

PROJETO ÁRIDAS

# Uma Estratégia de Desenvolvimento Sustentável para o Nordeste



GT 6 – POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO E MODELOS DE GESTÃO

## GT 6.8 – BASES REFERENCIAIS PARA UM MODELO DE GESTÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO NORDESTE

Aécio Gomes de Matos

Coordenação Geral:

COORDENAÇÃO DA  
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

711.2: 63:504 (213.504)

NOBRE P – ARIDA

V.1 N.1



Ministério da  
Integração Nacional



# PROJETO ÁRIDAS

---



---

# Uma Estratégia de Desenvolvimento Sustentável para o Nordeste



**GT 6 – POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO  
E MODELOS DE GESTÃO**

**GT 6.8 – BASES REFERENCIAIS PARA UM  
MODELO DE GESTÃO DO DESENVOLVIMENTO  
SUSTENTÁVEL DO NORDESTE**

**Aécio Gomes de Matos**

Versão Preliminar, sujeita à revisão.  
Circulação Restrita aos participantes  
do Projeto ARIDAS



# PROJETO ÁRIDAS

---



---

Um esforço colaborativo dos Governos Federal, Estaduais e de Entidades Não-Governamentais, comprometidos com os objetivos do desenvolvimento sustentável no Nordeste.

O ARIDAS conta com o apoio financeiro de Entidades Federais e dos Estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Sergipe e Bahia, particularmente através de recursos do segmento de Estudos do Programa de Apoio ao Governo Federal.

A execução do ARIDAS se dá no contexto da cooperação técnica e institucional entre o Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura-IICA e os Estados, no âmbito do PAPP.

## **ORGANIZAÇÃO**

Coordenação Geral: **Antônio Rocha Magalhães**  
Coordenador Técnico: **Ricardo R. Lima**

### **GTI – RECURSOS NATURAIS E MEIO AMBIENTE**

Coordenador: **Vicente P. P. B. Vieira**

### **GT – II – RECURSOS HÍDRICOS**

Coordenador: **Vicente P. P. B. Vieira**

### **GT III – DESENVOLVIMENTO HUMANO E SOCIAL**

Coordenador: **Amenair Moreira Silva**

### **GT IV – ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO REGIONAL E AGRICULTURA DE SEQUEIRO**

Coordenador: **Charles Curt Meller**

### **GT V – ECONOMIA, CIÊNCIA E TECNOLOGIA**

Coordenador: **Antônio Nilson Craveiro Holanda**

### **GT VI – POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO E MODELO DE GESTÃO**

Coordenador: **Sérgio Cavalcante Buarque**

### **GT VII – INTEGRAÇÃO COM A SOCIEDADE**

Coordenador: **Eduardo Bezerra Neto**

Cooperação Técnica-Institucional IICA: **Carlos L. Miranda** (Coordenador)

## **COORDENAÇÃO GERAL:**

Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação  
da Presidência da República  
Seplan-PR – Esplanada dos Ministérios – Bloco K – sala 849  
Telefones: (061) 215-4132 e 215-4112  
Fax: (061) 225-4032



# PROJETO ÁRIDAS

---



## COLEGIADO DIRETOR

**Presidente:** Secretário-Executivo da Seplan-PR

**Secretário:** Coordenador Geral do ARIDAS

**Membros:**

Secretários-Executivos dos Ministérios do Meio ambiente e Amazônia Legal, da Educação e Desportos e da Saúde;

Secretário de planejamento e Avaliação da Seplan-PR;

Secretário de Planejamento do Ministério da Ciência e Tecnologia;

Secretário de Irrigação do Ministério da Integração Regional;

Superintendente da Sudene;

Presidente do Banco do Nordeste do Brasil;

Presidente da Embrapa;

Presidente do IBGE;

presidente do Ibama;

Presidente da Codefasv;

Diretor Geral dos Dnocs;

Presidente do Ipea;

Representante da Fundação Esquel Brasil (Organização Não Governamental)

## CONSELHO REGIONAL

**Membros:**

Secretários de Planejamento dos Estados participantes do ARIDAS;

**Suplentes:** Coordenadores das Unidades Técnicas do PAPP;

Coordenador geral do Aridas;

Representante da Seplan-PR;

Representante da Sudene;

Representante do BNB;

Representante do Ipea;

Representante da Embrapa;

Representante do Codevasf;

Representante da Secretaria de Irrigação do Ministério da Integração Regional;

## COMITÊ TÉCNICO

**Presidente:** Coordenador Geral do aridas;

**Membros:**

Coordenadores de GT Regionais;

Coordenadores Estaduais;

Representante da Seplan-PR;

Representante da Sudene;

Representante da Embrapa;

Representante do IBGE;

Representante do Codevasf;

Representante da Secretaria de Irrigação/MIR;

Representante do DNAEE;

Representante do Dnocs;

Representante do IICA







Ministério da  
Integração Nacional



## APRESENTAÇÃO

O presente documento contém o estudo sobre um modelo de gestão para o desenvolvimento sustentável do Nordeste, elaborado como subsídio para o projeto ARIDAS.

Aborda a questão na perspectiva macro, partindo de uma concepção estratégica do desenvolvimento regional e de uma avaliação estrutural dos atuais processos de gestão, para estabelecer as diretrizes e as condições para a concepção de modelo mais coerente com o Desenvolvimento Sustentável, conforme enfoque conceitual apresentado no Capítulo 2.

O modelo de Gestão é, finalmente, concebido segundo uma lógica dedutiva de maneira a permitir à equipe de coordenação do ARIDAS, compreendê-lo no contexto dos pressupostos estratégicos do conjunto dos estudos.

Recife, 21 de novembro de 1994

**Aécio Gomes de Matos**





## 1. INTRODUÇÃO

Uma avaliação preliminar dos programas de desenvolvimento do Nordeste e, em particular, do semi-árido nordestino, a partir da leitura dos textos de formulação dos diversos projetos já implementados até agora, nos coloca diante de uma interrogação, no mínimo preocupante, sobre o futuro e os desdobramentos do Projeto ARIDAS. Quais os diferenciais que viabilizariam algo mais efetivo do que o que já foi tentado anteriormente?

Guardadas algumas especificidades históricas, os objetivos a que se propõe o ARIDAS, já parecem ter sido propostos em outros momentos da história como no caso de programas os PDRI's o Polonordeste, o PAG, o PAPP (através do componente APCR), o Programa São Vicente, os incentivos fiscais e financeiros da SUDENE, entre outros. As avaliações ex-post destes programas e projetos, quando realizadas, apresentam considerações e análises genéricas sobre as condições de operação e a eficiência de suas implantações, raras considerações sobre os resultados operacionais (eficácia) ou sobre os impactos sociais econômicos, sem, no entanto, apresentar sugestões conclusivas quanto à conjugação dos fatores determinantes do sucesso ou insucesso de novos programas. O ARIDAS pode, assim, estar cometendo os mesmos erros dos projetos anteriores se não fizer uma análise em profundidade da complexidade dos processos limitantes de sua realização.

É nessa perspectiva que se coloca o presente estudo, inicialmente com foco na formulação de uma base conceitual do que se propõe a gestão, depois elaborando uma análise crítica das experiências anteriores face aos indicadores do Desenvolvimento Sustentável, para, finalmente, articular as diretrizes e a arquitetura básica de um Modelo de Gestão diferenciado, cuja adoção possibilitaria viabilizar um projeto do escopo do ARIDAS.

### 1.1. Os objetivos do estudo

Com essa perspectiva, o presente estudo tem como objetivo geral propor um Modelo de Gestão para projetos de Desenvolvimento Sustentável no semi-árido nordestino, considerados os seguintes objetivos específicos:

- estabelecer uma base conceitual para a função gerencial consistente com a concepção do Desenvolvimento Sustentável;
- estabelecer as premissas necessárias aos modelos de gerência comprometidos com os objetivos e com os processos típicos do Desenvolvimento Sustentável;
- definir as características básicas necessárias às estruturas operacionais de gestão de projetos de Desenvolvimento Sustentável, devidamente aliada com as estratégias de desenvolvimento e sustentabilidade;

- estabelecer as diretrizes de políticas que deverão orientar os estilos de gerência dos processos organizacionais, de maneira a garantir a funcionalidade das estruturas propostas e a efetivação das estratégias dos projetos;
- estabelecer diretrizes e orientações normativas para os modelos de gestão que deverão se instalar a nível estadual, municipal e comunitário, de maneira a facilitar a articulação com a gestão regional do projeto.

## 1.2. O método de trabalho adotado

Desde o início, a concepção do Modelo de Gestão para o Desenvolvimento Sustentável se preocupa em articular, na prática de sua própria elaboração, as idéias centrais que presidem esse novo paradigma de desenvolvimento, como forma de consolidar uma sistemática de gestão, particularmente no que diz respeito à permanência e à extensão do processo. Ora, o ARIDAS, para ser consequente com os pressupostos do Desenvolvimento Sustentável, deve poder garantir sua sustentabilidade política e operativa.

A concepção do Modelo de Gestão deveria ter, assim, uma função pedagógica e analisadora da coerência interna do ARIDAS, avaliando criticamente o gerenciamento do desenvolvimento do projeto em sua coerência com o conceito de Desenvolvimento Sustentável, que se iniciaria na fase de estudos e teria continuidade na fase de decisão política e implantação, consolidando-se na operação regular das ações.

Por isso mesmo, assim como o próprio projeto, a concepção do Modelo de Gestão não se esgota nesta proposta preliminar e nem mesmo na formulação final que se venha a elaborar num documento posterior, mas deverá ser fruto do próprio método de Desenvolvimento Sustentável aplicado ao processo de gestão. Há que se conceber, pois, uma sistemática de formulação, crítica e reformulação de estruturas e processos de gestão que dê conta da dinâmica de ajustes que a complexidade do Desenvolvimento Sustentável implica.

Será conveniente cotejar a coerência entre o Modelo de Gestão aqui proposto, as estratégias e os métodos de ação dos diversos componentes do projeto; do Modelo de Planejamento aos componentes mais operacionais, como recursos hídricos, agricultura, industrialização etc. Os grupos que elaboram esses componentes, poderão avaliar a aderência do Modelo de Gestão às suas próprias concepções.





## 2. Base conceitual

Antes de iniciar a formulação de um Modelo de Gestão para o Desenvolvimento Sustentável, se faz necessário estabelecer uma linguagem e alguns conceitos de base para nortear o diálogo desejável com os demais componentes do projeto. É esse o objetivo deste capítulo.

### 2.1. O conceito de desenvolvimento sustentável

De partida, consideram-se as referenciais que definem a concepção de um modelo de Desenvolvimento Sustentável para o projeto ARIDAS<sup>1</sup>, que, segundo síntese nossa (já que o conceito ainda não se encontra completamente definido), se referencia pelos seguintes pressupostos de base.

O Desenvolvimento Sustentável rompe com os modelos positivistas de desenvolvimento que privilegiaram o crescimento econômico e a racionalidade tecnológica, desconsiderando ou tentando nivelar segundo os interesses dominantes, as contradições decorrentes do desequilíbrio de forças entre as nações, as regiões e as classes sociais.

Esse novo paradigma, partindo das possibilidades reais de uma evolução dialética das relações político-institucionais em todos os níveis, defende modelos de desenvolvimentos que articulem a subsidiariedade de interesses entre países e regiões com recursos naturais, vocações, graus de desenvolvimento e culturas diferentes e, até mesmo, antagônicas.

Defende o homem e, particularmente, sua qualidade de vida sobre a terra, como centro e objetivo derradeiro do desenvolvimento, eliminando-se a miséria e a dívida social à qual se vê submetida a maioria da população mundial.

Os projetos de Desenvolvimento Sustentável, além da extensividade regional e social, devem ter compromisso com a permanência das soluções mobilizadas ao longo do tempo, não apenas pela preservação conservadora dos recursos naturais, mas pelo desencadeamento de processos históricos conseqüentes que considerem, além da disponibilidade de recursos, a evolução das necessidades e das alternativas tecnológicas.

Do ponto de vista político, o Desenvolvimento Sustentável deve procurar favorecer a evolução e a estabilidade das instituições democráticas, estabelecendo instrumentos de acesso à participação e de controle social das estratégias e da operação das ações.

---

<sup>1</sup> Conforme indicações do texto de Aguiar Souza, Ester. Desenvolvimento Sustentável - Um Novo Paradigma. Projeto ARIDAS. Recife. IICA. 1994.

Na reunião com os coordenadores do ARIDAS em Brasília (06.07.94), levantou-se uma relevante questão sobre a possível incoerência entre o crescimento econômico e a preservação ambiental, julgada como ponto polêmico nas conceituações correntes de Desenvolvimento Sustentável. Vale a pena acrescentar algumas rápidas considerações a essa polêmica.

De acordo com a leitura que se pretende fazer do Desenvolvimento Sustentável, a contradição entre crescimento e preservação é, não apenas natural, mas indissociável na dialética da natureza e dos sistemas sociais. O par contraditório “crescimento (X) preservação” não apenas coexiste mas é indispensável no Desenvolvimento: não há crescimento sem preservação, da mesma forma que não haverá preservação sem crescimento.

De fato, o “novo” paradigma para o desenvolvimento aqui chamado de Desenvolvimento Sustentável, procura uma “nova” mediação para essa velha contradição, que seja mais compatível com a ética da solidariedade entre países, regiões, classes sociais e gerações.

Os maniqueísmos, sejam eles sustentados pelos interessados no crescimento predatório, pelos que sustentam a tese do crescimento zero ou pelas correntes radicais dos preservacionistas, além de desconsiderarem esse caráter dialético da natureza e do social, contribuem indistintamente para a fome e a crescente pauperização da maioria da população mundial e, complementarmente, para a ampliação dos processos de degradação ambiental.

## 2.2. O conceito de gestão

Depois das considerações prévias sobre o conceito de Desenvolvimento Sustentável, serão formuladas, a seguir, algumas noções de referência sobre a gestão pública e particularmente sobre a gestão da participação do setor público em projetos de desenvolvimento regionais.

Há que reconhecer, antes de tudo, a imprecisão da terminologia técnica da administração, tanto no que diz respeito à polissemia dos termos empregados, quanto aos deslizamentos dos conceitos e às fronteiras entre a gestão privada e a pública, razão de um trabalho epistemológico ambicioso. Sem pretender aprofundar uma discussão conceitual que permitiria melhor equacionar a complexidade dessa questão, resta-nos, aqui, apenas explicitar os conceitos básicos de alguns dos termos com os quais trabalharemos.

