

Índice

A - Sumário Executivo.....	1
1. Introdução	2
2. A agenda político-institucional	6
3. Demandas identificadas numa perspectiva de longo prazo.....	18
4. Endereçamento das questões estruturais.....	19
4.1 Problemas na execução do PPA.....	19
4.2 Contradições do processo de orçamento e execução	21
4.3 Contradições dos mecanismos de descentralização de poder	28
4.4 Parcerias público-privadas	32
4.5 Nova dinâmica político-territorial	34
5. Desenvolvimento local: parâmetros e conceitos.....	41
5.1 Questões Básicas.....	41
5.2 Georreferenciamento da Qualidade Institucional	58

A - Sumário Executivo

1. INTRODUÇÃO

O presente Sumário Executivo procura sintetizar e sistematizar:

- Os aspectos práticos envolvidos com a Agenda dos Processos Político-Institucionais, referidos a cada segmento do Portfólio que gerou a identificação do obstáculo;
- A análise dos grandes obstáculos institucionais para a implantação dos projetos do Portfólio em decorrência da matriz operativa do Planejamento no atual momento do Estado brasileiro;
- Os conceitos que embasam a análise, especialmente aqueles novos a serem introduzidos no Planejamento quando ele enfoca o desenvolvimento territorial;
- Os critérios para identificação e seleção de referências territoriais.

Parte-se essencialmente da concepção de que, na tradição estatal à qual o Brasil se filia, o planejamento pode ser representado como na figura a seguir:

Figura 1: Práticas de Planejamento



Elaboração: Consórcio

Nela, o Plano – com seus objetivos, suas metas, suas estratégias, seus recursos, etc – ocupa a posição central na articulação de outras práticas igualmente importantes como: a **coordenação**, a **execução**; o **monitoramento**; a **avaliação**.

Esse modelo, útil sobretudo quando se tratava de planejar grandes investimentos, necessários ao final da IIª Guerra, vem sofrendo modificações desde sua adoção no governo JK até o presente. Especial destaque é dado ao período que se inicia nos anos 90 do século passado, especialmente na Europa, quando um amplo esforço revisionista deverá produzir impactos profundos no desenho futuro do planejamento.

No bojo desse esforço revisionista surge um novo desafio: como fomentar o desenvolvimento local a partir dos órgãos centrais do sistema? Em outras palavras, o Estado deve aprofundar os vínculos entre **descentralização** administrativa, **desconcentração** de poder político e **desenvolvimento** segundo planos e projetos que fazem sentido para as comunidades locais.

Assim, no tocante aos projetos, o grande desafio presente do planejamento brasileiro consiste em passar de uma lógica de repartição **setorial de recursos** e de demanda “**de balcão**” para uma lógica **territorial e de projetos**, sendo que a década de 1990 voltou-se em grande parte a este objetivo.

São essas questões portanto - que pressionam o perfil do planejamento público - o objeto do presente relatório, a partir do que se requer uma agenda político-institucional que indique as condições que devem ser cumpridas para a (re)criação de um ambiente mais propício ao planejamento público federal diante do desafio concreto de efetivar os projetos do Portfólio incluídos no PPA. Por isso, a análise e proposição de medidas de cunho institucional precisam se dar segundo três blocos:

- A agenda dos processos político-institucionais propriamente ditos;
- Diagnóstico e identificação dos entraves à ação;
- Qualidades que deve ter o novo marco político-institucional.

O presente **sumário executivo**, com o objetivo de propiciar uma visão sintética daquilo que é tratado em maior profundidade no relatório final, procura dar conta desses problemas da seguinte forma:

- Faz um breve resumo histórico da função planejamento no Estado brasileiro;
- Expõe a Agenda dos Processos Político-Institucionais, derivada diretamente dos relatórios técnicos que compõem o Portfólio. Ela está estruturada na forma de um quadro indicando os problemas, as ações, os endereçamentos institucionais e os prazos ideais de adoção das medidas. A seguir, são listadas algumas demandas identificadas por analistas como estratégicas de longo prazo para cada uma das regiões especificadas.
- Aponta os entraves institucionais mais gritantes para a concretização da Agenda;
- Aprofunda conceitualmente o desafio atual relativo às necessidades do desenvolvimento local ao mesmo tempo em que analisa criticamente aspectos da organização do Estado brasileiro em contradição com os novos requisitos dessa modalidade de desenvolvimento.

Em termos da exposição lógica, o Sumário Executivo divide-se em três capítulos, além desta introdução:

- A **Agenda dos Processos Político-institucionais**, que expõe o quadro sintético, segundo a área do Portfólio que as gerou e, também, as demandas estratégicas para o País, no longo prazo.
- A análise das **Condições Atuais de Exercício do Planejamento**, concentrada na identificação dos entraves históricos, estruturais e gerenciais (problemas na execução do PPA) para execução do Plano, no mecanismo de planejamento/execução orçamentária e o papel das emendas parlamentares; na contradição entre o federalismo e os mecanismos de centralização da dívida pública pela União; chamando a atenção para a latitude que deve ter o conceito de PPP; chamando a atenção para a nova

dinâmica político-territorial do país que se observa sem que o Estado tenha como acompanhá-la ou nela influir;

- O desenvolvimento de **Parâmetros e Conceitos** para tratar do desafio novo para o Estado brasileiro, representado pelas demandas por um desenvolvimento de cunho local, especialmente reforçado pela ênfase do Portfólio nos clusters e em outros aspectos em curso em várias políticas públicas. Esta parte inclui ainda um resumo da metodologia de **Georreferenciamento da Qualidade Institucional Municipal** nos seus três componentes: participação organizada da população, capacidade financeira e capacidade gerencial.

2. A AGENDA POLÍTICO-INSTITUCIONAL

É no bojo do processo de transformação histórica da função planejamento no Estado brasileiro, conforme antes brevemente resenhado, que se inscrevem os desafios que constituem a Agenda Político-Institucional, a seguir apresentada.

A Agenda das ações de cunho político-institucionais está apoiada nos relatórios relativos aos vários segmentos do Portfólio. Nela são listados problemas identificados pelo corpo de especialistas aplicados no projeto, as ações corretivas desejáveis, as esferas de poder a que estão afetas e a determinação dos melhores prazos para sua execução. As áreas abrangidas pela Agenda são: **Transportes, Energia, Infra-estrutura Hídrica, Saneamento, Saúde, Educação, Habitação, Informação & Conhecimento e Meio Ambiente**¹. A essas áreas acrescentou-se, ainda, uma outra, genérica, que resume os problemas político-institucionais mais gerais relativos ao modo de organização do Estado brasileiro, seu sistema de planejamento e as demandas pela sua modernização.

Sinteticamente foram identificados 45 problemas a serem enfrentados através de medidas político-institucionais. A estes problemas corresponde a indicação de medidas que devem encaminhar as soluções. Tais medidas são de responsabilidade especialmente da União (45), dos Estados (19) e municípios (11), observando-se acumulações entre estas esferas de poder. Do ponto de vista da iniciativa, a maior parte delas recai sobre o Poder Executivo (42), às quais se somam iniciativas do Legislativo (14) e do Judiciário/Ministério Público (1).

Do ponto de vista da natureza das medidas propostas, elas são: decisões de macro-política, medidas legais, administrativas, articulações inter-institucionais, estudos e pesquisas, revisões de política ou outras. As principais são medidas legais (19) ou medidas administrativas (13).

¹ A área de telecomunicações não apresentou problemas dignos de nota neste plano de consideração.

Quanto à temporalidade das medidas, elas foram classificadas em curto, médio e longo prazos. De **curto prazo** significam medidas das quais depende o Portfólio já no ano 2004 (total de 35 medidas); de **médio prazo**, aquelas relacionadas com o PPA 2004-2007 (24 medidas); ou **longo prazo** (5 medidas), relacionadas com o ciclo seguinte do PPA ou mesmo posteriormente.

São apresentados a seguir os quadros das áreas nas quais está estruturada a Agenda dos Processos Político-Institucionais favoráveis à concretização das oportunidades de investimentos públicos e privados contempladas no Portfólio.

Quadro 1: Genérico

DIAGNÓSTICO SINTÉTICO		ENCAMINHAMENTOS NECESSÁRIOS				ESFERA DE PODER RELACIONADA			PRAZOS			
DIRECIONAMENTO	PRINCIPAIS PROBLEMAS	MEDIDAS SUGERIDAS	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS	EXEC.	LEGIS.	JUDIC.	CURTO	MÉDIO	LONGO	
GENÉRICO	A descentralização político-administrativa é anulada pela centralização financeira da dívida de Estados e Municípios (movimento anti-federalismo)	Revisar os compromissos macroeconômicos no que tange aos limites de endividamento do poder público, excluindo investimentos dessa rubrica	Revisão de macro-política				Decisão de Estado					
	A União não considera, nas suas ações e políticas, a nova dinâmica político-territorial que produz novos municípios e pressiona pela criação de novos estados	Promover estudos sobre a dinâmica político-territorial incluindo suas conclusões como inputs para a definição de políticas regionais e setoriais	Encarregar organismos federais de pesquisa para execução dessa tarefa	Aprofundar-se no planejamento regional e sub-regional			Promover estudos de dinâmica político-territorial					
	União, Estados e Municípios não possuem estruturas políticas, legais e gerenciais para promover o desenvolvimento local com vistas à conquista de maior competitividade territorial	Promover a revisão normativa do processo de planejamento e orçamento, adequando-o às novas exigências do planejamento territorializado	Elaborar nova legislação e desenhar novas práticas gerenciais				Propor modificações legais	Discutir desenvolvimento local e mobilizar stakeholders				
	Um número grande de políticas está a depender de uma clara definição das PPP	Rever, no plano geral e nos planos setoriais, a legislação que obstaculiza a celebração de PPP, especialmente as leis de concessões e a legislação de licitação pública	Revisão legal				Propor revisão legal	Propor revisão legal				
	Inexiste o aparato institucional para execução de programas multisetoriais	Promover reforma administrativa tendo em vista as necessidades de coordenação inter-setorial e a generalização do gerenciamento focado em resultados e benefícios das ações públicas	Criação de mecanismos gerenciais				Promover adequação administrativa dos ministérios					
	As emendas parlamentares tendem a "desorganizar" o Plano do Poder Executivo	Concertar as políticas com o Legislativo <i>ex ante</i> , em vez de privilegiar as ações e ajustes <i>ex post</i> .	Mudança de política e revisão administrativa do sistema de planejamento				Criar nova sistemática de relação com o Legislativo	Criar nova sistemática de apresentação de Emendas Parlamentares				
	A "administração por programas" apresenta problemas de estratégia de implementação, de indicadores e de recursos humanos adequados	Retro-alimentar o sistema de planejamento com os elementos colhidos na fase de avaliação da execução dos programas, tornando o planejamento um "procedimento aberto"	Revisão administrativa do sistema de planejamento				Revisão de processos internos ao Ministério do Planejamento					

