

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - ENAP

Especialização em Gestão de Políticas Públicas de Proteção e Desenvolvimento Social -

2ª Edição

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL E SUA
CONTRIBUIÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIAL: INTERLOCUÇÃO,
COOPERAÇÃO E COORDENAÇÃO.**

Curso: Especialização em Gestão de Políticas Públicas de Proteção e Desenvolvimento Social

- 2ª Edição

Professor Orientador: Alexandre de Ávila Gomide

Professor Examinador: Roberto Rocha Coelho Pires

Aluno: Ricardo Dias Ramagem

Brasília, novembro de 2013

RICARDO DIAS RAMAGEM

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL E SUA
CONTRIBUIÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIAL: INTERLOCUÇÃO,
COOPERAÇÃO E COORDENAÇÃO.**

Monografia apresentada à Coordenação Geral de Especialização da Escola Nacional de Administração Pública, como requisito parcial para obtenção do Título de Especialista em Gestão de Políticas Públicas de Proteção e Desenvolvimento Social.

Orientador: Alexandre de Ávila Gomide

Brasília, novembro de 2013

RICARDO DIAS RAMAGEM

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL E SUA
CONTRIBUIÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIAL: INTERLOCUÇÃO,
COOPERAÇÃO E COORDENAÇÃO.**

Monografia apresentada à Coordenação Geral de Especialização da Escola Nacional de Administração Pública, como requisito parcial para obtenção do Título de Especialista em Gestão de Políticas Públicas de Proteção e Desenvolvimento Social.

Orientador: Alexandre de Ávila Gomide

Banca Examinadora

Professor Orientador: Alexandre de Ávila Gomide

Professor Examinador: Roberto Rocha Coelho Pires

Brasília, novembro de 2013

AGRADECIMENTOS

Inicialmente agradeço a oportunidade oferecida pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) pela oferta deste Curso de Especialização em Gestão de Políticas Públicas de Proteção e Desenvolvimento Social. Tarefa na qual contou com a infraestrutura e expertise da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) pelo conforto da estrutura de ensino e pela qualidade presente a este processo de qualificação. Em relação ao MDS tal agradecimento torna-se justo na pessoa do Secretário Paulo Januzzi e seus colaboradores. Pela ENAP cito em especial a equipe da Coordenação Geral de Especialização da Diretoria de Formação Profissional, Maria Stela Reis, Cíntia Ebner Melchiori, Luciana Günther, Izabel Morbeck, Eliane dos Santos Luz, Maria de Fátima Bezerra, Nara Nunes e todos os funcionários da ENAP.

A todos os professores, meu agradecimento por compartilhar seus conhecimentos e experiências. Ao professor Alexandre Gomide meu agradecimento especial pela orientação e valiosas sugestões para a elaboração do trabalho aqui exposto. Também agradeço especialmente ao professor Roberto Pires pela leitura atenta, críticas e importantes sugestões para o aperfeiçoamento do trabalho. Minha gratidão se estende aos professores Evilásio Salvador e Henrique Savonitti pelas contribuições no início do processo de qualificação da monografia.

Aos colegas de sala, meu muito obrigado pela agradável convivência, além de compartilhar suas experiências profissionais e pessoais que sempre enriqueceram as aulas, tornando mais interessantes a aplicação dos conhecimentos adquiridos.

Aos dirigentes da Secretaria Executiva do Ministério da Integração Nacional, por ocasião do curso, Alexandre Navarro, Natália Gedanken e Amarildo Baesso, meus agradecimentos pelo apoio e compreensão, além de discussões pertinentes ao tema. Assim como aos colegas Walber Santana Santos e João Francisco Araújo pela gentileza e contribuição com importantes informações.

E por fim, agradeço, sobretudo, aos meus familiares, sempre fundamentais na minha vida, meu pai Alberto, in memoriam, minha mãe Lilia Marlene, por tudo que me deram, e a Alice, Rodrigo e Gisele, fontes de amor, alegria e futuro.

RESUMO

O Brasil é um país de dimensão continental com expressiva diversidade natural, econômica, social e cultural, e graves desigualdades sociais e regionais. Nos últimos anos tem se tornado cada vez mais evidente a necessidade de atenção para a análise de mecanismos de coordenação intragovernamental (intersetorial) e intergovernamental (federativa) para a implementação de políticas públicas que contribuam para o desenvolvimento. Não menos importante é a necessidade de diálogo entre Políticas Sociais e Políticas Regionais em um país tão desigual como o Brasil. A desigualdade social é agravada pelas grandes diferenças regionais.

Este trabalho procurou abordar a questão da coordenação no caso de um programa que atua na interface da Política Regional, conduzida pelo Ministério da Integração Nacional (MI) e da Política Social, conduzida pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). No caso em referência o Programa Água para Todos, no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria.

Uma política com base territorial, como uma política de desenvolvimento regional, que leve em consideração as demandas específicas de cada território e auxilie na coordenação da ação dos ministérios setoriais, aumentaria a eficácia das políticas sociais. É importante que as políticas setoriais federais adotem a dimensão territorial.

A coordenação para se considerar a ação territorial nas políticas setoriais pode constituir uma importante interface entre a política regional e a política social. No caso específico a discussão sobre territorialização das ações, sobretudo do planejamento sobre a localização articulada das instalações dos equipamentos de oferta de água e a proposição e execução de um sistema integrado de manejo de oferta de água para o meio rural do semiárido nordestino seriam pontos fundamentais para o debate.

Palavras chave: desenvolvimento social, desenvolvimento regional, coordenação inter e intragovernamental.

ABSTRACT

Brazil is a country of continental dimensions with significant natural diversity, economic, social and cultural, and severe social and regional inequalities. In recent years it has become increasingly evident the need for attention to the analysis of intra-governmental coordination mechanisms (intersectoral) and intergovernmental (federal) for the implementation of public policies that contribute to development. No less important is the need for dialogue between Social Policy and Regional Policies in a country as unequal as Brazil. Social inequality is exacerbated by large regional differences.

This study sought to address the issue of coordination in the case of a program that operates at the interface of Regional Policy, conducted by the Ministry of National Integration (MI) and Social Policy, conducted by the Ministry of Social Development and Fight against Hunger (MDS). In the event references the “Programa Água para Todos” (Water for All Program), under the Plan Brazil without Poverty.

A policy with a territorial basis, as a regional development policy that takes into account the specific demands of each territory and assist in coordinating the activities of ministries, increase the effectiveness of social policies. It is important that the federal sector policies adopt the territorial dimension.

Coordination to consider territorial action in sectorial policies can be an important interface between regional policy and social policy. In the specific case of the discussion on territorial actions , especially planning hinged on the location of facilities of water supply equipment and proposing and implementing an integrated management of water supply for the rural areas of the semiarid northeast would be key points for debate .

Keywords: social development, regional development, inter and intra-governmental coordination.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Fluxograma dos Eixos de Atuação do BSM

Figura 2: Fluxograma da Coordenação Interministerial no Plano Brasil Sem Miséria

Figura 3: Representação gráfica de Cisterna de Consumo

Figura 4: Representação gráfica de Cisterna de Produção

Figura 5: Foto de casal de agricultores que receberá cisterna – local demarcado para instalação

Figura 6: Foto de instalação de cisterna – uso de mão-de-obra local

Figura 7: Foto de família com cisterna instalada

Figura 8: Foto de cisterna de polietileno instalada pelo MI/CODEVASF no município de Estrela, Alagoas.

Figura 9: Fluxograma da Coordenação Interministerial no Programa Água para Todos

LISTA DE TABELAS

TABELA 1: Execução Orçamentária, Financeira e Física do Programa Água para Todos, de 2011 até setembro de 2013, no estado de Alagoas, pelos instituições parceiras, por tipo de equipamento. Fonte: MI, setembro 2013.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADA – Agência de Desenvolvimento da Amazônia

Adene – Agência de Desenvolvimento do Nordeste

ANA - Agência Nacional de Águas

APT – Programa Água para Todos

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BSM - Plano Brasil Sem Miséria

CadÚNICO - Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal

CC/PR – Casa Civil da Presidência da República

CODEVASF/MI – Companhia do Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba

CONTAG - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura

Consad – Territórios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local

CPDR - Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional

DNOCS/MI - Departamento Nacional de Obras Contra as Secas

FBB – Fundação Banco do Brasil

FETRAF - Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar

FNDR – Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional

Funasa/MS - Fundação Nacional de Saúde

GT/APL – Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais

MCidades – Ministério das Cidades

MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MEC – Ministério da Educação

MF – Ministério da Fazenda

MI – Ministério da Integração Nacional

MMA – Ministério do Meio Ambiente

MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

MS – Ministério da Saúde

MTE – Ministério do Trabalho e Emprego

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PBF – Programa Bolsa-Família

PDR/BNDES – Programa de Dinamização Regional

PNDR – Política Nacional de Desenvolvimento Regional

PNSAN - Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

PPA – Plano Plurianual

Promeso – Programa de Desenvolvimento de Espaços Sub-regionais

PTC – Programa Territórios da Cidadania

SESEP/MDS – Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

SESAN/MDS – Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

SDR/MI – Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional

SG - Secretaria-Geral da Presidência da República

SUDAM/MI – Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia

SUDECO/MI – Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste

SUDENE/MI – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
2. METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS DE PESQUISA.....	14
3. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	17
3.1. FEDERALISMO NO BRASIL E DESIGUALDADES TERRITORIAIS	17
3.2. COORDENAÇÃO INTER E INTRAGOVERNAMENTAL.....	19
3.3. CONTEXTUALIZAÇÃO DA POLÍTICA REGIONAL E ASPECTOS DA COORDENAÇÃO.....	26
3.4. PLANO BRASIL SEM MISÉRIA E ASPECTOS DA COORDENAÇÃO.....	30
3.5. PROGRAMA ÁGUA PARA TODOS NO CONTEXTO DO BSM.....	33
3.5.1 Antecedentes – O Programa Um Milhão de Cisternas – PIMC.....	33
3.5.2 Cisternas, Barreiros e Sistemas Coletivos.....	36
3.5.3 Atuação dos Órgãos.....	38
3.5.4 Decreto nº 7535 de 2011.....	44
4. DISCUSSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	46
4.1. DISCUSSÃO.....	46
4.2. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	51
5. REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA.....	53

1 - INTRODUÇÃO

O presente trabalho de monografia se origina ao se constatar a importância de analisar os mecanismos efetivos de coordenação intersetorial e intergovernamental, necessários para contribuir para a implementação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento regional de forma sinérgica às ações de promoção do desenvolvimento social, no âmbito federal, estadual e local.

Nos últimos anos tem se tornado cada vez mais evidente a necessidade de atenção para a análise de mecanismos de coordenação intragovernamental (intersectorial) e intergovernamental (federativa) para a implementação de políticas públicas que contribuam para o desenvolvimento. Não menos importante é a necessidade de diálogo entre Políticas Sociais e Políticas Regionais em um país tão desigual como o Brasil. A desigualdade social é agravada pelas grandes diferenças regionais.

A ação fragmentada e descoordenada gera descrédito para o processo de descentralização e gestão de programas de desenvolvimento. Estes programas, para sua efetividade, necessariamente devem envolver coordenação e articulação intragovernamental e intergovernamental. No primeiro caso, elas ocorrem por meio de políticas baseadas na conjunção de esforços, conhecimentos e recursos de diversos órgãos de um mesmo nível de governo, também se caracterizando como uma relação intersectorial. O segundo caso implica a coordenação entre instituições de governos distintos, de igual ou diferente nível, envolvendo entes da federação.

A Política social no Brasil obteve grandes avanços nos últimos anos. Novos programas e o aperfeiçoamento de mecanismos de transferência de recursos contribuíram de forma decisiva para isto. No entanto o mesmo não ocorreu com a Política regional. Poderiam ser analisados vários fatores, porém neste trabalho pretende-se dar ênfase na questão dos mecanismos de coordenação necessários para contribuir para a implementação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento regional de forma convergente com o desenvolvimento social, de maneira a se obter maior sinergia e efetividade nos resultados. Nos últimos anos, os programas de desenvolvimento regional tem esbarrado na falta de articulação entre eles, na pulverização de recursos, nos instrumentos insuficientes, na falta de prioridades e, sobretudo, na baixa capacidade institucional para a implementação de ações no âmbito federal, estadual e municipal.

