

# POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO: CONVERGÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS NO GEOPARQUE BODOQUENA-PANTANAL<sup>1</sup>

---

MARIA CRISTIANE FERNANDES DA SILVA LUNAS<sup>2</sup>

ADEMIR KLEBER MORBECK DE OLIVEIRA<sup>3</sup>

VERA LÚCIA RAMOS BONONI<sup>4</sup>

## Introdução

A escassez de recursos financeiros e institucionais para investir em desenvolvimento sustentável vem permeando as discussões entre governos nas últimas décadas. Os embates travados na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, ocorrida em 2012 no Rio de Janeiro, mostraram que a limitação de recursos é uma preocupação que traz incertezas em nível global. E se tratando dos níveis locais, onde a escassez de recursos é apenas mais uma das variáveis que pesam na tomada de decisões, há que se fazer a escolha sobre quais espaços e propostas devem receber atenção e investimentos estratégicos.

Localizado em Mato Grosso do Sul, o Geoparque Estadual Bodoquena-Pantanal é exemplo de uma grande área que demandará investimentos para ser efetivamente implantado e, conseqüentemente, receber a chancela da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) como um geoparque integrante da rede global. Com o reconhecimento internacional, se esperam benefícios sociais, econômicos e ambientais, com impactos de longo prazo, que favoreçam e orientem o desenvolvimento sustentável da região (CPRM-SGB, 2010).

O termo geoparque foi debatido pela primeira vez em 1996, em um Congresso de Geologia em Pequim. Alemanha, França, Grécia e Espanha, proponentes da ideia, e que mais tarde viriam a propor a criação da Rede Europeia de geoparques, tinham em comum a necessidade de impulsionar o desenvolvimento de áreas rurais, com graves problemas sociais e econômicos, e alto potencial geológico. No Brasil, os geoparques são

---

1. Agradecimentos especiais à Fundação de Apoio ao Ensino, Ciência e Tecnologia do Estado de Mato Grosso do Sul (FUNDECT) e a CAPES, pela concessão da bolsa de doutorado.

2. Bacharel em Turismo. Doutoranda em Meio Ambiente e Desenvolvimento Regional pela Universidade Anhanguera-UNIDERP Integrante do Grupo de Pesquisa PLANGED-TUR. crisfernandes\_tur@hotmail.com.

3. Biólogo. Professor Doutor do Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Regional da Universidade Anhanguera-UNIDERP. akmorbeckoliveira@gmail.com.

4. Bióloga. Professora Doutora do Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Regional da Universidade Anhanguera-UNIDERP. vbononi@uol.com.br.

agregados pelo Projeto Geoparques que está sob os auspícios do Serviço Geológico do Brasil. Segundo a UNESCO

O geoparque consiste em um território com limites bem definidos que apresente sítios geológicos de especial valor científico. Além da significância geológica, um geoparque deve apresentar também valores ecológicos, arqueológicos, históricos ou culturais inseridos em um processo de desenvolvimento sustentável que fomente projetos educacionais e de valorização do patrimônio cultural local (CPRM-SGB, 2010).

Esse conceito entende que as características geológicas não podem ser desvinculadas, para fins de exploração, do desenvolvimento social, econômico, ambiental e cultural do território ao qual pertence (MATO GROSSO DO SUL, 2012). Os geoparques não se enquadram em nenhuma categoria de unidade de conservação prevista pelo SNUC, e sendo assim, seu território possui uma vasta gama de atividades econômicas e sociais, tais como áreas urbanas, terras indígenas, produção agropecuária, áreas de preservação e conservação.

O Geoparque Bodoquena-Pantanal apresenta uma diversidade de geossítios de interesse geológico e paleontológico com níveis de interesse variados. Como exemplos de geossítio de grande interesse geológico, pode-se citar o Abismo Anhumas, cavidade de 72 metros associada à formação Bocaina, que termina num salão com lago subterrâneo que possui cones calcários submersos de até 19 metros. Já o geossítio Corumbella, é uma escarpa de cerca de 10 metros sustentada por calcários da Formação Tamengo que apresenta o fóssil *Corumbella weneri*. Com cerca de 580 milhões de anos, é considerado de suma importância para investigar os primeiros momentos da evolução da vida no planeta a partir do período Ediacariano (MATO GROSSO DO SUL, 2012).

A população estimada no território do Geoparque Bodoquena-Pantanal é de 265 mil pessoas, cerca de 10% da população do Estado de Mato Grosso do Sul (IBGE, 2011). Embora não funcionando em sua totalidade como geoparque, é reconhecidamente uma área de interesse público e privado, em suas dimensões social, econômica e ambiental e, conseqüentemente, recebendo atenção e investimentos de ambas as partes.

No caso do Geoparque Bodoquena-Pantanal, a intenção é que sua implementação, enquanto política pública, possa ser uma força motriz no desenvolvimento do estado e dos municípios envolvidos. Para isso, e até mesmo por não possuir um enquadramento como unidade de conservação e, portanto, regras de uso e controle de investimentos, necessitará de recursos para sua estruturação e para ampliar os estudos sobre seu território, de modo a identificar as áreas que possam induzir o desenvolvimento como um todo.

Nesse estudo, que tem por objetivo identificar e analisar as divergências e convergências das políticas públicas de desenvolvimento que ocorrem no espaço físico do Geoparque, pressupôs-se que quanto maior o número de políticas e objetivos convergentes, maior a possibilidade de alcançar o desenvolvimento regional, por meio da ação do estado e do incentivo a investimentos privados, pois, não se pode esperar que a iniciativa privada atue onde o estado não está presente para prover condições básicas de investimentos.

A perspectiva foi observar se as políticas e objetivos das políticas em âmbito federal e estadual convergem para alcançar os objetivos propostos para o Geoparque, e consequentemente, atrair mais investimentos, tanto públicos quanto privados, induzindo realmente o desenvolvimento.

## Políticas públicas e a indução do desenvolvimento regional

O estudo das políticas públicas surgiu como uma subárea da ciência política por volta dos anos de 1960, partindo da necessidade de se definir, analisar e compreender as ações dos governos, sobretudo, os governos estáveis e democráticos.

Na definição resumida de DYE (1984), política pública é o que o governo escolhe fazer ou não fazer. Pouco depois, PETERS (1986) explica que a política pública é entendida como as atividades dos governos que influenciam a vida dos cidadãos, fazendo entender que, além de enxergar a política pública como a escolha ou ação dos governos, é necessário lembrar que essas escolhas têm impactos na sociedade.

Little (2003, p. 18), explica o conceito de políticas públicas como o “[...] conjunto de decisões inter-relacionadas, definidas por atores políticos que tem como finalidade o ordenamento, a regulação e o controle do bem público”. Esta definição é corroborada por Rua (1998), que considera que as políticas públicas “compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores”, entendendo-se que as decisões, além de ordenar e impactar a sociedade e seu meio pela ação em si, envolve o comprometimento de recursos que, limitados, impedem a realização de outras ações.

De modo geral, os autores que tratam da definição de políticas públicas concordam que esta pode ser entendida como decisões e ações dos governos e dos impactos por elas causados, uma vez que os governos são responsáveis pelo bem-estar da sociedade, considerado o seu objetivo fundamental.

Se os governos são responsáveis pela sociedade e seu território, toda ação implementada nesse território, para essa sociedade, por decisão do governo, é uma política pública. Assim, quando faz a escolha por uma determinada ação está fazendo uma política pública e quando a escolha é por não fazer, chamada de não ação, ou como define Rua (1998) “não decisão”, também pode ser considerada uma forma de política pública.

A “não decisão” não se relaciona, nesse caso, com ausência de decisão, mas sim, com a decisão de não incluir determinada questão na agenda política. Uma vez tomada a não-decisão, deixando de atender a uma demanda, ou elegendo um ou outro tema como prioridade, isso também terá impacto sobre a sociedade.