Quadro 2: Transportes

DIAGNÓSTICO SINTÉTICO		ENCAMINHAMENTOS NECESSÁRIOS				ESFERA DE PODER RELACIONADA			PRAZOS		
DIRECIONAMENTO	PRINCIPAIS PROBLEMAS	MEDIDAS SUGERIDAS	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS	EXEC.	LEGIS.	JUDIC.	CURTO	MÉDIO	LONGO
Transportes	Esgotamento dos mecanismos tradicionais de financiamento público e limitação do alcance das concessões	1. Rever o modelo de concessão ferroviária com foco na diversificação de carga e de cliente, conforme requer a multimodalidade; 2. Conceber modelos de parcerias para os investimentos aeroportuários , que serão de vulto em futuro previsível, e promover descentralização para estimular aeroportos regionais; 3. Rever a Lei dos Portos para: ampliar a autonomia decisória, simplificar procedimentos reguladores, criar ambiente competitivo e competição entre portos regionais.	Liderar os processos revisionistas, inclusive com iniciativas de leis	Mobilização dos sistemas estaduais públicos para a solução dos problemas que podem ser tratados nessa esfera	Mobilização das áreas metropolitanas nas discussões pertinentes	Iniciativa de leis	Iniciativa de leis		Rever Lei dos Portos	Rever modelo de concessão ferroviária; conceber modelos de parceria para investimentos aeroportuários	Implementar parcerias que permitam a expansão do sistema
	Estrutura inadequada do Ministério dos Transportes face às suas novas missões: as agências reguladoras criadas estão na contramão dos modernos conceitos de coordenação, integração e multimodalidade	Reforçar a multimodalidade através de reestruturação do Ministério dos Transportes de forma a coordenar e integrar as agências - ANTT, ANTAQ, ANAC - evitando superposições funcionais dessas com o MT.	Reforma Administrativa do Ministério dos Transportes				Ação administrativa				
	Intermitência nos estudos, pesquisas e séries estatísticas	Criar e institucionalizar sistemáticas de estudos, pesquisas e levantamentos estatísticos	Mobilizar o sistema de transportes, integrar os sistemas estatísticos	Integrar os sistemas estaduais de estatística setorial ao sistema federal	Mobilizar os sistemas de transportes metropolitanos em torno das necessidades federais e estaduais de informações e estudos	Coordenação					
	Predominância do curto prazo na formulação de políticas, inibindo o planejamento	Criar fóruns público-privados, especializados (terrestre, aéreo, hídrico, ferroviário) e integrados (multimodal), para discussão do planejamento de médio e longo prazo	integrar fóruns	integrar fóruns	integrar fóruns	integrar fóruns	integrar fóruns				

Quadro 3: Energia

DIAGNÓSTICO SINTÉTICO		ENCAMINHAMENTOS NECESSÁRIOS				ESFERA DE PODER RELACIONADA			PRAZOS		
DIRECIONAMENTO	PRINCIPAIS PROBLEMAS	MEDIDAS SUGERIDAS	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS	EXEC.	LEGIS.	JUDIC.	CURTO	MÉDIO	LONGO
Energia	Esgotamento do modelo atual na medida em que a crise financeira do setor drenou os recursos de investimentos para a expansão do sistema	Revisar modelo do setor elétrico direcionando o capital privado para o atendimento ao acréscimo de capacidade (privatização na margem) e revitalização dos agentes públicos que ainda atuam como proprietários de grande parte do sistema	Revisão legal pertinente				Estudos visando nova definição legal e elaboração de proposta legislativa				
	Falta de autonomia do órgão regulador	Definir o estatuto de autonomia da agência	Definição política				Medida política				
	Necessidade de desenvolver as fontes alternativas de energia de modo a que conquistem competitividade	Consolidar o MME como coordenação técnica de todos os programas, evitando duplicações (BNDES e Eletrobras)	Revisão de caráter administrativo				Medida administrativa				
	Falta de integração energética com os países vizinhos	Criar GT multi-disciplinar (MME e Relações Exteriores) para coordenar a agenda, cujo item central da pauta é o gás natural	Mobilização inter-ministerial				Medida administrativa				
	Falta de integração dos mecanismos institucionais criados em 2002	Consolidar o Conselho Nacional de Política Energética, a Câmara de Gestão do Setor Energético e o Centro de Estudos e Planejamento Energético	Reforma administrativa				Medida administrativa				
	Falta de clareza quanto aos direitos do consumidor frente ao setor	Definir sistema de garantias do direito do consumidor contra aumentos abusivos das tarifas, qualidade e oferta de energia nos Leilões Públicos de Energia Elétrica	Definição legal				Proposição de medida legal				
	Falta de definição político-institucional na condução dos debates sobre Belo Monte e Angra III	Definir Política	Iniciar os debates, especialmente ambientais				Propor pauta de debates	Discutir pauta de debates e mobilizar interessados			

Quadro 4: Infra-estrutura Hídrica

DIAGNÓSTICO SINTÉTICO		ENCAMINHAMENTOS NECESSÁRIOS				ESFERA DE PODER RELACIONADA			PRAZOS		
DIRECIONAMENTO	PRINCIPAIS PROBLEMAS	MEDIDAS SUGERIDAS	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS	EXEC.	LEGIS.	JUDIC.	CURTO	MÉDIO	LONGO
Hídrica	Peso ainda grande do antigo Código de Águas (1934) Incipiente legislação de gestão de recursos hídricos	Desenvolver um marco legal mais claro, preciso e moderno, definindo o papel de todos os entes federados	Elaborar minuta de legislação adequada, ouvindo os interesses do setor			Propor projeto de lei	Avaliar projeto de lei e promover ampla discussão setorial				
	Dificuldades de articulação entre as esferas de poder público envolvidas (concentração de poderes na União e esvaziamento das demais esferas): superposições verticais e atomização de responsabilidades entre entes federais										
	Fragilidade administrativa setorial e excessiva setorialização da questão: os comitês de bacias ainda são frágeis e carecem de aparato legal na maior parte do país	Criar estrutura administrativa adequada à gestão dos recursos hídricos e que seja estimuladora das formas modernas de gestão, adotadas por entes estaduais e municipais	Promover "mini-reforma" administrativa, centralizando competências e responsabilidades num só organismo coordenador	Criar organismo de coordenação estadual que se relacione, ao mesmo tempo, com União e Municípios do Estado							
	Baixo envolvimento da população com a questão da preservação dos recursos	Ampliar espaços públicos de participação popular na discussão de políticas e gestão dos recursos	Criação de fóruns consultivos junto aos órgãos encarregados de gerir recursos hídricos	Criação de fóruns consultivos no seu âmbito de competência							
	Dependência dos investimentos em infra-estrutura hídrica das fontes públicas	Estudo específico da modulação de PPP para esta modalidade de investimentos	Promover audiências públicas visando definir o modelo de PPP para esta atividade					Promover ampla discussão do tema quando da apreciação da legislação sobre PPP			

Quadro 5: Saneamento

DIAGNÓSTICO SINTÉTICO		ENCAMINHAMENTOS NECESSÁRIOS				ESFERA DE PODER RELACIONADA			PRAZOS		
DIRECIONAMENTO	PRINCIPAIS PROBLEMAS	MEDIDAS SUGERIDAS	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS	EXEC.	LEGIS.	JUDIC.	CURTO	MÉDIO	LONGO
Saneamento	Falta de definição clara quanto à titularidade do serviço	Revisão da matriz legal	Proposição de novo modelo de titularidade			Proposição de legislação					
	Falta de recursos humanos nos municípios, tanto do ponto de vista técnico quanto político, para a administração eficiente dos recursos	Formar gestores municipais para os serviços de saneamento	Criar estímulos financeiros para Estados e Municípios	Criar estímulos financeiros para os municípios	Aparelhar-se para formar quadros gestores	Proposição de legislação					
	Falta de estrutura adequada de impostos e tributos levam à inadimplência do setor, especialmente na vertente dos resíduos sólidos	Revisão da matriz legal e distribuição de responsabilidades entre os entes federados	Proposição de medida legal			Proposição de legislação					
	Necessidade de tratamento integrado do saneamento com a saúde, nos municípios de maior incidência de mortalidade infantil	Integração inter-institucional com o Ministério da Saúde na troca informacional e definição de estratégias	Articulação inter-ministerial	Articulação inter-secretarias estaduais e com as esferas federais e municipais		Medida administrativa					
	Falta de definição da seqüência (faseamento) de execução dos sistemas de tratamento de esgotos urbanos	Promover uma interpretação adequada da Resolução CONAMA 20	Estabelecer normas administrativas pertinentes			Medida administrativa					

Quadro 6: Saúde

DIAGNÓSTICO SINTÉTICO		ENCAMINHAMENTOS NECESSÁRIOS				ESFERA DE PODER RELACIONADA			PRAZOS		
DIRECIONAMENTO	PRINCIPAIS PROBLEMAS	MEDIDAS SUGERIDAS	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS	EXEC.	LEGIS.	JUDIC.	CURTO	MÉDIO	LONGO
Saúde	Falta de interdependência horizontal e vertical das partes envolvidas no SUS	É necessário promover a descentralização do SUS para garantir a interdependência horizontal e vertical das partes envolvidas	Promover a integração intra e inter governamental	Promover a integração com União e Municípios	Promover a integração com Estados e União	Medida administrativa e legal					
	A Emenda Constitucional n.29 não é cumprida a contento, garantindo os recursos para a expansão do sistema ao vincular as receitas dos três níveis de governo ao financiamento do setor	Cumprir Emenda Constitucional n. 29	Definição de diretrizes políticas de acordo com a legislação citada			Medida administrativa					
	Atenção médica individual sem vínculo com os programas de interesse coletivo	Estruturar um novo modelo de atenção à saúde no qual conceitos e programas de atenção médica individual se subordinem aos preceitos e programas de interesse coletivo	Revisar modelo	Revisar modelo	Revisar modelo	Articulação política para discussão de programas	Articulação política mobilizando os stakeholders				

Quadro 7: Educação

DIAGNÓSTICO SINTÉTICO		ENCAMINHAMENTOS NECESSÁRIOS				ESFERA DE PODER RELACIONADA			PRAZOS		
DIRECIONAMENTO	PRINCIPAIS PROBLEMAS	MEDIDAS SUGERIDAS	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS	EXEC.	LEGIS.	JUDIC.	CURTO	MÉDIO	LONGO
Educação	Desajustes e superposições se originam na estrutura atual do sistema educacional, nos três níveis de ensino, graças às competências concorrentes entre as três esferas de governo.	Rever normas do sistema, favorecendo o planejamento conjunto entre União, Estados e Municípios	Revisão legal e liderança na articulação de fóruns integrados	Revisão legal e montagem de fóruns de planejamento com municípios		Medida administrativa					
	Perda de recursos investidos em formação de professores por evasão	Associar investimentos em formação de professores a planos de valorização dos docentes como forma de minimizar a evasão e perda do investimento.	Adequação do planejamento setorial	Adequação do planejamento setorial	Adequação do planejamento setorial	Medida administrativa					
	Falta de regulamentação dos cursos de licenciatura à distância.	Regulamentar cursos de licenciatura à distância, ampliando a oferta de modo consistente e cerceando a emissão de diplomas sem conteúdo.	Iniciativa legal				Proposição de lei				

Quadro 8: Habitação

DIAGNÓSTICO SINTÉTICO		ENCAMINHAMENTOS NECESSÁRIOS				ESFERA DE PODER RELACIONADA			PRAZOS		
DIRECIONAMENTO	PRINCIPAIS PROBLEMAS	MEDIDAS SUGERIDAS	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS	EXEC.	LEGIS.	JUDIC.	CURTO	MÉDIO	LONGO
Habitação	Falta de mecanismos de acesso à habitação para famílias de renda até R\$ 1.000,00	Aperfeiçoar e adequar mecanismos e procedimentos de financiamento e acesso à habitação para famílias de renda até R\$ 1.000,00	Normatizar e mobilizar o sistema financeiro para habitação			Medidas legais					
	Desconhecimento prático-operacional do público-alvo (populações urbanas em habitações subnormais)	Fortalecer e fomentar estudos e pesquisas que tenham como objeto as populações urbanas em habitações subnormais	Estabelecer políticas de estudos e pesquisas como elementos para planejamento	Definir com a União áreas prioritárias para estudo	Montar sistemas de produção de dados para alimentar o planejamento	Medidas administrativas					
	Ausência de mecanismos gerenciais como sistema de informações georreferenciadas e cadastro de habitações em áreas de risco e em desacordo com as normas das políticas de uso do solo.	Montagem de sistema de gestão de áreas de risco	Estímulo às prefeituras	Estímulo às Prefeituras	Cadastrament o das áreas de risco e das respectivas unidades habitacionais	Medidas administrativas	Medidas administrativas				
	Baixa participação na concepção, gestão, implantação e conservação dos conjuntos habitacionais	Ampliar a participação na concepção, gestão, implantação e conservação dos conjuntos habitacionais	Discutir com a sociedade civil o formato e a disseminação de fóruns co-responsáveis pelos conjuntos habitacionais			Propor pautas de discussão e mobilizar os interessados	Mobilização dos stakeholders				

