à revisão da literatura nos temas sustentabilidade e arranjos institucionais. Inicialmente, localizou-se conceitualmente a temática da sustentabilidade, apontando a trajetória do tema nacional e internacionalmente. Após descrição geral do Programa, passou-se pela revisão de literatura sobre arranjos institucionais e mecanismos de coordenação governamental. Finalmente, analisou-se a proposta de política à luz dos aspectos destacados na literatura, contemplando destaques sobre oportunidades de melhoria, visto que o Programa ainda não está em execução. Foi observado que a proposta contém vários aspectos considerados relevantes para os temas abordados, inovações relacionadas à implementação do Programa e mecanismos para superação de desafios usualmente encontrados em políticas multissetoriais e interfederativas.

Palavras chave: sustentabilidade, arranjo institucional, BRASIL+20

Introdução

O BRASIL+20: Programa Nacional por Municípios Sustentáveis é uma proposta de programa em elaboração pelo Ministério do Meio Ambiente e fundamenta-se na premissa do planejamento integrado como ferramenta básica para promoção do desenvolvimento sustentável. Esse artigo tem por objetivo analisar o arranjo institucional do BRASIL+20, enfocando, especialmente, seus processos e mecanismos de coordenação governamental.

O Programa BRASIL+20 possui alguns princípios inovadores, dentre eles pode-se citar a indução de uma nova abordagem para a gestão local, oferecendo ferramentas para o estabelecimento de uma gestão mais atenta às áreas urbanas e suas relações regionais. Essa nova visão compreenderia, entre outros aspectos, a promoção de estratégias e ações de fortalecimento institucional com o aperfeiçoamento de instrumentos de planejamento e gestão territorial nas escalas intraurbana, municipal e regional. No tocante ao planejamento regional e a própria execução descentralizada do Programa, reforça-se a demanda por articulação federativa que é objeto de análise nessa pesquisa.

Outra premissa importante do Programa é a promoção do desenvolvimento sustentável por intermédio da articulação de políticas públicas e incorporação equilibrada, cooperada e complementar da dimensão ambiental para que se promovam avanços reais rumo à sustentabilidade. Dessa forma, a análise ora proposta ganha relevância, visto que uma forma de promover a articulação de políticas é por intermédio da alocação de atores chave no arranjo institucional do Programa.

Dada a abordagem multissetorial e interfederativa do Programa, um grande desafio está na implementação de estratégias que favoreçam a articulação entre atores e instituições, em especial, mecanismos de coordenação governamental. Dessa forma, a presente análise busca examinar as principais propostas de mecanismos de coordenação presentes na literatura à luz dos desafios em potencial a serem enfrentados pelo BRASIL+20 durante seu processo de implementação.

Como o Programa ainda não foi lançado, essa pesquisa torna-se especialmente relevante, visto que objetiva elencar as oportunidades de melhoria e meios para superação dos desafios para execução do BRASIL+20.

Para consecução dos objetivos dessa pesquisa qualitativa, a metodologia utilizada será o estudo de caso envolvendo a análise do BRASIL+20 sob o ponto de vista do arranjo institucional e dos desafios de coordenação multissetorial e interfederativa. As informações que subsidiarão a análise crítico propositiva serão extraídas de documentos de gestão, produzidos no âmbito do Programa, e suas reuniões de articulação, bem como de revisão da literatura acadêmica sobre arranjos institucionais e os principais mecanismos de coordenação vertical e horizontal.

O artigo encontra-se organizado da seguinte forma. A primeira seção apresenta o contexto e as principais diretrizes do BRASIL+20: Programa Nacional por Municípios Sustentáveis. Na sequência, é destacada a organização institucional proposta para a implementação do Programa que será o foco dessa análise. A terceira seção aborda o arcabouço conceitual para a análise de arranjos institucionais e demais discussões relacionadas a temas chave como coordenação horizontal e vertical. Já a quarta seção faz uma análise crítica do arranjo proposto à luz das discussões levantadas nas demais seções. A última parte deste trabalho organiza-se em torno da proposição de melhorias às estratégias propostas no âmbito do Programa BRASIL+20 para sua implementação com sucesso junto aos entes federados.

1. BRASIL+20 - Programa Nacional por Municípios Sustentáveis: contexto e objetivos

A temática do desenvolvimento sustentável emerge como demanda no cenário internacional em 1972 na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano e, dada sua relevância no contexto do debate, converte-se no Princípio 15 da Declaração desta Conferência, realizada em Estocolmo, Suécia.

Em 1992, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, deixou estabelecido em um dos seus princípios a necessidade de cooperação no fortalecimento da capacitação para promoção efetiva do desenvolvimento sustentável, através do intercâmbio de conhecimento e tecnologia. Novamente, em 2012, na Conferência das Nações Unidas sobre

Desenvolvimento Sustentável – Rio+20 reforçam-se essas premissas como foco na promoção de ambientes urbanos mais sustentáveis através de cooperação e incentivo ao planejamento integrado, como forma de melhorar a qualidade de vida da população. No contexto nacional, a questão da sustentabilidade vem gradativamente entrando na pauta cotidiana, especialmente nas situações de grande insustentabilidade, como enormes congestionamentos, desastres naturais, contaminação de corpos hídricos. Tais situações costumam ganhar destaque na mídia e, pelo menos, por um breve momento causam comoção de alguns setores da sociedade.

Mais recentemente, em junho de 2013, o Brasil foi movimentado por intensas manifestações populares, conhecidas por Jornadas de Junho. Nestas, uma forte reivindicação comum pautava-se no direito à cidade, demandando melhorias no transporte público, moradia, qualidade de vida, em suma, muitas demandas diretamente associadas a condições mais sustentáveis do ambiente urbano. Assim, a sociedade indica instintivamente que o modelo atual de uso, produção e consumo nas cidades brasileiras atingiu o limite tolerável.

Acrescido a esse desafio, o próprio tema da sustentabilidade não pode ser abordado de forma setorial e, assim sendo, é imprescindível para a viabilização de um programa com aspirações multissetoriais e interfederativas a proposição de um arranjo institucional composto pelas diferentes pastas, que potencialmente possuem interferência na promoção da sustentabilidade nos territórios, para coordenação nacional do Programa.

No campo acadêmico, a sustentabilidade é abordada sob diversos ângulos e, essa pesquisa, a abordará pelo conceito mais difundido correspondente ao equilíbrio das dimensões ambiental, econômica e social, apresentando um olhar mais ampliado do que apenas versar sobre a questão ambiental.