Segundo Dal Bosco (2008)

Compreender a política pública envolve decifrar o poder que se concentra nas mãos dos atores governamentais, verificar o desenho constitucional de cada Estado no que se refere às incumbências dadas a cada qual para decidir as ações a serem praticadas, e também, aquelas que não serão consideradas (2008, p. 244).

Pode-se entender assim que, quando se trata de políticas públicas, não há omissão mas sim escolha. Escolha em dar prioridade ou em incluir na agenda determinados assuntos em detrimento a outros. Isso pode ocorrer por motivos diversos, como insuficiência de recursos, demandas pouco expressivas ou advindas de grupos com pouco poder de pressão política, não conformidade com a plataforma de política adotada, desinformação sobre o tema, entre outros.

Segundo Rua (1998), de modo geral, todas as políticas são voltadas para atender algum tipo de demanda existindo três tipos básicos: as novas, as recorrentes e as reprimidas.

As demandas novas são aquelas que chegam com uma situação, condição ou problema que antes não existia, como uma nova epidemia ou um desastre natural. As recorrentes são aquelas que receberam uma solução inadequada, ou não receberam solução alguma ao longo do tempo, e sempre estão voltando ao debate político. Já as reprimidas são aquelas constituídas por “estados de coisas” ou por “não decisões”, que incomodam a um grupo específico de pessoas e geram insatisfação, sem chegar a constituir um item de pauta política. Essa demanda reprimida é o principal motivo da “não decisão”, uma vez que não chega a ser prioridade (RUA, 1998). Muitas vezes essa demanda encontra barreiras culturais ou institucionais, que impedem que ela entre na pauta da discussão política por um longo período.

A ideia geral sobre políticas públicas é que elas sirvam como instrumento de Estado, sendo utilizadas pelos governos democráticos para atender as demandas que são de sua competência, sejam elas voltadas para pequenos grupos de interesse ou para a sociedade como um todo.

Sousa (2006) afirma que

A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (2006, p.26).

SOUSA (2006) considera que toda decisão, ou “não decisão”, dos governos atendem demandas da sociedade, mas também traduzem as plataformas eleitorais que o levaram ao poder. Apesar de traduzirem essas plataformas ou propósitos de grupos políticos, teoricamente, as políticas públicas são agentes de transformação espacial e social muito mais estáveis no sentido que, uma vez tomada a decisão, é mais difícil desistir dela ou fazer grandes alterações em seu curso.

Essa afirmação encontra respaldo novamente em Rua (1998), quando a autora explica que

As políticas públicas são ‘públicas’ e não privadas ou apenas coletivas. A sua dimensão ‘pública’ é dada não pelo tamanho do agregado social sobre o qual incidem, mas pelo seu caráter “imperativo”. Isto significa que uma das suas características centrais é o fato de que são decisões e ações revestidas da autoridade soberana do poder público (1998, p. 233).

Esse caráter imperativo, necessário e mais estável das políticas públicas pode ser observado e reforçado quando essas são traduzidas, por exemplo, em leis, planos ou programas. Esses documentos, quando aprovados e implementados, ganham forma e lugar dentro do escopo da administração pública, desencadeando processos que, embora não totalmente livres, são mais resistentes às mudanças provocadas por motivações eleitorais ou ideologias partidárias, uma vez que compromete agentes públicos, comunidade e recursos financeiros em médio e longo prazo, sob a responsabilidade do Estado e não do agente público em si.

Para Dal Bosco (2008), a política pública

[...] se caracteriza como o processo de escolha dos meios para se atingir os objetivos de uma administração, envolvendo a participação de agentes públicos e privados, ainda que esteja materializada através de um plano de ações, que tem a lei como instrumento normativo (2008, p. 247).

Muitas políticas públicas são traduzidas em forma de leis que carecem de regulamentação posterior para que sejam efetivamente implementadas. Mas regulamentadas ou não, essas políticas em forma de leis, e não só elas, abrem caminho para a elaboração de planos e programas que definem ações de forma clara, elucidando, inclusive, os objetivos que se pretendem alcançar, facilitando assim a compreensão de seu propósito.

Rua (1998) afirma que a política pública nem sempre distingue seus processos de decisão e implantação, o que tornam os programas e planos de desenvolvimento processos mais estáveis e transparentes para compreensão e avaliação. Mas mesmo os planos e programas não são garantia de efetividade na implementação da política pública, pois eles próprios podem ser conflitantes ou contraditórios entre si, a depender do modo como interagem e quais objetivos buscam. Isso ocorre porque:

(a) novas iniciativas podem envolver mudanças que afetam atividades em andamento, com as quais podem entrar em conflito; (b) muitas áreas e setores de políticas são dominados por agências governamentais que tomam decisões intraorganizacionais sobre como compatibilizar os novos programas com os antigos; e, (c) o poder Executivo domina o sistema governamental e legisla de muitas formas, e apenas alguns aspectos destas decisões aparecem como atos específicos do Congresso (RUA, 1998, p. 253).

Isso torna a etapa de avaliação de implementação ainda mais complexa e difícil, especialmente considerando que

Eventualmente, esta complexidade é deliberada, ou seja, em certos casos, as políticas formuladas podem ter apenas o objetivo de permitir que os políticos ofereçam ao público satisfações simbólicas, sem que haja nenhuma intenção verdadeira de implementá-las (RUA, 1998, p. 254).

As políticas públicas são as ferramentas pela qual o Estado Constitucional busca garantir que suas ações cheguem a todos com eficiência e eficácia, configurando assim o cumprimento do seu dever maior, que é o de promover o bem-estar social, e carregam consigo o peso de serem importantes agentes de transformação do espaço, que influenciam as atuações que ocorrem no mesmo (RUA, 1998).

E se as políticas são os instrumentos de atuação, ou mesmo os atores em um determinado território,

Por que partir da premissa que só um ator planeja, sem que outros integrantes do sistema se oponham, resistam ou formulem também seus próprios planos? Por que limitar o diagnóstico a uma só explicação objetiva, quando é notório que os diversos componentes da sociedade têm diferentes opiniões sobre seu estado, sobre as causas de tal estado e sobre o futuro desejável? (MATUS, 1993, p. 42).

Tendo em vista a afirmação de Matus (1993), pressupõe-se a necessidade de analisar os embates que as diferentes políticas públicas travam, de modo a identificar suas convergências e divergências, possibilitando saber como essas políticas públicas, atuando juntas num mesmo território, podem efetivamente promover o seu desenvolvimento ou fazer com que esse território sirva apenas de arena para demonstração e embates.