Quadro 9: Informação & Conhecimento

DIAGNÓSTICO SINTÉTICO		ENCAMINHAMENTOS NECESSÁRIOS				ESFERA DE PODER RELACIONADA			PRAZOS		
DIRECIONAMENTO	PRINCIPAIS PROBLEMAS	MEDIDAS SUGERIDAS	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS	EXEC.	LEGIS.	JUDIC.	CURTO	MÉDIO	LONGO
Informação & Conhecimento	O contingenciamento freqüente dos Fundos Setoriais tem impedido a realização das metas específicas para as quais foram criados	Criar uma "rede protegida" em torno dos Fundos Setoriais como forma de manter a continuidade dos investimentos de modo prioritário	Rever sistemática de contingenciamentos orçamentários	Integrar os esforços das fundações de pesquisa com o sistema federal		Medida administrativa					
	As ações em áreas estratégicas apresentam-se insuficientemente articuladas, perdendo foco e dispersando recursos	Institucionalizar os Institutos Tecnológicos da Amazônia, do Semi-árido Nordeste, do Cerrado e do Mar Brasileiro	Articular os Institutos em torno do MCT			Medida administrativa					
	Falta de ordenamento institucional do "Sistema S" para prover e promover serviços eficientes de formação profissional	Criação de incentivos para PPP na área de formação profissional	Definir normas e condições legais			Propor medida legal					
	Ineficiência do modelo de "tombamento" como forma de acatamento do patrimônio cultural	Rever o modelo legal de tombamento, associando mais claramente a conservação do imóvel à ampliação das alternativas de uso	Revisão legal	Revisão legal para os sistemas estaduais	Revisão legal para os sistemas municipais	Propor medida legal	Propor medida legal	Propor medida legal			
	Extrema concentração dos recursos humanos devotados à pesquisa e desenvolvimento científico na região Sudeste	Criar políticas e estabelecer metas de produção e fixação de mestres e doutores nos centros de excelência fora do Sudeste	Redistribuir recursos com critérios regionais			Revisão de política					

Quadro 10: Meio Ambiente

DIAGNÓSTICO SINTÉTICO		ENCAMINHAMENTOS NECESSÁRIOS				ESFERA DE PODER RELACIONADA			PRAZOS		
DIRECIONAMENTO	PRINCIPAIS PROBLEMAS	MEDIDAS SUGERIDAS	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS	EXEC.	LEGIS.	JUDIC.	CURTO	MÉDIO	LONGO
Meio Ambiente	Necessidades de adoção da Avaliação Ambiental Estratégica	Exigências para a adoção da AAE em Políticas, Planos e Projetos setoriais e regionais	Iniciar processo de discussão e difusão da medida; elaborar e discutir modelo de legislação e adotar paulatinamente a exigência para transferências específicas de recursos aos entes federados	Fomentar processo de discussão e difusão da medida; elaborar e discutir modelo de legislação complementar às medidas federais sugeridas		Iniciativa de Lei	Iniciativa de Lei		Promover seminários nacionais sobre o tema, mobilizando ONGs, sociedade civil, órgãos públicos, agências multilaterais	Formular minuta de legislação que reflita os pontos consensuados nas discussões nacionais	
	Criação de Fundo Permanente de sustentação da Rede de Biotecnologia da Amazônia	Necessidade de dotação de Fundo específico de sustentação da Rede de Biotecnologia da Amazônia, a exemplo de outros fundos setoriais	Propõe a medida ao Congresso Nacional			Iniciativa de Lei			Encaminhar o Projeto de Lei para aprovação de modo a vigorar em 2004		
	Necessidade de generalização do Zoneamento Ecológico-Econômico para entes federados	Criação de legislação incluindo o ZEE nos Planos Diretores e Zoneamentos Municipais e no processo de gestão ambiental (licenciamento, fiscalização e monitoramento)	Criação de legislação impositiva para os Municípios, alterando a Lei Orgânica dos Municípios (base nos Arts. 29 e 30 da CF)	Promoção de Ajustes legais, decorrentes da nova legislação federal	Adoção de medidas legais, administrativas e operacionais segundo as novas imposições legais		Iniciativa de Lei	Iniciativa de Lei		Elaboração de Minuta de Lei e promoção de sua discussão por estado	Aprovação da legislação

3. DEMANDAS IDENTIFICADAS NUMA PERSPECTIVA DE LONGO PRAZO

As demandas a seguir listadas, de forma resumida, como regionalizadas e de longo prazo, emanam da pesquisa Webdelphi realizada no âmbito da Atualização da Visão 2020 (ver relatório do **Módulo 3**). No conjunto, os aspectos críticos indicados podem ser sintetizados em alguns temas principais:

- Integração territorial (produtiva, comercial e de logística) com países vizinhos;
- Coordenação de políticas e ações públicas com ONGs e demais setores sociais;
- Fortalecimento de órgãos gestores (como Comitês de bacias);
- Fomento ao cooperativismo e associativismo;
- Promoção da organização empresarial em setores específicos;
- Regulamentação da propriedade e uso da terra e reforma agrária;
- Políticas públicas compensatórias;
- Demarcação e proteção de terras indígenas;
- Articulação ampla (empresarial, movimentos sociais, ONGs) em torno de políticas públicas;
- Ampliação da participação popular no planejamento público;
- Tratamento ambientalmente sustentável de resíduos sólidos e efluentes industriais;
- Disseminação de experiências organizativas da população;
- Ampla utilização de recursos de informação e comunicação para diminuir distâncias sociais e políticas;
- Promoção de parcerias público-privado para viabilização de infra-estrutura;
- Zoneamento agro-econômico e ambiental do território.

4. ENDEREÇAMENTO DAS QUESTÕES ESTRUTURAIS

Os problemas que dificultam a concretização dos projetos do Portfólio podem ser tipificados em três conjuntos:

- gerados na implantação dos programas;
- da rede de relações intra-governamentais;
- das relações governo-sociedade.

Para que a Agenda antes sintetizada se concretize, além da adoção das medidas sugeridas é preciso capacidade resolutiva sobre uma série de problemas que afetam o sucesso das medidas governamentais emanadas do seu planejamento. Neste patamar de considerações, as principais questões são:

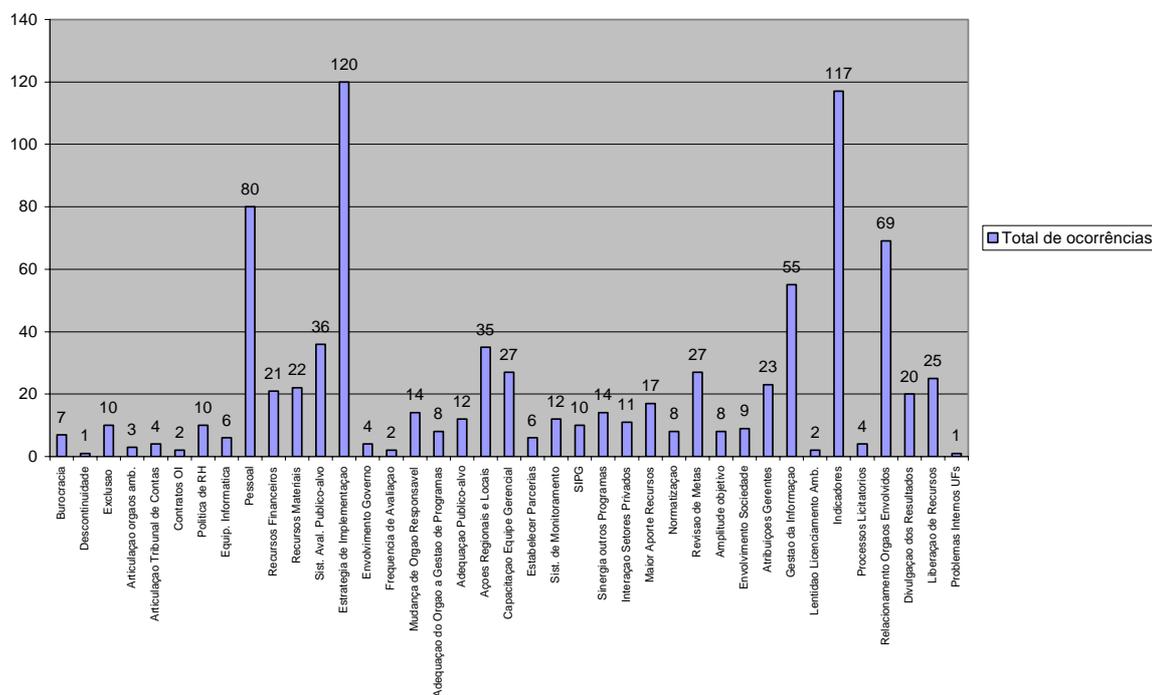
- problemas na execução do PPA;
- contradições do processo de orçamento e execução;
- contradições dos mecanismos de descentralização de poder;
- problemas na viabilização de PPP;
- nova dinâmica político-territorial.

Estas questões são apresentadas resumidamente a seguir.

4.1 *Problemas na execução do PPA*

A percepção mais elaborada sobre as condições gerenciais dos programas do PPA é expressa anualmente no relatório de avaliação elaborado pelo MP. O gráfico a seguir sintetiza os principais problemas detectados pelos gerentes de programa no PPA 2000-2003, segundo o relatório de avaliação elaborado em 2001:

Gráfico 1: Principais problemas detectados pelos Gerentes no PPA 2000-2003 (Avaliação 2001)



Fonte: Relatório de avaliação do PPA - 2001

Pela ordem de citações, das 862 ocorrências registradas pelos gerentes para os 340 programas distribuídos por 28 macro-objetivos (média de 2,5 citações por programa), os mais frequentes são: estratégia de implementação, problemas de indicadores, e problemas de pessoal e problemas de relacionamento entre instituições envolvidas nos programas:

- **Inadequação da estratégia de implementação:** com 120 ocorrências, 35% dos programas, esta categoria envolve diversos tipos de dificuldades sentidas pelos gerentes de programas no que concerne à forma com que foi planejada sua execução (o que engloba questões como as parcerias, as metas físicas e financeiras, o orçamento, as ações descentralizadas necessárias, a demanda por novos estudos para embasar estas ações, a inclusão ou exclusão de ações, a aderência do programa ao contexto político local, entre outros);

- **Problemas com indicadores:** 34% dos programas apontaram problemas com os indicadores desenhados para mensurar o resultado de suas ações, no seu avanço físico ou na efetividade da atuação do governo naquilo a que se propõe o programa junto à sociedade.
- **Falta de pessoal capacitado:** a falta de recursos humanos preparados para a execução das ações propostas foi identificada como problema em 23,5% dos programas, em especial aqueles de caráter descentralizado, que têm dificuldade em encontrar profissionais capacitados para as atividades ou mesmo em capacitar pessoal segundo suas demandas nos municípios onde os programas são implementados.
- **Problemas no relacionamento entre instituições envolvidas no programa:** 20,2% dos programas apontam problemas na coordenação no que se refere à articulação e sinergia entre os órgãos ou entidades parceiras envolvidas. Um ponto básico é a necessidade de estreitamento entre as equipes gestoras e o Ministério do Planejamento e os órgãos responsáveis pelo repasse do orçamento destinado aos programas, como a SOF.