Este trabalho procura abordar a questão da coordenação no caso de um programa que atua na interface da Política Regional, conduzida pelo Ministério da Integração Nacional (MI) e da Política Social, conduzida pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). No caso em referência o Programa Água para Todos, no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria.

As dificuldades e desafios para a construção de convergência entre as políticas regionais e as políticas sociais no Brasil se constituem no principal problema de pesquisa a ser abordado no presente trabalho de monografia. De maneira mais específica poderíamos considerar na avaliação se a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR, ou melhor, se o conjunto de ações de promoção do desenvolvimento regional no âmbito de atuação do Ministério da Integração Nacional - MI pode contribuir ou não para o Plano Brasil Sem Miséria - BSM, principal “ação” da política social no momento, e de que maneira.

Algumas das hipóteses para o problema podem ser: a) a insuficiência dos mecanismos de coordenação intersetorial e intergovernamental das ações de governo para promoção do desenvolvimento regional; b) A fragilidade das instituições responsáveis pela promoção do desenvolvimento regional; c) A fragilidade dos atuais instrumentos utilizados para a promoção do desenvolvimento regional no âmbito de atuação do Ministério da Integração Nacional; d) A falta de amparo na atual Agenda Política Nacional, de forma efetiva e duradoura, de uma Política Regional explícita.

Ou poderíamos formular melhor a hipótese da seguinte maneira: as possíveis dificuldades de convergência entre as políticas de desenvolvimento regional com as de desenvolvimento social ocorrem em função da possível insuficiência de mecanismos de coordenação intersetorial e intergovernamental e da fragilidade dos instrumentos utilizados pelas políticas regionais que por sua vez é agravada de forma decisiva pela fragilidade das instituições ou organizações (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE, Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM, etc). Isto é agravado também por questões de escala e fragmentação em diversos órgãos que não possuem políticas sistêmicas e instrumentos de coordenação nos três níveis de governo prejudicando a própria articulação intersetorial.

O objeto de pesquisa consiste em analisar os mecanismos de coordenação intersetorial e intergovernamental no âmbito das políticas de desenvolvimento regional, como importante

fator para a convergência com as políticas sociais, mais especificamente com o Plano Brasil Sem Miséria (BSM). Ao longo desta análise não se pode desconsiderar, naturalmente, a questão das instituições e dos instrumentos da política regional.

O trabalho, além desta introdução, está estruturado em mais quatro capítulos, incluindo a referencia bibliográfica no final. O capítulo ou item dois trata da discussão sobre a metodologia e procedimentos de pesquisa utilizados neste trabalho. Procura-se delimitar o problema de pesquisa, objeto de estudo, a hipótese de trabalho a ser testada, além do método e das fontes primárias e secundárias utilizadas.

O capítulo três, fundamentação teórica, aborda aspectos importantes para a compreensão e discussão do trabalho, como o federalismo no Brasil e desigualdades territoriais; a coordenação inter e intragovernamental; a contextualização da política regional e aspectos da coordenação; Plano Brasil sem Miséria (BSM) e aspectos da coordenação e o Programa Água para Todos no contexto do BSM. Neste último subitem são apresentados detalhes do programa para melhor compreensão da complexidade e dimensões envolvidas na implementação e nos aspectos da coordenação das ações.

Por fim, na parte referente à discussão e considerações finais, sem pretensões de esgotar o tema, são brevemente debatidas as questões e também os desafios enfrentados para o funcionamento de mecanismos de coordenação que procurem a melhor interlocução e sinergia entre políticas públicas de enfrentamento das desigualdades regionais e sociais tendo como foco este programa de oferta de água.

2 - METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS DE PESQUISA

Na medida em que considerarmos que o problema de pesquisa consiste na (análise das) dificuldades e desafios para a construção de sinergia entre as políticas de Desenvolvimento Regional e as ações de promoção do desenvolvimento social (Plano Brasil Sem Miséria) por meio da articulação intersetorial entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS e o Ministério da Integração Nacional - MI, que o objeto de pesquisa trata das questões concernentes aos mecanismos de coordenação, é necessário, em termos metodológicos, realizar o trabalho na perspectiva de: a) identificar situações nas quais essa sinergia não acontece - mas deveria acontecer; b) mostrar as causas desses problemas, relacionados às capacidades institucionais e, sobretudo, de coordenação e c) identificar e analisar os mecanismos de coordenação existentes.

Desta forma deve-se trabalhar na questão metodológica e na coleta de dados para comprovar a seguinte hipótese, que merece ser testada: Ocorrem problemas de convergência entre as políticas de desenvolvimento regional com as de desenvolvimento social em função dos mecanismos de coordenação intersetorial e intergovernamental e dos instrumentos utilizados pelas políticas regionais que por sua vez são influenciados pelo funcionamento das instituições (SUDENE, SUDAM, etc.). Neste contexto vale analisar os atuais mecanismos de coordenação e interlocução existentes no âmbito do Ministério da Integração Nacional, como também aqueles existentes entre a PNDR (MI) e o BSM (MDS), ou seja, também os que envolvem o programa Água para Todos.

Além do debate teórico que incorpora categorias diversas da ciência política, da administração pública, das políticas públicas e da economia, o estudo deverá debruçar-se sobre fontes primárias (entrevistas) e secundárias, utilizando bases de dados das diferentes agências governamentais, com a finalidade de levantar informações. Portanto, deve-se considerar como fonte de dados a análise documental e entrevistas.

Segundo Manzini (2004) existem três tipos de entrevistas: estruturada, semi-estruturada e não-estruturada. Entende-se por entrevista estruturada aquela que contém perguntas fechadas, semelhantes a formulários, sem apresentar flexibilidade; semiestruturada a direcionada por um roteiro previamente elaborado, composto geralmente por questões abertas; não-estruturada aquela que oferece ampla liberdade na formulação de perguntas e na intervenção da fala do entrevistado.

Um dos modelos mais utilizado é o da entrevista semi-estruturada, guiada pelo roteiro de questões, o qual permite uma organização flexível e ampliação dos questionamentos à medida que as informações vão sendo fornecidas pelo entrevistado.

Na análise é importante considerar o contexto e a interação entre atores, instituições e políticas públicas, supondo que as instituições afetam o comportamento dos atores e resultados das políticas. Esta dimensão pode ser considerada pela análise sobre como os atores mobilizam as instituições em torno de uma política pública em cada contexto histórico, além de observar como o federalismo e a intersetorialidade se inserem neste contexto. Para isso é importante utilizar os procedimentos da pesquisa qualitativa, iniciando com o levantamento da literatura sobre a implementação de políticas públicas em contextos federativos e de articulação intragovernamental, passando à coleta de dados, utilizando fontes primárias e secundárias. Como fontes secundárias deve-se utilizar documentos como: normas legais (Leis, Decretos, Portarias); estudos, pesquisas, avaliações; fontes jornalísticas; análises de documentos técnicos e de reuniões realizadas. Deve-se utilizar entrevistas (fontes primárias) para complementar o levantamento bibliográfico e a análise de documentos, de modo a esclarecer questões relacionadas ao movimento dos atores, instituições e mecanismos de coordenação na trajetória das ações governamentais aqui tratadas. Os entrevistados são técnicos do Ministério da Integração Nacional - MI, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS e do Ministério do Meio Ambiente – MMA, diretamente envolvidos com o tema.

As entrevistas devem ser de caráter semi-estruturado que permitam o estabelecimento de um roteiro de perguntas, mas que possibilitem certo grau de liberdade para os entrevistados. O roteiro consiste em 05 (cinco) perguntas:

1. Quais são os mecanismos de coordenação utilizados pelo Plano Brasil Sem Miséria que tenham relação com o programa Água para Todos e como funcionam de fato?
2. Quais são os mecanismos específicos de coordenação utilizados pelo programa Água para Todos, e como funcionam de fato?
3. Quais são os mecanismos de coordenação utilizados pelo MDS para o programa água para todos (cisternas) e como funcionam de fato? Quais são os demais mecanismos internos de interlocução e de coordenação no âmbito do MDS que contribuem para a execução do programa Água para Todos e como funcionam de fato?

4. Quais são os mecanismos de coordenação utilizados pelo MI para o programa Água para Todos e como funcionam de fato? Quais são os demais mecanismos internos de interlocução e de coordenação no âmbito do MI que contribuem para a execução do programa Água para Todos e como funcionam de fato?
5. Como se dá a articulação federativa (com os estados) no âmbito de cada Ministério (MDS e MI), em cada atuação dentro do programa (Água para Todos / Cisternas) e o papel das organizações no caso do MI?

O interesse não deve se limitar à identificação dessas ideias, pois se estende à melhor compreensão de sua transformação em políticas públicas específicas sob a chancela de determinadas coalizões de apoio, explicitando assim a interação entre as dimensões política e técnica. Considerando ainda que a ação governamental não é implementada por estruturas neutras, a burocracia é outra categoria que deve ser considerada, em consonância com os pressupostos teóricos institucionalistas sobre a natureza do Estado e sua relevância como categoria analítica. Deve-se colocar em pauta seu comportamento como ator dotado de dinâmica própria, portanto capaz de influenciar a formulação e a reformulação das políticas públicas. Vale considerar também o amplo leque de ações de recorte territorial, executados pelo governo federal no período recente.

Problema de pesquisa e objeto de estudo

Para o projeto de pesquisa será necessário analisar alguns aspectos, em maior ou menor profundidade:

1. O federalismo e a questão federativa, como pano de fundo para a coordenação intragovernamental (intersectorial) e intergovernamental (federativa) para a implementação de políticas públicas que contribuam para o desenvolvimento social e regional no Brasil;
2. Análise dos mecanismos de coordenação/negociação inter e intragovernamental e de articulação internos ao Ministério da Integração Nacional e aqueles existentes entre a PNDR e o BSM (especificamente no Programa Água para Todos). Verificar necessidades (lacunas) de maior interlocução e complementariedade entre estas Políticas (ou ações de governo), de forma a contribuir de maneira mais efetiva para a superação das desigualdades e a erradicação da miséria no país;

3. O histórico e a fragilidade institucional dos órgãos responsáveis pelas políticas e programas de desenvolvimento regional no Brasil.

Poderíamos resumir os principais aspectos da metodologia do trabalho da seguinte forma:

- Problema: Convergência entre as políticas/programas sociais (MDS) e políticas/programas regionais (MI);
- Objeto Teórico: Mecanismos de coordenação intra e intergovernamentais;
- Objeto Empírico: Programa Água para Todos;
- Hipótese: Dificuldades dos mecanismos e fragilidade dos instrumentos e organizações;
- Método: Avaliação da prática de coordenação do Programa Água para Todos, que atua na interface da Política Regional, conduzida pelo Ministério da Integração Nacional (MI) e da Política Social, conduzida pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). No âmbito do Plano Brasil Sem Miséria.
- Fonte de Dados Primários: Entrevistas com os técnicos envolvidos;
- Fonte de Dados Secundários: Análise de documentos e legislação.

3 - FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

3.1 - Federalismo no Brasil e as desigualdades territoriais

Em um país de grandes dimensões e desigualdades como o Brasil vale considerar que a trajetória do federalismo é pautada por tensões e conflitos, avanços e retrocessos, entre um modelo de Estado centralizado, da unidade e da integração nacional e, um modelo descentralizado, da autonomia e da diversificação regional. Diversos ciclos ou etapas históricas podem ser caracterizados desde a Proclamação da República Federativa, em 1889, tendendo mais ou menos para um dos dois polos. A estruturação de um federalismo mais equilibrado não é uma meta importante somente para o Brasil, mas em todos os países federativos do mundo. Aqui, porém, essa tensão assume características específicas em face, principalmente, das graves desigualdades sociais e regionais existentes no país. (Lassance, 2012).

O texto constitucional de 1988, ao definir que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, inovou no desenho federativo do Estado brasileiro. Sem similar na experiência internacional, a Constituição consagrou um desenho de Federação trina, dando aos municípios status de entes da Federação semelhante ao dos estados e da União. Essa definição constitucional foi acompanhada de descentralização fiscal e de políticas públicas sem precedente na história do país. (Brasil, 2007).