Os manuais básicos de administração ressaltam que “a tarefa da administração é interpretar os objetivos e transformá-los em ação através do planejamento, da organização, da direção e do controle”<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Ver, por exemplo, Idalberto Chiavenato. Administração: Processo, Teoria e Prática. McGraw-Hill. São Paulo. 1985. p3.



### PROCESSOS ADMINISTRATIVOS<sup>3</sup>

NÍVEIS DE ATUAÇÃO	PLANEJAMENTO	ORGANIZAÇÃO	DIREÇÃO	CONTROLE
INSTITUCIONAL	Determinação de objetivos e planejamento estratégico	desenho da estrutura organizacional	Políticas e diretrizes de direção e condução de pessoal	Controles globais e avaliação do desempenho empresarial
INTERMEDIÁRIO	Planejamento Tático e alocação de recursos	Estrutura de órgãos e cargos. Rotinas e procedimentos	Gerência e aplicação de recursos visando a ação empresarial e liderança	Controles e avaliação do desempenho departamental
OPERACIONAL	Planos operacionais	Métodos e processos de trabalho e motivação	Chefia, Supervisão e motivação do pessoal	Controle e avaliação do desempenho individual

Embora a maioria desses textos tratem de administração na perspectiva empresarial, Hely Meireles, numa perspectiva da administração pública, previne que “o conceito de administração pública não oferece contornos bem definidos, quer pela diversidade dos sentidos da própria expressão, quer pelos diferentes campos em que se desenvolve a atividade administrativa.”<sup>4</sup> Na sua concepção o conceito de administração pública é assemelhado ao da administração privada, articulando a responsabilidade institucional com o exercício da gestão quando admite que, “...administrar, sentido lato, é gerir interesses, segundo a moral e a finalidade dos bens entregues à guarda e conservação alheias. Se os bens e interesses geridos são individuais, realiza-se a administração particular; se são da coletividade, realiza-se administração pública, ... aludindo aos instrumentos de governo como à gestão mesma dos interesses da coletividade”.<sup>5</sup>

A literatura recente dá significados semelhantes a esses conceitos, tanto para a gestão pública, como para a gestão privada (*gestion, management, administration*) como “o conjunto de métodos de organização eficaz e... racional”.<sup>6</sup>

Tradicionalmente, e particularmente nas organizações privadas, o planejamento assumiu um papel instrumental no contexto maior da gestão. Mais recentemente, com os aportes das teses das decisões participativas,

<sup>3</sup> Id. ibem p. 111

<sup>4</sup> Meirele, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. Editora Revista dos Tribunais. São Paulo. 12e. 1986. p 58.

<sup>5</sup> id ibem. p.58

<sup>6</sup> Jacob, Annie. in *Organization et management en Question(s)*. Editions L'Harmattan. Paris. 1987. p. 87.

das sistemáticas das avaliações de desempenho no curso da ação e, mais recentemente, com o aporte das ciências humanas clínicas (sociologia, psicologia, antropologia, economia,...), a polissemia do conceito de planejamento aproxima-o, cada vez mais, do tradicional conceito de gestão.

As administrações com vocação democrática na América Latina têm adotado uma perspectiva dinâmica para definir a planificação como “o cálculo que precede e preside a ação”<sup>7</sup>, admitindo, em última instância que planificar é governar.

Postas essas considerações, torna-se importante esclarecer que a gestão articula-se operativamente, num conjunto de funções que compreende as atividades de implementação e coordenação das estruturas e dos processos institucionais, de instrumentação do processo decisório, de avaliação e de controle das ações, segundo as dimensões e os papéis do Estado. Modelar essas funções é a tarefa do presente estudo.

### 2.3. A racionalidade da gestão

Como vimos, a conceituação de gestão implica em pressupostos da ética e da racionalidade. Na prática, a gestão tem um significado associado à racionalidade, comprometida com a produtividade dos fatores produtivos, com os resultados das ações e os impactos dessas ações. Cabe aqui questionar o significado que se pretende para essa racionalidade, na perspectiva do Desenvolvimento Sustentável. Em que os pressupostos desse novo paradigma de desenvolvimento reorienta a racionalidade dos métodos de gestão, a eficiência, a eficácia e a efetividade dos programas e projetos de desenvolvimento?

Em primeiro lugar, fica claro que não se pode pretender, no Desenvolvimento Sustentável privilegiar a racionalidade clássica, quantitativa e linear que reduz a avaliação de eficiência aos índices de produtividade dos fatores econômicos diretamente envolvidos (capital aplicado, equipamentos operados, insumos diretos, mão de obra,...) em relação aos resultados obtidos (produção, renda,...). Não que a avaliação da eficiência e eficácia devam ser abandonadas; no entanto, há que tê-las em outra conta, considerada a complexidade do Desenvolvimento Sustentável, a multiplicidade, a importância e a integração dos fatores e processos envolvidos.

A avaliação de eficiência deve considerar a importância dos resultados obtidos, em contrapartida à aplicação dos fatores mobilizados para obtê-los. Há que se ponderar, de um lado, os resultados, em função de sua contribuição à qualidade de vida da maioria da população, dos efeitos multiplicadores e

<sup>7</sup> Matus, Carlos. Adios Señor Presidente. Editorial Pomaine Venezuela S.A.. Caracas. 1987. p. 21.





da capacidade de permanência no tempo e, de outro, a escassez e a importância dos fatores mobilizados para o equilíbrio do ecossistema.

O Desenvolvimento Sustentável implica que as avaliações de eficácia se referenciem por indicadores de resultados que considerem as contribuições dos projetos para incremento do emprego e da renda, para a otimização da infra-estrutura e dos serviços públicos, como medida da qualidade de vida, como fator de equilíbrio e equidade social e como catalisador de soluções endógenas para o desenvolvimento.

A noção de efetividade, associada à idéia de impactos sociais, parece ser a mais adequada à nova racionalidade que se pretende para os projetos de Desenvolvimento Sustentável. Em primeiro lugar, porque, já nos modelos tradicionais de avaliação, não se limitava aos resultados imediatos das ações dos projetos face aos objetivos que foram previamente estabelecidos pelos seus executores; em segundo lugar, porque traz o foco das atenções da gestão para os efeitos mais abrangentes e duradouros, para os impactos que os projetos tiveram sobre a vida das populações. Na perspectiva da sustentabilidade, as avaliações de efetividade, além da atenção à qualidade de vida, devem privilegiar os impactos e os efeitos sobre o ecossistema, a capacidade de multiplicação endógena das ações, a mobilização das comunidades e as transformações culturais e tecnológicas.

Como se vê, um novo Modelo de Gestão terá que definir novos indicadores e parâmetros que sirvam de balizadores para as avaliações de desempenho dos projetos na perspectiva de uma eficiência, de uma eficácia e de uma efetividade que permitam orientar as estratégias para a geração de processos de desenvolvimento social com um componente endógeno decisivo, gerando economias dinâmicas, com elevado efeito multiplicador, estáveis e socialmente justas.

## 2.4. As dimensões institucionais da gestão

Do ponto de vista institucional, há que se considerar a gestão como uma ação mediatizante das relações entre as instâncias instituídas (normativas, universalizantes) e as particularidades instituintes, exigindo permanentes adequações aos interesses localizados.

O papel do Estado e das organizações públicas nesse novo paradigma de desenvolvimento não é evidente. Se a dimensão do problema do desenvolvimento implica numa participação objetiva do Estado, pelo menos como regulador, como provedor de infra-estrutura e agenciador de recursos, o nível de interferência da burocracia na condução dos projetos deve deixar espaços para a iniciativa privada, não apenas como usuário mas como sujeito ativo dos processos de decisão e controle das ações.

Na visão liberal clássica do papel do Estado, as políticas públicas deveriam contemplar igualmente todos os cidadãos, que conquistariam os espaços de defesa dos seus interesses segundo as regras da livre iniciativa, sob o pressuposto de igualdade de meios de acesso e de oportunidades. No outro extremo do espectro ideológico, a ortodoxia marxista hipertrofiou (pelo menos para fase dita de implantação do comunismo) a idéia de um Estado provedor e regulador universal, para garantir a igualdade de oportunidades, de direitos e deveres do cidadão.

Os modelos corporativos e social-democratas que se estruturaram, particularmente nos países escandinavos e na Alemanha, redesenharam novas dimensões de um Estado que pretende mais a regulação pela síntese do que pela hegemonia política dos grupos dominantes. Mas, esses modelos pressupõem sociedades mais igualitárias e maior maturidade política do cidadão.

Indiscutivelmente, apesar do desmantelamento das economias dirigidas do leste europeu e em consequência da complexificação das economias capitalistas, do gigantismo das modernas corporações empresariais, a tendência universal tem sido, mesmo nos países de tradição liberal, de ampliação das funções da administração pública para além do setor público, propriamente dito, estabelecendo instâncias de interferência e controle sobre as atividades privadas (leis anti-truste, normatização dos serviços públicos,...). Observa-se nas sociedades modernas que, à redução da participação do Estado como agente econômico ativo, às privatizações das empresas públicas, segue-se um movimento de fortalecimento das funções de regulação do Estado sobre a sociedade, visando proteger os interesses coletivos contra o corporativismo e o poder das minorias hegemônicas.<sup>8</sup> Aparentemente contraditório, esse movimento é de fato complementar: não há como privatizar os serviços públicos e os setores estratégicos se o Estado não tem poderes para garantir os interesses da sociedade e o direito dos cidadãos.

No Brasil, um Estado híbrido de autoritarismo e tolerância tem assumido ao longo dos anos a condução de programas de desenvolvimento econômico e social cujos resultados, sobretudo no Nordeste, têm se demonstrado insuficientes para garantir o acesso da maioria da população à mínima qualidade de vida e aos direitos sociais elementares da pessoa humana.

No nosso mal alinhavado processo constitucional brasileiro, a modernização do Estado fica subordinada, de um lado, aos interesses de um liberalismo anárquico dos oligopólios e cartéis e, de outro, às lutas corporativas das categorias funcionais. As privatizações das empresas estatais, realizadas até agora com processos controversos, se complica nos setores estratégicos e mais ainda nos serviços públicos, pela inconsistência do poder de regulação

<sup>8</sup> Laufer, Romain e Bourlaud, Alain. Management Publique; Gestion e Legitimite. Dalloz. Paris. 1980. p.48.





do Estado para garantir o interesse coletivo diante dos oligopólios e cartéis que dominam a economia, a política e a justiça no Brasil.

Apesar disso não restam dúvidas quanto à função decisiva que a União, os estados e Municípios devem ter na gestão dos projetos de Desenvolvimento Sustentável, garantindo a regulação dos interesses envolvidos, mobilizando recursos financeiros, modernização tecnológica e assistência técnica, estimulando e viabilizando operacionalmente a mobilização e a representação coletiva das comunidades locais nos processos decisórios e no controle das ações, com os acessos institucionais facilitados ao cidadão e às formas organizadas da sociedade civil.

## 2.5. O processo de gestão

Compreendida pela visão complexa da racionalidade e da inserção institucional sugeridas acima, a gestão de projetos de Desenvolvimento Sustentável precisa também ser considerada a partir de alguns referenciais operativos.

Nesta parte do estudo serão estabelecidos os referenciais básicos que nortearão a formulação do Modelo de Gestão, compreendendo, como tal, a implementação e coordenação das estruturas e dos processos institucionais, a instrumentação das decisões, a avaliação e o controle das ações; transversais às seguintes funções do processo da administração de programas e projetos de desenvolvimento.

- Planejamento do processo decisório
- Coordenação da estrutura e do processo instituído
- Avaliação e controle das ações

Independente de uma metodologia específica (motivo de um outro estudo no âmbito do projeto ARIDAS), o planejamento guia-se numa seqüência de eventos que evoluem da definição de objetivos gerais (propósitos) para a fixação das metas estratégicas, com base em atividades diagnósticas e, finalmente, para as programações das ações operacionais dos projetos.

Para a formulação do Modelo de Gestão, além dos procedimentos metodológicos do planejamento em si, interessam sobremaneira conhecer o compromisso político e ético que fundamentam a definição dos propósitos e a tipologia da estratégia adotada.

Na prática, os propósitos expressam os valores ideológicos e os interesses dos núcleos de poder dominantes na condução dos projetos e são determinantes para a definição de modelos de gestão coerentes.

Em seguida, a definição do modelo de gestão se interessa por conhecer a estratégia central do plano de Desenvolvimento Sustentável, enquanto

referência básica para garantir a adequação das estruturas e dos processos operativos às estratégias formuladas, conforme apresentado a seguir.

## 2.6. Estratégia e modelo de gestão

A gestão e, mais especificamente, a concepção de modelos de gestão, por conta do compromisso de base com a racionalidade, deve se estruturar a partir de uma lógica consistente, onde cada decisão se justifique pelas decisões precedentes. Desta forma, compreende-se que a formulação do Modelo de Gestão para o Desenvolvimento Sustentável se articula numa dinâmica que compreende uma seqüência de atividades interativas, a partir das definições estratégicas, até a formulação das estruturas e dos processos institucionais.

### 2.6.1. Modelo de gestão e estratégia

No momento atual de desenvolvimento do ARIDAS, cada equipe deve estar formulando proposições de estratégias específicas para atividades setoriais. A compatibilização interna dessas estratégias específicas com a estratégia central, uma tarefa determinada pela própria concepção holística do Desenvolvimento Sustentável, é necessária para a definição de um Modelo de Gestão comprometido com a eficácia.

Subjacente ao pressuposto de racionalização da gestão e em decorrência da necessidade de sua compatibilização com a estratégia do projeto, define-se o conceito de alinhamento estratégico, que corresponde à lógica de formulação de um Modelo de Gestão que procure moldar a gerência do projeto ao seu compromisso com uma determinada opção estratégica. Em outras palavras, cada Modelo de Gestão decorre da necessidade de alinhamentos gerenciais comprometidos com a realização da estratégica selecionada.