A rigor, todos estes são problemas constitutivos do planejamento brasileiro que precisam ser tratados num contexto mais amplo que implica não só o estudo da evolução da função planejamento como também a sua dinâmica recente face às demandas da sociedade brasileira e a visão do futuro para o qual essa se encaminha.

4.2 *Contradições do processo de orçamento e execução*

A arrecadação tributária que se dá segundo lei previamente conhecida pela sociedade define, anualmente, o tamanho do gasto público e os limites de endividamento do Estado já que há normas de equilíbrio a serem mantidas na peça orçamentária. Assim os graus de flexibilidade/inflexibilidade na alocação dos recursos financeiros nos exercícios fiscais é dado como premissa da ação governamental em todos os níveis.

Por outro lado, o orçamento anual é, por si só, *expressão de um conflito permanente entre recursos escassos/encargos excessivos*. Por isso a questão fundamental é como o Estado arbitra esse conflito para chegar, ano após ano, às peças orçamentárias.

São parâmetros dessa arbitragem:

- as demandas do sistema de pessoal e do custeio desse mesmo pessoal como realidades quase que inflexíveis;
- a arbitragem política que diferencia alocações segundo setores ou funções públicas e de acordo com um plano de prioridades que também se materializa na alocação desigual de recursos;
- as “prioridades” decorrem da interpretação política das principais carências e necessidades da população, aquelas que – se não forem atendidas – podem desgastar mais fortemente o poder político dos dirigentes públicos;
- a peça orçamentária que nasce no Poder Executivo (o Projeto de Lei) é ele mesmo a *expressão da conciliação arbitrada* pelos dirigentes políticos do Executivo.
- este tem sido o papel precípua do Planejamento e da Fazenda dentro da organização pública: arbitrar o conflito distributivo com base em recursos escassos;
- no momento seguinte – o da tramitação do Orçamento no Legislativo – uma nova “rodada” do conflito distributivo tem lugar, agora segundo outras regras;
- para esta segunda “rodada”, os interesses se organizam em torno de emendas à peça orçamentária (e, por extensão, o mesmo processo se reproduz nos orçamentos plurianuais e na Lei de Diretrizes Orçamentárias);
- parlamentares, expressando seus próprios pontos de vista e interesses ou representando grupos de sua base eleitoral, bancadas estaduais e regionais, *lobbies* empresariais, *lobbies* de funcionários públicos, dirigentes de órgãos

setoriais do Executivo, ONGs – todos tentam modificar o Projeto de Lei Orçamentária através de emendas.

Tomando-se como base a Lei Orçamentária em vigor (2002), temos que na sua tramitação legislativa ela sofreu 7.826 emendas, assim distribuídas:

Tabela 1: Emendas à Lei Orçamentária, por função

Função	NºEmendas
Saúde	2100
Urbanismo	1051
Desporto e Lazer	645
Assistência Social	614
Gestão Ambiental	545
Reserva de Contingência	434
Agricultura	426
Habitação	417
Cultura	337
Saneamento	331
Educação	210
Segurança Pública	192
Comércio e Serviços	135
Transporte	131
Defesa Nacional	96
Indústria	35
Organização Agrária	31
Administração	30
Judiciária	21
Direitos da Cidadania	18
Legislativa	10
Essencial à Justiça	10
Ciência e Tecnologia	2
Encargos Especiais	2
Relações Exteriores	2
Previdência Social	1
Comunicações	0
Energia	0
Trabalho	0
Total	7826

Fonte: Senado Federal

Tais emendas **mostram o grau de adequação da peça orçamentária preparada pelo Executivo com os desejos do Legislativo**. Em algumas funções sequer são objeto de emendas; em outras, concentram um número grande de emendas.

Já os valores de todas as 7826 emendas totalizaram 12,5 bilhões de reais, representando um acréscimo de 2% do valor global do Projeto de Lei. Parte desse valor resultou de re-alocação da Reserva de Contingência. Há que se considerar que as emendas são vistas pelo Poder Executivo como iniciativas que descaracterizam o orçamento e, quiçá, o Plano.

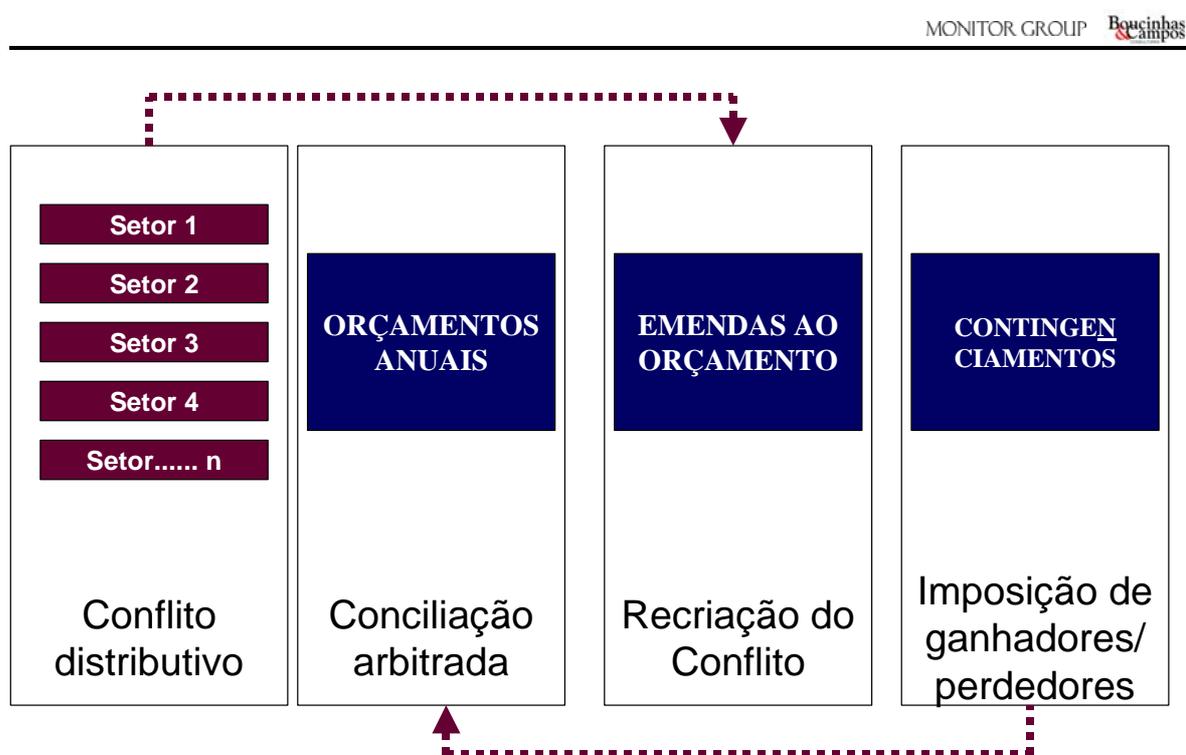
Do ponto de vista aqui adotado:

- se considera o momento das emendas parlamentares como constitutivo do processo orçamentário como um todo, incluindo a execução orçamentária. Assim, se o Projeto de Lei encaminhado ao Congresso representa uma conciliação arbitrada do conflito distributivo entre vários setores, inclusive da própria burocracia do Executivo, o Congresso, de fato, novamente “embaralha as cartas” abrindo oportunidade para que setores preteridos na fase anterior busquem se re-posicionar;
- esse processo deve também ser analisado do ponto de vista dos seus resultados. Em casos como Saúde ou Saneamento, o grande número de emendas reflete um grande *gap* entre o Plano e a vontade do Legislativo, em especial naquilo que localiza os recursos na esfera municipal.
- se esses aspectos fossem discutidos *ex ante*, com certeza o número de emendas parlamentares cairia em muito.
- é exemplar o que ocorre com Ciência e Tecnologia, onde o ministério setorial lidera um processo de discussão da alocação de recursos com as várias câmaras que estruturam o setor, redundando na apresentação de apenas duas únicas emendas
- como o processo orçamentário não se encerra com a aprovação da Lei Orçamentária, incluindo a fase de execução, temos mais um momento do conflito distributivo nos contingenciamentos impostos por conjunturas desfavoráveis, pois os cortes incidem de diferentes maneiras sobre os orçamentos setoriais

- ao não realizar cortes “lineares” a autoridade fazendária reaviva o conflito redistributivo, penalizado de modo seletivo os vários órgãos da administração e recriando o quadro de tensões que havia sido superado através das emendas parlamentares ao Orçamento.

A expressão do processo como um todo pode ser visualizada no diagrama a seguir:

Diagrama 1: Processo orçamentário



Elaboração: Consórcio

Ao impor “ganhadores” e “perdedores” através da arbitragem dos contingenciamentos temos:

- A hiper-valorização dos aspectos financeiros no planejamento, projetando um poder desmedido da autoridade fazendária como superior à autoridade planejadora;

- A recriação do conflito distributivo dentro do processo, muitas vezes preterindo a vontade dos parlamentares ao contingenciar justamente os recursos destinados ao cumprimento das emendas.

O resultado estrutural de todo esse processo é a perda crescente de eficácia das autoridades mediadoras, isto é, das autoridades encarregadas de conciliar recursos escassos e objetivos públicos amplos.

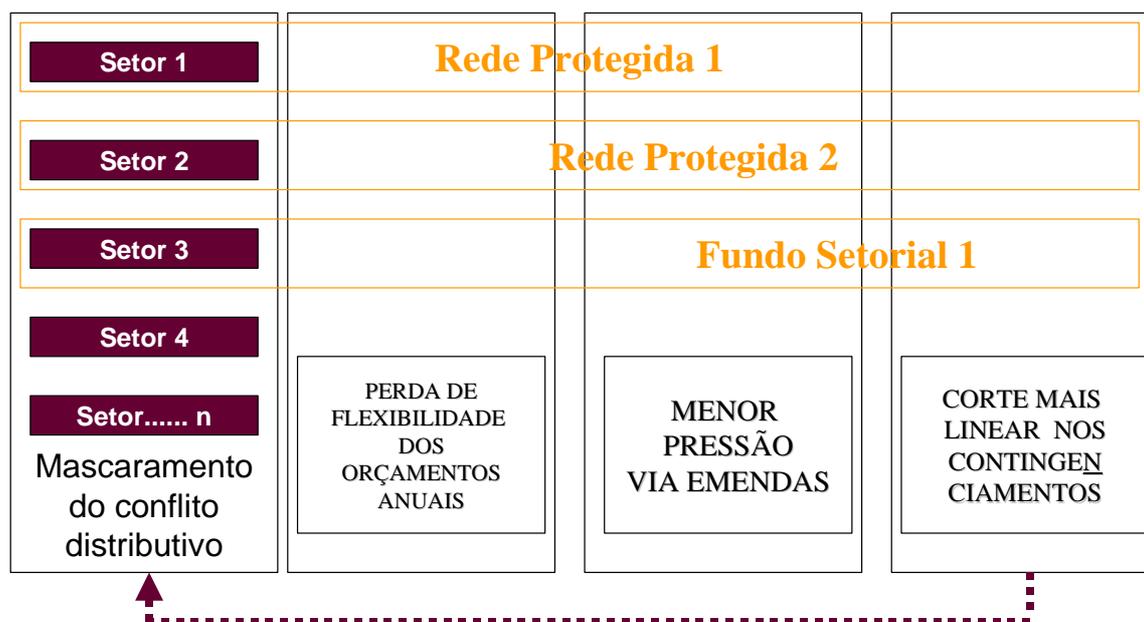
O resultado disso é uma tendência forte ao “engessamento” de recursos já na sua origem, isto é, como imposição legal ou política a ser respeitada tanto pelo Planejamento quanto pela Fazenda na elaboração da peça orçamentária. Se esse modelo fosse extremado o orçamento seria todo ele mandatário, caso houvesse recursos para tanto.