Dessa forma, será utilizada a conceituação trazida no documento Nosso Futuro Comum produzido em abril de 1987 para a Organização das Nações Unidas que traz a seguinte definição de desenvolvimento sustentável:

Na sua essência, o desenvolvimento sustentável é um processo de mudança no qual a exploração dos recursos, o direcionamento dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional estão em harmonia e reforçam o atual e futuro potencial para satisfazer as aspirações e necessidades humanas.”
(BRUNDTLAND, 1987)

Trazer a questão da sustentabilidade para a gestão local atribuindo a ela uma face mais pragmática demanda não só o rompimento com a usual fragmentação temática, como também o fortalecimento de arranjos entre as demais esferas de governo. Isso porque uma atuação coordenada dos governos federal, estadual e municipal podem sinergicamente ampliar a longevidade dos projetos na temática e efetivá-los numa agenda de Estado e não apenas em agendas de governos, que se mostram amplamente sujeitas às interrupções eleitorais.

Partindo destes antecedentes, o Ministério do Meio Ambiente iniciou a elaboração de uma proposta de programa nacional intitulada BRASIL+20: Programa Nacional por Municípios Sustentáveis, cujo objetivo é promover a sustentabilidade nos municípios brasileiros. Esse programa prevê o fortalecimento da capacidade institucional para que as gestões locais desenvolvam competências de modo a promover o desenvolvimento sustentável nesses territórios.

Apesar de ser uma proposta originada no Ministério do Meio Ambiente, o BRASIL+20 propõe a visão mais ampliada sobre o desenvolvimento sustentável apresentada e retira do campo das ideias a discussão da sustentabilidade. Dessa maneira, o tema passa a ter um tratamento mais pragmático e relacionado aos desafios práticos enfrentados pelas gestões locais. Essa abordagem mais prática é pouco usual nas publicações acadêmicas e pode se tornar uma importante contribuição desta pesquisa.

O BRASIL+20 pretende contribuir para o desenvolvimento gradativo de um novo paradigma de qualidade de vida e desenvolvimento nos municípios brasileiros. Para tal, prevê a elaboração de metas e medidas de aperfeiçoamento das políticas públicas voltadas à sustentabilidade, ancoradas na proteção ambiental associada à busca de maior equidade social e ao fomento a atividades econômicas mais sustentáveis.

O Programa objetiva induzir uma significativa mobilização de atores-chave que atuaram ou atuam em ações alinhadas com as perspectivas dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, produto advindo de discussões internacionais pós Conferência Rio+20 que estão integrando a elaboração da agenda de desenvolvimento global pós-2015, de modo a contribuir para uma maior sensibilização e cooperação da sociedade e do poder público sobre seu papel na promoção do desenvolvimento sustentável.

O objetivo geral do Brasil+20 é elaborar, com cooperação interinstitucional e intergovernamental, a Política Nacional para Municípios Sustentáveis. Para o alcance desse objetivo, o Programa está estruturado em quatro eixos de ação:

Eixo I - Mobilização Nacional sobre Sustentabilidade, visando à sensibilização e à mobilização dos atores sociais;

Eixo II - Capacitação para a Gestão Ambiental Urbana, prevendo um processo de ensino a distância que promova a ampliação de capacidade institucional nas organizações sobre o tema para os diversos públicos que atuam de forma direta e indireta na gestão, controle e produção do espaço urbanizado;

Eixo III - (Re)Leitura da Realidade Local, tendo como objetivo a composição de um diagnóstico participativo que se efetive com base em uma pedagogia problematizadora; e

Eixo IV - Informação, possibilitando a sistematização, integração e acesso as informações e dados relacionados ao tema, subsidiar projetos finalísticos e ações para a sustentabilidade urbana e, ainda, instrumentalizar os processos continuados de monitoramento e suporte.

O resultado de cada eixo aportará subsídios para elaboração da Política Nacional para Municípios Sustentáveis. A mobilização promoverá o engajamento da sociedade na questão. A releitura e a capacitação auxiliarão a formação de um processo crítico de reconhecimento dos avanços e desafios vividos localmente e, por fim, a informação será sistematizada de modo a facilitar o acesso às alternativas já existentes, para os problemas levantados, e a troca de experiências entre os participantes, bem como auxiliar o próprio monitoramento e a avaliação do Programa.

Para a execução de tais eixos, é requerido alinhamento e cooperação intra e intergovernamental, demandando um arranjo institucional que consiga incluir e articular os diversos atores governamentais e não governamentais no cumprimento de ações que caminhem no sentido da efetivação dos objetivos do programa.

2. O Arranjo Institucional Proposto

Para consecução dos objetivos propostos, o Ministério do Meio Ambiente elaborou uma proposta de estrutura de governança para viabilizar a implementação

descentralizada do Programa que conta com instâncias nas três esferas: federal, estadual e municipal, conforme consta na Figura 1. Cabe a ressalva que como o Programa ainda não está em execução, as discussões ora apresentadas sobre o arranjo institucional constituem-se como a proposta atual para implementação das atividades previstas.