Países tornam-se federação por vários motivos. Segundo Rui Affonso (1995) eles ocorrem ou porque resultam historicamente da desagregação de um império e que, de alguma forma, ainda querem manter uma certa unidade, ou, pelo contrário, foram constituídos por estados, colônias ou províncias que se uniram, se federaram, mas, por conta de diferenças étnicas, religiosas, regionais, culturais, desejam manter alguma dose de autonomia, preservar alguma autonomia política. Conforme este autor são esses os dois grandes movimentos de constituição histórica das federações. Claramente, o nosso corresponde ao primeiro caso. Éramos parte de um império, e a Federação constituiu numa forma de preservar a unidade com certa autonomia para as partes, para as províncias.

Marta Arretche (2010) argumenta que observar de forma analítica as desigualdades territoriais, bem como as relações entre a União e os governos subnacionais nos leva a uma interpretação mais precisa acerca das motivações para a adoção da fórmula federativa no Brasil e de seus resultados. Apesar da inexistência de clivagens religiosas ou étnicas, a nação brasileira é historicamente dividida entre jurisdições pobres e ricas. Se as primeiras não têm expressão política relevante, a divisão entre unidades constituintes pobres e ricas está na origem da escolha por um desenho de Estado que permita “manter a União” e evitar os riscos associados à fórmula majoritária. Garantir o equilíbrio da representação das e nas jurisdições ricas e pobres foi, historicamente, um componente central do desenho das instituições políticas brasileiras.

A segunda premissa analítica diz respeito às relações central-local. A descentralização da execução de políticas é compatível com a centralização da autoridade, mesmo em estados federativos. Estudos comparados revelaram que a governança local/intermediária/ estadual é fortemente afetada pelas relações central-local, assim como as prioridades políticas dos governos subnacionais podem ser largamente afetadas pela estrutura de incentivos derivada de suas relações com níveis superiores de governo (Arretche, 2000). A análise adequada destas

relações requer distinguir duas dimensões distintas de autoridade: a formulação e a execução de políticas públicas. Como propôs Pierson (1995:451), em estados federativos, a questão de “quem deve fazer o quê” se superpõe à questão de “o quê deve ser feito”.

Estados federativos que concentram autoridade regulatória na União criam mecanismos institucionais que operam na direção da redução das desigualdades. Todavia, a possibilidade de divergência dos governos locais, uma característica intrínseca de estados federativos, tende a produzir mecanismos que operam no sentido da divergência de políticas entre jurisdições. Consequentemente, estados federativos que combinam regulação centralizada e autonomia política dos governos locais tendem a restringir os patamares da desigualdade territorial. Este resultado é explicado por duas tendências apenas aparentemente contraditórias, isto é, o papel regulatório do governo central opera no sentido da uniformidade, ao passo que a autonomia dos governos locais opera no sentido da divergência de políticas. Esta interação implica desigualdade entre as jurisdições, mas esta tende a variar no interior de certos intervalos. Nestes contextos, a desigualdade territorial tende a ser limitada (Arretche, 2010).

Portanto o formato de gestão que concentra autoridade no governo federal apresenta vantagens para a coordenação dos objetivos das políticas no território nacional, pois permite reduzir o risco de que os diferentes níveis de governo imponham conflitos entre programas e elevação dos custos da implementação, cuja ocorrência é mais provável em Estados federativos. Além disso, a concentração do financiamento no governo federal permitiria alcançar resultados redistributivos, reduzindo desigualdades horizontais de capacidade de gasto (Arretche, 2006). Desta maneira, a coordenação e articulação intragovernamental e intergovernamental torna-se de fundamental importância.

3.2 - Coordenação Inter e Intragovernamental

Abrúcio (2005) aponta que é preciso acrescentar um vetor analítico, pouco explorado no Brasil, bem como no estudo de outros países. Trata-se da análise do problema da coordenação intergovernamental, isto é, das formas de integração, compartilhamento e decisão conjunta presentes nas federações. Essa questão torna-se bastante importante com a complexificação das relações intergovernamentais ocorrida em todo o mundo nos últimos anos. Isso se deveu à convivência de tendências conflituosas e de intrincada solução.

Cunha (2004) enfatiza que o tema da coordenação e cooperação federativa, embora seja componente intrínseco da organização dos Estados federais, ganha ainda maior relevância no caso brasileiro em função da convivência de três entes federativos. Em algumas situações, nos espaços metropolitanos, por exemplo, a ausência de formas de pactuação federativa agrava os problemas sociais e urbanos aí concentrados. Esse é território em que a presença de articulação horizontal e vertical é condição necessária para a viabilidade da gestão de diferentes políticas públicas. Outra situação a ser considerada como dependente de mecanismos de coordenação federativa é a fragmentação de municípios, fenômeno observado mais intensamente na década de 1990. Apenas no período compreendido entre os anos de 1988 e 2000, o número de municípios cresceu de 4.189 para 5.600 e mais de mil dos novos municípios têm menos de 10 mil habitantes. Um grande número de municípios brasileiros tem baixa capacidade institucional, dificuldades de ordem técnica, gerencial, financeira e mesmo de escala para o desempenho de suas competências. Situação semelhante é observada em alguns estados, em especial naqueles recém-constituídos, que também possuem baixa capacidade técnica e gerencial. Tanto nos casos de extensas conurbações como nos pequenos e micro-municípios, os mecanismos de coordenação federativa são essenciais. Alguns temas da agenda dos governos também demandam trabalho cooperado e coordenado em sua implementação, como aqueles de responsabilidade partilhada, entre eles as políticas de desenvolvimento regional e urbano e as políticas que funcionam de forma sistêmica, caso do Sistema Único de Saúde – SUS e de outras políticas sociais.

Lício et al (2011), referem-se a distinção entre coordenação e articulação intragovernamental e intergovernamental. No primeiro caso, elas ocorrem por meio de políticas baseadas na conjunção de esforços, conhecimentos e recursos de diversos órgãos de um mesmo nível de governo, também se caracterizando como uma relação intersetorial. O segundo caso implica a coordenação entre instituições de governos distintos, de igual ou diferente nível, envolvendo entes da federação. Menciona também que questões de escala e fragmentação em diversos órgãos que não possuem políticas sistêmicas e instrumentos de coordenação nos três níveis de governo, prejudicam a própria articulação intersetorial. Desta forma, vale também a distinção entre políticas federais e nacionais elaborada por Sano (2008), a qual ajuda a entender as interações federativas na gestão de políticas públicas. Para o autor, as políticas nacionais envolvem as três esferas de governo, no que se refere às arenas de decisão; à normatividade legal; às formas de financiamento; aos mecanismos de colaboração e aos instrumentos de definição dos conflitos. Já as políticas federais são aquelas elaboradas

pela União, as quais, embora também tenham abrangência em todo o território nacional, resultam exclusivamente de decisões da União. Sua implementação depende, geralmente, da adesão dos demais níveis de governo, mas sem que tenham poder legítimo de interferir no desenho da política.

A respeito da coordenação e articulação intragovernamental, Gontijo (2010) apresenta conceituação de acordo com as seguintes subdivisões:

- Coordenação Intra-governamental: atuações conjuntas que ocorrem no interior de um mesmo ente federado ou agência pública, cujas relações entre os atores envolvidos são organizadas de forma vertical e hierárquica.
- Cooperação Interorganizacional: atuações conjuntas que ocorrem entre os diferentes setores/organizações da sociedade (estatal, público e privado – ou entre qualquer destes pares), cujas relações entre os envolvidos são organizadas de forma horizontal e consensuada.
- Articulação intra-governamental informal (Cooperação Intra-governamental): atuações conjuntas que ocorrem no interior de um mesmo ente federado ou agência pública, cujas relações entre os atores envolvidos são organizadas de forma horizontal e consensuada, não necessitando de um terceiro superior imbuído de autoridade para garantir a concertação.

No mesmo trabalho Gontijo cita outros autores para explicar o que vem a ser coordenação e cooperação no âmbito das Políticas Públicas. Para Peters (1998), Repetto (2005) e Alexander (1993), a capacidade de coordenação dos setores, agências e gestores é, na atualidade, uma das grandes necessidades das ações desenvolvidas pelo poder público. A tradicional divisão da estrutura governamental em departamentos tem feito com que as agências públicas se fechem em suas práticas particulares, não acessando e nem tendo como referência para seus respectivos planejamentos, as atividades desenvolvidas por outros setores internos e externos, cenário que provoca contradições e redundâncias na execução das ações. Ao falar de coordenação, os autores estão se referindo à necessidade de assegurar que várias organizações, públicas e privadas, atuem de forma conjunta no trabalho de elaboração e execução de políticas públicas, de modo a evitar sobreposições e/ou contradições entre as mesmas (GONTIJO, 2010).

Outro trabalho de Gontijo (2012) organiza conceitos e percepções sobre mecanismos de coordenação e articulação intragovernamental. Cita pesquisadores como Alexander (1993), Teixeira (2002), Bogason e Toonen (1998) e Sulbrandt, Lira e Ibarra (2001), Peters (1998 e 2005), que entre outros, trabalham com a perspectiva de que os mecanismos voltados à cooperação e coordenação são múltiplos e apresentam variações em suas características. Alguns destes mecanismos seriam os seguintes: Atuações em Redes, Grupos Interorganizacionais, Unidades Coordenadoras, Organizações Guia ou Conductoras, Equipes e organizações especializadas ligadas ao chefe do executivo, Agências Centrais, Estruturas Laterais, O gabinete do chefe do executivo em si mesmo, Comitês Consultivos, Agências com pastas governamentais cujas particularidades demandam coordenação e Comitês e Organizações Interministeriais ou Interinstitucionais.

Redes informais, por exemplo, argumentam os autores, não dispõem de autonomia para executar todas as suas tarefas. Os grupos interorganizacionais, embora sejam estruturas formais, também possuem pouca autonomia. Já as unidades coordenadoras e as organizações guia, em geral, possuem grande autonomia na realização de suas atribuições. As estruturas também variam em relação aos níveis de formalização e permanência. Redes informais podem existir apenas em momentos de transição. Os grupos interorganizacionais, embora estejam em um nível de formalização mais sólido, geralmente são destinados à autodestruição; diferente das unidades coordenadoras, que têm a mesma “expectativa de vida” de uma instituição permanente. As organizações guia atuam sempre em contextos de relações interorganizacionais, contudo, sua existência tem o mesmo tempo de permanência que o objetivo, tema, problema ou projeto para o qual ela foi criada (GONTIJO, 2012).

Faria, Filgueiras e Rocha (2006) argumentam que são muitas as dificuldades e barreiras à coordenação/cooperação entre as agências públicas. Citam Jennings Jr. & Krane (1994) e sugerem a possibilidade de se categorizar tais barreiras em 03 categorias: a) barreiras organizacionais, b) barreiras legais/técnicas e c) barreiras políticas. As barreiras de ordem organizacional estariam relacionadas às distintas missões, orientações profissionais, estruturas e processos das agências públicas. As várias missões e orientações profissionais incidem sobre a definição dos objetivos e das prioridades das organizações, podendo levar a divergências acerca da maneira mais adequada de se atingir os fins propostos, o que, obviamente, pode dificultar a ação coordenada entre diferentes agências. Há também a possibilidade de que as organizações possam ignorar ou desconfiar do modo de operação e

das finalidades das outras agências. Quanto às barreiras legais e técnicas à coordenação, observa-se que elas podem se originar da própria circunscrição, definida pela legislação pertinente, para a atuação da agência, assim como de regulamentos internos emanados dos escalões mais elevados das organizações e da capacidade tecnológica e da experiência acumulada das agências. Destacam-se aqui as restrições legais à utilização dos recursos financeiros e técnicos das distintas organizações e a possibilidade de conflito entre as regulamentações dos vários níveis de governo.