A destinação constitucional de recursos de arrecadação para a Educação pode ser tomada como a mais importante vinculação a ser respeitada na elaboração orçamentária. Como ela, porém, novas figuras jurídicas vem sendo criadas – como fundos setoriais e “redes protegidas”.

A idéia de “rede protegida” surgiu na área da Educação, quando da crise financeira mundial originária da débâcle da Rússia. Na ocasião, recursos do BID foram, por imposição dos emprestadores, declarados “protegidos”, isto é, não contingenciáveis. Hoje há uma tendência a se pressionar pela ampliação dessa prática, em especial em áreas como cultura e ciência e tecnologia como formas de garantia de uma melhor condição de desempenho e planejamento *interna corporis*.

Na medida em que o Tesouro não pode avaliar o planejado, os interesses setoriais procuram se defender das turbulências do conflito distributivo que se segue. Do mesmo modo, os fundos setoriais se multiplicam na tentativa de garantir recursos mínimos para seus objetivos. Só na área de Ciência e Tecnologia foram criados 14 em período recente. Assim, temos como modelo emergente no front orçamentário o seguinte:

Diagrama 2: Modelo emergente do processo orçamentário



Elaboração: Consórcio

As “redes protegidas” ou a criação de fundos são expedientes de “blindagem” para que uma política pública determinada recrie condições institucionais de atravessar todas as turbulências do processo orçamentário e possa seguir uma execução aderente com o planejado. A reação fazendária tem sido a que se vê no caso de fundos como o FUST: o contingenciamento absoluto, sem quaisquer liberações, mesmo que parciais. Isso, contudo, tem grande poder de promover a unificação dos interesses contrariados – o que certamente resultará em novos “rounds” e novas fórmulas, expressando a criatividade burocrático-administrativa na perseguição de seus objetivos.

Esta análise evidentemente contém elementos de conhecimento geral e não expressa qualquer novidade. *Apenas procura reter, para efeito da formulação da agenda político-institucional, os problemas políticos que surgem no ciclo orçamentário, seja dentro do Poder Executivo (relações inter-ministérios), seja na*

relação com o Legislativo, resultando num processo perverso de desvio dos recursos, das ações e dos esforços daqueles que são os objetivos de partida: as metas dos planos plurianuais. Assim temos que:

- este sistema de repartição intersetorial, encontra-se em contradição com o planejamento e gestão por programas, de vez que todo e qualquer programa pode ser por ele afetado sem que este efeito corresponda à lógica da decisão tomada, seja no Executivo ou no Legislativo;
- a lógica de repartição intersetorial é algo muito próximo à lei de mercado segundo a qual a competição gera o monopólio e, no ciclo seguinte, o monopólio gera a competição; isto é, no caso do orçamento cria-se um movimento no qual todos os interessados por determinado gasto público se organizam e pressionam o Executivo e o Legislativo para colocar os recursos correspondentes fora do alcance dos mecanismos gerais de contingenciamento.

O que se propõe é a consideração alternativa da *lógica de alocação de recursos por projetos*, conforme tratado em outra seção do texto.

4.3 Contradições dos mecanismos de descentralização de poder

No modelo federativo brasileiro, as relações entre União, Estados e Municípios estão centradas nos poderes transladados ou delegados da União para os demais, bem como nos recursos disponibilizados por esta para aqueles:

- essa prática vem da origem do sistema republicano, pois já na Constituição de 1891 é o governo central a fonte das cessões de poder feitas às instância subnacionais.
- recentemente, nos célebres artigo 23 e 24 da Constituição de 1988 estão definidas as iniciativas comuns a todos os poderes federados, as iniciativas concorrentes e a tímida promessa de que cooperação, tendo em vista “o equilíbrio”, deveriam ser editadas na forma de Leis Complementares.

Assim, tanto a tradição histórica como as normas hoje vigentes garantem, num sentido muito amplo, o espaço político negocial que é condição para o funcionamento harmônico das três instâncias.

Os modernos processos de descentralização das políticas públicas, adotados após a Constituição de 1988, levaram aparentemente ao reforço do Município como organismo responsável pelas várias políticas públicas. *Municipalização* tornou-se, em boa medida, sinônimo de descentralização sob o estado brasileiro.

Do ponto de vista da distribuição dos recursos financeiros, um estudo recente sobre a sua alocação entre os três níveis de governo, na Europa, aponta uma distribuição considerada ótima do seguinte tipo: **50-25-25** (estado central-provincial-local)²:

- entre nós nunca houve uma política explícita de repartição, pois o propósito da descentralização dos recursos financeiros foi dar cobertura necessária às responsabilidades trasladadas do centro para a base do sistema;
- cada segmento setorial do governo engendrou a sua própria política de municipalização de serviços de sorte que, segundo cálculos do Consórcio, a mesma relação, no Brasil, é da ordem de **64-24-12**³.
- municípios em diferentes regiões, apoiados em atividades econômicas tão diversas, com capacidades gerenciais tão díspares, evidentemente apresentarão resultados discrepantes no que diz respeito à implementação de políticas públicas fortemente municipalizadas.
- de nenhum modo pode-se tomar a municipalização – ou a “estadualização” – como sinônimo de maior eficácia do gasto público que, como se verá, esta mais afeto à eficácia dos controles democráticos locais e à alocação dos

² Jordi Borja e Manuel Castells, *Local y Global: la gestión de las ciudades en la era de la infomación*, Ed. Taurus, Madrid, 2001.

³ Para realizar esse cálculo, os gastos da União (Portaria 42 de 14 de abril de 1999) foram adaptados à classificação apresentada por Estados e Municípios (Anexo 5 da Lei 4.320 de 17 de março de 1964, válida até 2002 conforme Portaria 56 de 27 de maio de 1999). Por outro lado, nos números relativos aos municípios registre-se que 679 deles não apresentaram as informações.

mesmos recursos em planos de desenvolvimento local ou regional amplamente pactuados com instituições de âmbito público.

4.3.1 O Federalismo e a centralização da dívida

Em contradição com as orientações constitucionais relativas à descentralização de poder e orçamento, estão as práticas decorrentes da centralização da dívida pela União.

O estudo intitulado *Federalismo e Dívida Estadual no Brasil* analisa o processo de endividamento subnacional e suas regulamentações ao longo das últimas duas décadas aponta conclusivamente que:

- a União financiou grandes operações de re-escalonamento da dívida dos níveis subnacionais;
- o endividamento, enquanto relação intergovernamental, manifestava-se pela função desempenhada pelo Banco Central e pelo Senado Federal, pelos financiamentos concedidos por instituições federais e pela transferência de desequilíbrios financeiros à União”;
- a Constituição de 1988 define transferências intergovernamentais com mecanismos compensatórios, de acordo com a lógica de repartição. Ainda pela Constituição, dar-se-ia o aumento do peso do município em detrimento da União, isto é, a descentralização caminharia em direção à base do sistema político-administrativo com pouca alteração na posição dos Estados. O sentido geral dessa descentralização fiscal é o aumento da autonomia das unidades federativas;
- vistos no tempo, porém os endividamentos de Estados e Municípios originaram-se “da combinação de condições inadequadas de financiamento com um política monetária restritiva”, impulsionado por “relações baseadas

em poder real” e configurando a “dimensão mais obscura” do federalismo, segundo a autora do trabalho citado⁴;

- o mecanismo político que se desenvolveu desde meados dos anos 70 foi o de criar restrições e controles sobre o endividamento e figuras políticas – como o critério de dívida “extra-limite” – que restauravam o arbítrio da União e garantiam a operação de um instrumento mais de domínio político do governo federal sobre Estados e Municípios;
- em 1982, com os acordos feitos com o FMI, e através da Resolução 831 do Banco Central, impõem-se limites monetários ao crescimento do financiamento do setor público junto ao sistema financeiro nacional, atingindo mais uma vez os governos subnacionais que, em reação, procuram se compensar aumentando as transferências constitucionais (emenda Passos Porto, 1983). Nos anos 80, contudo, o que prevaleceu foi a negociação de recursos junto à União, tanto na disputa pelas transferências voluntárias quanto nas iniciativas para financiar a rolagem da dívida. A própria descentralização fiscal da Constituição de 1988, aumentando as receitas dos governos subnacionais, não teve grandes efeitos de mudança já que foram amplamente consumidos no pagamento dos encargos da dívida;
- em 1989 ocorreu a primeira rodada de refinanciamento da dívida estadual. “A falta de alternativas de financiamento para o restante da dívida subnacional, compatíveis com a sua capacidade de pagamento, não só impediu uma reestruturação financeira abrangente, como também agravou o desequilíbrio. A esfera financeira irrompeu a década de 90 em aberto. Os estados, então, conduziam-se em uma corda bamba. O endividamento, uma forma de driblar a restrição orçamentária em tempos de centralização tributário-financeira, reforçou a dependência junto ao governo central, com implicações sobre a autonomia e sobre o processo de descentralização”⁵.

⁴ Mônica Mora, IPEA, Texto para Discussão n 866, Rio de Janeiro, março de 2002, pág. 2.

⁵ Mônica Mora, op. cit., pág. 7.

Assim, para efeitos do presente estudo, têm-se que *a municipalização, longe de se consolidar como ganho de autonomia, foi largamente sufocada pelo poder centralizador da União sobre as dívidas dos governos subnacionais. Na medida em que se restaura o poder da União sobre Estados e Municípios o processo de endividamento corrói a possibilidade de desenvolvimento dos governos subnacionais como instâncias de poder capazes de se diferenciarem na formulação e equacionamento de políticas públicas.*

4.4 Parcerias público-privadas

Vistas da ótica da União, as parcerias público-privada (PPP) constituem um mecanismo promissor de mobilização de recursos de mercado em torno de objetivos públicos segundo arranjos institucionais capazes de direcionar os capitais para novas modalidades de risco, recompensando-os com ganhos garantidos por uma nova institucionalidade.

Estas possibilidades são vistas como uma fase posterior às privatizações a partir de um novo modelo mais sólido e cooperativo de relação Estado-capitais privados. Em outras palavras, desmobilizados os ativos públicos de interesse do mercado, desregulados mercados antes controlados, esgotou-se um ciclo de atração de interesses privados para o campo dos investimentos públicos.

Desde logo é preciso distinguir duas ordens de problemas para que a PPP possa ter um forte incremento no período dos próximos PPAs: a) o marco legal, especialmente representado pela Lei de Concessões e pela Lei de Licitações; b) os instrumentos de política voltados para o capital privado, fortemente concentrados na renúncia fiscal e nos incentivos.

Como diz documento do Ministério do Planejamento, “ainda não está suficientemente claro de que forma a iniciativa privada possa contar, hoje, com

recursos financeiros adequados e com uma instrumentação legal capazes de estimulá-la a cumprir esse novo papel na formação de novos ativos”⁶.

Em termos práticos é necessário prospectar e desenvolver um conjunto de instrumentos operativos para a mobilização dos recursos não-fiscais necessários à implementação de projetos identificados no Portfólio

Os fatores que dificultam o avanço na direção desejada são de monta, destacando-se:

- o alto nível de endividamento do setor público e o Programa de Ajuste Fiscal a que estão submetidos União, Estados e Municípios;
- a carência de modelos institucionais de parceria e existência de um quadro regulatório deficiente;
- a resistência do sistema financeiro pela falta de desenvolvimento do mercado de crédito de longo prazo e do mercado secundário para debêntures do setor de infra-estrutura;
- a incipiente conceituação da PPP na área social, dificultando avanços em saúde, segurança e meio ambiente, a exemplo do que se observa em países europeus.