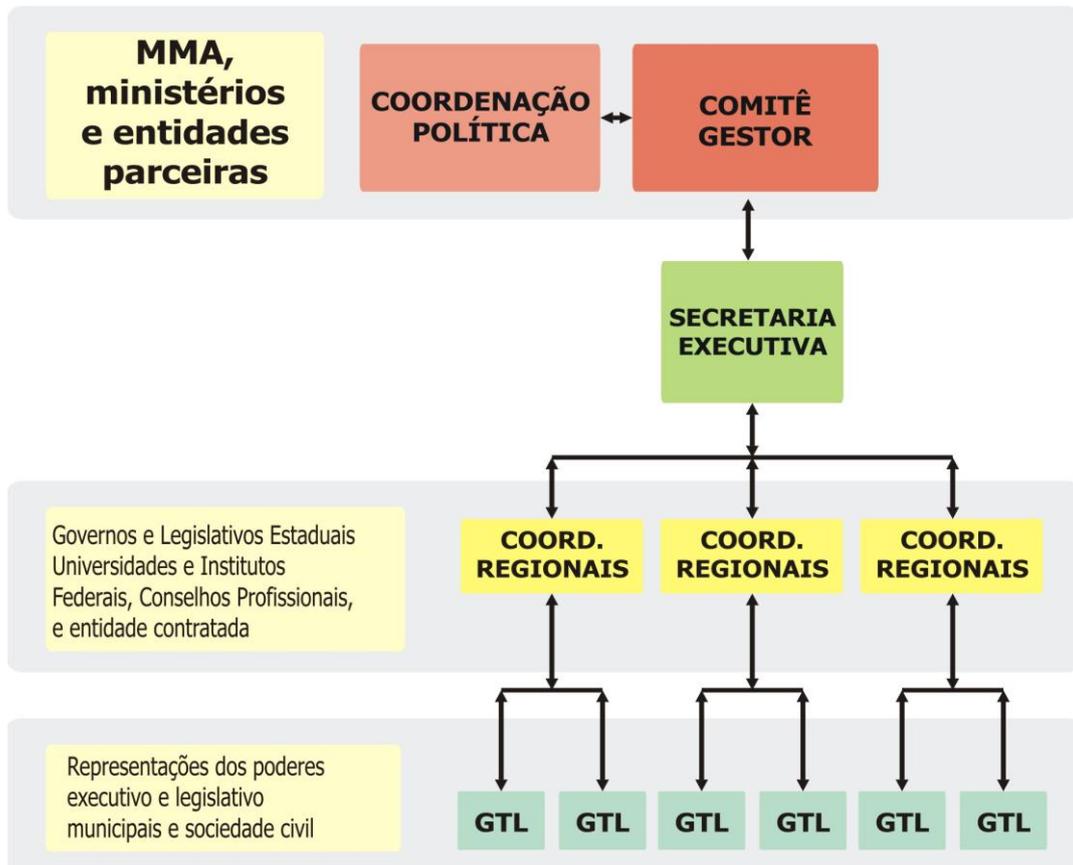


Figura 1 – Arranjo institucional proposto para o BRASIL+20.

Fonte: Documentos de Gestão do Programa BRASIL+20

O núcleo que atuará no âmbito federal contará com as seguintes instâncias compondo o arranjo institucional: Coordenação Política, Comitê Gestor e Secretaria Executiva. Tais instâncias possuiriam a composição adequada às suas atividades, que serão descritas mais adiante e contariam com a participação dos Ministérios parceiros da iniciativa que até o momento são: Ministério do Meio Ambiente; Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; Ministério da Saúde; Ministério da Educação; Ministério da Integração Nacional; Ministério das Cidades; Ministério de Minas e Energia e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

A Coordenação Política será composta por um subgrupo dos ministérios parceiros a ser definido, baseado no maior grau de engajamento nas ações do

Programa e papel político articulador na Esplanada. Portanto, será composta exclusivamente por atores governamentais da esfera federal. Caberá à coordenação, dentre outras questões, as orientações relacionadas às políticas nacionais que, por sua natureza, tenham interface direta com o tema da sustentabilidade nos municípios e promoção da articulação entre os atores governamentais necessários para o pleno desenvolvimento das ações do Programa.

Propõe-se ainda a criação de um Comitê Gestor que deverá reunir representações de todas as instituições governamentais parceiras e instituições que representem os segmentos sociais envolvidos com o tema. Dessa forma, sua composição será de atores governamentais e não governamentais, podendo incluir representantes das três esferas de governo, caso seja manifestado o interesse pela participação. Tal Comitê Gestor acompanhará o processo de elaboração e implementação do Programa BRASIL+20, zelando pelo cumprimento de seus objetivos geral e específicos. Fundamentalmente, o comitê gestor será a instância responsável pelo controle social das atividades de implementação propostas no âmbito do Programa.

Nesse estágio da proposta, não foi definido quem seriam os representantes das instituições a participarem das estruturas propostas. Cabe avaliar o “peso político” de cada estrutura para melhor definir seus participantes, por exemplo, a coordenação política terá um caráter mais articulador e definidor de orientações gerais para o Programa, portanto um dirigente poderia desempenhar melhor essa função. Já o comitê gestor, possui uma função mais relacionada ao acompanhamento e adequação das ações do Programa, tendo assim um perfil mais técnico. Claro que as representações de uma mesma instituição precisam manter um fino diálogo entre si para que as decisões pactuadas mantenham o alinhamento institucional, que é um dos objetivos ao se criar instâncias de tomada de decisão como essas. Outro importante objetivo ao se criar instâncias desse tipo em arranjos institucionais é a redução dos “retrabalhos”, comuns no âmbito governamental, pelo completo desconhecimento acerca de ações em desenvolvimento por outras instituições, que podem impulsionar ou atuar em sinergia com as ações propostas pelo Programa, de modo a reduzir custos financeiros e institucionais para execução das atividades.

Cumprindo uma função de apoio à tomada de decisão tanto do comitê quanto da coordenação política propõe-se a implantação de uma Secretaria Executiva. Tal Secretaria estaria inicialmente localizada em uma instituição não governamental de reconhecida expertise técnica, de modo a estabelecer uma execução mais permanente e contínua do Programa trabalhando além dos ciclos eleitorais, cujas interrupções que geram na implementação das políticas são altamente danosas à entrega de efetivos resultados à sociedade. A Secretaria Executiva seria contratada pelo Ministério do Meio Ambiente e teria suas funções definidas e supervisionadas pelo Comitê Gestor. Tal contratação poderia estabelecer um contrato de gestão entre o poder executivo e a instituição delegada para executar a função de secretaria executiva, arranjo semelhante ao adotado na política nacional de recursos hídricos com os comitês de bacia hidrográfica e as agências de bacia, que são instituições não governamentais, que executam as atividades de apoio aos comitês e cumprem a função de Secretaria Executiva destes.

Dentre as funções desta Secretaria podem-se citar: apoio técnico e administrativo necessários à operacionalização do BRASIL+20; acompanhamento e monitoramento das ações definidas pela Coordenação Política e pelo Comitê Gestor a serem implementadas nos níveis subnacionais; sistematização dos resultados obtidos para subsidiar os colegiados na tomada de decisão e publicização das ações ocorridas no âmbito do Programa.

Como o BRASIL+20 será um programa de execução descentralizada, estão previstas estruturas nos estados e municípios para viabilizar a sua plena implementação. No âmbito estadual, propõe-se a criação de uma Coordenação Regional que seja composta por representantes do Governo do Estado, Universidade, ou Instituto Federal, preferencialmente atuante na região, e uma instituição não governamental com expertise nos temas ambientais e urbanos, focada nas atividades de gestão pública e planejamento.

Caberá à Coordenação Regional, dentre outras atribuições, a responsabilidade de apoiar técnica e institucionalmente o trabalho dos núcleos municipais, bem como promover a articulação interfederativa e interinstitucional necessárias para o cumprimento dos objetivos dos Eixos II, III e IV do Programa.

A equipe estadual será alinhada pela Secretária Executiva do Programa, com apoio do Comitê Gestor, para conhecimento dos objetivos e metas do Programa

BRASIL+20, dos resultados a serem alcançados e dos materiais didáticos a serem utilizados. Sempre que possível, a Coordenação Regional contará com o apoio técnico de um ou mais Conselhos Profissionais que tenham interface com o tema, tais como o Conselho de Arquitetura e Urbanismo e o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia, sendo este último parceiro já formalizado do Programa.