Neste sentido, a formulação do Modelo de Gestão aqui pretendida, carece das definições prévias sobre as estratégias do projeto. Isso não significa, no entanto, que os estudos sobre o Modelo de Gestão irão esperar pelas definições estratégicas dos componentes do ARIDAS para iniciar suas formulações; ao contrário, algumas definições e diretrizes do Modelo de Gestão, mesmo quando formuladas como meras referências preliminares, poderão facilitar aos GT compreenderem melhor os significados de suas definições estratégicas para a gestão do Desenvolvimento.

Essa lógica de alinhamentos estratégicos, procura articular as definições da estrutura e do processo de gestão às características da postura estratégica e do tipo de estratégia adotada pelo projeto, conforme as tipologias definidas a seguir<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Ver essa concepção de alinhamento estratégico in Miles, Raymond e Snow, Charles. *Organizational Strategy, Structure and Process*. McGraw Hill. NY. 1978.





### 2.6.2. Posturas estratégicas e gestão

As escolhas estratégicas decorrem das posturas dos agentes decisores face aos incômodos, oportunidades e ameaças do ambiente e refletem o clima e as atitudes dos agentes face às mudanças:

Posturas agressivas investem em processos de mudanças permanentes buscando novas conquistas, refletem atitudes destemidas dos agentes, exigindo estilos gerenciais abertos, pró-ativos, de grande autonomia, com ênfase para a inovação.

Posturas defensivas, se caracterizando por atitudes reformistas e adaptativas, que refletem comportamentos voltados para a segurança, resistentes às mudanças, com concessões nas situações limites; tendem a aceitar estilos gerenciais centralizados e dependentes, pouco exigentes de resultados significativos.

Posturas conservadoras com grande resistência às mudanças, refletindo interesses estratificados e modelos de gerência burocratizados, operando numa perspectiva de sistema fechado, refletem estilos gerenciais pouco participativos, reacionários a novas idéias que possam conturbar a estabilidade dos procedimentos e dos interesses envolvidos.

A estas posturas correspondem com relativa semelhança três tipos de posturas estratégicas definidas por Miles e Snow.

**Postura Estratégica Ofensiva:** voltada prioritariamente para a evolução do ambiente externo; este tipo de estratégia investe de maneira sistemática no questionamento de eficácia organizacional, buscando permanentemente novos produtos e novos mercados para maximizar resultados e garantir a expansão da organização.

**Postura Estratégica Reativa:** é uma postura estratégica de adaptação da empresa às mudanças ocorridas no ambiente como maneira de garantir sua sobrevivência. Não corresponde a uma estratégia planejada, à medida que é corretiva e retardada em relação às mudanças.

**Postura Estratégica Defensiva:** caracteriza as organizações que, tendo se estabelecido em um determinado campo de atuação, procuram manter-se aí, sem se mobilizar pelas mudanças ambientais, sem se lançar em busca de novos produtos ou de novos mercados.

Embora com padrões de comportamentos institucionais, as posturas estratégicas podem variar nas organizações, dependendo da conjuntura ambiental e do poder que se estabeleça, nestas circunstâncias, podendo ser mais identificados com uma ou com outras posturas comportamentais.

Miles e Snow falam de uma estratégia analítica que procura estabelecer uma posição híbrida entre a ofensiva (nos grupos de atuação mais dinâmicos) e a defensiva (nos campos mais tradicionais) e que sejam fundamentais ao equilíbrio da organização.

Na prática, estratégias mistas ou a alternância entre estes três tipos de estratégias podem ser observadas, particularmente em situações de mudanças institucionais ou ambientais. Em momentos de muita turbulência, é freqüente a mudança de posturas estratégicas e até mesmo a adoção de posturas reativas ao sabor dos acontecimentos.

### 2.6.3. Alinhamento da estrutura

Trabalhando com um referencial sistêmico, o conceito de estrutura aqui considerado dá conta da base física de operação do projeto (instalações), das instituições envolvidas, inclusive a repartição de seus papéis, funções e relações formais, do domínio de tecnologia e dos efetivos humanos. Refere-se à “estrutura estática”, descrita pela teoria geral de sistemas: os elementos singulares do sistema, em si mesmos, e as determinações dos programas estabelecidos normativamente para determinar as relações entre eles, em contrapartida à dinâmica do processo institucional descrito mais adiante.

O alinhamento estratégico deve procurar articular essas estruturas às características tipológicas da estratégia, de maneira a garantir os meios operacionais necessários ao bom funcionamento do projeto. Conforme a postura estratégica, há que se considerar a rigidez ou flexibilidade dos procedimentos de gestão, o nível de especialização ou generalidade que se pretende das equipes, a centralização ou descentralização necessária às decisões e aos controles.

Estratégias com posturas agressivas, que dependem de inovação nas linhas de produtos e serviços a serem desenvolvidos ou com perspectiva de mudanças importantes no comportamento dos atores envolvidos, por exemplo, exigem estruturas mais flexíveis, pouco burocratizadas, de maneira a facilitar o tratamento de situações organizacionais inusitadas; exigem também sistemas de informações abrangentes e ágeis, que garantam o nível de conhecimento necessário ao atendimento de situações particulares e das inovações.

Por outro lado, estratégias centradas sobre procedimentos tradicionais, com ênfase para a estabilidade e para a segurança, buscando obter ganhos na melhoria da produtividade e na aplicação controlada de atividades tradicionais, optam por estruturas mais rígidas, com uma cadeia hierárquica bem definida e departamentalizações especializadas que garantam a eficiência dos fatores tradicionalmente considerados como os mais significativos (mais freqüentemente os econômicos). Neste caso, os sistemas de informação e de controle voltam-se prioritariamente para garantir o controle





da eficiência dos fatores mencionados, evitando que a iniciativa não controlada de um ou outro agente prejudique o conjunto.

#### 2.6.4. alinhamento do processo

Em contrapartida à “estrutura estática” descrita acima, o processo corresponde ao que se designa na teoria geral de sistema como “estrutura dinâmica” do sistema, englobando as variáveis básicas do comportamento humano nas instituições no que corresponde às relações interpessoais e intergrupais, aos conflitos, às motivações, às resistências etc.

No caso de exemplo de estratégia com fortes componentes de inovação, conforme sugerido no alinhamento da estrutura, o processo organizacional deveria ser alinhado por estilos gerenciais participativos que estimulem a criatividade, a motivação e disposição para assumir os riscos do inusitado. O clima de abertura e igualdade entre os agentes deve propiciar uma confrontação permanente de idéias e a conscientização das contradições e complementaridades e interdependência nas relações institucionais, grupais e pessoais.

No caso das estratégias mais defensivas, os processos podem ser regulados por normas, rotinas e burocratizadas, deixando pouco espaço para a iniciativa pessoal. A obediência à divisões de competências, a procedimentos e regras explícitas e à hierarquia, é considerada como elemento básico para administração desse tipo de estratégia.

Alinhamentos com posturas estratégicas analíticas (ofensiva em algumas áreas, defensivas em outras) é possível, abrindo espaços de flexibilidade e inovação nas áreas ofensivas, dirigindo e controlando nas áreas defensivas. É importante compreender que um tal alinhamento, misto, implica em muitos problemas decorrentes da manutenção simultânea de estruturas e processos organizacionais ambíguos ou até mesmo contraditórios: estruturas rígidas centralizadas e hierárquicas, com ênfase para o conteúdo, convivendo com grupos de muita autonomia e ênfase na criatividade; processos diretivos e fechados ao diálogo, ao lado de movimentos participativos lidando com conflitos abertos são difíceis de serem conciliados, seja numa mesma organização, seja em organizações diferentes, integradas em projetos comuns.

### 3. A ATUAL GESTÃO DO DESENVOLVIMENTO

Para uma avaliação mais acurada dos modelos de gestão que presidem as políticas públicas para o desenvolvimento regional, procura-se, inicialmente, realizar uma análise mais ampla sobre o contexto político institucional da administração pública no País para, em seguida, apresentar algumas considerações mais específicas sobre o contexto da gestão do desenvolvimento regional.



## O modelo de gestão do Brasil moderno

O Modelo de Gestão pública no Brasil pós-64, se consolidou, na linguagem de um dos seus fundadores, o ex-ministro do planejamento Reis Veloso, como “O modelo de Estado do Brasil Moderno”<sup>10</sup>. Tanto na concepção de que nos fala Veloso, como nas diversas mutações sofridas por esse modelo ao longo das duas últimas décadas, os processos determinantes da gestão pública brasileira estão intrinsecamente ligados às suas origens autocráticas, centralizadoras e clientelistas, estruturadas historicamente a partir dos primórdios da República e sedimentados pelos períodos autoritários que se sucederam de 1930 até a redemocratização, com a Constituição de 1988.

No Brasil, o Estado sempre esteve associado ao poder absoluto das elites, protegendo interesses econômicos corporativos e provinciais; um Estado privatizado antes de se constituir institucionalmente, reservando às elites o espaço político correspondente ao poder econômico que detinham; no plano do comércio internacional, defendia o interesses dos exportadores, cafeicultores, produtores de açúcar e de algodão, enquanto no plano interno vigorava uma espécie de *laissez faire* onde a lei e a ordem tinham a tutela dos senhores da terra, que elegiam os governos estaduais, sobre os quais o poder central tinha pouca ou nenhuma influência.<sup>11</sup>

O federalismo incipiente sucumbia, ainda, às crescentes desigualdades regionais, caracterizadas, entre outras coisas, pela perda de importância relativa da participação do Nordeste na receita de exportação (algodão e açúcar) caindo de cerca de 50% em 1821, para 3% em 1914, enquanto a participação do café do Sudeste aumenta, no mesmo período, de 19% para 60%. (SANTOS, 1993, p. 20).

Na República Velha, a fragilidade do poder central e a autonomia dos governos estaduais tinham relação direta com a falta de participação política da sociedade (nas eleições de 1930 o número de eleitores que compareceram às urnas não ultrapassou 6% da população).

Essa situação só começa a se reverter com o crescimento da população urbana no eixo Rio-São Paulo, decorrente do incremento da industrialização e as conseqüentes mobilizações em torno dos conflitos capital-trabalho (SANTOS, 1993, p.17).

## O fortalecimento do poder central

A partir dos anos 50, o governo Juscelino Kubitschek, com um plano de metas ambicioso, partiu para a criação de grupos de trabalho com grande

<sup>10</sup> Ver João Paulo dos Reis Vellozo, **O Leviatã Ferido: A Reforma do Estado Brasileiro**. José Olympio, Rio de Janeiro, 1991 p. 104.

<sup>11</sup> Ver a esse SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Razões da Desordem**. 2. ed. Rio de Janeiro, Rocco. 1993. p. 19.





autonomia de ação e com o estabelecimento de parcerias operativas com a classe empresarial, iniciando um processo articulado de fortalecimento e modernização do poder central e da gestão pública brasileira. Para respaldar esse modelo centralizador, o executivo ampliou sua capacidade tecnoburocrática para garantir ao governo uma retaguarda racional de planejamento, coordenação e controle técnico.

A descentralização administrativa necessária ao fortalecimento do poder central foi viabilizada pelo aumento da capacidade operativa do governo com a criação e implantação de autarquias, fundações e empresas estatais, permitindo ao governo federal estar presente em todas os estados e ao mesmo tempo fugir aos limites da burocracia da administração direta. Um estratagema que permitia atingir os propósitos governamentais introduzindo deformações na máquina do Estado, que persistem até hoje.

### O autoritarismo

Depois de 1964, os governos militares, reproduzindo o modelo centralizado por estruturas paralelas experimentado por JK, terminaram por estratificar, apesar dos esforços em contrário na Constituição de 88, uma excessiva centralização do poder econômico no governo federal.

Uma aparente descentralização veio com a democracia. Na verdade, a redemocratização, conseqüência direta da falência do modelo econômico e da administração militar, ao contrário das intenções dos constituintes de 88, viabiliza o desmonte do aparelho de Estado, segundo os interesses dos liberais e com o concurso do corporativismo dos funcionários, enfraquecendo as instituições e desautorizando as funções de direção e coordenação. O País perde um modelo centralizado de planejamento e coordenação sem ganhar, como se poderia desejar, um sistema democrático e moderno de gestão. Instala-se um estilo *laissez faire*, quase anárquico; governa-se sem a racionalidade de um planejamento sistemático, administram-se organizações sem clareza de suas missões.

A ausência de planos nacionais mais consistentes cede espaço a projetos casuísticos de cada novo governo, sempre a serviço das mesmas elites, sob a égide da inflação e das cirandas financeiras. Políticos liberais e uma nova tecnocracia de repúblicas provinciais, assumem o espaço dos militares, enquanto a elite tecnológica e intelectual do modelo em desgraça, que não reciclaram suas alianças políticas, foram excluídas do poder, a começar pelos núcleos de excelência de planejamento e controle governamental, como o IPEA, a SUDENE, as EMATER's, entre muitos outros.

A crise econômica reforça e preserva (mesmo após a redemocratização) o modelo de administração dos governos autocráticos, no que ele tinha de mais perverso, que era a centralização do poder pelo recurso à dependência financeira. Sob esse poder, sobrevive às custas dos fundos públicos

destinados aos 72 milhões de brasileiros indigentes e pobres, uma espécie de aristocracia da miséria, respaldada num discurso humanista e em práticas elitistas, excludentes e perversas.

### **Maniqueísmo a serviço do desgoverno**

O reordenamento da administração pública pós democratização de 1988, foi solapado no bojo da rejeição maniqueísta aos modelos e aos dispositivos de administração centralizados, sem uma proposta consistente para substituí-los. Houve, de fato, uma denegação do modelo anterior, ocultando inconscientemente a repetição da concentração que permaneceu no “novo” modelo, resguardando o poder das elites.

Nos meios intelectuais, parafraseando os liberais, exorciza-se o planejamento e o controle, talvez como uma rutura simbólica com o controle do poder central. Nega-se o planejamento para simbolicamente negar o modelo autoritário, sem se perceber que a ausência de planejamento e controle abre espaço para decisões arbitrárias do poder instituído.

A busca de um modelo de gestão alternativo, coerente com a nascente democracia, aparece associado à necessidade dos tecnocratas atuais de se diferenciarem dos governos autoritários e da prática administrativa que ajudaram a construir. Esse movimento tem levado ao radicalismo da condenação da função de planejamento por associação ao autoritarismo, controle governamental sobre a sociedade. Desenvolve-se, assim, nos círculos intelectuais uma resistência ativa à presença do governo, idealizando-se um Estado democrático, descolado da realidade.