Sem dúvida o estudo e desenho de projetos de viabilidade correspondente ao primeiro impulso que deve se buscar, imaginando mesmo que ele será capaz de definir com clareza e maior precisão quais os obstáculos a superar para viabilizar a PPP, visto que o próprio marco legal e regulatório só é obstáculo face a negócios claramente desenhados, e jamais abstratamente.

É preciso também avançar na conceituação e desenho dos campos nas quais se estabeleceriam, especialmente diferenciando entre projetos públicos tradicionais

⁶ *Estabelecimento de uma Unidade PPP para a viabilização de Projetos de Infra-Estrutura e de Serviços*, Documento de Apresentação, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Brasília, agosto de 2002.

(que não conseguem proporcionar retorno financeiro), projetos de baixo retorno financeiro para cobertura integral dos custos de investimentos e demais custos que exigem aporte parcial de recursos fiscais e projetos que seriam capazes de proporcionar retorno financeiro, podendo ser fortemente financiados pelo capital privado.

A diferenciação desses projetos apresentará variações regionais significativas, seja por fatores ambientais, seja pelo capital social disponível, ou ainda pela logística. Assim, acordos PPP devem levar em conta além do financiamento, do projeto, da construção e da operação, da manutenção, do atendimento etc, a sociedade regional e local sobre a qual incidem, onde há agentes privados com “disposição” diferente de estabelecer parcerias. Descobrir essas potencialidades, animá-las segundo perspectivas negociais concretas, é o papel que se espera de uma agenda político-institucional voltada para o fomento da PPP.

Ao se ampliar a latitude das PPP convém incluir no seu foco os novos mecanismos engendrados para celebrá-las no nível especialmente das políticas sociais. A Lei 9.790/99 visa, no geral, estimular o crescimento do Terceiro Setor e fortalecer a sociedade civil, o que significa investir no capital social. Para tanto a legislação avança no sentido de construir um novo arcabouço legal, que reconhece o caráter público de um conjunto, imenso e ainda informal, de organizações e, ao mesmo tempo facilitar a colaboração entre essas organizações e o Estado. Trata-se de construir um novo marco institucional que possibilite a progressiva mudança do desenho das políticas públicas governamentais, de sorte a transformá-las em políticas públicas de parceria em todos os níveis, com a incorporação das organizações de cidadãos na sua elaboração, sua execução, monitoramento, avaliação e fiscalização.

4.5 Nova dinâmica político-territorial

Uma nova dinâmica político-territorial se esboça no Brasil e é importante captá-la para efeitos do planejamento.

Novos municípios, novos arranjos regionais se interpõem entre a União e o território, **novos estados** são ensaiados no Congresso Nacional – tudo configurando um contexto dinâmico cujo sentido é pouco estudado e compreendido.

4.5.1 A criação de novos municípios

Em 1991 existiam no Brasil 4.491 municípios. Em janeiro de 1992 mais 483 municípios foram instalados. Entre 1992 e 1996, o número total ficou em 4.974; já em janeiro de 1997, outros 533 municípios foram criados e em janeiro de 2001, mais 54. Assim, os municípios existentes a partir de 2001 são 5.561, representando em relação a 10 anos antes um acréscimo de 1.070 ou um crescimento de 23,8%.

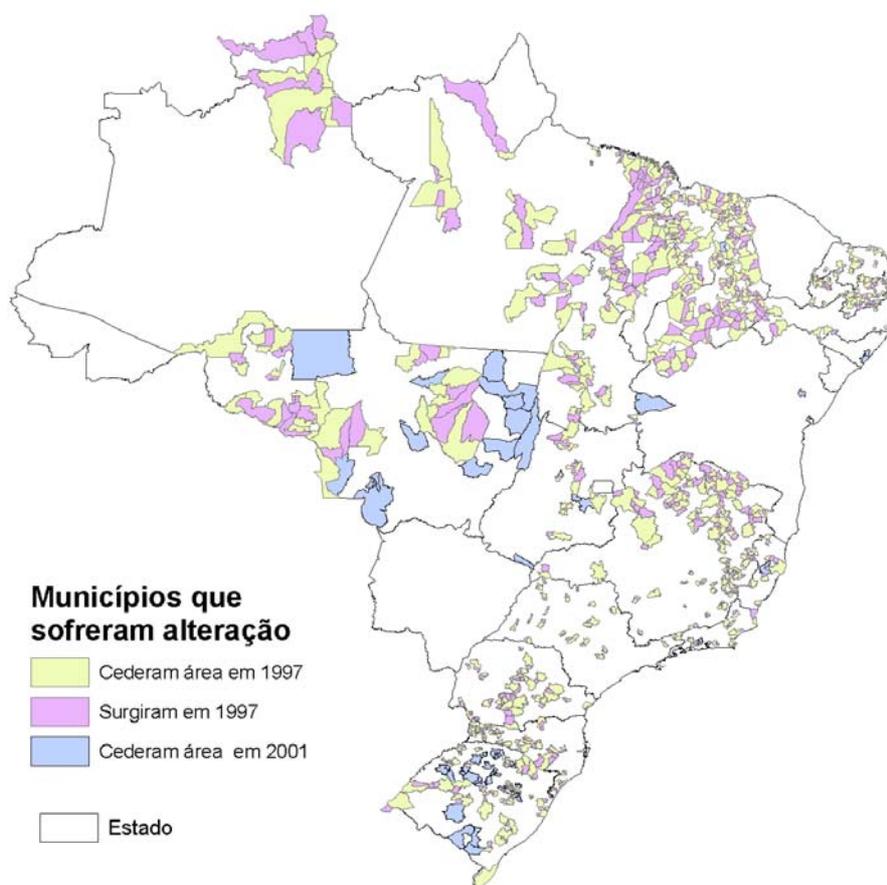
Tomando como exemplo o estado do Piauí, foram criados 30 municípios em 1993 e 73 em 1997, totalizando, de 1992 a 1997, 103 novos municípios. Com isso, em apenas 5 anos, quase que duplicou o número de municípios.

Vários aspectos se revelam problemáticos nessa nova dinâmica cujo sentido maior ainda não foi estudado. Contudo algumas constatações são desde já úteis para o aperfeiçoamento do planejamento:

- existem tensões extremadas entre, de um lado, o peso da economia tradicional e, do outro, a emergência de um dinamismo novo e de um crescimento localizado na sede ou em distritos de um município que, por sua vez, se estruturam politicamente para se apropriarem da parcela de tributos que geram em benefício desses mesmos distritos;
- a maior concentração dos novos municípios encontra-se na faixa dos com menos de 5 mil habitantes, com 86,8% de crescimento, logo seguido pela faixa de municípios entre 5 e 10 mil habitantes, com 24% de crescimento.

O mapa a seguir permite a localização espacial dos novos municípios criados:

Mapa 1: Municípios surgidos ou modificados entre 1997 e 2001

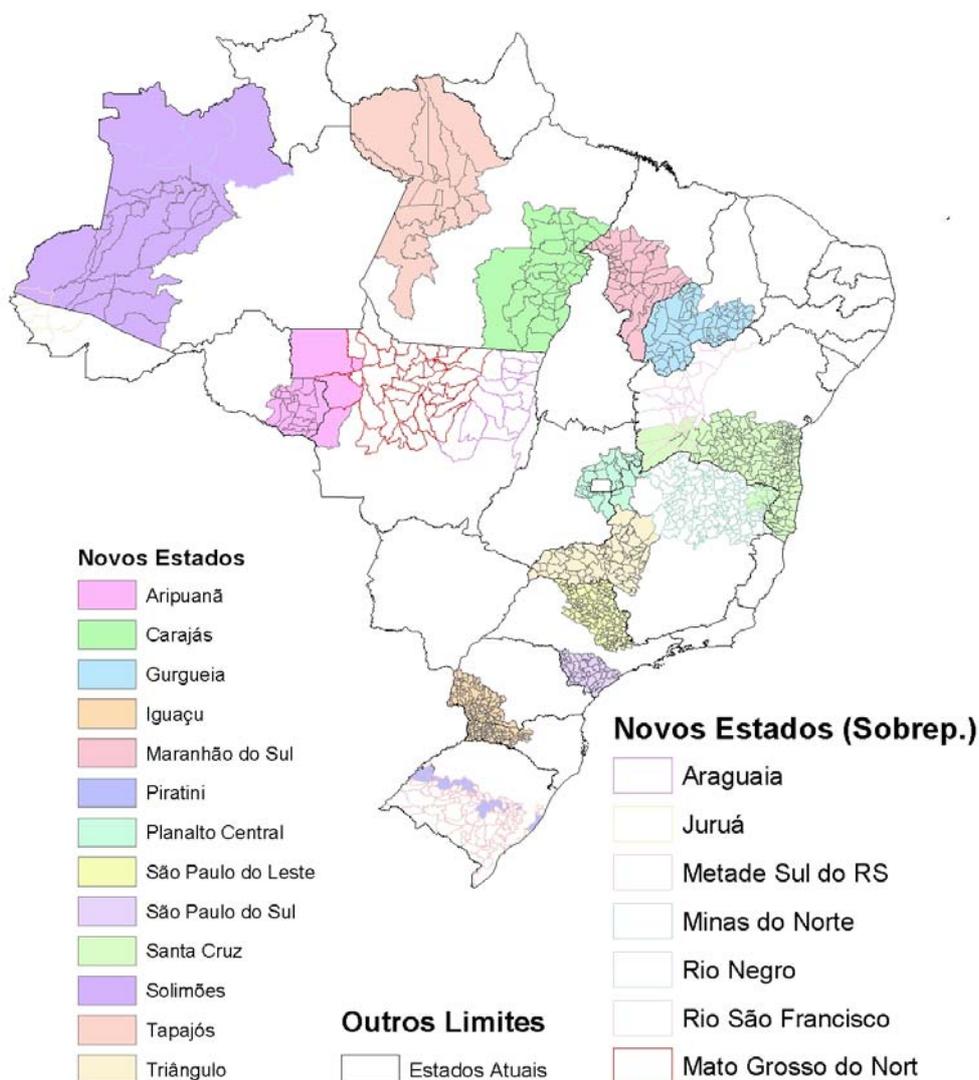


Elaboração: Consórcio

4.5.2 A demanda por criação de novos Estados

Além de novos municípios, tramitam ou tramitaram na última década 27 projetos no Congresso Nacional visando a criação de novos estados na federação. Se acatados, esses estados novos dobrariam o número de estados na federação. Atualmente tramitam 15 desses 27 projetos, relativos a estados e um a território federal. No mapa a seguir pode-se visualizar a extensão territorial afetada pelos projetos.

Mapa 2: Propostas de criação de novos Estados



Elaboração: Consórcio

4.5.3 As demandas políticas expressas nas mesorregiões

A necessidade de desenho e tratamento das políticas públicas em espaços menores do que as macrorregiões tem estimulado o ensaio de novas abordagens, dentre as quais destacam-se as mesorregiões. Conceitualmente são assim delineadas:

As novas regionalizações denominadas de Mesorregiões Diferenciadas são espaços territoriais menores, com identidades definidas e com objetivos específicos voltados a uma melhor identificação de potencialidades e vulnerabilidades sócio-econômicas, culturais, político-institucionais e

ambientais para uma ação mais efetiva das políticas públicas. Os espaços mesorregionais refletem problemas advindos de diferenças sociais e regionais⁷ que caracterizam o processo de desenvolvimento brasileiro, merecedor de transformações conjunturais e estruturais.