Faria e colaboradores (2006) destacam ainda as considerações a respeito das barreiras políticas à coordenação/cooperação. Estas podem ocorrer tanto no ambiente político externo aos programas quanto na "política" interna da própria burocracia. No que diz respeito às disputas intraburocráticas e à política da burocracia, o conhecido termo "proteção do território" (turf protection) parece conseguir sintetizar com precisão um comportamento já amplamente estudado. A idéia expressa é que cada organização tem a sua área de atuação definida, hegemonia essa que ela vai lutar para preservar (ou ampliar), procurando excluir competidores potenciais, mesmo (ou principalmente) sendo eles outras organizações governamentais. Dito de outra forma, para que esta "hegemonia" seja preservada sobre o território, sobre uma clientela, sobre uma questão ou problema ou sobre uma dada forma de atuação, o comportamento esperado é a competição, não a cooperação. Os autores lembram o termo "resiliência institucional", entendida como o comportamento reativo às pressões por mudança (no caso por maior cooperação/coordenação/intersectorialidade), ou, dito de outra maneira, como resistência às inovações na gestão, é um fenômeno derivado de combinações específicas de determinadas barreiras organizacionais, legais/técnicas e aquelas relativas à "política interna" das organizações envolvidas.

As barreiras políticas externas, por sua vez, são também de várias ordens: podem ser oriundas de grupos de pressão que desejam proteger os seus interesses na produção da política pública; podem estar relacionadas a estruturas e processos do legislativo que têm incidência sobre a fragmentação das agências e das políticas ou programas, sendo também possível que o legislativo faça valer o seu interesse em privilegiar programas de maior visibilidade ou do interesse de alguns de seus atores mais relevantes. Ademais, é crucial o apoio das lideranças do executivo às diretrizes de coordenação (FARIA, FILGUEIRAS E ROCHA, 2006). Acrescente-se a isto as observações contidas no trabalho de Rocha Neto (2012) que apontam que existem interferências da política partidária e dos grupos de interesse nas políticas

públicas, fatores ainda impeditivos do avanço do Estado brasileiro no caminho de uma atuação mais republicana, ao comentar as dificuldades de coordenação, articulação e parceria intersetorial dentro de uma das instancias do Governo Federal.

Autores como Hill e Hupe (2009) observam que as etapas do ciclo de políticas públicas (definição da agenda, formulação de políticas e sua legitimação, implementação e avaliação de políticas), não são estanques ou independentes uma das outras. Ao contrário, como o processo de implementação de um programa federal no nível local repercute em uma série de decisões e mesmo alterações em relação ao desenho original, muitas vezes em função das capacidades institucionais locais, tais decisões podem ser influenciadas pelos mecanismos de coordenação desenvolvidos pelo governo federal. Em arranjos federativos o número de atores relevantes não só aumenta como se torna mais importante a distribuição de poderes – políticos e institucionais – entre eles. Nesse processo de produção de políticas públicas, Hill (1993) salienta que é preciso dar atenção à implementação.

Instituições inadequadas podem comprometer a implementação de políticas de desenvolvimento. Com efeito, há evidências de que a construção de arranjos institucionais adequados é condição para a consecução de políticas públicas bem-sucedidas (FIANI, 2012).

Gomide e Pires (2013) enfatizam o entendimento do que seja a definição de arranjos político-institucionais como o conjunto de regras, organizações e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses em uma política pública específica. Os autores apontam a importância e propõem a realização de pesquisas que visem analisar empiricamente e comparativamente como se constituem os arranjos de políticas estratégicas, como estes funcionam no momento de sua implementação e quais seus efeitos sobre os resultados observados.

Os mesmos autores enfatizam, em trabalho de 2012, que não há como pensar a produção de políticas de desenvolvimento sem aprofundar o olhar nos arranjos institucionais que dão sustentação aos processos decisórios, de execução e controle destas. Em torno de cada política, estarão arranjas organizações (com seus mandatos, recursos, competências e instrumentos legais), mecanismos de coordenação, espaços de negociação e decisão entre atores (do governo, do sistema político e da sociedade), além de imposições de transparência, prestação de contas e controle por parte dos cidadãos e órgãos dos poderes Legislativo e Judiciário, (GOMIDE E PIRES, 2012). Os autores propõem ainda que as análises privilegiam

as seguintes dimensões analíticas: burocrático-legal, político-representativa e societal-participativa. Isto permite avaliar: i) a constituição e a operação de atores (organizações, unidades, grupos etc.) que agem no interior do Estado e têm protagonismo na condução das ações em cada política; e ii) de que forma as instituições democráticas se fazem presente em cada política específica – isto é, as formas de interação entre Executivo, Legislativo, sociedade civil, controle externos etc. Pressupõe-se também que o estudo dos arranjos no momento da implementação das políticas é revelador dos contrastes entre as perspectivas formais e informais dos arranjos – ou seja, constituem-se de atos normativos vis-à-vis suas manifestações na prática (GOMIDE E PIRES, 2013).

As questões mencionadas tornam-se ainda mais relevantes na medida em que os governos não tem dado a devida importância ao tema do desenvolvimento regional e sobre como a ação transversal pode alavancar as ações setoriais.

Várias ações do governo poderiam ser criticadas sob o prisma federativo, mas algumas delas tiveram enorme impacto. A primeira foi o acirramento da guerra fiscal. A segunda, porém não menos importante, diz respeito às políticas de desenvolvimento, analisadas pelo viés do federalismo. A estrutura institucional federal montada para tratar desses problemas foi bastante frágil, sobretudo no que se refere ao desenvolvimento regional. O Ministério da Integração Nacional apresentou problemas relacionados ao clientelismo político, afora ter tido uma grande instabilidade no seu comando, com trocas frequentes de titulares, sobretudo no período FHC. Na ocasião não houve um projeto claro de desenvolvimento regional. Ao contrário, desmantelou os órgãos incumbidos de tal tarefa, fragmentou políticas para esta área e não propôs uma alternativa ao modelo anterior. É certo que instituições de coordenação do desenvolvimento regional, como a Sudam e a Sudene, apresentavam graves problemas de desvios e corrupção. Porém ao invés de se tomarem medidas para sua correção, resolveu-se extinguir os órgãos, (ABRUCIO, 2005). No governo seguinte, sobretudo no primeiro mandato de Lula, ocorreram importantes avanços para a construção de uma política de desenvolvimento regional, porém absolutamente insuficientes frente aos desafios que se colocam, com destaque para a ausência de mecanismos efetivos de coordenação intragovernamental (intersetorial) e intergovernamental (federativa).

Abrucio e Sano (2013) apontam possibilidades de coordenação por meio do associativismo territorial, para isso a cooperação depende de alguns fatores para a sua efetividade: a existência de forte identidade regional (para além da municipal), apoiada em

instituições duradouras; uma atuação indutora do governo estadual ou federal, com incentivos para a cooperação ou recursos apenas se houver parcerias; e, a existência de fóruns ou árbitros federativos que tomem decisões em favor da colaboração.

3.3 - Contextualização da Política Regional e aspectos da coordenação

No período 2003-2010 foram executadas pelo governo federal um amplo leque de ações de recorte territorial. Merecem referencia a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), instrumento maior de combate às desigualdades regionais no país, coordenada pelo Ministério da Integração Nacional (MI); o Programa Territórios da Cidadania (PTC), gerido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); os Territórios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD), de responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); a Política de Apoio a Arranjos Produtivos Locais, executada pelo Grupo de Trabalho Permanente de Apoio aos Arranjos Produtivos Locais (GTP/APL), abrigado no Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC); além de duas ações desenvolvidas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a saber, o Programa de Dinamização Regional (PDR) e a Política de Apoio a Arranjos Produtivos Locais e Desenvolvimento Local (KARAM, 2012). Estas ações apresentaram contribuições importantes, porém fragmentadas e por vezes conflitantes.

Neste contexto cabe o entendimento sobre as duas principais visões teóricas sobre desenvolvimento regional, conforme texto de Brandão (2007): aquela que toma o território como um mero receptáculo (visão empirista do espaço) e aquela que entende o território como uma construção social, política e histórica. Na primeira abordagem tudo se transformaria em uma “questão de distribuição locacional”, em um ambiente não construído, mas dado “naturalmente”, inerte, isto é, conformado pelas forças mercantis, sendo o território tão-somente o receptor dessas decisões individuais. Este modelo teórico possui nítido caráter a-histórico, a-escalar (aplicável tanto a um país, quanto a uma cidade, etc). Também não considera o contexto institucional e nem ambiente construído por forças sociais e políticas. Na segunda abordagem, considera-se que somente a partir dos anos 1970 é que se estruturou um pensamento alternativo a corrente mencionada anteriormente. A concepção teórica e metodológica que preside todas as formulações não conservadoras, a partir daí, é a de que o “território é uma produção social”, procurando analisar os conflitos que se estruturam e das lutas que se travam em torno deste ambiente construído socialmente. Nenhum recorte espacial

poderá ser mais visto como passivo, mero receptáculo e sem contexto institucional e moldura histórica. Conhecendo grande desenvolvimento a partir dos anos 70 a investigação, inspirada em Marx, acerca da produção e reprodução social do espaço e do ambiente construído, colocou a ênfase na relação entre Estado e capital em sua intervenção sobre o espaço. Diversas foram as contribuições aportadas pela geografia radical, crítica e marxista, assim como da sociologia urbana e da economia política. Cabe destacar as formulações, por vezes conflitivas entre si, nessa empreitada, dos seguintes autores: Henri Lefebvre, David Harvey, Manuel Castells, Alain Lipietz, Doreen Massey, Jose Luiz Coraggio, Milton Santos, Neil Smith, Edward Soja, dentre outros, (BRANDÃO, 2007).

Seguindo tal linha de raciocínio vale observar que no atual ambiente nacional e mundial, sob forte influencia da globalização e seu movimento de internacionalização do capital financeiro, o debate sobre novas bases de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional torna-se muito importante. Tania Bacelar de Araújo (2007) lembra que a globalização cria e recria hierarquias e que, do ponto de vista do território, privilegia, não por acaso, determinadas escalas territoriais (a mundial e a local). E define essas prioridades a partir da sua lógica de funcionamento, ou melhor, da lógica dos interesses dominantes – os interesses do grande capital, sediado nos países mais ricos do mundo. A autora continua seu raciocínio ao mencionar que a escala nacional não interessa mais aos que comandam a globalização. São agentes que têm capacidade de operar no espaço supranacional, ou seja, mundial. Daí passarem a contestar as escalas intermediárias, especialmente a nacional, por que foi nela que o esforço de regulação que a sociedade passou séculos construindo, se concentrou. Leis, mecanismos diversos de regulação do mercado, instituições que articulam o interesse mais geral das sociedades se construíram nas escalas intermediárias entre a global e a local. Mas agora o grande capital pode circular livremente à escala mundial. Portanto, o espaço nacional, atualmente, passa a ser duplamente questionado: “por cima”, pelos agentes globais, que querem quebrar as antigas regulações dos Estados-Nações, e “por baixo”, pela apologia dos “localistas”, porque as regiões desejam mais autonomia, ou querem reagir diante da uniformização e das tendências homogeneizantes que vêm embutidas na globalização. Em países desiguais e heterogêneos como o Brasil, há interesses regionais e locais distintos e muitas vezes antagônicos entre as regiões. Portanto uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional deve operar em múltiplas escalas e evitar propostas localistas que privilegiem uma única escala (ARAÚJO, 2007).

Em 2003, no início do governo Lula, o Ministério da Integração Nacional, por meio da Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR/MI), preparou uma extensa agenda técnico-política ao longo de 2003 que inclui temas espinhosos como o redesenho dos programas regionais a cargo do MI, a recriação das superintendências regionais, a instituição de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), além da condução de debates sobre uma nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), cuja versão preliminar – PNDR: Proposta para discussão (2003) – é apresentada à sociedade em fins de 2003 (KARAM, 2012).

Na ocasião a proposta apresentou inovação ao propor a superação da abordagem macrorregional, que marca a gênese da questão no Brasil, em prol de um enfoque multiescalar, centrado na valorização de nossa diversidade e das relações sociais estabelecidas no território. Como que respondendo às desconfianças sobre a tempestividade de uma política dessa natureza em plena era do “localismo triunfante”, a SDR/MI argumenta que “as iniciativas locais e sub-regionais precisam se articular e encontrar nexos na Política Nacional. Num país continental, heterogêneo e desigual como o Brasil, a ênfase em soluções localistas isoladas não é recomendável, pois pode ampliar os riscos de fragmentação. Daí a importância de políticas nacionais capazes de assegurar consistência às iniciativas locais e garantir a integração nacional” (BRASIL, 2003b).