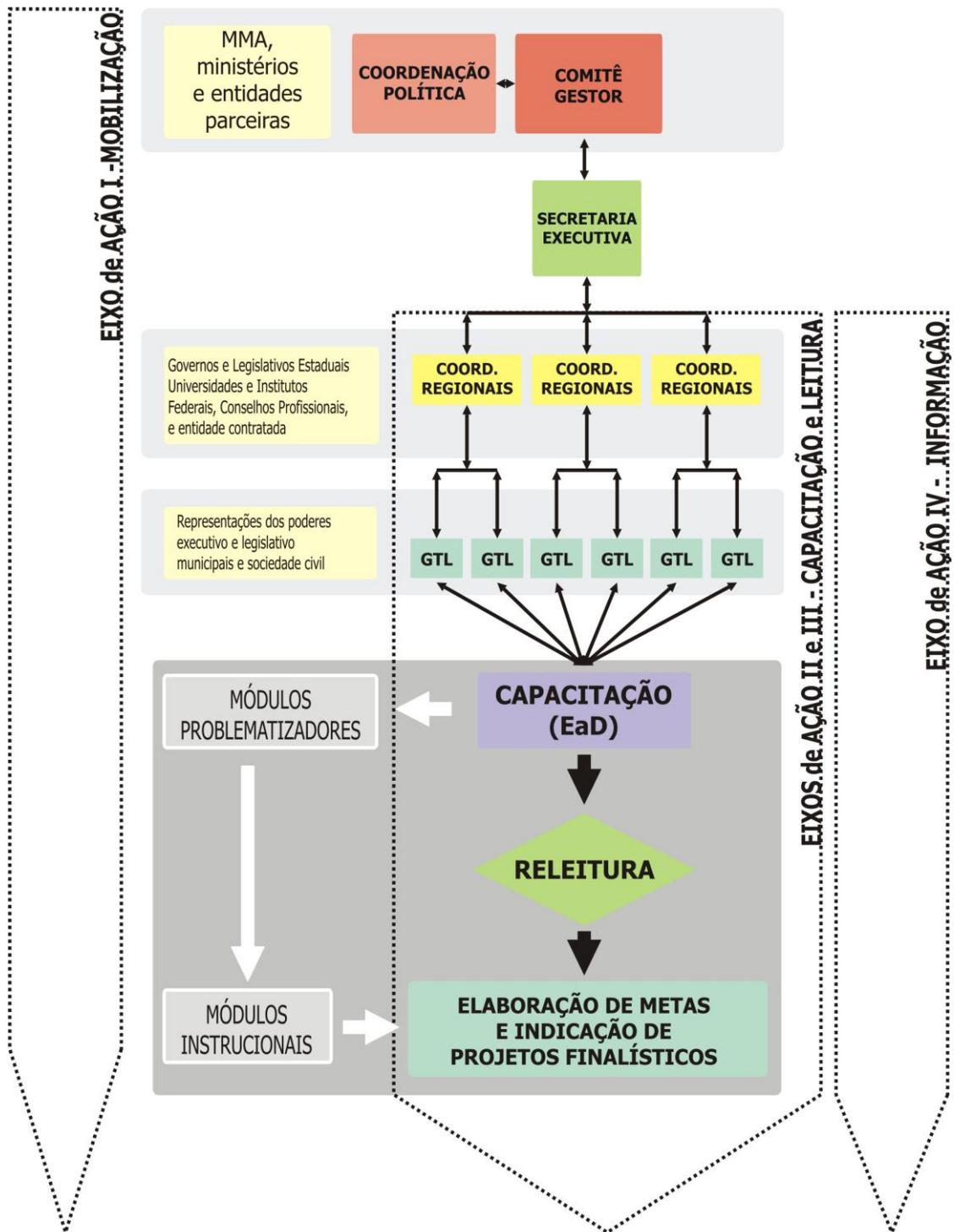
O número de municípios participantes dos ciclos do Programa BRASIL+20, ao longo dos 20 anos de sua execução, será definido em acordo com a capacidade operacional do Programa BRASIL+20, de forma a não perder a qualidade da iniciativa.

Constitui-se como requisito básico para o município aderir ao BRASIL+20 a definição de uma instância colegiada em nível municipal que representará o município em todas as etapas do Programa, denominada Grupo de Trabalho Local (GTL). Os GTL contarão com o apoio técnico e pedagógico da Coordenação Regional.

Os Grupos poderão ser compostos por até 25 integrantes que representem os poderes executivo e legislativo municipais, nas áreas de meio ambiente, cidades (ou área correlata), saúde e planejamento. Também devem integrar o GTL representações dos conselhos de meio ambiente, cidades (podendo ser também de habitação) e conselho de saúde, bem como atores locais que participaram de programas de desenvolvimento sustentável ou da elaboração do Plano Diretor e demais planos relacionados à gestão do território local e regional de forma ativa.

Compete ao GTL realizar a (re)leitura da realidade social, econômica e ambiental do município com perspectivas à promoção da sustentabilidade. A partir disso, elaborar metas e indicadores que sejam estruturantes para a proposta de sustentabilidade defendida. Para tanto, ele participará de um curso na modalidade à distância, cujo recurso didático apoia-se em roteiros problematizadores e módulos instrucionais. Ao final, os integrantes do GTL elegerão um projeto estruturante prioritário para o qual se buscará apoio ao desenvolvimento técnico e implementação junto às instituições que já compuserem a estrutura de implementação do BRASIL+20.

A forma como os núcleos relacionam-se nas diferentes esferas com os eixos de implementação do Programa estão dispostas na Figura 2 abaixo.



POLÍTICA NACIONAL PARA MUNICÍPIOS SUSTENTÁVEIS

Figura 2 – Fluxograma geral do Programa BRASIL+20

Fonte: Documentos de Gestão Programa BRASIL+20

3. Análise de arranjos institucionais de implementação: atores, recursos e mecanismos de coordenação.

Neste artigo o processo de implementação será conceitualmente relacionado ao conjunto de decisões e ações desempenhadas entre lançar e perceber os resultados de uma determinada política governamental, incluindo a interação entre as burocracias e as instituições democráticas e as repercussões provenientes deste processo (Gomide & Pires, 2014). Outro conceito importante a ser destacado na pesquisa é o de arranjo institucional. Este consistiria em um conjunto de regras, mecanismos e processos que estabelecem a forma como se coordenam os atores e interesses em uma política pública. (*op. cit.* p 19-20). Ambos os conceitos são relevantes nessa análise visto que as políticas públicas governamentais são implementadas por intermédio da capacidade de execução oferecidas pelos arranjos institucionais.

Cabe ainda nesta análise a consideração feita em SAE (2009) sobre os esforços e recursos necessários para avançar rumo à modernização e democratização do Estado Brasileiro utilizando a organização de uma Agenda Nacional de Gestão Pública como instrumento. Tal Agenda foi organizada em temas e, especificamente no item governança, os principais problemas relatados poderiam ser equacionados na composição de um adequado arranjo institucional e na implementação de mecanismos de coordenação nas políticas públicas.