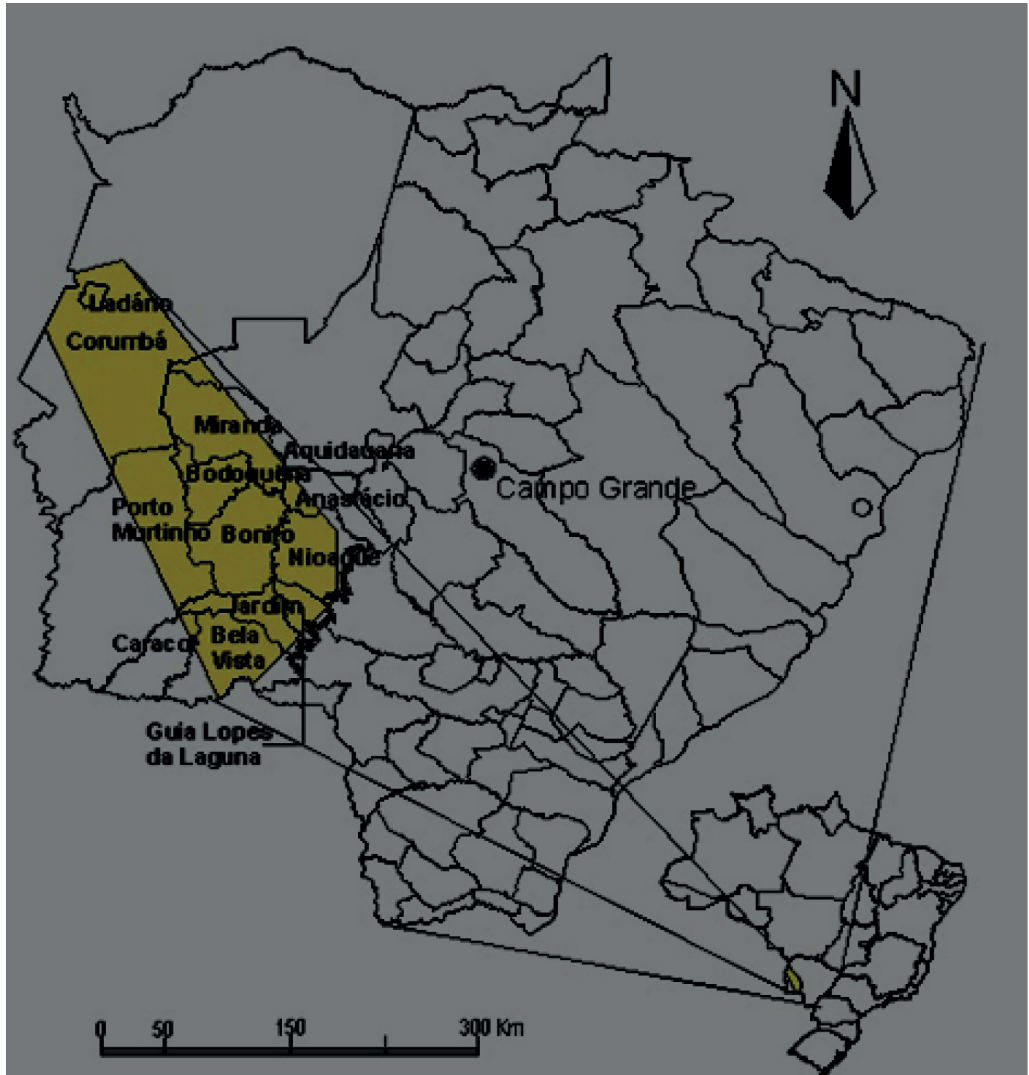
## Procedimentos Metodológicos

A área de estudo é o território do Geoparque Bodoquena-Pantanal, localizado no estado de Mato Grosso do Sul, criado pelo Decreto Estadual 12.897, de 22 de dezembro de 2009, com uma área física de aproximadamente 39.700 km<sup>2</sup>, abrangendo todo o território dos municípios de Bodoquena, Bonito e Ladário e parcialmente Anastácio, Aquidauana, Bela Vista, Caracol, Corumbá, Guia Lopes da Laguna, Jardim, Miranda, Nioaque e Porto Murtinho (Figura 1), o Geoparque Bodoquena-Pantanal transpassa três importantes biomas brasileiros: o pantanal, o cerrado e a mata atlântica.

Considerando que o Geoparque não é uma unidade de conservação, e seu funcionamento pleno pressupõe, além da geoconservação, a promoção do desenvolvimento sustentável com o envolvimento da comunidade local, para fins dessa pesquisa utilizou-se apenas políticas públicas com a finalidade de induzir o desenvolvimento, e com ênfase nos princípios da sustentabilidade, fruto da presença do Estado e da União no território do Geoparque através de ações planejadas em médio e longo prazo, implementadas ou não, na forma de políticas, planos, programas, ou outra publicação oficial com essa finalidade.

Para alcançar os objetivos desse trabalho, elaborado entre abril e agosto de 2014, foi realizada uma análise das convergências e divergências de algumas das políticas públicas de desenvolvimento que ocorrem no território do Geoparque, utilizando uma adaptação do método MACTOR de Michel Godet (1993). O método originalmente entende como “atores” as instituições, empresas, entidades, associações, entre outros. E não há uma recomendação específica sobre como escolhê-los, mas devem ter relação direta com o

Figura 1: Mapa do Estado de Mato Grosso do Sul contendo os limites do Geoparque Bodoquena-Pantanal.



Fonte: Adaptado de MATO GROSSO DO SUL (2009).

problema/objeto de estudo, e não devem passar de 20 atores, haja vista que um número muito elevado pode gerar confusão e dificultar uma análise direta da relação existente entre os itens analisados, sendo um número entre 10 e 20 é o ideal. Para a adaptação realizada nesse trabalho, no lugar de atores instituições, utilizou-se como atores as políticas públicas.

Os procedimentos metodológicos foram divididos em duas etapas: identificação e hierarquização das políticas públicas. O primeiro passo foi a identificação dessas políticas em nível federal e estadual, realizada em abril de 2014 através do levantamento de docu-



mentos oficiais que compõem as políticas, planos e programas governamentais de indução do desenvolvimento regional com o viés do desenvolvimento sustentável. Nesse momento, excluíram-se as políticas com viés específico para as áreas de segurança, saúde, educação, entre outras, e também as políticas sem documentos oficiais disponíveis na íntegra.

Esse levantamento foi feito por meio de consultas em sítios eletrônicos oficiais de ministérios federais, tais como o de Meio Ambiente e da Integração Nacional, e secretarias estaduais como as de Produção e Turismo e de Meio Ambiente, Cidades, Planejamento e Ciência e Tecnologia, entre outros. E também por consultas presenciais aos órgãos do governo estadual responsáveis pelo planejamento ou execução dessas políticas tais como Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul e Fundação de Turismo.

Com as políticas identificadas, foi necessário hierarquizá-las, de forma a levantar as mais relevantes no contexto do desenvolvimento local do Geoparque. Para chegar a essa hierarquização, foi realizada, em maio de 2014, uma consulta direta às vinte e seis instituições componentes do conselho gestor do Bodoquena-Pantanal, por meio de seus conselheiros, solicitando que fossem indicadas, dentro da relação de vinte e uma políticas públicas inicialmente levantada, as políticas, planos ou programas mais relevantes para o desenvolvimento local do Geoparque, assinalando se o item em questão era muito relevante, relevante ou pouco relevante.

Os consultados tinham ainda a opção de indicar livremente até três políticas estaduais e três políticas federais que não constassem na relação inicial. Esse tópico do questionário se fez necessário, dada a dificuldade de se obter políticas já elaboradas e em andamento, tanto em nível federal quanto estadual, pois nem sempre os documentos estão disponíveis para consulta.

Ao final desse processo, foram identificadas as dez políticas a serem trabalhadas dentro das políticas que receberam maior peso e grau de relevância. A segunda etapa do trabalho consistiu numa análise das suas convergências e divergências, através do método MACTOR. O método é utilizado para analisar a teoria dos jogos de atores, e testa a ideia de que qualquer ensaio sobre o futuro, com um mínimo de confiabilidade, deverá levar em consideração as opções estratégicas feitas pelos atores que atuam sobre determinado espaço, uma vez que o planejamento não é estático e está sujeito aos objetivos de quem nele atua e à forma como esses atores e seus objetivos se relacionam.

Esse método contribui para colocar a métrica nas análises de planejamento feitas sob a perspectiva das “Prospectivas Estratégicas”, imprimindo-lhes um caráter mais objetivo que subjetivo.

Assim, foi avaliado o jogo das políticas de desenvolvimento por meio de seus objetivos estratégicos, que consistiu em: 1) construção do quadro estratégico das políticas; 2) identificação dos objetivos estratégicos das políticas; 3) posicionamento de cada uma das políticas nos diferentes objetivos, analisando suas convergências e divergências; 4) hierarquização dos objetivos; 5) avaliação das relações de forças entre as políticas; e 6) discussão dos resultados.