Um dos sintomas mais evidentes dessa tendência de execração do governo, como instância essencialmente perversa, se explicita na proliferação a partir do anos 70, por todos os recantos do País, de organizações não governamentais, como espaço de trabalho e militância de profissionais e intelectuais que queriam se diferenciar dos governos. No mesmo sentido, desenvolve-se nas organizações governamentais focos de resistência sistemática aos governantes. Particularmente, os intelectuais pleiteiam a autonomia da produção nas universidades e nos órgãos de pesquisa, instituindo, também nos órgãos de Estado, uma fantasia não governamental.

O maniqueísmo entre um modelo democrático idealizado e a negação dos modelos anteriores serve a inibir o surgimento de alternativas estruturadoras do Estado democrático, em modelos de planejamento participativo mais realísticos e tudo fica mais no discurso do que em realizações objetivas.

Parece esquisito, mas é fato que os sistemas de planejamento, avaliação e controle perderam importância justamente com o advento da democracia, com base no pressuposto político e ideologicamente equivocado de que as





funções de regulação do Estado sobre a sociedade são, em si, anti-democráticas.

#### A instabilidade institucional

A instabilidade institucional completa esse quadro caótico de centralização e desarticulação do aparelho administrativo no Brasil, particularmente pelo antagonismo à sustentabilidade.

Desde a revolução de 1930, a República vive sob uma permanente transição, com as instituições flutuando ao sabor da lógica militar, das legislações casuísticas e dos interesses corporativos, incluindo 2 longos governos de transição, 3 reformas monetárias e 4 congelamentos de preços nos últimos 9 anos, anteriores ao plano Real, ora em curso. Ministérios e órgãos vinculados são criados e extintos em cada novo governo ao sabor da receita do dia, às vezes para abrigar um novo aliado.<sup>12</sup>

A instabilidade cresce muito com a redemocratização. O mesmo relatório analisando um índice de instabilidade ( $n^{\circ}$ . de órgãos que não sofreram modificações /  $n^{\circ}$ . total de órgãos) apresenta o seguinte quadro nos últimos governos<sup>13</sup>:

GOVERNOS	ÓRGÃOS	MODIFICAÇÕES	ÍNDICES
Castelo Branco	13	5	0.722
Costa e Silva / Médici	23	0	1.000
Geisel	23	2	0.913
Figueredo	24	2	0.917
Sarney	24	10	0.583
Collor	25	25	0.000

O *turn over* dos ministros, no compasso das alianças político-partidárias, supera a instabilidade das instituições. Equipes dirigentes passam pelos órgãos com as mudanças ministeriais e, às vezes, sob um mesmo ministro, gerando mudanças, expectativas e frustrações em administrações meteóricas, tão curtas quanto as alianças que lhes dão sustentação.

Para completar os transtornos da instabilidade sobre a administração pública, desenvolve-se uma espécie de “síndrome de reforma”, como uma idéia fixa originária dos novos paradigmas de modernidade e que tem levado cada novo governo a introduzir, quase compulsoriamente no início do mandato,

<sup>12</sup> CEDEC/ENAP. Estrutura e Organização do Poder Executivo Frente à Opção pelo Sistema de Governo. Projeto. ENAP/PNUD/CEDEC - BRA/90/017 - 3º Relatório. Brasília - 1993 Parte II. p. 187.

<sup>13</sup> Id. *ibid.* p. 192.

“reformas administrativas”, sob o pretexto de racionalização, de enxugamento da máquina e dos gastos públicos.

Na década de 90 essa “síndrome”, influenciada pela teoria minimalista do Estado, imprime uma grande contração da máquina administrativa, com prejuízos diretos sobre a função de planejamento (SEPLAN'S, SUDENE, SUDAM, IPEA,...) deixando a economia cada vez mais caudatária da administração contingencial pelas áreas financeiras, com o poder centralizado na administração do caixa, ou seja, no Executivo.

A formulação de um Modelo de Gestão para o Desenvolvimento Sustentável não pode deixar de considerar essas condicionantes do “modelo” que preside a administração pública no Brasil, que podem ser assim resumidas:

No Brasil, historicamente, o Estado sempre foi caudatário dos interesses dos grupos dominantes; é o Estado privatizado.

Após um longo *laissez faire* da Velha República, o poder central se fortalece via governos militares, o a centralização do poder no Executivo Federal.

À centralização do poder, a experiência militar associa uma cultura autoritária que se incorpora definitivamente ao presidencialismo nacional.

O poder paralelo que viabilizou as metas de JK e os governos militares, foi desmobilizado pelo desprestígio dos organismos de planejamento e pela extensão do Regime Jurídico Único.

O antagonismo entre sociedade e governo reforça a teoria do Estado mínimo e induz a contestação das funções de planejamento e controle como anti-democráticas, deixando o Estado sem condições de regular as relações sociais em defesa da maioria carente.

Finalmente, a instabilidade institucional dificulta a sustentabilidade de programas de desenvolvimento mais consequentes, pela continuidade das estratégias e pela permanência das equipes responsáveis.

Eis, em síntese, o contexto para o qual se irá formular um Modelo de Gestão para o desenvolvimento sustentado no Nordeste, um modelo que supere, não apenas as dificuldades da Região, mas que se supere a si mesmo, como instrumento de racionalidade democrática, a ser aceito pelas instâncias de governo e, sobretudo, pela sociedade civil.

### 3.2. Avaliação do processo operacional

As avaliações que se seguem tiveram como referência principal os objetivos do desenvolvimento regional e se fundamentaram em análises



realizadas pela órgãos oficiais e pesquisadores autônomos, inclusive em estudos já realizados para o ARIDAS<sup>14</sup>.

De partida, é importante esclarecer que, apesar do grande número de documentos consultados, faltam avaliações (escritas) com abordagens mais precisas sobre alguns fatores institucionais levantados nas entrevistas com o pessoal envolvido nos diversos programas de desenvolvimento regional; fatores relativos às interferências políticas, ao clientelismo no encaminhamento dos benefícios dos programas,...; fatores cuja consideração é fundamental à formulação do Modelo de Gestão. Apenas o documento de avaliação sobre projetos comunitários, acima citado, faz referências explícitas a esses fatores.

Ressalte-se que, além de qualquer avaliação mais específica sobre a gestão do desenvolvimento do nordeste, o desmonte da máquina do Estado brasileiro, a que já nos referimos neste relatório, particularmente com o esvaziamento dos órgãos de planejamento e coordenação como a SUDENE, o IPEA, a CODEVASF,..., deixa o País e o Nordeste sem estrutura institucional para programas de desenvolvimento mais consistentes.

Do ponto de vista operacional, as avaliações<sup>15</sup> indicam alguns pontos críticos dos programas de desenvolvimento regional, cuja observação parece fundamental à formulação de uma alternativa de gestão como a que se pretende aqui:

Dos anos 60 até o presente, as estratégias de desenvolvimento do Nordeste investiram fundamentalmente em tres direções:

- incentivos fiscais para financiamento e operação de empreendimentos capitalistas (agrícolas e industriais);
- apoio ao pequeno produtor, financiando atividades produtivas e infraestrutura, inclusive acesso à terra e comercialização;
- assistência social, financiando habitações, abastecimento d'água e esgotamento sanitário.

Embora a economia do nordeste medida pelo PIB tenha crescido nas últimas décadas (70/92) mais do que o resto do País (NE: 5,4% contra BR: 4,5%), a política de incentivos fiscais (34/18, Finor, FNE) não surtiu os efeitos esperados por algumas razões:

- Em primeiro lugar os recursos destinados a investimento na região eram claramente insuficientes para um programa mais arrojado de implantação de uma economia capitalista moderna: entre 1980 e 1982, segundo relatório IFIN-SUDENE, o valor total dos aportes do Finor foi inferior a 4 bilhoes de dolares (segundo divulgou

<sup>14</sup> Gomes de Matos, Walkíria. Avaliação de Projetos comunitários no Estado de Pernambuco. Projeto ARIDAS. Recife. Emfase de elaboração. Julho 1994.

<sup>15</sup> inserir as avaliações consultadas.

- recentemente a imprensa, só para sanear o BANESPA e o BANDEJ o governo federal destinou nos últimos meses valor da ordem de 5 bilhões de reais).
- Os projetos industriais e agrícolas, intensivos em capital, pouco contribuíram para a distribuição de renda que dinamizaria a economia e o crescimento econômico experimentado pouco contribuiu ao desenvolvimento;
  - a política de substituição de importações que norteou a primeira fase da industrialização regional e a fragilidade dos mercados regionais, gerou uma grande dependência dos mercados fornecedores e compradores do centro-sul; constituindo-se uma espécie de *draw back* que se esgotou com o tempo, levando muitas das indústrias a encerrarem suas atividades na região, já que o custo dos transportes (vinda de matérias primas e retorno dos produtos) eram desvantajosos em relação aos incentivos fiscais;
  - a complicada burocracia dos procedimentos da SUDENE, tanto na fase de elaboração-análise-aprovação dos projetos, como na fase de fiscalização-liberação dos recursos, produziu vários efeitos perversos:
    - pequenos grupos locais se inibiram diante da complexidade de elaboração dos projetos técnico-financeiros e dos longos períodos de investimento (2 ou 3 anos), antes do início da implantação dos empreendimentos;
    - a demora dos processos de fiscalização e liberação dos recursos num quadro de inflação acelerada consumia parte substancial da contrapartida de investimentos realizados;
    - na prática, a autonomia de arbítrio da SUDENE sobre a análise e a fiscalização dos projetos, permitiu o estabelecimento de interferências políticas, de relações clientelistas e de comprovadas irregularidades, que contribuíram para o descrédito e desvirtuamento do programa;
  - Também nos programas de apoio ao pequeno produtor e de assistência às comunidades carentes, o modelo de gestão e a prática administrativa permitiram que se instalassem, paralelo aos espaços institucionais, estruturas de poder e processos operacionais a serviço de interesses clientelistas dos políticos que detêm a hegemonia nos governos estaduais e municipais (deputados, prefeitos, vereadores, cabos eleitorais) com efeitos perversos para os objetivos dos programas:
    - a falta de organização e a baixa consciência comunitária das populações permite que as lideranças locais e seus patronos políticos assumam os projetos como realizações pessoais, transformando os programas de desenvolvimento e os fundos públicos em instrumentos de política partidária, reforçando os redutos eleitorais das oligarquias (a casa de farinha do Sr X, os projetos do Vereador Y,...);
    - a dificuldade de acesso aos canais oficiais (Unidade Técnica Estadual, secretarias municipais, bancos, órgãos de pesquisa e



- assistência técnica,...) induzem essa dependência<sup>16</sup>, à medida que exigem “despachantes qualificados e influentes para fazer correr os processos;
- a falta de critérios universais explícitos, permitindo o arbítrio das equipes técnicas locais e estaduais, nomeadas e submetidas aos interesses de governadores, deputados, prefeitos, vereadores, que decidem sobre os projetos prioritários, sobre quem é e quem não é atendido etc.
  - em síntese, as “boas intenções” dos modelos de gestão do desenvolvimento regional ficam submetidas à lógica das estratégias clientelistas, estruturadas no poder paralelo que germina na falta de instrumentos governamentais efetivos que operem as políticas públicas de acordo com os objetivos sociais pretendidos;
  - não se mudarão os padrões de gestão se o modelo a ser desenvolvido não conseguir proteger os projetos da sanha desse poder paralelo, dos interesses clientelistas.

O relatório de “Avaliação de Projetos Comunitários: Pernambuco”<sup>16</sup>, indica que, apesar de uma razoável eficiência na implantação dos pequenos projetos produtivos e assistenciais, a eficácia e a efetividade dos programas ficam bastante comprometidas com relação aos objetivos fixados (aumentar a renda e erradicar a miséria de 15 milhões de indigentes no Nordeste), e cita os resultados a que chegou a avaliação realizada sobre o PAPP, pelo Banco Mundial, em 1990:

Grande parte dos recursos era usada nas atividades-meio (agências executoras, através de pagamento de salários e despesas operacionais), e não nas atividades-fim;

Os recursos limitados que chegavam ao pequeno produtor eram investidos em ações nem sempre consideradas prioritárias pelos beneficiários, que não se sentiam atores do processo;

Os processos burocráticos com os atrasos na liberação de recursos de contrapartida por parte do Governo Federal faziam com que os Planos Operativos Anuais (POA's) ficassem obsoletos, antes mesmo do começo de sua implementação;

A não participação com recursos de contrapartida limitava a identificação dos Estados com os projetos do PAPP e as possibilidades de obter os recursos de contrapartida necessários, face à crise fiscal do Governo Federal.

Do ponto de vista estratégico, as avaliações indicam que os projetos isolados, além de servir para consolidar o domínio dos políticos locais, pouco

<sup>16</sup>MATOS, Walkíria Gomes de, *Avaliação De Projetos Comunitários - Pernambuco*. Recife, ARIDAS, 1994. P.12.

contribuíram para os propósitos do desenvolvimento regional pelo baixo impacto sócio-econômicos sobre a qualidade de vida da maioria da população.

Investir em projetos à base de tecnologias obsoletas só por serem parte da cultura regional, serve a reforçar a estratificação de economias de sobrevivência que estão na base da miséria que se pretende combater.

Além das considerações sobre as dificuldades genericamente localizadas em todos os programas de desenvolvimento regional, há que se considerar alguns fatores positivos, relevantes para a formulação do modelo de gestão:

- a consciência comunitária das populações rurais em torno de projetos de desenvolvimento parecem ocorrer na proporção direta da objetividade das atividades do projeto com relação ao aumento de sua renda.

A pesquisa tecnológica parece ser uma base sólida para viabilizar o desenvolvimento de atividades econômicas consistentes e com possibilidades de produzir impactos sócio-econômicos compatíveis com os propósitos do Desenvolvimento Sustentável.

Uma assistência técnica local competente e com sensibilidade para trabalhar com os pequenos agricultores é o complemento indispensável desse investimento em pesquisa.

O Nordeste conta hoje com instituições de pesquisa sérias que, apesar do desmonte a que foram submetidas nos últimos anos, podem alavancar um grande número de iniciativas tão exitosas quanto a que se verificou em Arcoverde e Buique.

De maneira geral, os projetos mais conseqüentes e com maiores chances de sustentabilidade decorrem de estratégias micro-regionais, que não ficam limitados às fronteiras municipais nem submetidos aos interesses políticos locais.