Os arranjos de algumas políticas públicas que se propõem a harmonizar objetivos diversos fizeram emergir tensões entre os atores e demandas por coalizões de apoio que especificamente registram a diferença das políticas de desenvolvimento nesse novo ambiente democrático no Brasil pós CF 88 (Gomide e Pires, 2013). Os autores também relatam que, no tocante à implementação, o aumento da participação social figura como objetivo de algumas dessas políticas, mas a efetiva operacionalização destes processos por meio dos arranjos tem revelado desafios e limitações. Outra conclusão dos autores refere-se às políticas de desenvolvimento nessa relação entre desenvolvimentismo e democracia no século XXI que demandam a construção de novas capacidades por parte das burocracias públicas tanto nos aspectos referentes à formulação quanto à implementação.

Autores como Lotta e Vaz (2012) indicam a importância dos novos arranjos institucionais responderem a três grandes forças: otimização no uso de recursos públicos; ampliação da oferta de serviços públicos e geração de novos canais por transparência e participação social. Esses arranjos flexibilizam promovendo

melhores condições para que durante o ciclo de políticas públicas possa-se contar com os atores mais adequados sem perder em coordenação e efetividade. Dessa maneira, tais novos arranjos complexos colocam o governo federal num patamar de protagonismo na inovação em gestão.

Como visto, a discussão sobre arranjos institucionais é crucial para implementação de políticas públicas que trabalhem com agendas multissetoriais e interfederativas. Nesse sentido, a utilização de mecanismos de coordenação governamental é fundamental para promover a interação desejada entre os atores para uma dada proposta e passa a ter um papel de destaque na execução de políticas com esse caráter. Nestes aspectos reside a importância dessa discussão para a análise ora apresentada.

A literatura organiza os mecanismos de coordenação em dois tipos: verticais, quando envolvem diferentes esferas de governo; e horizontais, quando envolvem diferentes órgãos na mesma esfera. Relacionando ao BRASIL+20, a coordenação horizontal envolveria a articulação entre os diversos Ministérios e órgãos do governo federal, enquanto a coordenação vertical estaria relacionada à articulação entre governo federal, estaduais e municipais, bem como as demais instituições nessas esferas.

Apesar dessa divisão conceitual, usualmente tais mecanismos são discutidos e devem ser implementados em conjunto, já que ambos são importantes para articulação de atores chave em propostas multissetoriais e interfederativas como BRASIL+20.

Peters (1998), discutindo coordenação horizontal, cita os reconhecidos autores Pressman e Widalvsky ao apontar a reclamação recorrente entre os atores governamentais sobre falta de coordenação entre os órgãos nas políticas. No entanto, apesar de se apresentar como reclamação usual, o autor finaliza indicando que apesar da existência de inúmeras ideias e mecanismos para promover coordenação, nenhum destes seria realmente a grande solução dos problemas, caso não haja verdadeiramente o desejo de coordenar.

Mas exatamente o que a coordenação promove? O que ela faz? Qual seu objetivo em uma política pública?

Na execução de programas públicos interorganizacionais tanto verticais como horizontais destacam-se alguns mecanismos de coordenação cujo objetivo é

promover a adequada implementação das propostas, como: a inclusão de atores e instituições importantes no arranjo, construção de apoio no grupo de atores em torno de interesses comuns entre as instituições, melhoria nos processos de comunicação, promoção de trocas entre as organizações como indução de cooperação (O' Toole Jr., 2010).

Na mesma linha, Gontijo (2012) relata que desenvolver parcerias entre o Estado (ou governo), o mercado (ou iniciativa privada) e a sociedade civil (por meio das organizações não governamentais) contribuiriam para:

[...]a) a redução da duplicidade de esforços destinados a uma mesma atividade ou público; b) para estimular inovações e soluções criativas para situações em que os objetivos dos participantes são diversificados; além de c) poder desaguar em atividades que teriam como característica central 'o todo ser maior que a soma das partes'. (GONTIJO, 2012)

Outro conceito que se aplicaria às relações de cooperação e coordenação é o de transversalidade que pressupõe certo avanço em relação à institucionalização e a cultura organizacional da administração tradicional, ou seja, trabalhar com temas multidimensionais partem da premissa de enfrentamento conjunto por um grupo de atores, demanda o rompimento com as fronteiras departamentais em prol do atingimento dos resultados para programas de natureza transversal (Gontijo, 2012). Tal aspecto reforçaria também a importância da coordenação horizontal para o sucesso de políticas dessa natureza.

A importância da promoção de coordenação, como aspecto relevante para o atingimento dos objetivos das políticas nacionais, dado o conceito de república federativa previsto na Constituição Federal, também é destacada Bichir (2012):

Assim, a implementação de políticas nacionais depende, em grande medida, da capacidade de coordenação da União, dos instrumentos institucionais com que esta conta para incentivar os níveis subnacionais a seguir seus objetivos gerais de políticas. Por outro lado, contudo, a qualidade da provisão e os resultados das políticas dependem também das capacidades institucionais locais, particularmente dos recursos humanos, técnicos, informacionais, capacidade de gestão e articulação entre diferentes serviços e políticas, entre outras dimensões disponíveis no nível municipal. (BICHIR, 2012)

Dada sua importância e a ampla gama de situações nas quais ela pode se fazer necessária, a coordenação governamental pode apresentar-se de algumas formas sob vários mecanismos e instrumentos.

Autores como Radin (2010) dedicaram-se a definir categorias de instrumentos de gestão intergovernamental que atenderiam os formatos vertical e horizontal de coordenação. Seriam quatro: (i) a categoria estrutural diz respeito à formalidade das relações entre as estruturas, seja com a definição de papéis, regulamentação ou padrões de autoridade. Já (ii) a categoria programática refere-se à aplicação de recursos e o redesenho de programas e de tipos de subsídios, possui o instrumento de formação de parcerias como uma de suas estratégias. O autor discorre também sobre outras duas categorias importantes para as relações intergovernamentais: (iii) pesquisa e construção de capacidade e (iv) instrumentos comportamentais das relações governamentais.

Gontijo (2012) também discorre sobre alguns mecanismos de coordenação voltados à promoção de ação concertada entre os atores em um dado arranjo. Destes, a rede informal possui como característica principal a concertação para os processos de tomada de decisão, planejamento, formulação e implementação da política em questão. Não deve ser utilizado como único mecanismo de articulação, pois se torna limitado, mas cumpre bem a função de promover incrementos a uma forma de arranjo formal mais estruturado.

Dada a complexidade das políticas públicas, a promoção da coordenação constitui-se ainda como um desafio considerável que emerge sob diversas frentes.