As mesorregiões são espaços subnacionais que permitem colocar foco em ações voltadas para a integração geo-econômica, promover a inclusão social, articular políticas públicas incidentes em determinada área e, principalmente, promover condições para ações de ordenamento territorial”⁸

Ao todo são 13 mesorregiões incluídas no PPA 2000-2003, enquanto 4 outras encontram-se em projeto de criação. Deve-se destacar que todas as Mesorregiões estão distribuídas por todas as 5 (cinco) Macrorregiões brasileiras, abrangendo 24% do território nacional, com população total de aproximadamente 27 milhões de pessoas, algo em torno de 17% da população brasileira, envolvendo cerca de 1.528 municípios. O mapa a seguir permite visualizá-las.

⁷ Os dados do Censo 2000 demonstram que ainda são muito expressivas as desigualdades inter e intra-regionais no território brasileiro. Como corolário dessa afirmação, ver, por exemplo: Correio Braziliense. Um país cada vez mais desigual. Brasília, 18/06/2002.

⁸ Mary Dayse Kinzo e Henrique Villas da Costa Ferreira, Mesorregiões Diferenciadas: nacionalizando as políticas públicas, m/s, 2002.

Mapa 3: Mesorregiões diferenciadas



Elaboração: Consórcio

Os objetivos específicos dos Programas são:

- a) promover atividades econômicas sustentáveis, respeitando as características ambientais de cada mesorregião selecionada;
- b) desenvolver os setores produtivos que atendam às necessidades de melhoria das condições de vida da população e fortaleçam a economia das mesorregiões selecionadas;
- c) promover iniciativas vinculadas à agregação de valor à produção local;
- d) apoiar a implementação de políticas sociais que visem à melhoria da qualidade de vida da população;

- e) criar mecanismos eficientes de articulação entre as diversas esferas do setor público e da comunidade para potencializar os resultados das ações implementadas.

Todas essas iniciativas indicam a forte emergência de novos atores políticos que **colocam em questão as divisões político-administrativas do país** e, por isso, *deverão ser levadas em conta enquanto dinâmicas localizadas capazes de influir na viabilização dos programas e projetos governamentais.*

5. DESENVOLVIMENTO LOCAL: PARÂMETROS E CONCEITOS

5.1 Questões básicas

O objetivo de uma regionalização pode ser para fins de análise ou para fins de planejamento. O critério de uma regionalização pode ser o critério de homogeneidade ou o critério de polarização. A combinação destas dimensões permite definir quatro tipos de regiões: área homogênea; área-programa; região polarizada; região de planejamento, conforme sintetizado no quadro a seguir:

Quadro 11 - Combinação dos critérios de regionalização

<i>Objetivo</i> \ <i>Critério</i>	<i>1. homogeneidade</i>	<i>2. polarização</i>
<i>1. análise</i>	Análise homogênea	Região polarizada
<i>2. planejamento</i>	Área-programa	Região de planejamento

Elaboração: Consórcio

Apesar dessa diversidade tipológica, o grande desafio presente do planejamento brasileiro consiste em passar de uma lógica de repartição **setorial de recursos** e de demanda “**de balcão**” para uma lógica **territorial** e **de projetos**, sendo que a década de 1990 voltou-se em grande parte a este objetivo sob três modalidades básicas:

- a ação governamental pauta-se por **programas** que, em princípio, têm natureza multisetorial e cuja execução envolve diversos segmentos da administração pública e da sociedade civil;
- são fortalecidas organizações locais – os conselhos gestores formados com ampla participação social - responsáveis diretas pela gestão e controle de políticas públicas;
- o executivo dá início a novos recortes do território nacional por meio de ao menos três iniciativas inovadoras: os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, o Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas e o Zoneamento Econômico Ecológico.

Nos três casos trata-se de planejar o processo de desenvolvimento com base em recortes territoriais que não se limitam às cinco regiões políticas em que se divide o País.

No entanto, é flagrante o contraste entre a vontade nacional de descentralização das políticas de desenvolvimento e os estreitos limites institucionais em que estas se movem.

O município é, na maior parte das vezes, uma unidade eficiente para controlar gastos tópicos, setoriais e localizados: mas insuficiente para permitir a revelação dos potenciais produtivos, das capacidades e das utopias das populações de uma determinada região.

De fato, o País não possui instituições que lhe permitam construir uma verdadeira política territorial, que exprima a identidade, os programas de trabalho e as estratégias pelas quais atores privados públicos e associativos tornam suas regiões protagonistas do processo de desenvolvimento. Do mesmo modo, suas políticas industriais não se integram organicamente a uma política de desenvolvimento territorial.

A articulação entre políticas setoriais e território no Brasil, até hoje, consistiu fundamentalmente em distribuir incentivos e conceder isenções como formas de estímulo à localização produtiva em regiões deprimidas com base numa decisão do Estado e na execução e controle de suas agências regionais.

Esta parte do documento analisa esta dupla deficiência das políticas territoriais brasileiras — a ausência de uma institucionalidade voltada à articulação localizada de atores diversos e a dissociação entre políticas industriais e a mobilização de recursos locais — que se opõem, ambas, à territorialização do processo de desenvolvimento de regiões interioranas no Brasil e formula propostas no sentido de sua superação.

A idéia central é a de que o País necessita de organizações intermediárias, além dos limites municipais, que possam corporificar a construção conjunta de projetos estratégicos, ao alcance da participação real dos grupos sociais neles interessados. Estes projetos serão a base de uma nova relação entre atores locais e o Estado, a partir de **contratos de desenvolvimento** e não mais em transferências controladas de recursos.

5.1.1 Territórios: novos desafios para o planejamento

Os anos 1990 foram marcados pela notável volta dos temas de natureza territorial nas ciências sociais e nas organizações internacionais de desenvolvimento. A referência básica desta retomada não foram tanto as teorias da localização baseadas na oferta e na mobilidade de certos fatores produtivos e sim as externalidades positivas que, paradoxalmente, as aglomerações eram capazes de produzir e que já tinham sido localizadas, desde o final do Século XIX, por Alfred Marshall.

O que caracterizava os **distritos industriais**, segundo Marshall, não era simplesmente a aglomeração de setores economicamente correlatos, mas, sobretudo, um fator intangível, uma certa “atmosfera” industrial que se materializava em três “economias externas”: a difusão dos conhecimentos, das técnicas e da tecnologia, o desenvolvimento de máquinas de produção especializadas e a criação de um importante mercado local de empregos.

O tema ficou na sombra do início dos anos 1920 (com a publicação dos últimos trabalhos de Marshall) até a descoberta pioneira dos distritos industriais italianos já nos anos 1970, que imprimiu interessante coloração sociológica a estas realidades produtivas, destacando o papel da confiança e da interação social entre os indivíduos na formação de um ambiente em que se operava a “construção social do mercado”. Desde então, e, sobretudo durante a última década, é crescente a preocupação dos economistas com a dimensão espacial do crescimento econômico.

Territórios não são, simplesmente, um conjunto neutro de fatores naturais e de dotações humanas capazes de determinar as opções de localização das

empresas e dos trabalhadores: eles se constituem por laços informais, por modalidades não mercantis de interação construídas ao longo do tempo e que moldam uma certa personalidade e, portanto, uma das fontes da própria identidade dos indivíduos e dos grupos sociais. Em torno dos territórios existem certos modelos mentais partilhados e comportamentos que formam uma referência social cognitiva materializada numa certa forma de falar, em episódios históricos e num sentimento de origem e de trajetórias comuns. Os territórios não são definidos pela objetividade dos fatores de que dispõem, mas antes de tudo, pela maneira como se organizam.

5.1.2 A sociedade e a economia da aprendizagem

A “economia de escala” é a orientação decisiva da organização industrial. A contrapartida está na estabilidade do crescimento da demanda e numa certa padronização dos próprios produtos. O “fordismo” caracteriza-se por grandes plantas industriais, pela reunião de um imenso número de trabalhadores em unidades industriais que funcionam sob um regime altamente hierarquizado e onde a autoridade industrial é centralizada.

O “fordismo” se refletiu em políticas de caráter eminentemente setoriais e numa visão de território cuja questão básica era: onde serão localizados os investimentos públicos correlatos às grandes plantas industriais e de que maneira o Estado pode interferir na própria localização destas plantas? Dado um certo montante de recursos disponível para o investimento – de origem privada ou pública – a política territorial do Estado consistia em influir, de forma centralizada, sobre sua localização.

O desafio básico era criar ou estimular a criação de indústrias essenciais ao desenvolvimento de outras indústrias e as políticas, nos países desenvolvidos, tinham, para tanto, âmbito nacional. Ao mesmo tempo, estabeleciam-se medidas de apoio aos segmentos estratégicos, para garantir o acesso a certos produtos ou tecnologias e beneficiar-se dos rendimentos de escala crescente de setores fortemente criadores de riqueza e empregos. Tanto quanto o planejamento industrial, o planejamento estatal tinha, neste período, caráter fortemente centralizado.

São inúmeros os estudos que mostram o esgotamento do modelo “fordista” de crescimento econômico, substituído por outro cujo sucesso apóia-se fortemente nas novas tecnologias da informação e da comunicação.

O ambiente desta nova fase histórica da economia caracteriza-se pela “acumulação flexível” e é de incerteza muito maior do que a do período fordista. A crescente integração das economias nacionais eleva a turbulência dos mercados, reduz o ciclo de vida dos produtos e torna inviáveis os custos ligados às formas inflexíveis das grandes plantas industriais, típicas do fordismo.

Foi criado um novo, agitado e imprevisível ambiente concorrencial em que não basta ser competitivo no preço: a qualidade impô-se como critério absoluto e condição de sobrevivência. Aumenta de maneira exponencial a variedade dos produtos e o lugar no mercado depende em grande parte da capacidade de acompanhar o ritmo alucinante das inovações: “não são mais os grandes que esmagam os pequenos e sim os rápidos que afastam os lentos”, resume Veltz.

O que marca a organização empresarial contemporânea é justamente a necessidade de conciliar a redução dos custos e as exigências de diferenciação e *esta necessidade conduz as empresas a experimentar arranjos descentralizados em contraposição às formas produtivas vigentes até o final dos anos 1970.*

A questão chave da economia transfere-se para o interior mesmo da organização produtiva. O que muda é a própria natureza da cooperação entre atores econômicos, em virtude da organização produtiva descentralizada e coordenada por sistemas integrados em rede.

Não só o trabalhador torna-se cada vez mais “multifuncional” (em oposição à especialização rígida do “fordismo”), mas a partilha do conhecimento entre os diversos componentes do processo produtivo torna-se um dos eixos da organização contemporânea.

São mais importantes os processos de aprendizagem pelos quais passam as inovações do que o conhecimento dado e estável. Ora, a aprendizagem é, predominantemente, um processo interativo e, portanto, socialmente incrustado (*embedded*) que não pode ser compreendido sem levar em consideração seu contexto cultural e institucional, sendo que a coordenação entre indivíduos e empresas passa também e de maneira decisiva por conhecimentos tácitos que são produzidos pela própria interação social.

Estas novas formas de coordenação entre atores mostram que “as principais fontes da riqueza mudaram de natureza. A riqueza repousava ontem nos recursos do solo e do sub-solo, depois nos produtos manufaturados. De agora em diante, a riqueza repousa, cada vez mais, sobre nossas capacidades em pesquisa e desenvolvimento, as patentes os programas de computador, a organização e a gestão e, de forma mais geral, sobre o conjunto destes fatores imateriais que não se desenvolvem por oposição ao setor primário ou secundário, mas que jogam um papel cada vez mais estratégico no desempenho destes dois setores, nomeadamente por sua combinação. Em outras palavras, a *economia das organizações prima sobre a economia da produção*.”