O papel dos Municípios no desenvolvimento regional se justifica, não apenas pelos serviços públicos setoriais (educação, saúde, ...) ou pela infraestrutura local, mas também por que a ação local é indispensável nos Programas de Assistência Social, que exigem o conhecimento e o trato direto com as populações carentes.

#### 4. REFERÊNCIAS BÁSICAS DO MODELO DE GESTÃO

De acordo com a base conceitual e com o referencial metodológico formulados no Capítulo 2, a lógica da definição de um modelo de gestão deve





subordinar-se aos mesmos critérios que referendam a opção estratégica, alinhando-se, política, econômica e culturalmente às condicionantes que a determinam.

Seguindo essa lógica, procura-se, inicialmente, estabelecer uma síntese estratégica do tipo “Desenvolvimento Sustentável-Endógeno”, que articule as duas orientações fundamentais do ARIDAS. Posteriormente, serão estabelecidas as diretrizes que balizaram a concepção do Modelo de Gestão, que se pretende alinhado a essa estratégia.

## 4.1. A estratégia do desenvolvimento

Apesar das complementariedades evidentes entre as concepções do Desenvolvimento Sustentável e do Desenvolvimento Endógeno, parece necessário estabelecer, antes de mais nada, algumas considerações específicas sobre cada uma dessas duas orientações, particularmente no que diz respeito às alternativas estratégicas que elas apontam.

### 4.1.1. Pressupostos do desenvolvimento sustentável

A concepção do Desenvolvimento Sustentável, como já foi referido anteriormente, procura superar os limites dos modelos clássicos de crescimento econômico, defendendo processos sócio-econômicos que articulem complementarmente o crescimento econômico à inclusão social das camadas mais pobres da população, ao compromisso com a permanência das soluções mobilizadas ao longo do tempo, tanto pela uso racional, e não predatório, dos recursos naturais, como pelo desencadeamento de processos históricos que considerem, além da disponibilidade de recursos, a evolução das necessidades e das alternativas tecnológicas.

Para o Nordeste, a idéia do Desenvolvimento Sustentável assume uma condição dramática, tanto pela urgência em superar a miséria, como pelas precárias condições de sustentabilidade ecológica, econômica, tecnológica e política, particularmente no que diz respeito aos 14,6 milhões de indigentes (35% da população rural e 21% da população urbana).

Urgente e difícil; eis a equação que o ARIDAS se propõe a resolver com uma estratégia adequada de Desenvolvimento Sustentável; eis o desafio maior que, ao longo das últimas décadas, senão do último século, tem estado presente nas agendas regionais e nacionais; quando não para resolvê-lo, pelo menos para encobrir interesses político-econômicos corporativos das oligarquias locais e dos oligopólios nacionais e internacionais.

A agenda do Desenvolvimento Sustentável proposto pelo ARIDAS, assim como sua estratégia de atuação, tem os objetivos (melhoria da qualidade de

vida do homem), metas (erradicar a miséria e resgatar a dívida social com a maioria da população) e estratégias muito claras:

- aproveitamento racional dos recursos naturais, sem depredação da natureza, garantindo o equilíbrio do ecossistema, tanto para preservar as condições de vida atuais, como por solidariedade às gerações futuras;
- desenvolvimento e uso de tecnologias adequadas, que superem o obsolescência que comprometem a competitividade da região, mas que respeitem a cultura e o equilíbrio do ecossistema e da economia local;
- maior autonomia das economias geradas com relação à dependência de outros centros, em decorrência da máxima mobilização de recursos e mão de obra locais;
- geração de economias com capacidade de incorporação progressiva de grandes contingentes de mão de obra, inclusive pela capacidade de gerar efeitos de dispersão para frente e para trás;
- permanência, adequação e evolução dos projetos ao longo do tempo, adaptando-se às contingências dos mercados, da cultura da disponibilidade dos recursos;

Do ponto de vista político, o Desenvolvimento Sustentável se pauta pela defesa de modelos democráticos e participativos de gestão, coerentes com a inclusão de grandes contingentes populacionais ao cenário político e econômico.

Nesse sentido, a sustentabilidade depende da participação em diferentes planos sociais para “aconselhar, acompanhar, avaliar e controlar as políticas públicas”, pelo menos “a sustentabilidade social da participação consentida que se expressaria na capacidade, maior ou menor, das pessoas, em situação de pobreza crônica, estabelecerem processos econômicos sociais, políticos e ideológicos de superação da subalternidade” (CARVALHO, 1994. p112)

A opção aparentemente “constrangida” do autor por uma participação consentida parece traduzir a utopia possível na situação de extrema miséria econômica e dependência política em que se encontram as populações nordestinas.

A participação anotada pelo autor dispõe a democracia direta, num “primeiro momento”, no interior do grupo popular autônomo e, num “segundo momento” na relação do grupo popular autônomo com a direção dos equipamentos e serviços públicos, enquanto a democracia representativa, num “terceiro momento” seria possível pela eleição de representantes do grupo social autônomo junto aos órgãos colegiados a nível das zonas administrativas (id ibid, p111).





De uma maneira mais ampla, a democracia do Desenvolvimento Sustentável aponta para a necessidade de se estabelecerem processos que tenham compromissos claros no que diz respeito:

- ao investimento permanente no reforço da evolução e da estabilidade das instituições democráticas;
- à participação dos agentes envolvidos e, particularmente, das comunidades a quem se destina o programa;
- ao acesso às oportunidades e transparência das informações e dos controles;
- à fiscalização e ao controle social sobre as ações do programa em diversos níveis e, particularmente, a nível das comunidades locais.

#### 4.1.2. Pressupostos do desenvolvimento endógeno

Segundo assume HADDAD (1994, p31):

*“um processo de desenvolvimento endógeno se contrói a partir de um projeto político, que possa dar coesão e mobilização a segmentos significativos da população regional, em torno de interesses coletivos e consensuais (modernização econômica; preservação ambiental; atenuação dos níveis de pobreza absoluta; diversificação da base produtiva; etc) e a partir de um projeto cultural que forneça os laços de auto-identificação e do pertencer territorial através de uma permanente apropriação regional das culturas locais e de uma permanente apropriação regional da cultura universal.”*

Essa conceituação chama a atenção para a importância da apropriação dos componentes políticos e culturais do desenvolvimento pelos grupos locais na busca de *interesses coletivos e consensuais* de caráter econômico-social.

Para vencer a má acessibilidade aos mercados e aos insumos básicos da própria região e de fora da região, o autor recomenda diretrizes estratégicas que se poderiam caracterizar resumidamente por:

*“melhoria de infra-estrutura econômica da região, visando a reduzir custos de transferência de insumos e produtos em termos intra e inter-regionais”*

*“conhecimento e difusão de tecnologias apropriadas ao sistema produtivo da região com o objetivo de lhe garantir competitividade dinâmica”*

*“programa de pesquisa tendo em vista identificar com maior precisão técnica as potencialidades econômicas da região, assim como as interações complexas entre os sistemas de assentamento humano e os ecossistemas existentes”*

*“incentivos fiscais, financeiros e apoio técnico de organizações nacionais e internacionais para melhoria das condições de produtividade e de eficiência organizacional das atividades econômicas instaladas na região”. (id. ibid. p.41)*

Finalmente, o autor recomenda que os programas de caráter de “*eficiência*” com as características acima possam ser articulados a programas “*distributivistas*”, inclusive de caráter puramente assistenciais como “*programa de nutrição para grupos de baixa renda*”(id. ibid. p.43).

Do ponto de vista político, a proposta de desenvolvimento endógeno defende um amplo processo de planejamento participativo, tanto pelos seus efeitos pedagógicos, como pela adequação dos planos às condições culturais, políticas e econômicas das realidades locais e pela possibilidade de um controle mais direto da população sobre as políticas públicas que ajudaram a traçar.

#### **4.1.3. Pressupostos estratégicos do modelo**

Procura-se agora, balizando-se pelas propostas de desenvolvimento endógeno e sustentável, traçar uma síntese dos pressupostos estratégicos que nortearam a elaboração da proposta de Modelo de Gestão formulada mais adiante.

#### **Uma perspectiva nacional**

Não obstante o foco do objetivo do ARIDAS seja localizado no Nordeste, a concepção estratégia aqui recomendada remete a uma perspectiva mais ampla, nacional; não apenas pela natureza federativa do País, mas também, e sobretudo, pela dispersão das desigualdades sócio-econômicas que atingem todos os recantos do País, com crescentes bolsões de miséria, mesmo nas regiões mais ricas do sul e sudeste.

Números recentes do Relatório do Desenvolvimento Humano 1994, do PNUD, indicam o quadro dramático da realidade brasileira:

- 74,4 milhões de pobres (47% da população)
- 33,5 milhões sem saneamento
- 21,4 milhões sem acesso a rede de água potável
- 20% das crianças concluem o primário

Mesmo se a fragilidade econômica e a miséria social se expressem de maneira mais intensiva e crônica no Norte e Nordeste, a problemática das Desigualdades no Brasil não pode ser enquacionada regionalmente, salvo se se pressupõe fechar as fronteiras inter-regionais e repatriar os migrantes. Mesmo assim, sobriariam as gritantes Desigualdades que grassam em todas as regiões e cujas fronteiras não se limitam aos muros das mansões, nem aos vidros dos carros importados.



Nesse sentido, a estratégia que se recomenda para o ARIDAS é parte de uma estratégia maior, que vise ao combate das Desigualdades em todo o País, enquanto objeto prioritário da alocação de parcela significativa dos fundos públicos.

### **A situação nordestina**

Neste quadro de pobreza nacional, é importante relembrar aqui a dimensão ambiciosa do objetivo e da meta do Projeto ARIDAS para o Nordeste, onde a situação é mais gritante, como se pode sentir pela observação de alguns parâmetros da crítica situação sócio-econômica da Região, onde se situam 45 milhões de habitantes (30% da população brasileira) em 20% do território nacional.

Eis alguns números que bem podem testemunhar a situação nordestina e dimensionar o tamanho do desafio do ARIDAS:

- 14,6 milhões de indigentes<sup>17</sup> (57% dos indigentes do País)
- 2,1 salário mínimo de rendimento médio (metade do padrão nacional)
- 20% das crianças desnutridas
- 58% dos domicílios sem água
- 35% da população sem instrução
- 58 anos de esperança de vida

#### **4.1.3.1. Uma Estratégia de Impacto**

Esse quadro de extrema miséria da população e a fragilidade sócio-econômica e ecológica da região, determinam a necessidade e a urgência de estratégias de grande impacto sócio-econômico e de baixo impacto ambiental, que se caracterizem:

- por atividades econômicas de grande impacto sócio econômico:
- que contribuam decisivamente no mais curto prazo para erradicar a miséria e melhorar a qualidade de vida das populações mais pobres;
- que promovam a inclusão social, pela agregação de grandes segmentos populacionais, ao mercado de trabalho;
- que tenham capacidade competitiva para garantir o crescimento da renda local;
- que tenham grande capacidade de gerar economias externas, reproduzindo-se e ampliando-se em atividade complementares;
- que tenham uma grande capacidade de integração com as economias existentes na região e no País.
- pela permanência, adequação e evolução das atividades econômicas ao longo do tempo, adaptando-se às contingências mercadológicas com capacidade competitiva;

<sup>17</sup> Pessoa cuja renda familiar é menor ou igual à cesta básica FAO/OMS.

- pelo aproveitamento racional dos recursos naturais, sem depredação da natureza, garantindo o equilíbrio do ecossistema a longo prazo;
- pelo uso de alternativas tecnológicas adequadas ao ecossistema, à cultura e à economia local, mas que superem o obsolescimento.

### **Ações assistenciais**

Considerando, por outro lado, a dramaticidade do quadro de miséria que se descreveu acima, esta estratégia não poderia dispensar ações emergenciais de caráter predominantemente assistencial, particularmente no que diz respeito a nutrição, saúde, educação, habitação e saneamento.

Não restam dúvidas quanto à importância humanista, nem quanto à contribuição subsidiária da dispersão econômica dessas ações para o desenvolvimento, mas é importante que se diga aqui que não se promove o desenvolvimento com base exclusivamente nesse tipo de ação e nem mesmo com projetos ditos “produtivos” que não atendam aos critérios de impacto traçados acima.

Essas diretrizes estratégicas se fundamentam nos pressupostos de sustentabilidade e do desenvolvimento endógeno, procurando associar um crescimento econômico consistente, fundado simultaneamente na eficiência, na competitividade e na distribuição de renda, pela inclusão social da maioria da população, hoje marginalizada.

### **As linhas de ação estratégica**

Essa concepção estratégica remete a duas linhas de programas complementares:

#### **Programas de Assistência Social**

Destinados a financiar a fundo perdido ações de cunho assistencialista e emergencial, visando garantir as mínimas condições de sobrevivência de parte da população que vive em condições sub-humanas.

Programas do tipo:

- Alimentação
- Saúde
- Habitação
- Saneamento

#### **Programas de Atividades Econômicas**

Destinado a apoiar atividades produtivas enquadradas em planos micro-regionais, economicamente competitivos e de grande impacto sócio-econômico, incluindo projetos de:





- estudos e pesquisas básicas (pedológicas, tecnológicas, socio-econômicas,...)
- atividades produtivas (capital, custeio, assistência técnica)
- infra-estrutura econômica (estradas, eletrificação,...)
- formação de mão de obra
- desenvolvimento institucional
- formação de pessoal técnico

#### 4.1.3.2. O Financiamento do Desenvolvimento

Uma estratégia de desenvolvimento com a ambição de erradicar a miséria e melhorar a qualidade de vida de cerca de 72.4 milhões de pobres (PNUD 94), sendo 15 milhões de indigentes no Nordeste, deve prover recursos substanciais em um Fundo de Combate às Desigualdade Sociais, a nível federal, com contrapartidas estaduais e municipais. Os recursos para esses fundos deveriam ser objeto de dotações orçamentárias compatíveis com as metas pretendidas e nos limites da prioridade que a questão tem para com o compromisso social do Estado. Esses recursos devem estar gravados tanto na LOA-Lei de Diretrizes Orçamentárias, como na LDA-Lei Orçamentária Anual.