Arretche (2006) ressalta que no âmbito das relações federativas a Constituição Federal garante que estados e municípios estabeleçam sua própria agenda local, independente da definição de algo como uma prioridade nacional. A autora destaca também que como forma de contornar essa questão e induzir os entes a atuarem da forma considerada interessante, o governo federal faz uso da sua prerrogativa de “financiador” das políticas para ter a adesão as suas prioridades definidas. No entanto, a autora identifica limites nessa prática e aponta a utilização dos mecanismos de coordenação como forma de obter os resultados pretendidos.

Já Abrúcio (2011) pontua três grandes desafios para que seja possível aperfeiçoar a administração pública brasileira nesse quesito. O primeiro seria harmonizar a expansão dos direitos e a implementação descentralizada das políticas; o segundo desafio consistiria em compatibilizar a autonomia e interdependência dos entes; já o terceiro residiria na relação entre política e

burocracia. Desafios esses especialmente intensos na implementação de políticas de caráter multissetorial e interfederativo.

Outro desafio a ser apontado reside na necessidade de atenção às capacidades políticas dos arranjos e é reforçada por Pires e Gomide (2013) que destacam como arranjos com alta capacidade política promovem mais facilmente inovações durante a implementação das políticas, especialmente em programas que tenham a ambição de modificar a realidade em ritmo intenso.

Um caso emblemático de política intersetorial com desafios consideráveis de coordenação horizontal e vertical em sua implementação é o Programa Bolsa Família (PBF) analisado por Silva (2013). O autor destaca em sua análise a importância do envolvimento das burocracias na consolidação da intersetorialidade, por intermédio da utilização de carreiras horizontais e o estabelecimento de órgãos intermediários de monitoramento e coordenação, como era o caso da Secretaria Extraordinária de Superação da Extrema Pobreza (SESEP) no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Essas construções davam arcabouço para implementação do PBF que foi definido como agenda prioritária de governo pelos Presidentes à época. Dessa forma, além da declarada vontade política presidencial em “tocar” a ação, faz-se necessária uma robusta estrutura de coordenação horizontal e vertical que dê suporte à implementação adequada da ação.

Assim sendo, múltiplos autores destacam a importância da coordenação governamental e seus mecanismos na implementação de políticas públicas de caráter multissetorial e interfederativo, como é o caso do BRASIL+20.

4. Avaliação do Arranjo do BRASIL+20

Para atuar satisfatoriamente e de fato poder promover o desenvolvimento sustentável a partir da execução do BRASIL+20, fica clara a necessidade de romper com a usual fragmentação setorial, corroborando o apontado por Gontijo (2012). Uma forma de produzir tal rompimento seria organizando atores governamentais e não governamentais, que em suas respectivas áreas de atuação detenham interface com o tema, em um adequado arranjo institucional. A interface pode ocorrer tanto na implementação quanto no controle social das políticas públicas setoriais, que

usualmente detêm objetivos nem sempre compatíveis, portanto, a utilização de mecanismos de coordenação torna-se algo de relevância significativa.

Assim sendo, pela complexidade da temática, os múltiplos interesses envolvidos e a intenção de atuar nacionalmente com um programa que alcance os municípios brasileiros é importante organizar um arranjo institucional com mecanismos de coordenação horizontal e vertical que dê conta de reduzir as tensões existentes e harmonizar objetivos setoriais envolvidos. Promover o desenvolvimento de capacidades também é um aspecto importante a ser desenvolvido em propostas desse tipo, motivo pelo qual o Programa possui um forte componente de capacitação dos atores envolvidos para que haja a sinergia necessária para condução da articulação demandada.

Em sua etapa de elaboração, o Programa BRASIL+20 executou um amplo mapeamento dos atores governamentais e não governamentais com atuação mais destacada na temática para que a condução do Programa não fosse marcada por momentos de repetição ou desconhecimento de projetos/estratégias já desenvolvidas que resolveriam alguns dos desafios encontrados, convergindo com o argumento destacado anteriormente por Gontijo (2012) a respeito da duplicidade de esforços.

Esse mapeamento permitiu que fossem incorporadas ao Programa vinte e quatro instituições parceiras (Quadro 1), em diferentes estágios de formalização, e auxiliou na identificação de iniciativas já em andamento em um conjunto ainda maior de instituições, o que potencialmente reduz investimentos financeiros e duplicação de esforços institucionais, visto que convergem com o grande objetivo do BRASIL+20. Dessa forma, acredita-se que as ações tomadas nesse esforço inicial têm a capacidade de responder às forças destacadas por Lotta e Vaz (2010), quais sejam: otimização no uso de recursos públicos; ampliação da oferta de serviços públicos e geração de novos canais por transparência e participação social.

Quadro 1 – Instituições parceiras do Programa

Instituições Parceiras do BRASIL+20				
Governo Federal	Bancos Federais	Organizações Não Governamentais	Organizações Internacionais	Conselhos Profissionais
Ministério do Meio Ambiente	Banco do Brasil	Programa Cidades Sustentáveis	United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT)	Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea)
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	Caixa Econômica Federal	Agenda Pública	Governos Locais pela Sustentabilidade (ICLEI)	Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU/BR)
Ministério da Saúde		Instituto Ethos	World Wide Fund for Nature (WWF)	
Ministério da Educação		Instituto Pólis	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH	
Ministério da Integração Nacional		Frente Nacional de Prefeitos		
Ministério das Cidades				
Ministério de Minas e Energia				
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão				
Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz)				
Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT)				
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)				

Fonte: Elaboração própria

A complexa estrutura de gestão do BRASIL+20, com a participação de uma quantidade considerável de atores que historicamente não possuem objetivos alinhados, demandará um intenso processo de coordenação governamental. A organização das instituições na governança do Programa teve como um de seus objetivos reduzir possíveis redundâncias nas ações e utilizar relações já existentes com os demais entes federados como forma de construir apoio e otimizar a implementação do Programa (Peters, 1998; O' Toole Jr., 2010). Especificamente Peters (1998) ainda destaca alguns métodos para alcançar coordenação e dentre eles a utilização de uma agência central, que seria parte da estratégia utilizada pela equipe de elaboração do BRASIL+20 ao incorporar o MPOG ao arranjo, acrescido ao desejo de ter a participação da Casa Civil, e o uso de conselhos, que é a estrutura prevista para reunir tanto representantes governamentais como não governamentais para discussão e implementação do Programa. Acredita-se que, dessa forma, é conferida mais robustez à estrutura de gestão e, portanto, os desafios seriam melhor enfrentados.