Ainda em 2003 foi criada a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, vinculada ao Conselho de Governo da Presidência da República. A Câmara, instituída pelo Decreto nº 4.793, de julho de 2003, tem como missão formular políticas e diretrizes de integração nacional e desenvolvimento regional, além de coordenar e articular as políticas setoriais com impacto regional. Presidida pela Casa Civil da Presidência da República (CC/PR), sua composição conta com representantes de dezessete órgãos federais, dentre os quais: Casa Civil da Presidência da República, e as pastas da Integração Nacional; Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Educação; Fazenda; Saúde; Cidades; Comunicações; Minas e Energia; Desenvolvimento Agrário; Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Meio Ambiente; Planejamento, Orçamento e Gestão; Trabalho e Emprego; Turismo e Transportes (BRASIL, 2003).

O instrumento normativo-legal surge apenas com o Decreto nº 6.047, de fevereiro de 2007. O ato normativo que a institui formalmente chancela as linhas gerais da proposta original de 2003, destacando os papéis do MI como seu operador e da Câmara de Políticas de

Integração Nacional e Desenvolvimento Regional como instância articuladora e coordenadora (BRASIL, 2007). A recriação das superintendências de Desenvolvimento do Norte e do Nordeste ocorre um mês antes, respectivamente por meio das Leis Complementares 124 e 125, que adicionalmente extinguem a Adene e a ADA. As respectivas estruturas regimentais dos novos órgãos são publicadas apenas em outubro do mesmo ano (BRASIL, 2007b), (BRASIL, 2007c).

Uma Política Regional para ser bem sucedida precisa entrar na agenda política nacional e ser adotada pelos órgãos de coordenação central do governo. Todavia, apesar de fatores externos terem sido decisivos para impedir progressos mais significativos, é importante observar a influência negativa das características organizacionais do MI sobre a trajetória da PNDR, o que coloca em questão como algumas ideias podem se mostrar de difícil assimilação por certas estruturas burocráticas com dificuldades organizacionais e as limitações institucionais. O órgão responsável pela gestão da nova política, o Ministério da Integração Nacional debate-se, desde sua recriação, em 1999, com sérias deficiências de recursos humanos e materiais, além de notório esvaziamento político e técnico. De todo modo, considerando as carências organizacionais e o desgaste da imagem dos seus “braços” executivos – Sudene e Sudam, que acabariam extintas em 2001 –, não é difícil inferir quão graves eram as limitações operacionais do MI no início de 2003. Adicionalmente, a despeito da reorientação consubstanciada na nova política nacional, os riscos de captura por interesses partidários permaneceram latentes no órgão, demonstrando a persistência das práticas clientelistas (KARAM, 2012).

As instancias de coordenação e articulação da PNDR, seriam a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional no nível nacional; as superintendências de desenvolvimento regionais SUDENE, SUDAM e SUDECO no nível regional e os fóruns das mesorregiões diferenciadas, no nível local, estes vinculados ao Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais (Promeso).

Em trabalho de Araújo (2007), já citado anteriormente, é ressaltado que dada a complexidade que ganham as políticas regionais, o ponto de partida deve constituir-se na definição urgente de uma arena de negociação e de discussão da questão regional brasileira. Propõe a criação de um Conselho Nacional de Políticas Regionais, ligado diretamente à Presidência da República. Esse “local de discussão” seria integrado por representantes do governo, e teria, também, a participação de representantes não-governamentais. Nesse fórum

seriam discutidas questões estratégicas mais relevantes que digam respeito ao tratamento da questão regional brasileira contemporânea, considerando-se tanto propostas voltadas para a desconcentração da atividade produtiva no território nacional quanto uma melhor distribuição das oportunidades de empregos produtivos e o desencadeamento de um processo de redução das diferenças dos níveis de vida entre os habitantes das diferentes regiões do país. Este conselho atuaria nos moldes de outros como o Conselho Nacional da Indústria (que discute as diretrizes da política industrial), o Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, dentre tantos outros.

Vale a distinção entre dois tipos de Políticas Regionais apontadas por Araújo (2011): a) Políticas Regionais Implícitas ou setoriais com visão regional seriam aquelas que exercem forte impacto no território, porém não se apresentam como uma atuação regional explícita, exemplo seriam os da Política Social como o Plano Brasil sem Miséria e o Programa Bolsa Família, e os do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) com as obras estratégicas e os impactos regionais de grandes projetos; b) Políticas Regionais Explícitas que se assumem como especializadas na questão regional e que atuam em várias escalas, exemplo é a proposta da PNDR. Esta distinção é importante para melhor entendermos a dimensão dos desafios que estão postos para a necessidade de aperfeiçoar os instrumentos para a coordenação intersetorial e intergovernamental para a promoção do desenvolvimento territorial no Brasil.

3.4 - Plano Brasil Sem Miséria e aspectos da coordenação

Informações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) constataam que 16 milhões de brasileiros continuam vivendo com uma renda abaixo de R\$ 70 por mês, em condições precárias de vida, de saúde, de educação e de trabalho. Os dados do Censo 2010 confirmam as informações presentes no cadastro do Programa Bolsa Família: dos 16 milhões de pessoas, 76%, se concentram no Norte e Nordeste, sobretudo na área rural do semi-árido nordestino (BRASIL, 2011a).

O Plano Brasil Sem Miséria (BSM) foi instituído pelo Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011 com a finalidade de superar a situação de extrema pobreza da população em todo o território nacional, por meio da integração e articulação de políticas, programas e ações. Tem como objetivos: a) elevar a renda familiar per capita da população em situação de extrema pobreza; b) ampliar o acesso da população em situação de extrema pobreza aos serviços públicos; e c) propiciar o acesso da população em situação de extrema pobreza a

oportunidades de ocupação e renda, por meio de ações de inclusão produtiva. Os eixos de atuação do BSM, portanto são, conforme o artigo 5º: I - garantia de renda; II - acesso a serviços públicos; e III - inclusão produtiva (BRASIL, 2011b).



Figura 1: Fluxograma dos Eixos de Atuação do BSM (fonte – MDS)

Vale ressaltar o estabelecimento dos mecanismos de coordenação e articulação do BSM, instituídos no artigo 6º do referido decreto, sob a denominação de “instancias para a gestão do Plano Brasil Sem Miséria”, assim definidos: I - Comitê Gestor Nacional, composto pelos titulares do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que o coordenará; da Casa Civil da Presidência da República; do Ministério da Fazenda; e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; II - Grupo Executivo, formado pelos Secretários-Executivos dos órgãos que participam do Comitê Gestor Nacional. ; e III - Grupo Interministerial de Acompanhamento, composto por técnicos indicados pelos órgãos já mencionados, mas também dos seguintes: Secretaria-Geral da Presidência da República; Ministério das Cidades; Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério da Saúde; Ministério da Educação; e Ministério da Integração Nacional (BRASIL, 2011b).

As competências das instancias para a gestão do BSM estão definidas nos artigos 7º, 8º e 9º respectivamente. Compete ao Comitê Gestor Nacional, instância de caráter deliberativo, fixar metas e orientar a formulação, a implementação, o monitoramento e a avaliação do Plano. Ao Grupo Executivo cabe assegurar a execução de políticas, programas e ações desenvolvidos no âmbito do Plano. Quanto ao Grupo Interministerial de Acompanhamento cabe o monitoramento e a avaliação de políticas, programas e ações desenvolvidos no âmbito do Plano, tendo ainda a incumbência de prestar informações ao Grupo Executivo e ao Comitê Gestor Nacional sobre as políticas, programas e ações, suas

respectivas dotações orçamentárias e os resultados de execução, identificando os recursos a serem alocados no Plano Brasil Sem Miséria (BRASIL, 2011b).



Figura 2: Fluxograma da Coordenação Interministerial no BSM (fonte – MDS)

O Ministério da Integração Nacional participa do Grupo Interministerial de Acompanhamento do BSM, principalmente em função do Programa Água para Todos - APT, que faz parte de um dos três eixos de atuação do BSM, o da inclusão produtiva, mais especificamente relacionada à área rural.

Dentre os programas que integram o BSM, destaca-se o Programa Água para Todos, para efeito de análise neste trabalho de monografia, por ser o programa de interlocução entre o MDS e o MI.

3.5 - Programa Água para Todos no contexto do Plano Brasil sem Miséria

O Programa Água para Todos, que integra o Plano Brasil Sem Miséria, foi concebido pelo Governo Federal a partir da necessidade de se universalizar o acesso e uso de água para populações carentes, residentes em comunidades rurais não atendidas por este serviço público essencial, atendidas por sistemas de abastecimento deficitários ou, ainda, que recebam abastecimento difuso.

O programa tem como objetivo garantir o amplo acesso à água para as populações rurais dispersas e em situação de extrema pobreza, seja para o consumo próprio ou para a produção de alimentos e a criação de animais, possibilitando a geração de excedentes comercializáveis para a ampliação da renda familiar dos produtores rurais.

O fornecimento de água de qualidade para o público beneficiado, seja para o consumo humano, seja para atividades produtivas, inclusive criação de animais, é realizado por meio da instalação dos seguintes equipamentos:

- a) cisternas de consumo;
- b) cisternas de produção;
- c) sistemas coletivos de abastecimento de água;
- d) kits de irrigação;
- e) pequenas barragens.

3.5.1 – Antecedentes – O Programa Um Milhão de Cisternas – P1MC

O semiárido é a área de maior abrangência territorial entre os espaços naturais que conformam a Região Nordeste do Brasil. Do ponto de vista físico-climático, o semiárido se caracteriza por médias térmicas elevadas (acima de 26°C) e duas estações bem distintas: uma seca, na qual chove muito pouco, e uma úmida, quando ocorrem precipitações irregulares que vão de um mínimo de 300 mm a um máximo de 800 mm.

A ausência, escassez, irregularidade e má distribuição das precipitações pluviométricas na estação chuvosa, a intensa evaporação durante o período de estiagem e o elevado escoamento superficial das águas conjugam-se para conformar uma acentuada deficiência hídrica. O acesso à água em quantidade, qualidade e regularidade pela população rural constitui um importante fator limitante da sustentabilidade da vida no semiárido.

Os problemas sociais dessa região, entretanto, não decorrem automaticamente de suas condições ambientais, mas principalmente de fatores de ordem socioeconômica e política, como a concentração fundiária e a histórica desigualdade econômica e social.

O semiárido não constitui um espaço homogêneo, tampouco desértico ou impróprio à vida. Pelo contrário, apresenta alta diversidade ecológica e possui ricos recursos naturais. Os conhecimentos acumulados sobre o clima permitem concluir não ser a falta de chuvas a responsável pela oferta insuficiente de água na região, mas sua má distribuição, associada a uma alta taxa de evapotranspiração, que resultam no fenômeno da seca, a qual periodicamente assola a população da região.

Em 10 de março de 2005, o Ministério da Integração Nacional (MI) instituiu uma nova delimitação do semiárido brasileiro, que atualizou os critérios de seleção e os municípios que passam a fazer parte dessa região (MI, 2005).

Para a nova delimitação, tomou-se por base três critérios técnicos: precipitação pluviométrica média anual inferior a 800 milímetros; índice de aridez de até 0,5 (calculado pelo balanço hídrico que relaciona as precipitações e a evapotranspiração potencial, no período entre 1961 e 1990); e risco de seca maior que 60%, tomando-se por base o período entre 1970 e 1990.

Com essa atualização, a área classificada oficialmente como semi-árido brasileiro aumentou de 892.309,4 km para 969.589,4 km, sendo composta por 1.133 municípios dos estados do Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia e do norte de Minas Gerais, totalizando uma população de 20.858.264 milhões de pessoas, das quais 44% residem na zona rural (MDS, 2008).