Efetivamente há que se conferir um escopo importante ao combate às Desigualdades, para o que será necessário destacar o orçamento nacional em duas partes:

- o orçamento das ações regulares: para garantir os investimentos e a operações das ações setoriais;
- o orçamento de combate às Desigualdades, que se expressam em desigualdades regionais, em desigualdades de direitos, em desigualdades econômicas etc.

A proporção entre essas duas parcelas do orçamento, definidas na LDA e na LOA dependerá das prioridades que o Congresso confira ao combate às desigualdades.

A alocação desses recursos deve obedecer a critérios definidos a nível político e com caráter universal (para reduzir o arbítrio local e o clientelismo decorrente), pelo Congresso Nacional (ou pelo Senado que seria mais isento para decisões envolvendo interesses regionais), com base em indicadores sociais e econômicos (população, renda per-capita, distribuição de renda, mortalidade infantil, desempenho dos serviços públicos, infra-estrutura, potenciais econômicos,...), subsidiados por uma sólida base de dados. Evitar-se-ia dessa forma os processos clientelistas (e comprovadamente corruptos) que presidem as emendas orçamentárias referentes às transferências voluntárias.

Os recursos desse Fundo devem ser alocados automaticamente, segundo os critérios fixados pelo Congresso, por município (caso dos programas de assistência social) e por micro-regiões geo-econômicas (cada Estado define um conjunto pequeno de micro-regiões em função dos mesmos indicadores demográficos econômicas, infra-estruturais, ecológicas, culturais e das potencialidade econômicas usados pelo Congresso para a alocação de recursos).

Deve também ser fixada pelo Congresso a distribuição dos recursos desses Fundos entre Programas de Assistência Social e Programas de Atividades Produtivas, dando prioridades, no volume total de aplicações, a uns ou a outros, em função da estratégia mais efetiva de combate às Desigualdades.

## 4.2. Desenvolvimento e democracia

A democracia, a estabilidade e a consistência dos processos institucionais são pressupostos fundamentais do Desenvolvimento Sustentável. Resta saber, no entanto, quais os significados objetivos desses pressupostos e como eles podem ser praticados.

É importante retomar aqui o alerta feito no Capítulo anterior sobre os maniqueísmos do processo de redemocratização e as tendências liberais e corporativas de negar o Estado e a autoridade, em nome da democracia. Alerta-se também contra os riscos de enquadrar a participação como uma panacéia democrática, saída para todas as disfunções governamentais. Um modelo de gestão maduro deve procurar estabelecer a democracia sem negar as funções de regulação do Estado; deve instituir a participação com atenção para o processo de crescimento da consciência social e para os riscos de manipulação política e clientelista.

### **A democracia dos programas de desenvolvimento**

Objetivamente, a democracia do desenvolvimento deve garantir, em primeiro lugar, equidade de direitos de acesso às informações e aos benefícios de programas governamentais a todos os cidadãos pertencentes aos segmentos sociais a quem se destinam os programas. Isto significa impedir desvios dos recursos dos programas para beneficiar pessoas protegidas das autoridades que detêm a capacidade de arbitrar ou projetos protegidos por interesses político-partidários. Significa, também, garantir o controle comunitário sobre a execução das políticas públicas e sobre a administração dos programas e projetos de maneira a garantir que os resultados atinjam os objetivos, em benefício dos mais necessitados, otimizando os impactos pela racionalidade da gestão.





O processo de participação social na condução das políticas públicas, como mais um pressuposto da democratização do desenvolvimento, requer, por sua vez, uma atenção redobrada quanto as suas possibilidades e riscos. Eis alguns pontos de reflexão:

- registre-se, em primeiro lugar, o fato de que nos programas de desenvolvimento, a participação social aparece mais como uma condição imposta pelos organismos financiadores e pelas agências de desenvolvimento do que como uma exigência das populações beneficiárias;
- observa-se ainda que os relatórios de avaliação mencionados anteriormente indicam que os incipientes processos de participação comunitária sempre deixam margem para a manipulação das comunidades e desvios eleitoreiros;
- na prática, também a nível institucional, a grande maioria dos Municípios tem dificuldades objetivas de instalar e fazer funcionar os diversos conselhos municipais que dariam a tônica local às políticas públicas;
- não restam dúvidas que, por mais incipientes e frustrantes que possam parecer esses processos de participação, são relevantes os efeitos pedagógicos na construção de novos saberes e no aumento da consciência social das comunidades;
- não obstante, como adverte CARVALHO (1994 p. 112) “*é possível afirmar-se, pelo menos utopicamente, que a sustentabilidade social da participação consentida se expressaria na capacidade, maior ou menor, das pessoas, em situação de pobreza crônica, estabelecerem processos econômicos, sociais, políticos e ideológicos de superação da subalternidade*”.

Eis, pois, que, mesmo utopicamente, o escopo maior do processo de participação seria a superação da *subalternidade*, pelo exercício pedagógico da autonomia *consentida*, na construção de uma autêntica consciência social, na perspectiva de uma participação constringida e de uma efetiva autonomia política das comunidades locais em relação às agências de desenvolvimento, dos governos, das manipulações políticas e clientelistas. Nessa perspectiva, seria conveniente guardar uma certa reserva quanto aos limites objetivos do peso que a participação comunitária teria nas decisões que comprometem o sucesso dos programas e projetos.

Indispensável à sustentabilidade dos projetos, o investimento na organização, na conscientização e na autonomia das comunidades, não pode pôr em risco a integridade dos projetos pela manipulação a que ficam sujeitas as comunidades sem organização, sem consciência política e sem autonomia, diante das oligarquias locais.

O Modelo de Gestão proposto investe numa mediação operativa para essa contradição, viabilizando o processo pedagógico pela participação

efetiva em diversos níveis de informação, decisão e controle dos programas e projetos, garantindo a evolução e a estabilidade das instituições democráticas (a Constituição, os direitos individuais, o acesso à justiça,...):

- pela ancoragem dos programas em dispositivos institucionalizados pela Constituição e pela legislação complementar (fundos, critérios de acesso,...)
- pela hierarquização do processo de decisão, do nível político para o operacional, evitando que decisões que comprometem os objetivos dos projetos sejam tomadas a nível operacional, sem as devidas decisões políticas;
- pela garantia dos espaços econômicos e políticos para a iniciativa privada (coletiva ou individual) desatrelada da tutela e do paternalismo do Estado, mas regulada institucionalmente segundo os interesses sociais maiores:
- com a regulamentação dos programas de desenvolvimento por normas operativas universais que permitam a igualdade de oportunidades no acesso aos benefícios do programa, de maneira a evitar o arbítrio político e o clientelismo;
- pela ampla divulgação dos procedimentos, instrumentos e critérios de acesso às oportunidades e benefícios dos programas, com transparência das informações e efetividade dos controles;
- estabelecimento de métodos e mecanismos mais efetivos de participação da comunidade nas decisões, na fiscalização e no controle sobre as ações do programa em diversos níveis e particularmente, a nível das ações concretas;
- pela explicitação e mediação política das contradições econômicas e sociais que implicam as estratégias de desenvolvimento.

### 4.3. Desenvolvimento e descentralização

A descentralização do Estado brasileiro, segundo Torquato Jardim, implica numa perspectiva tridimensional harmônica entre a visão do federalismo, a privatização dos agentes econômicos e a desconcentração administrativa da produção de bens e serviços:

“Não basta refazer politicamente o pacto federativo; podem inviabilizá-lo a contradição dos princípios orientadores da ação do Estado na economia; tornam-no inadministrável as perversões do sistema constitucional da administração pública.

*Não basta definir o papel do Estado na economia; seus agentes não de estar dispersos nos âmbitos legislativos e administrativos da Federação, demolde (sic) a afeiçoá-los às singularidades locais, escoimados dos vícios corporativistas do próprio Estado.*





Não basta, por fim, corrigir as perversões e vícios dos corporativismos estatais, sem conferir harmonia jurídica às grandes linhas de ação econômica do Estado, estimulada ainda a capacidade local de gestão de suas necessidades peculiares, constitucionalmente assegurada no grande acerto da Federação.

Com base nessa perspectiva e nos limites constitucionais, o Modelo de Gestão pressupõe:

As desigualdades regionais e sociais que caracterizam o quadro da região nordestina por uma situação crônica de calamidade pública, segundo Torquato Jardim, *justifica a intervenção da União, diretamente ou mediante convênio com o Estado, por prazo certo, para formular, financiar e implementar as políticas públicas necessárias à erradicação da pobreza e da marginalização e à redução das Desigualdades e regionais.??*

Programas de desenvolvimento regional e os projetos a ele ligados devem, assim, ser coordenados pela União no que diz respeito à realização dos estudos básicos, às definições estratégicas, à alocação de recursos, ao acompanhamento e avaliação do desempenho.

É indispensável ao sucesso dos programas de desenvolvimento, a articulação estratégica, tática e operacional com as ações setoriais da União, dos Estados e Municípios (serviços públicos de saúde, educação,...) mas essas ações não são do escopo desses programas.

Em outras palavras, os Programas de Desenvolvimento Regional devem se voltar prioritariamente para implementar atividades econômicas que tenham impacto sobre a geração e distribuição da renda.

Por outro lado, os Estados e Municípios podem estabelecer ações articuladas e programas sub-regionais, inclusive a criação de organismos administrativos com atuação no âmbito de suas competências para planejamento e execução de funções e serviços de interesse comum.

A dinâmica dos projetos de desenvolvimento não pode ficar atrelada aos padrões de desempenho do setor público e exige mais autonomia operativa na gestão dos orçamentos, na administração de recursos humanos.

As universidades, os institutos de pesquisa, as ONG's e a iniciativa privada aparecem como alternativas para viabilizar pesquisas e mesmo a coordenação e execução de ações necessárias à realização do Programa.

Em síntese caberia constitucionalmente à União um papel importante na condução dos "programas de combate às desigualdades", inclusive pela destinação de recursos, pelo estabelecimento de políticas e critérios estratégicos para aplicação desses recursos a nível regional, estadual e

municipal e pela constituição de instâncias técnicas e administrativas para coordenar essas ações em com os parceiros estaduais e municipais.

## 5. O MODELO DE GESTÃO

Neste Capítulo, procede-se a definição dos elementos básicos do Modelo de Gestão, configurando numa estrutura e num processo operativo as diretrizes traçadas no Capítulo anterior, viabilizando a estratégia de alto impacto que se pretende.

Inicialmente, serão definidas as funções chaves a serem desempenhadas pela gestão, para, em seguida, definir as instâncias organizacionais e os procedimentos necessários à execução dessas funções.

Face às especificidades características de cada um dos dois tipos de programas estratégicos de combate às Desigualdades (assistência social e atividades produtivas), não se recomenda um mesmo processo gerencial integrado, mas estruturas e processos diferenciados, tanto a nível dos procedimentos, como nas instâncias decisórias e operacionais.

Os Programas de Assistência Social podem ser integralmente municipalizados, operados pelas prefeituras, com supervisão por órgãos federais e estaduais de serviço social, com decisões e controles sistemáticos exercidos por conselhos municipais ou intermunicipais (consórcios). Não se justifica a interferência de órgãos especiais, além dos que já se dispõem das áreas de assistência social dos governos federais e estaduais.

Os Programas de Atividades Produtivas, por outro lado, devem ter estruturas e processos específicos que permitam imprimir uma orientação diferenciada, na perspectiva do Desenvolvimento Sustentável, permitindo:

- viabilizar programas e projetos de grande impacto sócio-econômico
- possibilitar o planejamento integrado nos níveis estratégico/operacional
- priorizar, estimular, integrar estudos/pesquisas para o desenvolvimento
- sistematizar os processo de consulta aos órgãos normatizadores
- garantir a articulação intersetorial na execução dos programas
- instrumentar e coordenar a articulação União, Estados e Municípios
- ordenar e facilitar o processo de participação social e comunitária
- estimular e garantir a audiência às críticas e sugetões
- facilitar o acesso dos potenciais beneficiários aos programas
- evitar o clientelismo e a corrupção
- agilizar os procedimentos de análise/aprovação de pleitos
- facilitar o acompanhamento e o controle das entidades civis





Para viabilizar essas intenções, o Modelo de Gestão proposto se orienta no sentido de postular:

- que o Congresso Nacional defina constitucionalmente, ou em lei ordinária, o volume de recursos (% do orçamento) destinado ao combate das Desigualdades em substituição a todos os incentivos fiscais e linhas de créditos com a mesma finalidade (Finor, Finame, FNE, ...)
- que o Congresso Nacional defina critérios universais de alocação desses recursos por Município (programas assistenciais) e por micro-regiões (programas de atividades produtivas), que permita a automatização do processo, evitando as intermediações políticas;
- que o desenvolvimento regional seja precedido pela montagem de uma ampla base de dados que se inicie pelo ordenamento de todas as informações e estudos disponíveis;
- que um colegiado regional analise e defina uma estratégia de desenvolvimento regional consubstanciada em diretrizes e linhas prioritárias para a definição dos planos micro-regionais, proposta por um “SUDENE” (uma SUDENE transformada);
- que colegiados micro-regionais e estaduais analisem e definam planos estratégicos para cada micro-região, propostos pelas Unidades Técnicas estaduais e micro-regionais, aos quais devem se condicionar a integral aplicação dos recursos destinados aos Programas de Atividades Produtivas
- que se condicione a aprovação dos planos de desenvolvimento regional e micro-regional e, sobretudo, dos projetos que os integram, às normas de controle de impactos ambientais, com transparência de informações para as entidades civis de vigilância ambiental;
- que se estabeleça a democracia do desenvolvimento regional com base nos seguintes procedimentos:
  - discussão e aprovação da estratégia de desenvolvimento regional em um colegiado regional tripartite que represente o Estado (União e Unidades Federadas da Região), as classes trabalhadoras e as classes empresariais, com assento e voz para entidades representantes da sociedade civil;
  - discussão e aprovação da estratégia de desenvolvimento micro-regional e dos critérios específicos para enquadramento de pleitos, em um colegiado regional tripartite que represente o Estado (Unidade Federada e Municípios da micro-região), as classes trabalhadoras e entidades de apoio às populações pobres com atuação efetiva na micro-região);
  - ampla divulgação das oportunidades e dos procedimentos de acesso, de maneira a mobilizar iniciativas privadas e coletivas;
  - acesso às oportunidades e benefícios dos programas através de critérios universais e segundo ordem de entrada dos pleitos de maneira a impedir de interferências locais;

- simplificação dos procedimentos de acesso, com apoio dos serviços de Assistência Técnica, numa espécie de “balcão” de orientação e apoio na elaboração dos pleitos;
- agilização dos processos de análise e enquadramento de pleitos, inclusive com o uso da informática;
- institucionalização de procedimentos simplificados de acompanhamento, avaliação e controle com acesso para entidades representativas da sociedade civil;
- que as operações de crédito e repasses de recursos institucionais e as respectivas fiscalizações sejam executadas pelo Banco do Brasil através de suas agências mais próximas dos locais onde se aplicarão os recursos.
- que se promovam avaliações anuais da eficiência, da eficácia e da efetividade dos planos de desenvolvimento regional e micro-regionais pelos respectivos conselhos, com amplo acesso às entidades da sociedade civil e publicação dos resultados;
- que se procedam anualmente auditorias físico-financeiras nos programas micro-regionais, através de entidades privadas especializadas, credenciadas pelo colegiado regional;

Os Programas de Assistência Social, por sua vez, devem ser conduzidos pelas prefeituras, seguindo orientações nacionais sobre os critérios de aplicação de recursos, e ser regidos por um Plano Municipal de Assistência Social, analisado e aprovado por um colegiado municipal de assistência social, a ser definido pelo componente do ARIDAS que trata do “Desenvolvimento Municipal Sustentável”.