Contemplando atores públicos e privados, o arranjo institucional do BRASIL+20 constitui-se como híbrido, e neste caso, o Estado atua como centro estratégico, ainda que preservando a autonomia dos demais atores (Fiani, 2014). Caberia ao Estado, nesse contexto, estimular a cooperação entre os demais, com vistas à promoção do desenvolvimento sustentável, no caso específico do Programa.

Das categorias de instrumentos de gestão intergovernamental destacados por Radin (2010) observa-se que muitos estão contemplados no BRASIL+20. Na categoria estrutural as estratégias indicadas como a coordenação, com a promoção de integração entre as unidades envolvidas; e, a regulação e supervisão, com a supervisão do governo federal sobre os entes subnacionais, são mecanismos presentes no Programa com a utilização de conselhos e coordenações. A categoria programática indica mecanismos como as parcerias que constituem uma estratégia muito utilizada para execução das ações do Programa por intermédio da assinatura de termos de cooperação técnica que não envolvem obrigatoriamente a disponibilização de recursos entre as partes. Já a categoria pesquisa e construção de capacidade tem como instrumento a construção de capacidade que no BRASIL+20 é foco de 2 dos seus 4 eixos estruturantes, desenvolvendo capacidades

nos níveis estadual e municipal. Por último, na categoria de instrumentos comportamentais das relações governamentais pode-se apontar a gestão de conflitos como o instrumento a ser desenvolvido no âmbito do Programa pela miríade de instituições com interesses variados envolvidos na proposta de Programa. Assim sendo, é interessante observar que a elaboração do Programa contemplou diversos mecanismos que auxiliam no enfrentamento dos desafios vinculados à execução descentralizada de um programa nacional.

Ainda na discussão sobre coordenação, Gontijo (2012) destaca a rede informal como um dos mecanismos voltados à promoção de ação concertada. O estágio da articulação do BRASIL+20 nesse processo de elaboração e concertação da proposta do Programa conta com uma rede informal de atores que se reúnem periodicamente para conhecer os atuais desdobramentos e definir novos caminhos do Programa. Futuramente, o Programa contará com o estabelecimento de colegiados formalmente instituídos e espera-se que as boas relações já estabelecidas entre os atores na rede informal contribuam bastante para o bom desempenho do arranjo formal.

Para composição da estrutura de governança do Programa, estão previstos formatos, como Conselho, secretaria executiva, etc., mas não estão claramente definidos os papéis de cada estrutura, frequência de reuniões, esfera de competência das decisões, os atores representados em cada uma, entre outras especificidades. Isso ainda é uma ausência na descrição do BRASIL+20. Essa ausência deve-se basicamente ao estágio de elaboração da proposta, no entanto faz-se necessário desenvolver essa descrição sob pena de não executar corretamente as ações de articulação pretendidas, sobrepondo atividades e competências.

No caso da Secretaria Executiva, que é uma estrutura chave na governança, prevê-se que seja conduzida por um ator não governamental de modo a contornar possíveis interrupções eleitorais. As funções usualmente atribuídas a essa estrutura seriam o apoio técnico, administrativo e financeiro necessários à operacionalização do Programa; e consolidar o monitoramento da implementação como forma de subsidiar a tomada de decisão das demais instâncias. Dessa forma, acredita-se que tais funções poderiam ser executadas por um ente não governamental. No entanto, deve-se atentar para possíveis desafios relacionados à autonomia da secretaria,

visto que para manter o alinhamento entre as metas do Programa e os objetivos do governo ao utilizar um representante não governamental é importante que este apenas execute as atividades demandadas pelas deliberações dos colegiados relacionados à gestão do Programa, onde serão equalizadas as tensões entre os diversos grupos representados.

Uma questão relevante em programas de execução descentralizada é a coordenação vertical. Considerando que o Programa BRASIL+20 não possui mecanismos de vinculação orçamentária tampouco obrigatoriedade de adesão, visto que é um Programa de livre participação, um grande desafio será organizar o mecanismo de coordenação entre as esferas, que promova a mobilização satisfatória de atores, para que seja viabilizada a implementação da proposta junto aos entes federados, conforme preconizado por Bichir (2012).

Dentre os desafios mencionados por Abrúcio (2011), pode-se destacar que no âmbito do BRASIL+20 estão previstas estratégias para contornar tais problemas em potencial. A dificuldade dos governos locais em prover os serviços está muito relacionada com a baixa capacidade institucional destes e tal situação é foco de atuação do Programa com a oferta de capacitação. A estratégia de reconhecimento da realidade local, utilizada pelo Programa, também consiste em mecanismo para reduzir a centralização excessiva e a relação de subserviência estabelecida, por vezes, entre os entes. Espera-se que uma vez conhecedores de seu contexto e suas reais demandas com um controle social mais atuante fique mais claro direcionar seu pleito às demais esferas, estabelecendo uma relação mais equilibrada, tendendo à cooperação e não à subordinação.

Até mesmo programas com destacada vontade política para sua implementação, como é o caso do PBF analisado por Silva (2013), demandam uma considerável reorganização institucional para dar concretude às ações propostas. O BRASIL+20 possui como característica a intersetorialidade que é uma marca também do PBF. Nesse sentido, as lições aprendidas no PBF como utilização de carreiras horizontais e criação de órgãos podem ser estratégias adicionais para promover coordenação entre os atores e, ainda não estão previstas no âmbito do BRASIL+20.

Algumas estratégias podem ser consideradas como diferenciais do BRASIL+20 e marcam fortemente sua implementação e governança. O foco na

informação, publicizando os atos e executando atividades formativas; o engajamento de atores governamentais e não governamentais, utilizando suas próprias ações já em andamento como elemento de convergência entre as instituições; o fortalecimento do controle social, especialmente nos âmbitos subnacionais; e a utilização de diversos mecanismos de coordenação horizontal e vertical, são ações presentes na descrição do Programa e, de maneira interessante, compõem todas as soluções apontadas em SAE (2009) para superar os problemas de governança na composição de uma Agenda Nacional de Gestão Pública com foco na modernização e democratização do Estado brasileiro.

Outro diferencial do Programa é seu prazo de execução que prevê ciclos de implementação junto aos entes por 20 anos, por acreditar que esse prazo permite que sejam induzidas alterações significativas nas gestões locais visando a promoção do desenvolvimento sustentável. Assim, o Programa focaliza no planejamento de médio longo prazo e na construção de capacidades na gestão local como estratégias para contornar os desafios encontrados na execução de uma política multissetorial implementada em um cenário interorganizacional, utilizando-se de mecanismos citados pelos autores destacados.

Dessa forma, os autores relacionados corroboram as premissas da pesquisa sobre a importância do arranjo institucional e da utilização de mecanismos de coordenação horizontal e vertical para implementação de políticas, cujo foco seja uma atuação multissetorial e interfederativa. Acrescido a esse fato, alguns autores destacam a importância da construção de capacidades para adequada implementação das políticas o que é muito interessante e já fortemente presente no escopo do Programa BRASIL+20.