## Resultados da análise do jogo das políticas

### *Quadro estratégico das políticas e a identificação de seus objetivos*

Conforme procedimento metodológico apresentado foram selecionadas as seguintes políticas estaduais: decreto de criação do Geoparque Bodoquena-Pantanal; Plano de Ação Turismo Bonito-Serra da Bodoquena; Plano de Ação Turismo Pantanal; Plano de Desenvolvimento Integrado de Fronteira (PDIF-MS); Plano de Desenvolvimento Regional de Mato Grosso do Sul (PDR 2010-2030); Programa de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR Serra da Bodoquena); e Programa de Gestão Territorial (PGT). Também foram selecionadas as seguintes políticas nacionais: Plano Nacional de Agricultura de Baixo Carbono (Plano ABC); Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB); e Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

As políticas de desenvolvimento aqui trabalhadas são recentes. Apenas uma delas data do ano de 2005, com as demais tendo ano de publicação variando entre 2009 e 2013. Isso mostra que elas estão em fase inicial ou em pleno período de execução, considerando que contemplam um horizonte temporal de médio a longo prazo.

Essas políticas foram, primeiramente, analisadas em uma matriz intitulada “Estratégia das Políticas” (Quadro 1), onde o objetivo principal de cada uma foi identificado, fosse ele explícito ou implícito, além de seus problemas, pressões exercidas e recebidas das demais políticas e, quando possível, seus meios de execução. Dal Bosco

Primeiro, percebeu-se que quase metade delas não apresenta objetivos claros ou metas explícitas, como era de se esperar em uma política formal, que pretende atender a um fim específico, pois conforme Dal Bosco (2006) a política pública pode ser considerada o meio escolhido pela administração para traduzir seus objetivos. Mas se esses não estão claros, pode-se esperar que sua materialização fique prejudicada. Essa observação, por si só já é considerada como um problema, que acaba por dificultar a mensuração do alcance dessas políticas.

Quanto aos demais problemas, destacam-se aqueles que são recorrentes entre os itens: áreas de atuação ainda não definidas, pouco ou nenhum conhecimento científico sobre a área de atuação, quando essa já foi delimitada, indefinição quanto a articulação entre as diversas pastas responsáveis pela sua execução e dificuldade de adesão da população.

Percebeu-se ainda que apenas 25% das políticas analisadas retratam os meios com os quais pretendem alcançar os objetivos. Isso limita a terceira observação, que consistiu em identificar a ação ou pressão que cada uma das políticas pode exercer sobre todas as outras. Onde foi possível essa observação entende-se, em sua maioria, que a articulação entre pastas é a chave para a sua implementação (Quadro 1).

Observou-se que o PDR 2010-2030, sendo a política norteadora do desenvolvimento no estado do Mato Grosso do Sul, é a que tem maior potencial de exercer influência sobre as outras. Mesmo observando as políticas federais, apenas em relação ao PLANSAB, ele se mostra neutro.

Das políticas estaduais, as que menos teriam o potencial de influenciar ou pressionar as demais são o Plano de Gestão Territorial e PRODETUR-Serra da Bodoquena, pois são

Quadro 1: Resumo da matriz “Estratégia das Políticas”: Identificação do objetivo principal, problemas e meios de execução de cada política e a respectiva pressão que pode exercer sobre as demais

	P1 - decreto de criação do Geoparque Bodoquena-Pantanal	P2 - Plano ABC	P3 - Plano de Ação Turismo Bodoquena	P4 - Plano de Ação Turismo Pantanal	P5 - PDIF/MS	P6 - PDR 2010-2030	P7 - PLANISAB	P8 - Política Nacional de Desenvolvimento Regional	P9 - PRODETUR Serra da Bodoquena	P10 - Programa de Gestão Territorial
Objetivo Principal	Criar alternativas de desenvolvimento que não impliquem em desaprovação e aplicação de normas do SNUC;	Contribuir para a redução da emissão de gases de Efeito Estufa (GEE);	Amplicar e diversificar a oferta turística regional;	Amplicar e diversificar a oferta turística regional;	Contribuir para uma visão regionalizada de fronteira a com foco no desenvolvimento das desigualdades entre as regiões do Estado;	Buscar o desenvolvimento econômico sustentável para a diminuição das desigualdades entre as regiões do Estado;	Estimular os investimentos em medidas estruturantes para a segurança, eficiência e eficácia e eficácia das medidas e dos investimentos;	Promover o desenvolvimento em territórios mais carências e com menor potencial de investimento privado;	Consolidar o polo turístico sustentável e de qualidade internacional, aumentando o nível de competitividade;	Promover a efetiva inserção da dimensão territorial nas políticas de desenvolvimento estratégico de MS;
Problemas	Falta clareza ao definir as metas administrativas de desenvolvimento; Pouca presença de estratégias ainda não mapeadas;	Interviência de várias partes da administração executiva, e emitir respostas ambíguas;	Objetivos e responsabilidades não são claros;	Objetivos e responsabilidades não são claros;	Alto grau de permeabilidade com países que fazem fronteira, e que nem sempre têm interesses comuns;	Reverter resultados negativos do crescimento econômico desordenado e concentrador;	Reverter resultados negativos do crescimento econômico desordenado e concentrador;	Os órgãos executoras das ações, têm resistência em aceitar os procedimentos exigidos;	Dar base legal e conceitual de continuidade ao estudo “primeira aproximação do ZEE-MS”;	Zonamento Ecológico Econômico, Zonamento Agrícola, Plano de Bacias Hidrográficas, Plano Diretor Municipal;
Meios					Coordenação de esforços e inserção em Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA);	Articulação de investimentos e ações evitando desperdícios, com aumento de eficiência;		Convênios entre BID, Governo Federal, Governo Estadual e Municípios;		
Formas de pressão sobre	Decreto de criação do Geoparque Bodoquena-Pantanal	Decreto de criação do Geoparque Bodoquena-Pantanal	Decreto de criação do Geoparque Bodoquena-Pantanal	Decreto de criação do Geoparque Bodoquena-Pantanal	Decreto de criação do Geoparque Bodoquena-Pantanal	Decreto de criação do Geoparque Bodoquena-Pantanal	Decreto de criação do Geoparque Bodoquena-Pantanal	Decreto de criação do Geoparque Bodoquena-Pantanal	Decreto de criação do Geoparque Bodoquena-Pantanal	Decreto de criação do Geoparque Bodoquena-Pantanal
Formas de pressão sobre	Plano ABC Bodoquena-Pantanal	Plano ABC Bodoquena-Pantanal	Plano ABC Bodoquena-Pantanal	Plano ABC Bodoquena-Pantanal	Plano ABC Bodoquena-Pantanal	Plano ABC Bodoquena-Pantanal	Plano ABC Bodoquena-Pantanal	Plano ABC Bodoquena-Pantanal	Plano ABC Bodoquena-Pantanal	Plano ABC Bodoquena-Pantanal
Formas de pressão sobre	PDIF/MS	PDIF/MS	PDIF/MS	PDIF/MS	PDIF/MS	PDIF/MS	PDIF/MS	PDIF/MS	PDIF/MS	PDIF/MS
Formas de pressão sobre	PDR 2010-2030	PDR 2010-2030	PDR 2010-2030	PDR 2010-2030	PDR 2010-2030	PDR 2010-2030	PDR 2010-2030	PDR 2010-2030	PDR 2010-2030	PDR 2010-2030
Formas de pressão sobre	Pol. Nac. Des. Regional	Pol. Nac. Des. Regional	Pol. Nac. Des. Regional	Pol. Nac. Des. Regional	Pol. Nac. Des. Regional	Pol. Nac. Des. Regional	Pol. Nac. Des. Regional	Pol. Nac. Des. Regional	Pol. Nac. Des. Regional	Pol. Nac. Des. Regional
Formas de pressão sobre	PRODETUR	PRODETUR	PRODETUR	PRODETUR	PRODETUR	PRODETUR	PRODETUR	PRODETUR	PRODETUR	PRODETUR
Formas de pressão sobre	PST	PST	PST	PST	PST	PST	PST	PST	PST	PST

políticas com objetos bem específicos ou áreas bem limitadas, que estão mais sujeitas a sofrer influências que o oposto.

No âmbito federal, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional mostrou pouco poder de pressão. Embora seja uma política com forte indicação do viés de desenvolvimento social, ela está entre as que apresentam territórios de ação, objetivos e meios sem foco específico, dificultando identificar onde exatamente ela vai atuar e de que forma impactará o território e seu entorno.