Considerando, assim, que é de competência municipal a gestão do Programa de Assistência Social, o Modelo de Gestão proposto se restringe especificamente à gestão do Programa de Atividades Produtivas, sem prejuízo de aplicação das mesmas diretrizes aos demais programas, já que a estratégia de desenvolvimento não se restringe a qualquer um dos dois programas.

## 5.1. Funções chaves para o desenvolvimento

O Desenvolvimento Sustentável, pela suas características próprias, requer uma série de procedimentos diferenciados que podem ser ordenados em 6 funções chaves:

- Articulação Institucional
- Planejamento Estratégico
- Provimento e Gestão dos Fundos Públicos
- Planejamento Micro-Regional
- Administração de Projetos
- Avaliação, Acompanhamento e Controle



Relacionam-se, a seguir, as principais atividades que caracterizam o núcleo operativo de cada uma dessas funções chaves:

#### Articulação Institucional

- Assessoria ao Congresso Nacional
- Negociação de recursos internacionais
- Articulação com organismos setoriais do Governo Federal
- Articulação com Estados e Municípios
- Articulação com entidades públicas e privadas de estudos e pesquisas

#### Planejamento Estratégico

- Base de dados macro-econômicos e sociais
- Estudos e pesquisas macro-econômicas e sociais
- Formulação de estratégias de desenvolvimento regional e micro-regional
- Decisões políticas sobre as estratégias de desenvolvimento

#### Provimento/Gestão/Operação de Fundos Públicos

- Orçamentação dos fundos públicos
- Gestão e operação dos empréstimos internacionais
- Negociação das contrapartidas estaduais e municipais
- Execução orçamentária dos fundos públicos

#### Planejamento Micro-Regional

- Pesquisas pedológicas, tecnológicas, mercadológicas
- Estudos de viabilidade econômico-financeira de projetos micro-regionais
- Estabelecimento de experimentos e de projetos piloto
- Consolidação e difusão da experiência
- Elaboração/decisões de planos regionais e micro-regionais

#### Administração de Projetos

- Divulgação das oportunidades de acesso aos programas
- Elaboração de modelos simplificados de projetos
- Iniciativas de adesão aos projetos individualmente ou em grupo
- Sistematização de análise simplificada de projetos
- Análise e aprovação técnica dos projetos

#### Avaliação e Acompanhamento de Projetos

- Enquadramento dos projetos
- Avaliação cadastral dos pretendentes
- Repasse dos recursos
- Fiscalização e cobrança

O quadro, a seguir, apresenta de maneira simplificada uma idéia da distribuição dessas funções chaves com os principais tipos de entidades envolvidas na questão, com a única finalidade de permitir uma visão global, embora imprecisa, das principais atribuições do Modelo de Gestão proposto.

## ATRIBUIÇÕES DAS FUNÇÕES CHAVES

	Legis lativo	SEPLAN Pr - Uf	Orgão Regio	UT Estado	Cons elhos	Orgão A.Tec	Orgão Pesq.	UT Micro	Banco Oficial
ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL									
Assessoria Legislativo		X	X						
Recursos internacionais		X							
Articulação setoriais		X	X	X					
Articulação Estados/Municípios			X	X					
Articulação pesquisas			X	X					
PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO									
Base da dados		X		X			X		
Realiza Pesquisas							X		
Estratégia regional/micro		X	X	X				X	
Decisões estratégicas		X	X	X	X			X	
FUNDOS PÚBLICOS									
Orçamento	X	X	X	X				X	
Empréstimos internacionais		X							
Contrapartidas	X	X		X					
Execução orçamentária			X	X				X	
PLANEJAMENTO MICRO-REGIONAL									
Realização Pesquisas			X				X		
Estudos Viabilidade								X	
Projetos piloto							X		
Difusão da experiência						X	X		
Planos regionais e micro-r			X	X				X	
ADMINISTRAÇÃO PROJETOS									
Divulga oportunidades				X		X		X	
Executa burocracia			X	X				X	
Enquadramento projetos			X	X	X			X	
Assistencia técnica						X			
ACOMPANHAMENTO PROJETOS									
Cadastro pretendentes								X	
Repasse dos recursos									X
Fiscalização e cobrança									X





## 5.2. DISPOSITIVOS DE GESTÃO

Os principais dispositivos que darão suporte operacional ao Modelo de Gestão os seguintes:

- Plano Nacional de Combate às Desigualdades
- Lei de Diretrizes Orçamentárias-LDO
- Lei Orçamentária Anual-LOA
- Fundo Federal de Combate às Desigualdades.
- Plano de Combate às Desigualdades no Nordeste,
- Plano Estadual Combate às Desigualdades
- Plano de Combate às Desigualdades Sociais no Nordeste
- Plano Municipal de Combate às Desigualdades
- Projeto de Atividade
- Pleitos Coletivos ou Individuais

A seguir são detalhados cada um desses dispositivos.

### **Plano Nacional de Combate às Desigualdades**

Define as estratégias e as políticas públicas do governo federal de combate às desigualdades sociais, regionais, de renda de acesso aos serviços públicos etc.

Define os critérios Universais de alocação dos recursos por micro-região(nos Programas Produtivos) e por Município (nos Programas Assistenciais)

Elaborado pela Comissão de Combate às Desigualdades, com apoio do da SEPLAN-PR/IBGE/IPEA e órgãos de desenvolvimento regional e votado pelo Congresso Nacional no início da legislatura, na perspectiva de 4 anos.

### **Lei de Diretrizes Orçamentárias-LDO (Federal, Estadual e Municipal)**

Provisão orçamentária para viabilizar o Plano Nacional de Combate às Desigualdades durante uma legislatura.

Elaborada com apoio da Comissão de Combate às Desigualdades e votada pelo Congresso/Assembleias/Câmaras nos prazos regimentais.

### **Lei Orçamentária Anual-LOA (Federal, Estadual e Municipal)**

Aloca recursos orçamentários de recursos para cumprir o Plano Nacional de Combate às Desigualdades nos Programas Produtivos e nos Programas Assistenciais.

A alocação por micro-região e por Município será automática, em função dos critérios aprovados no Plano Nacional de Combate às Desigualdades

Elaborada com apoio da Comissão de Combate às Desigualdades e votada pelo Congresso/Assembleias/Câmaras nos prazos regimentais.

### **Fundo Federal de Combate às Desigualdades**

Alocação dos recursos orçamentários e daqueles oriundos de operações internacionais, destinados a financiar o Plano Nacional de Combate às Desigualdades.

Tem contrapartida dos Estados e Municípios, conforme critérios fixados pelo Congresso Nacional no Plano Nacional de Combate às Desigualdades.

Proposto pela Comissão de Combate às Desigualdades e votada pelo Congresso/Assembleias/Câmaras nos prazos regimentais.

### **Plano de Combate às Desigualdades no Nordeste**

Semelhante a outros planos regionais de combate às desigualdades sociais.

Define as estratégias e as políticas públicas de combate às Desigualdades no Nordeste.

Define diretrizes para os planos estaduais no sentido de viabilizar complementaridades na utilização dos recursos, no acesso aos mercados, no provimento da infra-estrutura, na preservação ambiental.

Define critérios de distribuição dos recursos do Fundo Federal de Combate às Desigualdades, destinados aos Programas Produtivos e das contrapartidas Estaduais, por tipo de projeto (produtivo, pesquisa, infra-estrutura, formação de mão de obra,...).

Normatiza procedimentos de aplicação e acesso aos recursos do Fundo Federal e das contrapartidas estaduais e municipais, tanto nos Programas Assistenciais como nos Programas de Atividades Produtivas.

Elaborado sob coordenação do Órgão de Desenvolvimento Regional e votado pelo Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (na Câmara de Combate às Desigualdades Regionais) para o ano seguinte no início da legislatura, na perspectiva de 4 anos.

### **Plano Estadual Combate às Desigualdades**

Define as estratégias e as políticas públicas estaduais de combate às Desigualdades.

Define critérios de distribuição dos recursos do Fundo Federal de Combate às Desigualdades, destinados aos Programas Produtivos e das





contrapartidas Estaduais, por tipo de projeto (produtivo, pesquisa, infraestrutura, formação de mão de obra,...).

Votada pelo Conselho de Desenvolvimento do Nordeste para o ano seguinte no início da legislatura, na perspectiva de 4 anos.

### **Plano de Combate às Desigualdades Sociais no Nordeste**

Define critérios de distribuição dos recursos do Fundo Federal de Combate às Desigualdades e das contrapartidas estaduais e municipais, destinados aos Programas Produtivos, pelos seguintes tipos de projeto: produtivo, infra-estrutura, formação de mão de obra, desenvolvimento institucional...).

Elaborado sob coordenação da Unidade Técnica-UT da micro-região e votado pelo Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (na Câmara de Combate às Desigualdades Regionais) para o ano seguinte no início da legislatura, na perspectiva de 4 anos.

### **Plano Municipal de Combate às Desigualdades**

Define critérios de distribuição dos recursos dos recursos do Fundo Federal de Combate às Desigualdades e das contrapartidas estaduais e municipais, destinados aos Programas de Assistência Social, pelos seguintes tipos de projeto: nutrição, saúde, habitação, abastecimento d'água e saneamento).

Elaborado sob coordenação com apoio dos órgãos de Assistência social do Estado e da União para o ano seguinte.

### **Projeto de Atividade**

São os projetos que compõem os programas :

- nos Programas de Assistência Social são os projetos de:
  - Alimentação
  - Saúde
  - Habitação
  - Saneamento
  
- nos Programas de Atividades Econômicas são os projetos de:
  - estudos e pesquisas
  - atividades produtivas
  - infra-estrutura econômica
  - formação de mão de obra
  - desenvolvimento institucional
  - formação de pessoal técnico

São propostos pela Unidade Técnica Micro-Regional ou por iniciativas coletivas e votadas pelo Conselho de Desenvolvimento Micro-Regional

### **Pleitos Coletivos ou Individuais**

São pleitos individuais e coletivos de obtenção de recursos para atividades produtivas encaminhados diretamente pelo usuário ao Banco do Brasil que enquadra o pleito conforme critérios fixados pelo Congresso Nacional e pelo Conselho de Desenvolvimento Micro-regional.

## **5.3. Estrutura orgânica do modelo**

O Modelo de Gestão proposto se estrutura na seguinte estrutura institucional:

#### **INSTÂNCIAS DE DECISÃO**

- Congresso Nacional
- Assembléias Legislativas
- Câmaras de Vereadores
- Conselho de Desenvolvimento do Nordeste
- Conselho de Desenvolvimento Estadual
- Conselho de Desenvolvimento Micro-Regional
- Conselho de Administração de Projetos

#### **INSTÂNCIAS DE COORDENAÇÃO**

- Seplan-Pr
- Seplan-Uf
- Órgão de Desenvolvimento Regional
- Unidades Técnicas Estaduais

#### **INSTÂNCIAS OPERATIVAS**

- Unidades Técnicas Micro-Regionais
- Coordenação Executiva Dos Projetos
- Banco do Brasil
- Órgãos de Assistência Técnica
- Órgãos de Estudos e Pesquisas
- IBGE:
- IPEA:
- ENBRAPA, Universidades, órgãos estaduais,...
- Organizações Não-Governamentais

#### **INSTÂNCIAS ASSESSORAS**

- Entidades da Sociedade Civil e Religiosas





A seguir são detalhadas a constituição e as atribuições de cada um desses órgãos no combate às desigualdades sociais, no País, nos Estados e nos Municípios.

### 5.3.1. Instâncias de decisão

#### Congresso Nacional

##### **Atribuições:**

Constitui a **Comissão de Combate às Desigualdades**, responsável pelas proposições de políticas e de critérios para alocação de recursos, trabalhando com apoio técnico de órgãos federais (SEPLAN/IPEA/SAE/IBGE).

Define políticas nacionais de combate às Desigualdades e introduz previsões orçamentárias na **LDO**.

Vota recursos orçamentários na **LOA** para o **Fundo Federal de Combate às Desigualdades**.

Vota critérios de alocação dos recursos do Fundo, por Município (Programa de Assistência Social) e por micro-regiões (Programas de Atividades Produtivas), em função de indicadores de população, distribuição de renda, débito social, potencialidades para o desenvolvimento.

#### Assembléias Legislativas

##### **Atribuições:**

Aprova a constituição das micro-regiões para efeito dos programas de combate as diferenças sociais.

Define políticas estaduais de combate às Desigualdades e introduz previsões orçamentárias na **LDO**.

Vota recursos orçamentários na **LOA** de contrapartida ao **Fundo Federal de Combate às Desigualdades**.

#### Câmaras De Vereadores

##### **Atribuições:**

Aprova a inclusão do Município nos programas de combate às Desigualdades.

Institue a Comissão Municipal de Combate às Desigualdades para gerenciar os recursos dos Programas Assistenciais.

Define políticas da Prefeitura de combate às Desigualdades e introduz previsões orçamentárias na **LDO**.

Vota recursos orçamentários na **LOA** para contrapartida ao **Fundo Federal de Combate às Desigualdades**.