A persistência do problema da vulnerabilidade hídrica das famílias rurais do semi-árido motivou a mobilização de diversos atores da sociedade civil organizada do nordeste

brasileiro, articulados em torno da defesa dos direitos dessa população, entre eles o direito à água, como elemento essencial à vida e à segurança hídrica e nutricional.

Em novembro de 1999, durante encontro paralelo à Terceira Convenção de Combate à Desertificação e à Seca da ONU, um conjunto de organizações da sociedade civil elaborou o documento intitulado “Declaração do Semi-árido”, estabelecendo uma série de compromissos e ações pela sustentabilidade da vida no semi-árido. O processo culminou com a criação da Articulação no Semi-árido Brasileiro (ASA) e a elaboração de uma proposta com vistas a garantir o acesso à água para consumo humano das famílias rurais do semi-árido por meio do armazenamento da água de chuva em cisternas familiares.

A experiência prévia de utilização de cisternas para captação de água de chuva por iniciativa familiar e comunitária, com apoio de organizações de base, criou uma referência que inspirou outras experiências semelhantes e embasou a ASA na concepção do Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semi-árido - Um Milhão de Cisternas (P1MC). A proposta visa garantir o acesso à água adequada ao consumo humano para todas as famílias rurais do semi-árido brasileiro, por meio da formação, mobilização social e construção de cisternas de placas.

A construção de cisternas, inicialmente realizada a partir de um convênio entre a ASA e o Ministério do Meio Ambiente (MMA) em 2001, permitiu desenvolver um projeto piloto para a construção de 500 cisternas. Posteriormente, a Agência Nacional de Águas (ANA) financiou o equivalente a 12.400 cisternas, cujos recursos, somados às contrapartidas, resultaram na construção de 12.750 cisternas. Em meados de 2003, a ASA estabeleceu uma parceria com o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), que nesse mesmo ano financiou 17.140 cisternas. O Ministério da Integração Nacional também estabeleceu parceria com a ASA, por meio da Companhia do Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – CODEVASF.

Em 2004, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) instituiu a ação Construção de Cisternas para Armazenamento de Água no âmbito do Programa de Construção de Cisternas e Capacitação para Convivência com o Semi-árido. O Programa Cisternas do MDS estabeleceu como público prioritário as famílias rurais do semi-árido brasileiro com perfil de elegibilidade ao Programa Bolsa Família. Por meio de termo de parceria com a ASA e convênios com governos estaduais e municipais, essa ação vem

apoiando a construção de cisternas familiares, a mobilização e a capacitação de famílias rurais do semi-árido para a gestão de recursos hídricos.

Com o advento do Plano Brasil Sem Miséria em 2011, o governo federal concebeu a criação e reformulação de programas existentes, dentre os quais um programa que articulasse as ações de oferta de água para populações difusas em áreas carentes do meio rural, principalmente no semiárido, desenvolvidas há alguns anos por vários órgãos, principalmente o MDS, MI, MMA. Assim surgiu o Programa Água para Todos. Este programa se propôs a oferecer a instalação de outros equipamentos além das cisternas, ou seja, sistemas coletivos de abastecimento de água, kits de irrigação e construção de pequenas barragens.

3.5.2 - Cisternas, barreiros e sistemas coletivos

Cisternas

As cisternas tem capacidade para armazenar 16 mil litros de água, o suficiente para atender uma família de cinco pessoas num período de estiagem de até seis meses. São dois tipos: de placa e de polietileno. As de polietileno começaram a ser usadas em 2011, para que a meta seja atendida dentro do prazo.

O abastecimento das cisternas - de placa e de polietileno - é feito com a água da chuva captada por meio das calhas instaladas no telhado das residências. A mão-de-obra deve ser local e a instalação das cisternas coordenadas por meio de comitês municipais, com treinamento e capacitação dos beneficiários.

Visando gerar emprego e renda para economia local, fábricas de cisternas de polietileno foram instaladas em Petrolina (PE), Penedo (AL), Teresina (PI) e Montes Claros (MG) - e, em breve, em Feira de Santana (BA), no Ceará (a cidade ainda será definida). A durabilidade dos reservatórios de polietileno, de acordo com informações do MI, pode ser comprovada em países como Austrália, México, China e Índia, onde seu tempo de vida útil contabilizou mais de 35 anos. Por serem produzidos especialmente para a exposição solar recebem aditivos para resistir a raios ultravioletas.

A cisterna de placa é um tipo de reservatório de água cilíndrico, coberto e semienterrado, que permite a captação e armazenamento de águas das chuvas a partir de seu escoamento nos telhados das casas, por meio da utilização de calhas de zinco ou PVC. O reservatório, fechado, é protegido da evaporação e das contaminações causadas por animais e

dejetos trazidos pelas enxurradas. A cisterna é enterrada no chão até, em média, dois terços da sua altura. Sua totalidade consiste em placas de concreto com tamanho de 50 por 60 cm e com 3 cm de espessura. Estas placas são fabricadas no local de construção em moldes de madeira. A parede da cisterna é feita com essas placas finas, a partir do chão cimentado. Para evitar que a parede venha a cair durante a construção, ela é sustentada com varas até que a argamassa esteja seca. Depois disso, um arame de aço galvanizado é enrolado no lado externo da parede. Em seguida constrói-se a cobertura com outras placas pré-moldadas em formato triangular, colocadas em vigas de concreto armado, e rebocadas por fora.

Sistemas coletivos de abastecimento

São compostos por poços perfurados, estações de tratamento e reservatórios elevados que possibilitam a distribuição de água por meio de chafarizes, torneiras públicas ou pequenas redes de distribuição em comunidades com concentração populacional entre 35 a 40 famílias.

Barreiros (ou pequenas barragens)

Escavação com capacidade para 8 mil litros. Mais adequado para dessedentação animal e pequenas irrigações.

Além dos equipamentos também são oferecidas capacitações técnicas para a população beneficiada sobre o manuseio da água, visando permitir melhor aproveitamento e a diminuição de doenças causadas pela falta de informações e de cuidado com a água.

Quanto aos critérios de participação no programa, deve-se observar o seguinte: os municípios do semiárido brasileiro que possuem moradores em situação de extrema pobreza cadastrados no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CADÚnico, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, tem sua inserção automática no Água para Todos. A participação das cidades que não fazem parte do semiárido brasileiro são analisadas pelo Comitê Gestor do programa, que analisa sua expansão do programa para outras localidades.

Para ser atendido pelo programa é necessário que a família esteja inscrita no CADÚnico e apresente renda familiar per capita de até R\$ 140,00 (cento e quarenta reais) mensais. Por meio do CadÚnico serão identificados os beneficiários do Programa, para fins da implantação dos equipamentos hídricos que serão oferecidos conforme as especificidades de cada região.

Para aquelas famílias que possuem os critérios adotados pelo MDS, existe o "Busca Ativa", que significa que o Poder Público, em suas diferentes esferas, procurará a população ainda não cadastrada, que se enquadra na faixa de renda do Plano, para cadastrá-la no CadÚnico. Esta população poderá ser beneficiária do conjunto de ações do Plano Brasil sem Miséria, como por exemplo, o bolsa família, não se restringindo às ações do Água Para Todos. As Secretarias de Assistência Social municipais, supervisionadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome são responsáveis por realizar os cadastros das famílias.

3.5.3 - Atuação dos Órgãos

O Ministério da Integração Nacional, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Regional, é responsável pela coordenação do comitê gestor do programa do qual fazem parte os seguintes órgãos:

- Ministério da Integração Nacional (MI);
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS);
- Ministério do Meio Ambiente (MMA);
- Ministério das Cidades (MCidades);
- Ministério da Saúde/Funasa;
- Fundação Banco do Brasil;
- Agência Nacional de Águas (ANA), vinculada ao MMA;
- Companhia do Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), empresa vinculada ao MI;

Os maiores executores do programa são o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e o Ministério da Integração Nacional (MI). Para efeito de descrição e análise no presente trabalho serão considerados apenas estes dois órgãos.

Até 2014 estão previstas a construção de 750 mil cisternas para o programa, sendo de competência do Ministério da Integração Nacional, 300 mil cisternas de consumo e 6 mil sistemas coletivos de abastecimento para o consumo humano. Em relação à produção agrícola e pecuária, serão implantadas 20 mil cisternas de produção, 20 mil pequenos sistemas de irrigação e 3 mil barragens de água pluvial.

Para cumprir a meta do programa foi estipulada a construção de 300 mil cisternas de polietileno (a cargo do MI) e 450 mil cisternas de placa (a cargo do MDS), além de tecnologias complementares como barreiros, sistemas coletivos de abastecimento e kits de irrigação.

O Ministério da Integração Nacional fez a opção pela cisterna de polietileno por entender que apresenta maior rapidez na instalação da cisterna e permitir total estanqueidade da água armazenada, considerando ainda os seguintes argumentos:

- A cisterna de polietileno vem sendo utilizada em vários países como Austrália, Malásia, Nova Zelândia, México, EUA, obtendo um resultado totalmente satisfatório;
- A cisterna de polietileno permite o bombeamento para fins de abastecimento e irrigação;
- O polietileno é uma tecnologia limpa e ecológica, é uma matéria prima de alta performance e durabilidade, não tóxico, inodoro e impermeável;
- Trata-se de material de alta resistência;
- Vem sendo aplicado em sistemas de adutoras, regido a níveis elevados de pressão, com excelente funcionalidade e também em sistemas de reservatórios de armazenamento de água comparando com outros materiais como PVC, fibra de vidro e placas de concreto;
- Redução de despesas com a manutenção e operação do sistema, visto que a tampa de fechamento é com travamento, diminuindo significativamente a contaminação da água;
- A escavação é rasa, com 80 cm de profundidade, sendo suficiente para enterrar o reservatório, bem menor que outros sistemas;
- Rapidez de execução, proporcionando um benefício mais rápido às famílias carentes e sem acesso à água, bem como às condições de conservação da água;
- O custo de instalação e montagem compatível com os benefícios auferidos com este sistema de reservatório de água potável;
- Vida útil de no mínimo 20 anos, com um custo/benefício bem significativo;

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SESAN, desde 2003, financia a construção de cisternas de placas de cimento. Trata-se de uma tecnologia simples e de baixo custo, na qual a água da chuva é captada do telhado por meio de calhas e armazenada em um

reservatório de 16 mil litros, capaz de garantir água para atender uma família de cinco pessoas em um período de estiagem de aproximadamente oito meses.

A garantia efetiva do direito ao acesso à água requer a articulação de diversas ações intersetoriais, devido à interface do tema com as políticas de recursos hídricos, de saneamento básico e, mais recentemente, com as políticas de segurança alimentar e nutricional e as políticas de desenvolvimento regional. A promoção do acesso universal à água de qualidade e em quantidade suficiente é uma das diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN.

O Semiárido brasileiro abrange uma área de cerca de 980 mil km², cobrindo 9 Estados das regiões Nordeste e Sudeste, com 1.134 municípios e uma população de 22 milhões de pessoas, das quais cerca de 8 milhões estão localizadas na zona rural, de acordo com o Censo Demográfico de 2010.

Esse cenário representa um enorme desafio para a atuação do Poder Público, principalmente no que diz respeito à articulação de ações e à implementação de soluções capazes de ampliar o acesso à água e de contribuir com a promoção do desenvolvimento socioeconômico da região.



Cisterna de Consumo - Figura 3 - Representação – MI/SDR



Cisterna de Produção - Figura 4 - Representação – MI/SDR



Casal de agricultores que receberá cisterna – local demarcado para instalação. Figura 5
- Foto – MI/SDR



Instalação de cisterna – uso de mão-de-obra local. Figura 6 - Foto – MI/SDR



Família com cisterna instalada. Figura 7 - Foto – MI/SDR



Cisterna de Polietileno instalada pelo MI/CODEVASF no município de Estrela, Alagoas. Figura 8 - Foto – MI/CODEVASF

3.5.4 - O Decreto nº 7.535 de 26 de julho de 2011

O Decreto nº 7.535 de 26 de julho de 2011 institui o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água - “ÁGUA PARA TODOS”, destinado a promover a universalização do acesso à água em áreas rurais para consumo humano e para a produção agrícola e alimentar, visando ao pleno desenvolvimento humano e à segurança alimentar e nutricional de famílias em situação de vulnerabilidade social (BRASIL, 2011c). Também estabelece formalmente mecanismos de coordenação e articulação por meio de um Comitê Gestor e de um Comitê Operacional.