### *Relação políticas x objetivos e hierarquização de objetivos*

Na análise dos documentos que compõem as políticas selecionadas, foram identificados seus objetivos, selecionando tanto os objetivos explícitos (objetivos oficiais expressos nos documentos), quanto os objetivos implícitos (expressões do texto oficial que revelam aonde chegar ou o que alcançar com determinada política), sendo definidos vinte e seis. Em seguida procurou-se posicionar cada uma das políticas em cada um dos diferentes objetivos, de modo a analisar suas convergências e divergências. Para isso construiu-se a Matriz MPO – Políticas x Objetivos (Tabela 1).

Nesse exercício, identificou-se que as políticas formais, mesmo com objetivos distintos, não divergem entre si. Isso era esperado, uma vez que todas são elaboradas pelo estado e/ou União, e procuram, de certa forma, atingir os objetivos maiores de desenvolvimento, bem-estar social, crescimento econômico, sustentabilidade e ordenamento do bem público (LITTLE, 2003).

A convergência ou neutralidade das políticas com relação a cada objetivo foi baseada na sua concepção como um todo. Algumas apresentam objetivos explícitos iguais, outras trazem implícito no corpo do texto, ideias que convergem com os objetivos de outras. Já a neutralidade é identificada quando a política não faz menção de intenções que corroborem com os objetivos explicitados por outras.

O fato de não apresentarem divergências entre si, não significa, em absoluto, que haja concordância de todas as políticas com relação a todos os objetivos. O que se percebe é que, dependendo da finalidade e campo de ação, elas podem tornar-se neutras face aos objetivos das outras. Por um lado, pode-se prever que não haverá embates entre elas, mas por outro, é possível que uma política não encontre força suficiente para a conclusão de seus objetivos, uma vez que os meios observados tendem para a articulação entre pastas, que têm em suas pautas outras políticas e objetivos como prioridade.

A matriz MPO (Tabela 1) permitiu a observância da hierarquização dos objetivos levantados. Uma vez que o objetivo conte com a concordância da maioria das políticas, ele possui maiores chances de ser alcançado, haja vista que os esforços para sua consecução contam com diversas políticas e órgãos governamentais responsáveis. A Matriz MPO indica a posição de cada política em relação a cada objetivo, sendo que: 1 = política concorda com o objetivo (convergente); -1 = política discorda do objetivo (divergente); 0 = Política é neutra face ao objetivo (neutralidade).

Tabela 1: Matriz Políticas x Objetivos – MPO.

POLÍTICAS OBJETIVOS											
	P1 - Decreto Geopark Bodoquena-Pantanal	P2 - Plano ABC	P3 - Plano de Ação Tur. Bonito-S. Bodoquena	P4 - Plano de Ação Turismo Pantanal	P5 - PDIF/MS	P6 - PDR 2010-2030	P7 - PLANSAB	P8 - Pol. Nac. Desenv. Regional	P9 - PRODETUR Serra da Bodoquena	P10 - Programa de Gestão Territorial - PGT	
O1. Criar alternativas de desenvolvimento, aliadas a conservação, que não impliquem em desapropriação e aplicação de normas do SNUC.	1	1	0	0	0	0	0	1	0	1	4
O2. Integrar a proteção da "herança geológica da terra" a uma estratégia de fomento ao desenvolvimento social e econômico sustentável nos territórios.	1	0	1	1	0	0	0	0	1	0	4
O3. Contribuir para a consecução dos compromissos de redução da emissão de GEE.	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
<b>O4. Adotar práticas de manejo e sistemas de produção sustentáveis.</b>	1	1	1	1	0	1	1	0	1	1	<b>8</b>
O5. Diversificar a oferta turística.	1	0	1	1	1	0	0	0	1	0	5
<b>O6. Promover o fortalecimento institucional.</b>	0	0	1	1	1	1	1	0	1	1	<b>7</b>
<b>O7. Aumentar articulações entre poder público e privado.</b>	1	0	1	1	0	1	0	0	1	1	<b>6</b>
<b>O8. Criar e fortalecer sistemas de informação.</b>	1	0	1	1	1	0	0	0	1	1	<b>6</b>
<b>O9. Melhorar infraestrutura.</b>	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	<b>10</b>
<b>O10. Qualificar mão de obra pública e privada.</b>	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	<b>9</b>
O11. Sensibilizar para a atividade turística.	1	0	1	1	0	0	0	0	1	0	4
O12. Contribuir para uma visão regionalizada de fronteira com foco no desenvolvimento integrado.	0	0	0	0	1	1	0	1	0	0	3
<b>O13. Promover o desenvolvimento econômico.</b>	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	<b>8</b>
<b>O14. Promover a inserção social.</b>	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	<b>9</b>
O15. Criar marco regulatório para a região de fronteira.	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
<b>O16. Buscar o desenvolvimento econômico sustentável através de APLs, fortalecimento de cadeias produtivas e diversificação econômica.</b>	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	<b>8</b>
O17. Aumentar a competitividade através do fomento a Ciência, Tecnologia e Inovação.	1	1	0	0	0	1	0	0	0	1	4
O18. Balancear os investimentos em obras físicas com medidas estruturantes para o setor de saneamento básico.	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
O19. Cobrir deficit de saneamento em áreas urbanas e rurais.	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
<b>O20. Promover o desenvolvimento em territórios mais carentes e com menor potencial de investimento privado.</b>	1	1	0	0	1	1	1	1	0	1	<b>7</b>
O21. Consolidar o polo Serra da Bodoquena como destino turístico integrado, sustentável e de qualidade internacional, através do aumento do seu nível de competitividade.	1	0	1	0	0	0	0	0	1	0	3
O22. Promover a efetiva inserção da dimensão territorial na política e nos planos de desenvolvimento estratégico de Mato Grosso do Sul.	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	2
O23. Dar base legal e condições de continuidade ao estudo "primeira aproximação do ZEE/MS".	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
<b>O24. Orientar a exploração sustentável dos recursos naturais.</b>	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	<b>9</b>
O25. Subsidiar o estabelecimento de critérios e diretrizes para licenciamento ambiental, implantação de Ucs e espaços territoriais protegidos, regularização fundiária e concessão de incentivos e subsídios.	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	2
O26. Promover a integração das ações decorrentes das políticas urbanas do Estado e dos municípios com as diretrizes do programa.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1

Os objetivos apresentados a seguir são os que apresentaram maior número de convergências entre as dez políticas observadas (considerando que mais da metade das políticas convergem para o objetivo). Sendo eles os que possuem maior adesão, pode-se entender que sejam também os que possuem maiores chances de serem alcançados.

- **Melhorar a infraestrutura:** todas as dez políticas observadas entendem a infraestrutura como um ponto de estrangulamento que limita o desenvolvimento regional e, conseqüentemente, como um gargalo para a consecução de outros importantes objetivos.
- **Orientar a exploração sustentável de recursos naturais; qualificar a mão de obra e; promover a inserção social:** nove das dez políticas observadas concordam com esses três objetivos. Verifica-se que são objetivos complementares, uma vez que a exploração sustentável de recursos naturais e a inserção social são pautas recorrentes em políticas que atuam para um desenvolvimento equilibrado e sustentável. Quanto à qualificação, ressalta-se que as diversas políticas apontam como fundamental, tanto no âmbito da qualificação de mão de obra para atuação no mercado, quanto a qualificação dos agentes públicos, para melhoria nos serviços prestados.
- **Adotar práticas de manejo e de produção mais sustentáveis; promover o desenvolvimento econômico e; incentivar a APLs, diversificação e fortalecimento de cadeias produtivas:** aparecem com oito políticas convergentes para si e tratam, sobretudo, de desenvolvimento econômico, e de algumas formas para alcançá-lo de modo mais sustentável do ponto de vista ambiental e social.
- **Desenvolver territórios carentes, com pouco potencial para receber investimentos privados:** as políticas de desenvolvimento, enquanto produto do Estado, devem atender uma de suas finalidades primordiais, que é o bem estar social, notadamente de comunidades e regiões mais carentes. Esse objetivo é contemplado de forma explícita ou implícita em pelo menos sete das políticas observadas.
- **Promover o fortalecimento institucional; aumentar a articulação entre poder público e privado e; criar e fortalecer sistemas de informação:** o primeiro objetivo desse “bloco” conta com a concordância de sete das dez políticas, enquanto que os demais contam com seis. Essas convergências reconhecem a necessidade de melhorar a qualidade das ações do Estado, e refletem a preocupação em se garantir, via políticas públicas, que essa melhora seja alcançada. Entende-se que embutir esses objetivos em políticas de desenvolvimento é uma preocupação real de que, sem organização interna, não é possível implementá-las.