### **Conselho de Desenvolvimento do Nordeste**

Configuração Institucional:

- órgão autônomo criado e regulado por lei federal para coordenar as ações da União no âmbito de desenvolvimento regional (Substitui o atual Conselho Deliberativo da Sudene)

Composição:

1 representante da SEPLAN-Pr, 10 representantes das SEPLAN's estaduais, 1 representante da "SUDENE" e um representante do IBAMA.

3 representantes das Confederações Nacionais de Trabalhadores e 3 representantes das Confederações Nacionais de empresários (indústria, comércio e serviços).

2 representantes dos movimentos de igrejas com trabalho efetivo junto às populações carentes, eleitos conforme critérios e procedimentos decididos pelas próprios representantes desses movimentos.

1 representante dos movimentos ecológicos.

#### **Atribuições:**

Define **Plano de Combate às Desigualdades no Nordeste**, estabelecendo diretrizes de políticas com prioridade para linhas de ação estratégicas, traduzidas em critérios de enquadramento para os **Planos Estaduais de Combate às Desigualdades** a serem apresentados pelos Estados.

Analisa e aprova enquadramento dos **Planos Estaduais de Combate às Desigualdades**.

### **Conselho De Desenvolvimento Estadual**

Configuração Institucional:

Órgão de direito público, criado e regulado por lei estadual para coordenar as ações de desenvolvimento estadual e com atribuições específicas de combate às Desigualdades.

Muitos estados já tem órgão semelhantes; nesses casos seria oportuno constituir uma Câmara Especial de Combate às Desigualdades, com autonomia deliberativa, composição e incumbência específicas.





Composição (da Câmara de Combate às Desigualdades):

1 representante da SEPLAN-Estadual.

3 representantes das confederações de trabalhadores (CGT, CUT e Força Sindical) e 3 representantes dos empresários (indústria, comércio e serviços).

2 representantes dos movimentos de igrejas com trabalho efetivo junto às populações carentes, eleitos conforme critérios e procedimentos decididos pelas próprios representantes desses movimentos.

1 representante dos movimentos ecológicos.

**Atribuições:**

Analisa e aprova **Plano Estadual Contra as Desigualdades**, com enquadramento dos **Planos de Desenvolvimento Micro-Regionais**.

Conselho De Desenvolvimento Micro-Regional

Configuração Institucional:

Órgão de direito público, criado e regulado por lei estadual para ordenar as ações locais do desenvolvimento micro-regional.

Composição:

1 representante da SEPLAN-Estadual.

2 representantes das federações de trabalhadores e da classe empresarial.

2 representantes dos movimentos de igrejas com trabalho efetivo junto às populações carentes na região, eleitos conforme critérios e procedimentos decididos pelas próprios representantes desses movimentos.

1 representante dos movimentos ecológicos.

**Atribuições:**

Define estratégia de desenvolvimento micro-regional e os critérios de enquadramento dos **Pleitos** coletivos e individuais nos **Projetos de Atividades**.

Analisa e aprova **Plano de Desenvolvimento Micro-Regional** com os respectivos **Projetos de Atividades**.

Analisa e enquadra **Projetos de Atividades no Plano de Desenvolvimento Micro-Regional**.

## Conselho De Administração de Projetos

Configuração Institucional:

Instância de coordenação e administração dos projetos órgão autônomo de direito privado e constituído no âmbito dos órgãos associativos (cooperativas, associações de produtores,...) de cada Projeto de Atividade.

Composição:

Todas as pessoas jurídicas e físicas com pleitos aprovados para o **Projeto de Atividade** em questão e que aderiram ao órgão.

**Atribuições:**

Vota os estatutos e o regimento interno da associação.

Elege a diretoria Executiva do Projeto.

Analisa e aprova programações anuais de atividades do Projeto.

Executa o acompanhamento e a avaliação de desempenho do Projeto em reuniões mensais.

### 5.3.2. Instâncias de coordenação

#### SEPLAN-PR

**Atribuições:**

Constitui, com aprovação e provimento do Congresso Nacional, a Secretaria Nacional de Combate às Desigualdades Sociais.

Coordena através da nova Secretaria e do “SUDENE” deos **Programas de Atividades Produtivas** do **Plano Nacional de Combate às Desigualdades**.

Executa através do IBGE e do IPEA uma base de dados, estudos e pesquisas que permitam formular as políticas públicas, as estratégias, definir e operar os critérios de alocação dos recursos do **Fundo Federal de Combate às Desigualdades**.

#### SEPLAN-UF

**Atribuições:**

As mesmas atribuições da SEPLAN-PR, no âmbito da Unidade Federada.

Representa o Estado no Conselho de Desenvolvimento Regional





## Órgão De Desenvolvimento Regional

### Configuração Institucional:

Autarquia federal ligada à SEPLAN-PR, constituída a partir de uma reformulação institucional na SUDENE atual, pela mudança na missão e na estrutura operacional:

- deixaria de operar com o FINOR, o FNE e todas as transferências de recursos financeiros, a serem reformuladas face às novas estratégias do desenvolvimento regional; o BNB passaria a operar provisoriamente essas linhas de incentivos;
- será um órgão de estudos, pesquisa e planejamento regional, com uma estrutura leve, constituída por equipes de alto nível que se dediquem a avaliar e formular políticas públicas para combate às Desigualdades e para o desenvolvimento regional.

### **Atribuições:**

Realiza ou coordena estudos e pesquisas visando estruturar uma ampla base de dados sobre a realidade nordestina, de maneira a subsidiar o planejamento regional

Formula propostas estratégicas e de políticas públicas para o desenvolvimento regional e para combate das Desigualdades

Participa do Conselho de Desenvolvimento do Nordeste e da Câmara de Combate às Desigualdades Sociais.

Participa dos CDE's, enquanto representante do governo Federal.

Define, juntamente com as SEPLAN's estaduais, as linhas de estudos e pesquisas (sociais, mercadológicas, tecnológicas) prioritárias para os projetos micro-regionais, os critérios de credenciamento de órgãos e de aprovação de projetos de pesquisa .

Articula e credencia órgãos de pesquisa, conforme critérios estabelecidos.

Analisa, aprova, acompanha e avalia projetos de pesquisa, conforme critérios estabelecidos.

Analisa e dá parecer sobre enquadramento dos planos micro-regionais aprovados pelos Estados.

Acompanha e avalia sistematicamente desempenho planos micro-regionais nos Estados através de indicadores.

Supervisiona e controla, a nível da SEPLAN-PR, a burocracia dos projetos micro-regionais encaminhadas pelos Estados.

## Unidades Técnicas Estaduais

Configuração Institucional:

Embora muitos estados já tenham suas unidades técnicas em operação seria recomendável que fossem autarquias Estaduais, ligadas à SEPLAN-Estadual, como órgão executivo do Conselho de Desenvolvimento Estadual.

Coerente com a constituição de Câmaras de Combate às Desigualdades, seria conveniente constituir, nessas unidades técnicas, uma (diretoria ou órgão semelhante) específica para dar prioridade aos programas de combates às desigualdades.

### **Atribuições:**

Coordenação operativa de todas as deliberações do Conselho de Desenvolvimento Estadual;

Representa o Estado em todas as atividades regionais ligadas aos **Programas de Atividades Produtivas do Plano Nacional de Combate às Desigualdades**.

Propõe ao Conselho de Desenvolvimento do Nordeste as políticas de desenvolvimento regional, priorizando linhas de ação e estabelecendo critérios de enquadramento para os **Planos Estaduais Contra as Desigualdades** a serem apresentados pelos Estados.

Coordena elaboração e propõe ao CDE os projetos micro-regionais para o Estado, com base na disponibilidade dos recursos, e os respectivos critérios de acesso (quando a própria comunidade assumir a iniciativa, a UT encaminha o projeto, podendo ou não ajudar na sua elaboração)

Propõe ao Conselho de Desenvolvimento do Nordeste o **Plano de Desenvolvimento Regional**, com enquadramento dos **Planos Estaduais Contra as Desigualdades**.

Coordena elaboração dos **Planos de Desenvolvimento Micro-Regionais** (Estudos e Pesquisas, Infra-estrutura, Desenvolvimento Institucional, Formação de Recursos Humanos, Formação de Mão de Obra).

Divulga amplamente os projetos, os critérios e mecanismos de acesso aos projetos micro-regionais junto aos possíveis usuários.

Define, junto à SUDENE, linhas de estudos e pesquisas (sociais, mercadológicas, tecnológicas.) prioritárias para os projetos micro-regionais do Estado.





Propõe ao CDE linhas de estudos e pesquisas específicas do Estado, articula e credencia órgãos de pesquisa e analisa, aprova e acompanha a execução de projetos de pesquisa.

Supervisiona e controla a burocracia dos projetos micro-regionais encaminhados pelos Estados.

### 5.3.3. Instâncias operativas

#### Unidades Técnicas Micro-Regionais

Configuração Institucional:

Órgão executivo do Conselho de Desenvolvimento Micro-Regional.

Pode ser um escritório técnico da unidade técnica estadual e nmais operando mais especificamente como apoio das Câmaras de Combate às Desigualdades.

#### **Atribuições:**

Apoia a UT estadual na elaboração dos **Plano de Desenvolvimento Micro-Regionais**.

Analisa o enquadramento dos pelitos e projetos nos **Planos de Desenvolvimento Micro-Regionais** (Estudos e Pesquisas, Infra-estrutura, Desenvolvimento Institucional, Formação de Recursos Humanos, Formação de Mão de Obra), antes de encaminhaá-los a UT.

Divulga amplamente os projetos, os critérios e mecanismos de acesso aos projetos micro-regionais junto aos possíveis usuários.

Propõe à UT linhas de estudos e pesquisas específicas do Estado, articula e credencia órgãos de pesquisa e analisa, aprova e acompanha a execução de projetos de pesquisa.

Supervisiona e controla a burocracia nas micro-regiões antes de encaminhá-los às UT.

#### Coordenação Executiva dos Projetos

Configuração Institucional:

Instância executiva de coordenação e administração dos projetos subordinada ao Conselho de Administração dos Projetos

#### **Atribuições:**

Propõe ao CAP-micro-regional e coordena a execução do Plano Anual de Trabalho

Analisa, enquadra e encaminha os pleitos individuais e coletivos aos projetos micro-regionais, seguindo as normas e os critérios fixados pelo CDE

Gerencia as atividades, os recursos e o patrimônio coletivo do projeto.

Opera os registros técnicos e financeiros do projeto.

Encaminha e acompanha os pleitos individuais e coletivos à UT e ao Banco do Brasil.

Apoia o Banco do Brasil na fiscalização da aplicação e na cobrança dos recursos.

Articula a ação da assistência técnica para o atendimento coletivo e individual aos usuários.

### **Banco do Brasil**

#### ***Atribuições:***

Pela sua capilaridade é o único banco oficial em condições de operar toas as operações de crédito aos usuários dos projetos e de transferências e liquidação de faturas a prestadores de serviços nos projetos de infraestrutura, de desenvolvimento institucional, ... que compõe os planos de Desenvolvimento Micro-regional.

Enquadra e opera atividades financeiros dos planos micro-regionais.

Fiscaliza a aplicação de recursos de acordo com procedimentos já utilizados pelo Banco e segundo os critérios que norteiam os projetos.

### **Órgãos De Assistência Técnica**

#### **Configuração Institucional:**

Entidade civil sem fins lucrativos, operando com fundos arrecadados das empresas, a exemplo do modelo SEBRAE.

Coordenação nacional, operando com escritórios em cidades núcleos das micro-regiões

Equipes volantes para garantir a presença em todos os recantos das as atividades produtivas dos projetos.

Podendo mobilizar consultores privados e ONG's para ampliar a capacidade produtiva.

Poderia resultar de uma transformação das EMATER's, incorporando as equipes técnicas através de uma seleção reigorosa das competências e





salários de mercado, sem prejuízos dos direitos adquiridos como funcionários públicos.

**Atribuições:**

Prestar assistência técnica individual ou coletiva aos produtores que aderirem aos projetos ligados aos planos de Desenvolvimento Micro-Regionais compreendendo as tecnologias de produção e os processos gerenciais, inclusive mantendo um balcão e um telefone para consultas rápidas e orientação geral.

Promover a formação de mão de obra para trabalhar nos projetos, com vistas à qualidade e produtividade e em programas de educação ambiental.

Captar, difundir e estimular o intercâmbio de tecnologias e operar informações e intercâmbios mercadológicos de maneira a garantir a competitividade dos projetos

Desenvolve modelos simplificados de solicitação de Pleitos e apoia os usuários na sua elaboração.

**Órgãos de Estudos e Pesquisas**

**Atribuições:**

IBGE:

Base de dados e informações para estudos e pesquisas para o desenvolvimento e para alimentar os indicadores dos critérios de alocação de recursos do Fundo.

IPEA:

Articula e executa estudos e pesquisas sobre as desigualdades sócio-econômicas do País, visando subsidiar o programa.

Propõe políticas e critérios para redução das Desigualdades e regionais

Apoia SEPLAN's estaduais na elaboração de estudos e pesquisas visando a redução das desigualdades regionais (Rede IPEA).

EMBRAPA, Universidades, órgãos estaduais,...

Realiza pesquisas que interessam ao combate às Desigualdades (tecnológica agrícola, industrial, preservação ambiental,...)

Coordena experiências piloto em conjunto com o público alvo, tendo em vista testar e difundir novas técnicas, novos cultivares agrícolas,...

## Organizações Não-Governamentais

### *Instituições:*

Entidades privadas sem fins lucrativos, com especializações diversas e sem vínculo com o Estado, podendo celebrar convênios, prestar serviços sob contrato, emitir nota fiscal etc

Essas entidades podem funcionar como uma espécie de reserva de capacidade produtiva do setor público, sob convênio, a serem mobilizadas para executarem qualquer tipo de serviço, quando se esgotar a capacidade dos órgãos públicos.

### 5.3.4. Instâncias assessoras

#### Entidades da Sociedade Civil e Religiosas

### *Instituições:*

Informa e mobiliza comunidades para participar ativamente dos processos de formulação, crítica e controle social sobre as ações de grupos privados e do governo.

Oferece parecer técnico na área de sua especialidade sobre adequação dos programas e projetos aos interesses sociais, facilitando a fiscalização e o controle dos projetos.



# ARIDAS



Ministério da  
Integração Nacional