O Comitê Gestor é composto pelos representantes dos seguintes Ministérios: I - Ministério da Integração Nacional, pelo titular da Secretaria de Desenvolvimento Regional, que o coordenará; II - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, pelo titular da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; III - Ministério das Cidades, pelo titular da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental; IV - Ministério do Meio Ambiente, pelo titular da Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano; V - Ministério da Saúde, pelo presidente da Fundação Nacional de Saúde; VI - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - Contag, conforme indicação de titular; e VII - Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar -Fetraf-Brasil/CUT, conforme indicação de seu titular. O Comitê Gestor tem por finalidade: a) coordenar iniciativas e articular as ações no âmbito do Programa “ÁGUA PARA TODOS”; b) definir as metas de curto, médio e longo prazo do Programa; c) discutir e propor aperfeiçoamentos nos planos operacionais dos órgãos e entidades federais responsáveis pela execução de ações no âmbito do Programa; d) estabelecer metodologia de monitoramento e avaliação da execução do Programa; e e) avaliar resultados e propor medidas de aprimoramento do Programa (BRASIL, 2011c).

O Comitê Operacional, por sua vez, é composto por um representante titular e um suplente de cada um dos órgãos e entidades que compõem o Comitê Gestor. Sua coordenação caberá ao Ministério da Integração Nacional. Tem por competência: I - avaliar e apresentar ao Comitê Gestor propostas dos órgãos e entidades parceiras do Governo Federal no cumprimento das metas do Programa; II - avaliar e apresentar ao Comitê Gestor propostas de distribuição territorial das metas necessárias à garantia do acesso à água; III - avaliar e apresentar ao Comitê Gestor demandas por diagnósticos e estudos que auxiliem o Governo Federal na elaboração de políticas e ações necessárias à oferta de água e atendimento da

demanda; IV - avaliar e apresentar ao Comitê Gestor relatórios e informações necessárias ao cumprimento das ações no âmbito do Programa; V - acompanhar as ações dos órgãos e entidades parceiras do Governo Federal em seus respectivos territórios; e VI - apresentar ao final de cada exercício fiscal, para avaliação e deliberação do Comitê Gestor, o plano de ação integrada para o exercício seguinte, acompanhado de relatório de avaliação e execução das ações desenvolvidas no exercício anterior (BRASIL, 2011c).

Apesar de apresentar mecanismos de governança, articulação, coordenação, aparentemente bem estruturados na forma da legislação, vale analisar se tais mecanismos de fato ocorrem conforme estabelecido no referido Decreto. Alguns fatores podem interferir no funcionamento da coordenação.

PROGRAMA ÁGUA PARA TODOS

Coordenação Intragovernamental

INSTANCIAS ESTRATÉGICAS

COMITE GESTOR:
MI, MDS, MMA, MCid, MS, CONTAG, FETRAF

INSTANCIAS OPERACIONAIS

COMITE OPERACIONAL:
MI(SDR)/CODEVASF, MDS(SESAN), MMA(SRH)/ANA, MCid(SNSA),
MS(FUNASA), FBB, CONTAG, FETRAF



SALAS DE SITUAÇÃO:
REPRESENTANTES DOS COMITÊS

Figura 9: Fluxograma da Coordenação Interministerial no Programa Água para Todos (fonte – MDS)

4 - DISCUSSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

4.1 - Discussão

A partir da análise documental (fonte secundária) e, sobretudo das entrevistas (fonte primária) encontramos alguns elementos que permitem o debate a respeito dos desafios sobre a questão da coordenação no caso de um programa que atua na interface da Política Regional, conduzida pelo Ministério da Integração Nacional (MI) e da Política Social, conduzida pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). No caso em referência o Programa Água para Todos, no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria.

O Decreto nº 7.535 de 26 de julho de 2011 que institui o Programa Água para Todos, apresenta mecanismos de governança, articulação, coordenação, aparentemente bem estruturados na forma da legislação. Todavia, vale analisar se tais mecanismos de fato ocorrem conforme estabelecido no referido Decreto. Alguns fatores podem interferir no funcionamento da coordenação. Pelo que se observou nas entrevistas as equipes técnicas envolvidas na condução e coordenação técnica dos trabalhos estão empenhadas e preparadas para as tarefas, porém trabalhos dessa dimensão envolvem questões mais complexas.

Um dos aspectos que chama a atenção é a dimensão da tarefa. No período de 2003 a 2010 (oito anos dos dois mandatos do Presidente Lula), da meta prevista de instalação de cerca de 1 milhão de cisternas, só foi possível a efetivação de 350.000 cisternas. Para o período do governo seguinte, de 2011 a 2014, no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria, a meta é de instalação de 750.000 cisternas, ou seja, mais do que o dobro na metade do tempo. Daí a necessidade de se estabelecer um programa intersetorial que permitisse juntar as ações desenvolvidas anteriormente, por vários Ministérios e organizações, e permitisse ganhos de escala na execução da tarefa de instalação de equipamentos de oferta de água em áreas rurais para consumo humano e para a produção agrícola e alimentar de famílias em situação de vulnerabilidade social. Estabeleceu-se então o Programa Água para Todos, com foco prioritário na região do semiárido nordestino.

A instalação de cisternas para consumo é o carro chefe do programa, porém a ela somaram-se outros equipamentos de oferta de água como: sistemas coletivos de abastecimento de água, kits de irrigação, construção de pequenas barragens e cisternas de produção. As principais instituições executoras são: MI, MDS, Funasa, MMA e FBB. Com destaque pelo volume de operações cabendo ao MI e ao MDS. A distribuição das tarefas para

a instalação dos diferentes equipamentos, de forma simplificada, se configura da seguinte maneira:

- MI: instalação de cisternas de consumo, sistemas coletivos de abastecimento de água, kits de irrigação e construção de pequenas barragens (barreiros);
- MDS: instalação de cisternas de consumo e cisternas de produção;
- MMA: instalação de sistemas coletivos de abastecimento de água;
- Funasa: instalação de cisternas de consumo e de sistemas coletivos de abastecimento de água;
- FBB: instalação de cisternas de consumo.

Para efeito de ilustração apresentamos a tabela a seguir, a respeito de um dos estados do nordeste, no caso Alagoas, contemplados pelo Programa Água para Todos.

TABELA 1: Execução Orçamentária, Financeira e Física do Programa Água para Todos, de 2011 até setembro de 2013, no estado de Alagoas, pelas instituições parceiras, por tipo de equipamento. Fonte: MI, setembro 2013.

Programa ÁGUA PARA TODOS – Estado de Alagoas				
CISTERNAS				
EXECUTOR	PREVISÃO	PAGO	Meta 2011-2014	Entregues
MI	133.404.330,00	34.726.321,00	24.478	9.579
<i>CODEVASF</i>	<i>133.404.330,00</i>	<i>34.726.321,00</i>	<i>24.478</i>	<i>9.579</i>
MDS*	33.382.800,00	25.520.000,00	15.174	12.019
FUNASA	14.194.002,56	5.184.872,11	3.250	628
FBB	8.206.308,39	7.310.686,93	3.353	3.733
TOTAL	189.187.440,95	72.741.880,04	46.255	25.959

SISTEMAS				
EXECUTOR	PREVISÃO	PAGO	Meta 2011-2014	Entregues
MI	34.550.045,00	11.398.000,00	347	-
<i>DNOCS</i>	<i>2.510.045,00</i>	-	<i>20</i>	-
<i>CONVÊNIO</i>	<i>32.040.000,00</i>	<i>11.398.000,00</i>	<i>267</i>	-
<i>CODEVASF - PREFEITURAS</i>	<i>7.800.000,00</i>	-	<i>60</i>	-
FUNASA	-	-	17	-
MMA	9.571.353,25	2.248.007,48	101	-
TOTAL	51.921.398,25	13.646.007,48	465	-

BARRAGENS SUBTERRÂNEAS				
EXECUTOR	PREVISÃO	PAGO	Meta 2011-2014	Entregues
MI – DNOCS	603.443,80	-	20	-

KITS DE IRRIGAÇÃO				
EXECUTOR	PREVISÃO	PAGO	Meta 2011-2014	Entregues
MI - CODEVASF	200.000,00	200.000,00	200	110

BARREIROS				
EXECUTOR	PREVISÃO	PAGO	Meta 2011-2014	Entregues
MI	13.160.000,00	3.424.000,00	293	11
<i>CONVÊNIO</i>	3.320.000,00	1.424.000,00	83	7
<i>CODEVASF</i>	9.840.000,00	2.000.000,00	210	4

CISTERNAS DE PRODUÇÃO E OUTRAS TECNOLOGIAS DE PRODUÇÃO				
EXECUTOR	PREVISÃO	PAGO	Meta 2011-2014	Entregues
MDS*	22.400.000,00	187.400,00	2.240	1.874

**Projeção realizada pelo MI acerca da execução orçamentária e financeira do MDS.*

Estes dados e informações dão a dimensão da complexidade da execução das metas e, por conseguinte da dificuldade de coordenação entre as instituições para o atingimento dos objetivos propostos de se alcançar a meta de construção de 750 mil cisternas para o programa, sendo 300 mil cisternas de polietileno (a cargo do MI) e 450 mil cisternas de placa (a cargo do MDS), além de tecnologias complementares como barreiros, sistemas coletivos de abastecimento e kits de irrigação.

Esta questão leva a problema adicional representado pelo volume de tarefas necessárias para a execução das ações. As dificuldades operacionais de elaboração e acompanhamento de convênios e licitações para aquisição, construção e instalação de equipamentos têm levado a atrasos e dificuldades na realização das metas. Mesmo com a melhoria do processo, por meio dos Termos ou Acordos de Cooperação Técnica com os estados, as dificuldades de operação têm absorvido as equipes envolvidas no programa. Um fato relevante apontado nas entrevistas é que o tempo gasto com as tarefas da execução toma parte significativa do tempo e esforço necessário para o planejamento, articulação e coordenação no âmbito dos Comitês do Programa Água para Todos. Um dilema que se coloca para o Ministério da Integração Nacional é o de ser o coordenador dos Comitês Gestor e Operacional do Programa e ser também o principal executor. Na medida em que se ocupa da execução em um programa complexo e com muita cobrança por resultados, deixa de planejar,

monitorar, avaliar e redefinir formas de atuação para eventuais ajustes necessários tanto no âmbito interno quanto no âmbito dos Comitês junto aos parceiros. Isto também serve para os outros Ministérios e instituições envolvidas. Parte dos entrevistados sugerem haver falta de pessoal, mas também de redefinição de prioridades para eventual correção de rumos, como o de fortalecer e criar áreas de monitoramento, avaliação e gestão da informação para subsidiar as decisões nos comitês, e estabelecer mecanismos mais ágeis e eficazes de repasses de recursos para estados, via transferência de recursos Fundo a Fundo .

A sobrecarga nas tarefas de execução também tem levado a um menor número de reuniões dos comitês. A presença no Comitê Gestor do Programa Água para Todos, ao longo do processo, teve mais a presença dos técnicos do que dos dirigentes dos órgãos envolvidos. O número de reuniões tem diminuído.

Todavia, mais importante do que isso, ocorre que algumas questões importantes deixam de serem debatidas e definidas com a profundidade e a prioridade necessárias em fóruns estratégicos como o Comitê Gestor. Caso característico da questão da territorialidade das ações, seja da distribuição mais adequada dos equipamentos de oferta de água por município ou microrregião, seja da definição de um sistema integrado de manejo de oferta de água para o meio rural, sobretudo no semiárido nordestino. Neste ponto entra uma importante interface necessária entre a política regional e a política social, aspecto a ser reforçado mais adiante. É necessário um modelo de gestão que integrasse a alocação e utilização de cisternas, sistemas coletivos de abastecimento, carros pipa, adutoras, canais e açudes, de tal forma que se diminuíssem os custos de instalação de equipamentos e de deslocamento dos carros pipa, assim como se aperfeiçoassem o aproveitamento e a distribuição em áreas mais necessárias, de maior população e déficit hídrico, principalmente em épocas de estiagem.