Quase todos os objetivos que apresentam maior número de convergências contam com a concordância da política pública que institui o Geoparque Bodoquena-Pantanal. Essa política mostra-se neutra apenas em face ao fortalecimento institucional, ressaltando-se que neutralidade não significa discordância.

Isso pode significar um grande impulso na implementação do Geoparque, uma vez que se identificam objetivos variados, contemplados em políticas variadas, ocorrendo em

seu território. Estas políticas que podem servir para auxiliar ou mesmo atuar como força motriz para o seu desenvolvimento, sem necessariamente depender apenas de seus recursos, sejam financeiros, materiais ou humanos, que são escassos, e, portanto, limitadores de diversas ações.

### *Relação de forças entre as políticas*

A elaboração da matriz Políticas x Políticas – MPP (Tabela 2) permitiu observar como as políticas se relacionam individualmente umas com as outras, através da comparação de concordâncias ou neutralidades em cada um dos objetivos. Essa matriz indica o relacionamento individual de uma política com outra, em face de cada objetivo, fornecendo o número total de convergências que possuem entre si.

A primeira observação que se faz na matriz MPP é que embora haja vinte e seis objetivos para análise, o maior número de concordâncias observado é catorze. Ou seja, quando se observa apenas do ponto de vista dos objetivos, pode-se encontrar convergência total em alguns casos, mas ao se observar a relação entre duas políticas, elas vão convergir em pouco mais da metade dos objetivos.

Essa relação individual entre as políticas que apresentam convergências mais fortes entre si está demonstrada na Figura 2, que destaca as relações com os cinco maiores níveis de convergências encontrados.

O primeiro destaque na etapa de hierarquização de objetivos é a ausência do PDIF/MS, PLANSAB e Política Nacional de Desenvolvimento Regional, no gráfico de convergências (Figura 2). Essas três políticas não aparecem com níveis relevantes de convergência. Tanto o PDIF/MS e a Política Nacional de Desenvolvimento Regional encontram-se dentro da média, com picos de oito convergências, mas estando a maioria entre seis e sete. Já o PLANSAB, apresenta um pico de seis convergências, mas mantendo-se com média de cinco e chegando ao mínimo de três.

Entretanto, o fato de que sete das 10 políticas se encontram na figura de convergências demonstra uma tendência de ajuda mútua na consecução dos objetivos entre a maior parte das políticas analisadas. Mesmo que de forma não intencional, as políticas vislumbram finalidades semelhantes, o que torna maior a força e recursos empregados para seu alcance.

Dentre essas sete políticas nota-se que o Plano ABC é o que menos converge com os demais. Porém, sua postura e objetivos podem ser estratégicos para algumas das políticas no sentido que trabalhará para a redução na emissão de gases do efeito estufa, por meio de redução do desmatamento e adoção de manejo sustentável na agropecuária. Sendo o estado do Mato Grosso do Sul e o território do Geoparque, importantes áreas de produção agropecuária, há uma tendência de colaboração nos objetivos, mesmo que de modo não intencional.

Porém, é necessário ressaltar que até o momento, o grande fator limitador do Plano ABC reside no fato de ainda não ter mapeadas as regiões estratégicas de atuação. Ou seja, teoricamente atuará em regiões de interesse nacional, mas não se pode considerar como uma verdade absoluta que atuará exatamente sobre o território do Geoparque.