Conclusão

O BRASIL+20: Programa Nacional por Municípios Sustentáveis é uma proposta governamental inovadora de caráter multissetorial e interfederativo que pretende contribuir para o desenvolvimento gradativo de um novo paradigma de qualidade de vida e crescimento nos municípios brasileiros.

Os desafios da proposta residem em tratar da temática sustentabilidade, que demanda uma abordagem multissetorial, e sua execução descentralizada, que exige

articulação junto aos entes federados. Dessa forma, ambos os aspectos convergem para utilização de mecanismos de coordenação governamental tanto horizontais como verticais no arranjo institucional proposto para o Programa, que ainda está em fase de elaboração.

O arranjo proposto para o BRASIL+20 prevê ampliar o controle social, facilitar o engajamento de atores públicos e privados à proposta, facilitar a promoção de coordenação e a difusão de informações sobre o Programa para a sociedade. Para tal foram criadas diversas instâncias nos diferentes níveis de governo que comportariam tais funções.

A análise da estrutura de arranjo proposta à luz da literatura apontou a utilização de diversos mecanismos de coordenação adequados ao caso, como a construção de capacidades, constituição de rede informal, a adição de órgãos centrais de planejamento ao arranjo, o compartilhamento de informações, entre outros. Esses mecanismos conferem robustez ao arranjo e facilitariam o enfrentamento aos prováveis desafios de implementação do Programa.

Especialmente, a construção de capacidades é um aspecto considerado como chave para muitos autores e o BRASIL+20 utiliza fortemente esse componente em sua estrutura, além de algumas inovações consideráveis no tratamento da temática da sustentabilidade nesse contexto de ensino e aprendizagem.

Ainda assim, existem algumas lacunas que precisam ser supridas de modo a otimizar o processo de implementação do Programa. Dentre elas, fica clara a necessidade de definir melhor os papéis das instâncias de governança do Programa, sejam elas secretaria executiva, comitê gestor, coordenação política ou coordenações regionais. Essa definição deve esclarecer a atribuição de competências, a representação adequada, frequência de reuniões, entre outros aspectos de ordem prática. Tal definição pode facilitar também a atuação dos parceiros na proposta, visto que confere mais clareza aos papéis a serem desempenhados no arranjo.

Também utilizando exemplos de políticas multissetoriais e interfederativas em execução, como o Programa Bolsa Família, pode ser sugerida a incorporação das carreiras horizontais à estrutura e uma possível criação de órgão específico para tratar do BRASIL+20, no entanto tais soluções demandariam forte posicionamento político a respeito da prioridade do Programa na agenda governamental.

Em suma, o caráter inovador do BRASIL+20: Programa Nacional por Municípios Sustentáveis reside não apenas na forma de tratar a questão da sustentabilidade nos governos locais como também encontra solidez em seu arranjo institucional e os mecanismos de coordenação propostos para sua execução.

Referências bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz. Três agendas, seus resultados e um desafio: balanço recente da administração pública federal brasileira. In: **Desigualdade & Diversidade – Dossiê Especial**. Rio de Janeiro: Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio, 2011, pp. 119-142.

ARRETCHE, Martha. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas: Coletânea**, Volume 1. Brasília, ENAP, 2006. Disponível em: http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2866. Acesso em: 14 mai. 2014.

BICHIR, Renata M. Os mecanismos de coordenação federal do Programa Bolsa Família. In: **Anais do 8º. Encontro da ABCP - AT05 Estado e Políticas Públicas**, Gramado, 2012.

BRUNDTLAND, Gro Harlem. **Nosso futuro comum**, 1987. Disponível em: <http://www.onu.org.br/a-onu-em-acao/a-onu-e-o-meio-ambiente/>. Acesso em: 15 mai. 2014.

FIANI, Ronaldo. Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho (Ed.) **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014. pp. 57–81.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: _____. **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014. pp. 15-28.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho. **Arranjos Institucionais de Políticas Críticas para o Desenvolvimento: nota de pesquisa**. Boletim de Análise Político-Institucional do Ipea, V. 3, 2013.

GONTIJO, José G.L. Coordenação, cooperação e políticas públicas: organizando percepções e conceitos sobre um tema caro à implementação. In: FARIA, Carlos A. **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012. pp.82-122

LOTTA, Gabriela; VAZ, José Carlos. A contribuição dos Arranjos institucionais complexos para a efetividade das políticas públicas no Brasil. In: **Anais do XVII Congresso del CLAD**, Cartagena, 2012.

O'TOOLE Jr., Laurence. Relações interorganizacionais no processo de implementação. In: Peters, G.; Pierre, J. (Orgs.) **Administração Pública: coletânea**. Brasília: ENAP, 2010. pp.229-248.

PETERS, Guy B. **Managing Horizontal Government: the politics of coordination Research Paper no.21**. Canadian Center for Management Development. January. 1998. Disponível em: <http://publications.gc.ca/collections/Collection/SC94-61-21-1998E.pdf>

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. A pressa é inimiga da participação (e do controle)? Uma análise comparativa da implementação de programas estratégicos do governo federal. In: **Anais do 37º Encontro Anual da ANPOCS**, Águas de Lindóia, 2013.

RADIN, Beryl. Os instrumentos da gestão intergovernamental In: Peters, G.; Pierre, J. (Orgs.) **Administração Pública: coletânea**. Brasília: ENAP, 2010. pp.597-618.

SAE. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. **Agenda Nacional de Gestão Pública**. Brasília, 2009.

SILVA, Lucas Ambrózio Lopes da. **A construção federal da intersetorialidade na política de desenvolvimento social brasileira : o caso do programa bolsa família**. 2013. 143 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos. 2013.

(Currículo resumido do autor)

Yriz Soares da Silva

Titulação. Licenciada em Ciências Biológicas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2002). Especialista em Gerenciamento de Recursos Hídricos pela Universidade Federal de Minas Gerais (2010). No período de 2009 a 2011 esteve à frente da Seção de Preservação e Conservação Ambiental na Secretaria de Obras e Meio Ambiente na Prefeitura de Conselheiro Lafaiete (MG). Entre 2012-2013 atuou na Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano no Ministério do Meio Ambiente. No período de 2013-2014 na Secretaria Executiva e, posteriormente, na Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental no mesmo ministério. Atualmente, encontra-se no Serviço Florestal Brasileiro. Desenvolve suas atividades na área de manejo florestal, capacitação e articulação institucional.

Cargo. Analista Ambiental no Serviço Florestal Brasileiro.

Contato. Yriz.silva@florestal.gov.br / yrizsoares@gmail.com Telefone (84) 3222-2142 / 3222-2111 / 3611-3651