O meio rural sofre abandono também neste aspecto. As empresas estaduais de abastecimento de água, por questões de escala e de custos, atendem melhor as áreas urbanas. Cada estado adota uma institucionalidade diferente para o atendimento ao setor rural, no geral insuficiente para atender a demanda de água da população. Mais um motivo para o governo federal coordenar um esforço para considerar a territorialidade na estruturação de um sistema integrado de manejo de oferta de água para o meio rural no semiárido nordestino. Esta tarefa exige discussão em âmbito interorganizacional (MI), intersetorial e intergovernamental. Precisa ocorrer em fóruns adequados. Os comitês do Programa Água para Todos poderiam desempenhar importante papel nesta questão também.

Para que as instituições que trabalham com políticas e programas de desenvolvimento regional possam contribuir de forma mais efetiva para o desenvolvimento de políticas sociais, por meio da articulação intra e inter governamental, é necessário que elas trabalhem a superação de suas próprias limitações organizacionais. Questões de escala e fragmentação em diversos órgãos que não possuem políticas sistêmicas e instrumentos de coordenação nos três níveis de governo prejudicam a própria articulação intersetorial. No passado, relativamente recente, existiram tentativas de construção de arenas ou fóruns de negociação e coordenação referentes a políticas regionais. As instancias de coordenação e articulação da PNDR, foram a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional no nível nacional; as superintendências de desenvolvimento regionais SUDENE, SUDAM e SUDECO no nível regional e os fóruns das mesorregiões diferenciadas, no nível local. No entanto este arranjo institucional mostrou-se insuficiente.

A Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (CPDR) viveu duas grandes etapas, desde a sua criação por meio do Decreto n. 4.793/2003. A primeira no período compreendido entre 2003 e o início de 2007 e a segunda de 2007 até 2009. Na primeira etapa, os trabalhos da Câmara de Políticas foram intensos e concentraram-se na estruturação de novos instrumentos de políticas de desenvolvimento regional bem como na recomposição de instrumentos já existentes e que haviam sido desativados ou pouco utilizados nos anos anteriores. No início de 2007 o esforço governamental foi no sentido de monitorar a implementação dos principais projetos que viriam a dar sustentação à Política (PNDR). Tal acompanhamento foi realizado no âmbito da gestão do PAC. Entre 2007 e 2010 a ação da Câmara arrefeceu, tanto assim que o relato de funcionamento do GTI-PDR vai até 24 de novembro de 2006. Nesse segundo período, o Programa Territórios da Cidadania (PTC), instituído em 2008 e atribuído ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), toma um grande vulto e se agiganta como presença programática e coordenadora. Por um lado, passa a competir com a PNDR em seu esforço transversal e integrativo territorial das diversas políticas federais. Pelo outro, funciona nos moldes da CPDR, que havia se retraído após 2007. Passa a ter, portanto maior espaço na agenda política do núcleo central de governo e termina por sobrepujar a existência da CPDR.

Quanto à atuação das superintendências de desenvolvimento regionais SUDENE, SUDAM e SUDECO, vale mencionar que a despeito da recriação formal, as superintendências permaneceram à espera de reformas estruturais que lhes permitissem atuar

com efetividade, uma vez que seus quadros de pessoal encontram-se defasados, mal aparelhados e carentes de orientação estratégica. Os riscos de captura por interesses partidários permaneceram latentes no órgão, demonstrando a persistência das práticas clientelistas.

Os fóruns das mesorregiões diferenciadas, no nível local, mesmo com todo o esforço empreendido, apresentavam enormes fragilidades institucionais. Não eram instancias com respaldo normativo-legal. Contavam apenas com poucos recursos para mobilização e por vezes eram atropelados por decisões tomadas “de cima”, sem respaldo dos componentes do fórum, além da captura por grupos pouco representativos da sociedade local.

Além destas lacunas, o MI não desenvolveu mecanismos efetivos de interlocução federativa com as unidades subnacionais. Não estimulou a criação de conselhos ou fóruns de secretários estaduais de assuntos de desenvolvimento regional. Ao contrário de outras políticas públicas transversais ou setoriais, o tema do desenvolvimento regional não constituiu canais institucionalizados de diálogo federativo.

O Programa Territórios da Cidadania, vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, com grande esforço de articulação e coordenação, também arrefece a partir de 2011, ao perder prioridade na agenda política do núcleo central de governo (Casa Civil da Presidência da República e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão), ficando uma lacuna referente às Políticas Territoriais.

4.2 – Considerações Finais

Este trabalho procurou abordar a questão da coordenação no caso de um programa que atua na interface da Política Regional, conduzida pelo Ministério da Integração Nacional (MI) e da Política Social, conduzida pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). No caso em referencia o Programa Água para Todos, no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria.

O Plano Brasil Sem Miséria e o conjunto de programas por ele articulado, inclusive o Programa Água para Todos, representam avanços para a superação das desigualdades sociais do país. Seus mecanismos de coordenação encontram respaldo legal nos decretos que o instituíram.

A coordenação para se considerar a ação territorial nas políticas setoriais pode constituir uma importante interface entre a política regional e a política social. No caso específico a discussão sobre territorialização das ações, sobretudo do planejamento sobre a localização articulada das instalações dos equipamentos de oferta de água e a proposição e execução de um sistema integrado de manejo de oferta de água para o meio rural seriam pontos fundamentais para o debate, que ainda não se concretizou.

Atingir o crescimento econômico com inclusão social e reduzir as disparidades regionais e sociais consiste em uma das prioridades do governo brasileiro. O Brasil tem implementado grandes programas de investimento, como o Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), e por outro, programas sociais em favor das populações pobres. As diferentes políticas têm impactos importantes sobre os territórios, e têm complementaridades que poderiam aumentar a sua eficácia. A maioria das carências de infraestrutura e de demandas sociais não atendidas concentra-se em determinadas áreas geográficas. Uma política com base territorial, como uma política de desenvolvimento regional, que leve em consideração as demandas específicas de cada território e auxilie na coordenação da ação dos ministérios setoriais, aumentaria a eficácia das políticas sociais.

Algumas etapas devem ser cumpridas para o êxito dessa empreitada. É importante que as políticas setoriais federais adotem a dimensão territorial. Devem ser identificadas as potenciais complementaridades entre essas políticas. É necessário enfrentar os desafios de coordenação multidimensional (ou seja, a coordenação horizontal / intragovernamental, entre os ministérios setoriais em nível de governo federal; a coordenação intra e inter governamental (horizontal e vertical), entre os níveis de governo; e a coordenação entre governos subnacionais). Por fim, devem ser formulados os instrumentos para superar esses desafios.

5 - REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, p. 41-67, 2005.

ABRUCIO, Fernando Luiz; SANO, Hironobu. Associativismo Intergovernamental: Experiências Brasileiras. In: HELOU, L. D.; OLIVEIRA, N. P.; ANTERO, S. (Org). Série Inovação na gestão pública. Cooperação Brasil-Espanha. Vol. 8. Agência de Cooperação espanhola/Ministério do Planejamento. Brasília. Ed. IABS, 2013.

AFFONSO, Rui de B. A. A Federação no Brasil: impasses e perspectivas. In: AFFONSO, R.; SILVA, P. L. B. (Org.). A Federação em perspectiva: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Brasil: desafios de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional contemporânea. In: DINIZ, Clélio Campolina (org). Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Européia e do Brasil. Brasília: ed. UnB, 2007.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Brasil: Contexto atual e desafios para o Ministério da Integração. Texto apresentado no seminário de planejamento estratégico do Ministério da Integração. Brasília: abril de 2011.

ARRETCHE, Marta. Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Ed. Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. In: SARAIVA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete. Políticas Públicas – Coletânea, Volume 2. Brasília, ENAP, 2006.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Igualdade territorial: uma contradição em termos? DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, pp. 587 a 620, vol. 53, no 3, 2010.

BRANDÃO, Carlos. Território e desenvolvimento. As múltiplas escalas entre o local e o global. 186 Campinas: Ed. Unicamp, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Publicações Técnicas, 2007.

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

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

BRASIL. Lei-Complementar n. 124, de 03 de janeiro de 2007, que cria a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM. Brasília: Imprensa Oficial, 2007b.

BRASIL. Lei-Complementar n. 125, de 03 de janeiro de 2007, que cria a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE. Brasília: Imprensa Oficial, 2007c.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Brasília: SDR/Ministério da Integração Nacional, 2003b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Nota técnica: O perfil da Extrema Pobreza no Brasil com base nos dados preliminares do universo do Censo 2010*. Brasília, 2011a. Disponível em: www.mds.gov.br.

BRASIL. Decreto n. 7.492, de 02 de junho de 2011, que institui o Plano Brasil Sem Miséria. Brasília: Imprensa Oficial, 2011b.

BRASIL. Decreto n. 7.535, de 26 de julho de 2011, que institui o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água - “ÁGUA PARA TODOS”. Brasília: Imprensa Oficial, 2011c.

CUNHA, Rosani. E. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. Brasília: ENAP. Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública – Ano 55, número 3 (Jul-Set/2004).

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de, FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha & ROCHA, Carlos Alberto de Vasconcelos. Cooperação Inter-Organizacional e Resiliência das Instituições: notas sobre a intersetorialidade na gestão das políticas públicas. Pensar BH. Política Social, Belo Horizonte, n. 15. p. 5, Abr./Jun. 2006.

FIANI, Ronaldo. Arranjos Institucionais e Desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas. *Texto para Discussão IPEA*, 2012 (no prelo).

GOMIDE, Alexandre. Ávila; PIRES, Roberto R. C. Arranjos Institucionais de Políticas Críticas para o Desenvolvimento: nota de pesquisa. *Boletim de Análise Político-Institucional do Ipea*, V. 3, 2013 (no prelo).

GOMIDE, Alexandre Ávila; PIRES, Roberto R. C. Capacidades Estatais para o Desenvolvimento no Século XXI. *Boletim de Análise Político-Institucional do Ipea*, v. 2, p. 25-30, 2012.

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, pp.82-122, 2012.

GONTIJO, José G.L. Gestão Pública, desarticulação e concertação: um estudo empírico sobre coordenação e cooperação no âmbito das políticas para juventude em Belo Horizonte. APGS, Viçosa, v.2, n.4, pp. 377-402, out./dez. 2010.

HILL, Michael The policy process: A Reader. New York, London: Harvester/Wheatsheaf, 1993.

HILL, Michael e HUPE, P. *Implementing Public Policy*. Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, Washington D.C: Sage, 2009 (second edition).

KARAM, Ricardo S. A. *Economia Política do Desenvolvimento Territorial: uma análise da diversidade institucional na agenda brasileira*. 2012. Tese de Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, IE/UFRJ, Rio de Janeiro, 2012.

LASSANCE, Antônio. *Federalismo no Brasil: trajetória institucional e alternativas para um novo patamar de construção do estado*. In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Federalismo à brasileira: questões para discussão / Organizadores: Paulo de Tarso Frazão Linhares, Constantino Cronemberger Mendes, Antonio Lassance*. – Brasília : Ipea, v. 8 (249 p.), 2012.

LICIO, Elaine C.; MESQUITA, Camile Sahb; CURRALERO, Claudia Regina B. *Desafios para a Coordenação Intergovernamental do Programa Bolsa Família*. *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo: editora FGV, v. 51, no. 5, set/out. 2011, pp 458-470.

MANZINI, E. J. *Entrevista: definição e classificação*. Marília: Unesp, 2004. 4 transparência. P&b, 39 cm x 15 cm.

PIERSON, Paul, “Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policies”. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, vol. 8, no 4, pp. 449-478, 1995.

ROCHA NETO, João Mendes da. *Cooperação e competição entre políticas públicas no Brasil: custos da governabilidade no presidencialismo de coalizão*. 2012. Tese de Doutorado em Administração, UFRN, Natal, Rio Grande do Norte, 2012.

SANO, Hironobu. *Articulação horizontal no federalismo brasileiro: os conselhos de secretários estaduais*. 2008. 308 f. Tese de Doutorado em Administração Pública e Governo, EAESP/ FGV, São Paulo, 2008.