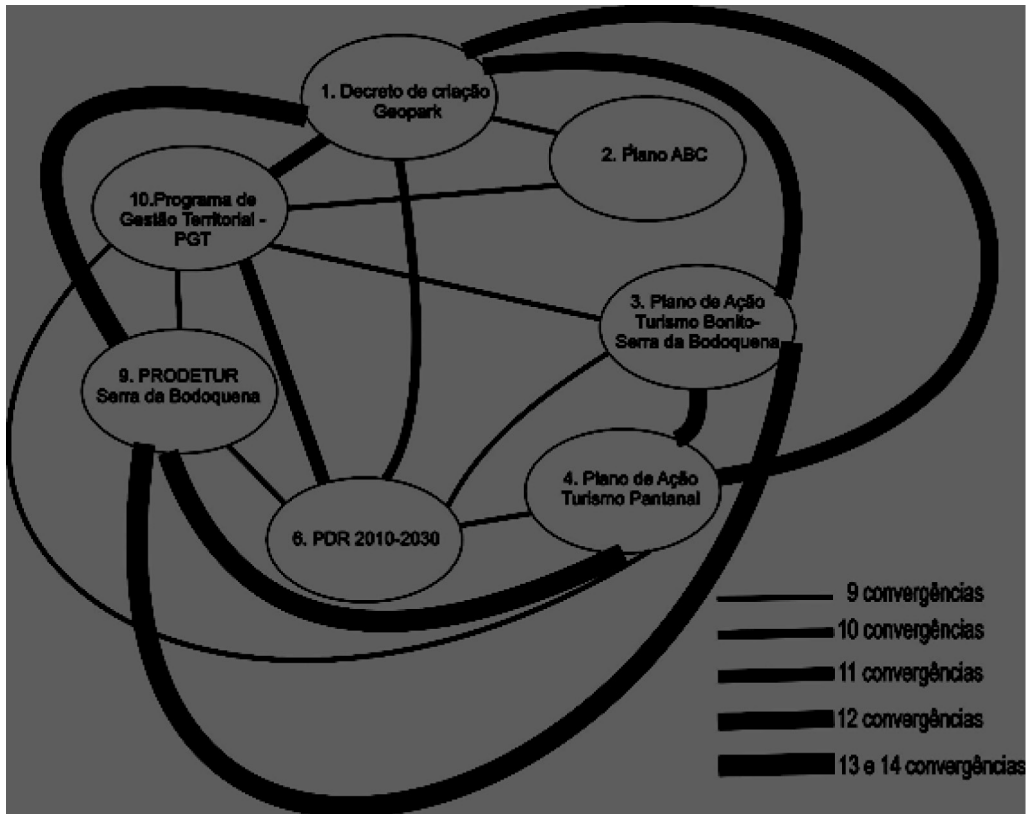


Tabela 2: Matriz Políticas x Políticas – MPP

	O1	O2	O3	O4	O5	O6	O7	O8	O9	O10	O11	O12	O13	O14	O15	O16	O17	O18	O19	O20	O21	O22	O23	O24	O25	O26	Converg.
<b>P1xP2</b>	1	0	0	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	1	0	1	1	0	0	1	0	0	0	1	0	0	<b>9</b>
<b>P1xP3</b>	0	1	0	1	1	0	1	1	1	1	1	0	1	1	0	1	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	<b>13</b>
<b>P1xP4</b>	0	1	0	1	1	0	1	1	1	1	1	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	<b>12</b>
P1xP5	0	0	0	0	1	0	0	1	1	0	0	0	1	1	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	7
<b>P1xP6</b>	0	0	0	1	0	0	1	0	1	1	0	0	1	1	0	1	1	0	0	1	0	0	0	1	0	0	<b>10</b>
P1xP7	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	5
P1xP8	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	1	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	8
<b>P1xP9</b>	0	1	0	1	1	0	1	1	1	1	1	0	1	1	0	1	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	<b>13</b>
<b>P1xP10</b>	1	0	0	1	0	0	1	1	1	1	0	0	1	1	0	0	1	0	0	1	0	0	0	1	0	0	<b>11</b>
P2xP3	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	7
P2xP4	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	6
P2xP5	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	4
P2xP6	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	1	0	1	1	0	0	1	0	0	0	1	0	0	8
P2xP7	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	5
P2xP8	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	1	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	7
P2xP9	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	6
<b>P2xP10</b>	1	0	0	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	0	1	1	0	<b>9</b>
<b>P3xP4</b>	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	<b>13</b>
P3xP5	0	0	0	0	1	1	0	1	1	0	0	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7
<b>P3xP6</b>	0	0	0	1	0	1	1	0	1	1	0	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	<b>9</b>
P3xP7	0	0	0	1	0	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	5
P3xP8	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	6
<b>P3xP9</b>	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	1	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	<b>14</b>
<b>P3xP10</b>	0	0	0	1	0	1	1	1	1	1	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	<b>9</b>
P4xP5	0	0	0	0	1	1	0	1	1	0	0	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7
<b>P4xP6</b>	0	0	0	1	0	1	1	0	1	1	0	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	<b>9</b>
P4xP7	0	0	0	1	0	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	5
P4xP8	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	6
<b>P4xP9</b>	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	<b>13</b>
<b>P4xP10</b>	0	0	0	1	0	1	1	1	1	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	<b>9</b>
P5xP6	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	1	1	1	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	7
P5xP7	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	3
P5xP8	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	1	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	6
P5xP9	0	0	0	0	1	1	0	1	1	0	0	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7
P5xP10	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	6
P6xP7	0	0	0	1	0	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	6
P6xP8	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	1	1	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	8
<b>P6xP9</b>	0	0	0	1	0	1	1	0	1	1	0	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	<b>9</b>
<b>P6xP10</b>	0	0	0	1	0	1	1	0	1	1	0	0	1	1	0	0	1	0	0	1	0	1	0	1	0	0	<b>11</b>
P7xP8	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	4
P7xP9	0	0	0	1	0	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	5
P7xP10	0	0	0	1	0	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	6
P8xP9	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	6
P8xP10	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	7
<b>P9xP10</b>	0	0	0	1	0	1	1	1	1	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	<b>9</b>



Figura 2: Gráfico de convergências entre políticas, que demonstra as políticas que possuem maiores convergências entre si, bem como o grau de convergência.



Outras políticas que merecem destaque no gráfico de convergências são o PRODETUR e o PGT, que demonstraram, na análise do quadro estratégico (Quadro 1), exercer menos pressão em relação às demais políticas. Aqui, o PRODETUR é a política que aparece com as convergências mais fortes, vinculando-se aos dois planos de ação de turismo que estão diretamente em seu campo de ação, e com o decreto de criação do Geoparque, que abriga a região foco do PRODETUR e que trabalhará, em última instância, com visitação através do geoturismo. Já o PGT, embora não apresente as ligações mais fortes, é uma das duas políticas que apresentam o maior número de conexões convergentes, ligando-se a todas as outras.

Por fim, observa-se o decreto de criação do Geoparque, que demonstrou excelente convergência, ligando-se a todas as demais políticas, em todos os níveis. Essa é uma observação muito positiva, considerando que o território foco desse trabalho é o do geoparque. A via de mão dupla que se forma na sua convergência com os objetivos das demais políticas, e com a corroboração das demais políticas com os objetivos que apresenta para si, fortalece a ideia de implementação e o deixa alinhado com os rumos de desenvolvimento traçados para a região.

### *Considerações sobre o Jogo das Políticas*

Percebeu-se nesse estudo que, essas políticas não apresentaram divergências entre si no tocante aos seus objetivos estratégicos. O que se identificou, além das convergências, foram posições de neutralidade entre uma e outra, em determinados objetivos. Em se tratando de políticas isso é muito relevante, pois demonstra que elas não disputarão necessariamente força ou prestígio, embora em algum momento, possam se afirmar como representantes de grupos de interesses específicos. O fato de serem políticas de desenvolvimento, ou seja, focadas em um tema ou área física específicos, auxilia para que os objetivos sejam, em sua maioria, convergentes.

E se não há divergências entre seus objetivos, é possível pensar que o embate mais emblemático que as políticas venham a travar se dê no campo da disputa por recursos, haja vista que serão todas elas executadas pelo poder público, em sua maior parte com dinheiro público, e que o recurso financeiro é limitado, especialmente para investimentos em objetivos com retorno de longo prazo.

De qualquer forma, a convergência de objetivos permite supor que, mesmo que os recursos sejam direcionados para poucas dessas políticas, as demais serão beneficiadas, e terão até mesmo alguns de seus objetivos atingidos dada a convergência que sua concepção possui com as demais.

Contudo, a afirmação de que não existem divergências, é válida apenas entre as políticas analisadas, não permitindo afirmar que não há divergências ou embates com outras políticas, sobretudo as não formais. A maior parte das políticas estaduais aqui analisadas seguem uma verticalização de políticas federais ou de políticas estaduais mais amplas. E nem todas essas políticas que servem como norteadoras para outras políticas são expressas em documentos oficiais, pois conforme Rua (1998) nem sempre as políticas passam pelo processo de planejamento (decisão) e implementação de maneira distinta. Isso dificulta saber sua área de atuação, abrangência e, até mesmo, os objetivos estratégicos. Além disso, é preciso contar com a chamada “não decisão”, entendida como a decisão do governo em não agir em determinada área (RUA, 1998).

Um exemplo relevante nesse caso seria o da política econômica, na qual normalmente não há um direcionamento oficial e documentado de como se dirigirá a economia do país ou do estado. O que existe é um conjunto de decisões e ações em vários setores, que norteiam a política econômica adotada. Nesse caso específico, se poderiam encontrar divergências, uma vez que a dimensão econômica demonstra apoio de grupos de interesse muito fortes e, muitas vezes numa relação de forças, acaba por pressionar negativamente políticas de cunho puramente social ou ambiental.

Incluir esse tipo de política na análise de convergências e divergências encontraria, pelo menos, duas grandes dificuldades. A primeira está em estabelecer se o conjunto de decisões tomadas em um determinado segmento forma de fato uma política de governo ou se são apenas um conjunto aleatório de ações implementadas em momentos de crise para atender a uma demanda específica. Segundo, mesmo que se identifiquem essas políticas, o fato de serem não formais, ou não oficiais, as torna muito instáveis, não permitindo saber o horizonte temporal ao qual correspondem e nem mesmo se haverá continuidade nos

rumos adotados ou se ocorrerão mudanças bruscas de rumos por força de novas demandas, pressão de grupos de interesse ou mesmo interesse político-partidário.

Todas as análises aqui realizadas são relevantes para verificar o alinhamento dos objetivos estratégicos de desenvolvimento para o estado do Mato Grosso do Sul, considerando que todas as políticas aqui descritas, sejam quais forem os meios empregados ou as associações realizadas, trabalhem para cumprir seus objetivos. Especialmente em se tratando das políticas nas quais esses objetivos e esses meios não são claros, há sempre o risco de se tornarem o caso da satisfação simbólica dos governos para com as demandas que lhe são apresentadas, sem contudo, empregar esforços na sua execução efetiva.

Exemplo disso pode ser dado com relação ao objetivo que obteve cem por cento de convergência das políticas analisadas: melhorar a infraestrutura. Essa ideia permeia todas as dez políticas, de modo mais discreto ou mais incisivo. Porém, nenhuma delas permite identificar quem, como, e com que recursos serão realizadas ações de infraestrutura. A rigor, não é possível identificar sequer, quais ações ou setores seriam contemplados.

À parte esses problemas advindos de objetivos pouco claros, incertezas quanto aos territórios de atuação, meios e recursos para execução, essas políticas ainda são fundamentais para demonstrar a presença do estado e seu compromisso com o desenvolvimento do território. Expressões como promover, fortalecer, articular, subsidiar e incentivar são recorrentes nas políticas de desenvolvimento analisadas, e podem demonstrar a intenção do estado, dentro de suas possibilidades, de atrair investimentos privados, que só tendem a ocorrer em lugares onde a presença do estado cria possibilidades de retorno dos investimentos.

## Considerações Finais

As políticas de desenvolvimento aqui apresentadas são recentes, e pela análise realizada sobre o seu jogo de forças, é possível dizer que não terão grandes conflitos ao conviverem num mesmo território em um mesmo tempo.

Boa parte das políticas estaduais deriva de políticas federais ou mesmo estaduais mais amplas, resultando no alinhamento convergente de seus objetivos. Porém, as políticas nem sempre são expressas em documentos oficiais, e as decisões informais, ou as “não decisões”, por não possuírem objetivos, prazos e meios de execução bem definidos, limitam a análise, não permitindo afirmar, com certeza, que não haverá conflitos.

Mesmo as políticas ditas oficiais não seguem nenhum tipo de padronização. Não se trata de exigir roteiros prontos, mas de conter itens básicos que permitam visualizar, com clareza, suas intenções, tais como objetivos, área de atuação, meios, prazos e responsáveis pela execução e fontes de recursos. Além disso, algumas políticas, como é o caso do próprio decreto de criação do geoparque, envolvem dentro de uma mesma ideia e finalidade, territórios com interesses e níveis de desenvolvimento muito diferentes, o que pode prejudicar a execução da política, e principalmente, o alcance de seus objetivos.

Mesmo com as limitações já apresentadas, é possível afirmar que as convergências existentes podem contribuir para a consecução dos objetivos do Geoparque e, conseqüentemente, sua implementação efetiva.

Cabe ainda ressaltar que a metodologia empregada, baseada na adaptação do método MACTOR, transformando o jogo de atores em jogo de políticas, abre caminho para uma nova forma de análise de políticas públicas, considerando-as não apenas como instrumentos de atores políticos, mas como partes atuantes no processo de desenvolvimento regional.

Por fim, pôde-se ainda identificar o Geoparque Bodoquena-Pantanal como uma demanda nova para o poder público, uma vez que sua concepção não havia sido apresentada antes ao governo do estado. Mas, pelas características que compõem o conceito de Geoparque essa demanda nova vem atrelada à demanda reprimida do desenvolvimento socioeconômico da região e, também, à demanda recorrente da geoconservação dos “recém descobertos” pontos de interesse geológico e paleontológico nesse território.

Essas demandas não desvinculadas podem ter recebido apenas uma satisfação temporária do poder público com a criação do Geoparque, mas é fato que é de grande importância para diversos grupos, de interesse, que converge com os objetivos de muitas das políticas oficiais de desenvolvimento, e com isso, demonstra grande possibilidade de puxar o desenvolvimento dessa região para um caminho novo, com foco na sustentabilidade regional.

## Referências Bibliográficas

CPRM-SGB; GOVERNO DO ESTADO DE MS; IPHAN. **Dossiê de Candidatura à Rede Global de Geoparques Nacionais**, 2010. 50p.

DAL BOSCO, M. G. **Discricionariedade em políticas públicas**. Curitiba: Juruá, 2008. 479p.

DYE, T. D. **Understanding public policy**. New Jersey: Prentice-Hall, 1984. 368p.

GODET, M. **Manual de prospectiva estratégica. Da antecipação à ação**. Lisboa: Dom Quixote, 1993. 405p.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Dados sobre população do Brasil, PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios). Senso Demográfico de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

LITTLE, P. E. (Org.). **Políticas ambientais no Brasil: Análises, instrumentos e experiências**. São Paulo: Petrópolis, Brasília: Instituto Internacional de Educação do Brasil, 2003. 453p.

MATO GROSSO DO SUL. **Decreto N. 12.897, de 22 de Dezembro de 2009**. Dispõe sobre a criação do Geopark Bodoquena-Pantanal.

MATO GROSSO DO SUL. **Geopark Bodoquena-Pantanal**. Disponível em <geopark-bodoquenapantanal.ms.gov.br>. Acesso em 20 jul 2012.

MATUS, C. **Política, planejamento e governo**. Tomo I. Brasília: IPEA, 1993. 292p.

PETERS, B. G. **American public policy**. New Jersey: Chatham House, 1986. 583p.

RUA, M. G. Análise de política públicas: conceitos básicos. In: RUA, M. G.; CARVALHO, M. (Org.). **O estudo da política: tópicos selecionados**. Brasília: Paralelo 15, 1998. P. 231-260.

SOUSA, C. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, Jul/dez 2006.

Submetido em: 30/11/2014

Aceito em: 30/06/2015

<http://dx.doi.org/10.1590/1809-4422ASOC141330V1932016>

# POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO: CONVERGÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS NO GEOPARQUE BODOQUENA-PANTANAL

---

MARIA CRISTIANE FERNANDES DA SILVA LUNAS  
ADEMIR KLEBER MORBECK DE OLIVEIRA  
VERA LÚCIA RAMOS BONONI

**Resumo:** O Geoparque Bodoquena-Pantanal foi criado via decreto estadual em 2009, mas sua implementação e funcionamento efetivos ainda dependem de investimentos e ações. Os recursos públicos para investimentos são limitados, e a iniciativa privada só aplicará recursos onde a presença do estado garanta estabilidade e retorno. O objetivo desse trabalho foi analisar convergências e divergências entre políticas públicas que ocorrem no Geoparque. O método empregado para análise foi uma adaptação do Método MACTOR, com recenseamento de objetivos implícitos e explícitos das políticas. Os resultados apontam que apesar das políticas nem sempre apresentarem objetivos claros, não há divergências entre elas, que em sua maioria convergem para objetivos comuns. Conclui-se que o Geoparque é uma nova demanda para o governo, que se atrela a demandas recorrentes e reprimidas no desenvolvimento regional, e que essas políticas convergentes, se efetivamente executadas, podem contribuir para a implementação do Geoparque, que servirá como força motriz no desenvolvimento regional.

**Palavras-chave:** Objetivos Estratégicos; Desenvolvimento Regional; Jogo das Políticas; Mato Grosso do Sul.

**Abstract:** Geopark Bodoquena-Pantanal has been created by state edict in 2009, but its implementation and effective operation still depend on investments and actions. The public resources for investments are limited, and the private sector will invest if the State assures the enterprise will be stable and profitable. This survey aims to analyze the convergences and divergences that issue in the Geopark site. The method employed was the analysis by an adaptation of the MACTOR Method verifying implicit and explicit policies goals. The results indicate that most policies have common goals and are converging, although they are not always clear. As a conclusion, the Geopark is a new demand the government must handle and it is linked to recurring and suppressed demands regarding regional development. If the converging policies are put into practice, properly, they will be likely to contribute to the implementation of the Geopark, acting as the regional development driving force.

**Keywords:** Strategic Goals; Regional Development; Game of Policies; State of Mato Grosso do Sul.

**Resumen:** Se ha creado Geopark Bodoquena-Pantanal por medio de un decreto estadual en 2009, pero su implantación y operación efectivas aún dependen de inversiones y acciones. Los recursos públicos para inversiones son limitados, y la iniciativa privada solamente invertirá donde la presencia del Estado garantice estabilidad y retorno. El objetivo de este trabajo ha sido analizar las convergencias y divergencias entre las políticas públicas que ocurren en el espacio físico de Geopark. Los resultados muestran que aunque las políticas ni siempre presenten objetivos claros, o haya divergencias entre ellas, en su mayoría ellas convergen para objetivos comunes. Se ha concluido que Geopark es una nueva demanda para el gobierno que se junta a las demandas recurrentes y reprimidas en el desarrollo regional, y que tales políticas convergentes, si efectivamente ejecutadas, pueden contribuir para la implementación de Geopark, que servirá como fuerza motriz en el desarrollo regional.

**Palabras-clave:** Objetivos Estratégicos; Desarrollo Regional; Juego de las Políticas; Mato Grosso do Sul.

---