5.1.3 O território como ator social: o cluster

Pesquisas mostram a importância crescente das formas localizadas de coordenação entre diferentes tipos de organização. Arranjos produtivos localizados, sistemas produtivos locais, *clusters*, redes de empresas, distritos industriais, meso-sistemas produtivos: embora não exista unidade conceitual quanto ao significado destas categorias, elas aparecem sempre realçando o papel dos laços não formais entre atores e, sobretudo a dimensão espacializada dos conhecimentos tácitos com base nos quais eles se relacionam.

O ambiente local não é formado simplesmente por atributos naturais. Exatamente por isso que os clusters “não são apenas concentrações locais de indústrias, mas lugares onde há interações reais entre firmas e entre firmas e instituições. Há apoio mútuo e coordenação, resumidos na idéia de capital social e de confiança. Nos

clusters, os custos de transação para negociar com fornecedores e colaboradores são baixos porque a confiança é alta”.

A força dos *clusters* vem da conexão com a pesquisa e a inovação, dos vínculos com o sistema educacional e dos laços de cooperação com organismos oficiais locais e nacionais. As virtudes destas ligações não têm qualquer relação com vantagens de localização naturalmente determinadas como as que permitem a exploração de minas de carvão, poços de petróleo, produtos do aço ou produtos agrícolas.

Por se apoiar em formas variadas, dinâmicas e evolutivas de aprendizagem a inscrição territorial das redes sociais é cada vez mais importante nas economias contemporâneas. O fenômeno que se acelerou não é o da unificação das escalas econômicas, mas o da interdependência e da imbricação crescente destas escalas.

O progresso técnico, que aparecia nos anos posteriores a IIª Guerra como um ingrediente universal e fluido, disponível amplamente, apresenta-se hoje como cada vez mais incrustado em lugares particulares, funcionando no interior de um arquipélago fechado nele mesmo. Em outras palavras, o progresso técnico está cada vez mais ligado a saberes incorporados pelos homens a formas muito específicas de comunicação.

Este caráter localizado do conhecimento e da inovação é que atribui significado especial às políticas de desenvolvimento territorial. A idéia de “aprendizagem por interação” traz uma nova agenda para a intervenção no apoio às atividades empresariais: conforme Morgan, “pelo fato de nenhum conhecimento poder competir com o conhecimento local, especialmente com o conhecimento tácito local, que o nível regional deveria ser o *locus* primário de responsabilidade para o desenho e para a oferta de políticas e apoio às empresas”.

É neste sentido que se pode falar, com a OCDE, de uma economia regional da aprendizagem, de cidades e regiões de aprendizagem. *Os territórios não são apenas o receptáculo geográfico neutro onde empresas, coletividades e indivíduos atuam:*

cada vez mais, eles vão-se tornando verdadeiros atores, em virtude da interação que promovem entre os conhecimentos das empresas, do setor associativo locais e dos próprios órgãos do Estado.

O destino dos territórios deixa de se concentrar numa autoridade ou numa agência central encarregada de distribuir recursos e passa a depender da capacidade de criação de riquezas que a própria interação entre atores locais é capaz de criar. O estrutura piramidal é substituído por uma abordagem policêntrica, dotada de múltiplas instâncias de decisão.

5.1.4 Economia da aprendizagem e política territorial

A importância da economia das organizações e da aprendizagem e de sua inserção social localizada traz duas conseqüências centrais para a reflexão em torno das políticas territoriais:

- a idéia de “economia regional da aprendizagem”, ou “regionalismo experimental”. As agências públicas voltadas ao desenvolvimento não se limitam a oferecer um conjunto de bens e de serviços – ainda que seja a partir de um diagnóstico participativo: elas também são desafiadas a participar deste processo de aprendizagem. A agência local de desenvolvimento não deve ser um observador externo e sim um protagonista na elaboração de projetos e em seu desenvolvimento;
- o desafio está justamente em coordenar o processo de formação e de reestruturação de empresas com serviços públicos voltados a estas necessidades em transformação, o que supõe um formato organizacional estimulado não a trazer bens e serviços a uma certa região, mas a construir projetos de natureza estratégica.

A relevância destas políticas não pode escamotear o novo contexto institucional em que elas serão executadas: *políticas industriais independentes da força das economias localizadas e voltadas supostamente a “gerar emprego em regiões deprimidas” correm o risco de reproduzir padrões de intervenção típicos do período fordista, com custos fiscais imensos e efeitos multiplicadores precários.*

5.1.5 Diretrizes e critérios para o desenvolvimento territorial: escolha de oportunidades

As organizações públicas brasileiras, voltadas para o desenvolvimento regional, são historicamente marcadas pela centralização das iniciativas e pela falta de articulação real com as experiências vividas pelos atores locais. Portanto uma questão crucial para o presente é: que perfil (características, “tamanho”, etc) devem ter as instituições públicas voltadas para o fomento do desenvolvimento regional/territorial?

Se é verdade que as instituições consistem em regras, normas, valores e expectativas dos atores sociais uns com relação aos outros, o ambiente institucional atual conduz a que os atores locais esperem do Estado um conjunto de bens e de serviços de que ele cada vez menos dispõe e cujo atendimento parcial nem de longe resolve os problemas a que se destinam. *A reversão dessa expectativa é, pois, básica.*

A universalização de diversas políticas sociais representou um importante contrapeso a esta tendência. A aposentadoria, por exemplo, chega a populações rurais muito pobres praticamente sem qualquer tipo de intermediários. A construção de organizações locais permitiu não só que outras políticas sociais (bolsa-renda, bolsa-escola, PETI, entre outras) tivessem um foco bem claro, como ampliou o controle social sobre seu destino.

O caráter hierárquico do planejamento brasileiro baseado no modelo do Decreto Lei 200/67 não foi plenamente substituído por um ambiente institucional que refletisse o movimento real de desconcentração das atividades econômicas e de fortalecimento de organizações variadas no interior do País.

A distribuição de incentivos fiscais durante os anos 1970 e, de maneira geral, a atuação das Superintendências de Desenvolvimento Regional, respondem fundamentalmente a esta lógica redistributiva: recursos das regiões mais prósperas são voltados a estimular atividades econômicas em regiões carentes.

A noção de território, tal como exposta aqui, traz uma nova dimensão à própria ideia de planejamento: *não se trata mais de decidir para onde vão recursos já existentes e sim de criar recursos por meio de organizações que sejam significativas para os atores locais*. Assim temos que:

- é preciso rever as formas como são transferidos recursos públicos para os territórios, especialmente adotando aquelas que guardam potencial de romper com os modelos e esquemas de transferências que privilegiam apenas setores influentes da sociedade
- a transferência de fundos para um território deve buscar ampliar as possibilidades de um financiamento que tenham como objetivo principal *contribuir para o desenvolvimento dos territórios*, através do financiamento de projetos articulados em torno de um planejamento de médio e longo prazo;
- como critério de transferência de fundos para um território é fundamental romper com a “lógica de balcão”, substituindo-a por estratégias de ação que tenham como foco a chamada e a seleção de projetos, onde:
 - existe um número máximo de projetos que podem ser criados e apoiados
 - a seleção de projetos faz com que apenas aqueles que se apresentam como mais interessantes para o desenvolvimento de uma área sejam apoiados.
- nas áreas com pequeno acúmulo de potenciais, lideranças e projetos, ou em áreas onde a desconfiança a respeito do setor público é grande, a estratégia inicial é fomentar a criação dos projetos e ajudar a formar as lideranças;
- nas áreas com grande potencial de projetos, o estágio da seleção se mostra como muito mais importante, mas o envolvimento dos atores locais no processo - quer seus projetos sejam ou não selecionados - pode ser um caminho para a criação de consensos sobre as estratégias de desenvolvimento local.

Dessa forma faz-se com que os atores locais se mobilizem a serviço do desenvolvimento local, já que têm que elaborar os seus projetos e, ao mesmo tempo, ajudem a decidir quais são os que devem ser ou não apoiados.

A seleção de projetos é também uma expressão concreta das linhas estratégicas definidas pelos grupos de ação local para o desenvolvimento territorial, e a análise das ações destes grupos revela a sua capacidade de experimentar metodologias para a seleção de projetos adaptadas aos contextos e estratégias de desenvolvimento particulares de cada região.

Assim, temos, no geral, algumas diretrizes para o desenvolvimento territorial, baseadas especialmente em benchmark detalhado no Relatório completo:

Diretriz 1: a introdução do conceito de projeto territorial torna possível o progresso além do conceito de uma área como uma unidade administrativa.

Diretriz 2: a identidade local, que muitas vezes precisa ser re-inventada, é o núcleo da estratégia territorial

Diretriz 3: o enfoque territorial tem demonstrado que o declínio de certas áreas, mesmo que avançado, pode ser revertido, uma vez que tal enfoque torna possível explorar novos caminhos de desenvolvimento.

Diretriz 4: o enfoque territorial tem estimulado que os atores não apenas expressem seus conhecimentos, expectativas e conflitos, mas também suas habilidades de construir iniciativas coletivas e se organizarem em torno de novas idéias.

Diretriz 5: O sucesso ou insucesso de uma estratégia depende de como os interesses e as relações entre os atores estão estruturadas, por exemplo, na habilidade coletiva de examinar a situação local, definir prioridades e estabelecer acordos sobre as formas de uso dos recursos disponíveis.

Diretriz 6: As trocas entre as áreas rurais têm intensificado e ampliado a consciência sobre a importância da transferência de conhecimentos e da cooperação entre as áreas na definição de novos caminhos de desenvolvimento.

Sinteticamente, quatro princípios fundamentais se erigem como parâmetro para a análise dos planos das comunidades: a) oportunidade econômica; b) desenvolvimento sustentável; c) cooperação e parcerias nas comunidades (*community-based partnership*); e d) visão estratégica de mudança.

Essas devem ser diretrizes para as transferências de fundos públicos às reais necessidades das regiões, que podem ser melhor captadas através de processos participativos de diagnóstico e elaboração de projetos. Uma fase de transição, em que critérios como os atualmente em vigor e estes a implementar convivam lado a lado, é perfeitamente cabível.

Contudo, a aplicação de tal enfoque implica também na criação de novas instituições que facilitem a sua aplicação. Ainda que não se constituam como uma nova instância de governo, os grupos de ação local têm autonomia e podem negociar contratos de parceria com as diferentes esferas governamentais (regional, nacional ou europeia) e com o setor privado, o que permite maior flexibilidade e estimula a criação de um ambiente apropriado à criatividade e ao surgimento de inovações e empreendimentos.

Tais grupos também não estão submetidos a um conjunto rígido e burocrático de regras para a sua constituição; ao contrário, deve ser *estimulada a sua constituição sempre que uma determinada comunidade, um determinado território, entenda que esse é o caminho mais promissor para alavancar o seu processo de desenvolvimento. O tamanho dessas articulações é dado, portanto, pela natureza e qualidade da mobilização local/territorial.*

5.1.6 Mecanismos locais de participação e desenvolvimento territorial no Brasil

Como fica evidente inclusive na construção do Índice de Qualidade Institucional Municipal (IQIM) desenvolvido para o presente trabalho, a profusão dos conselhos gestores é talvez a mais importante inovação institucional da sociedade brasileira durante os anos 1990. As 27 mil unidades existentes em 1999, com média superior a quatro por município abrem caminho para algum tipo de controle social sobre investimentos fundamentais de que depende a vida dos cidadãos. Temos porém que:

- na maioria dos casos, os conselhos limitam-se a atividades rotineiras de controle, que reproduzem os costumes e poderes locais consolidados.
- a sistemática de o uso dos recursos submeter-se a uma instância colegiada já é o prenúncio de uma nova atitude dos cidadãos.
- em diversas áreas, os conselhos puderam elaborar projetos inovadores
- apesar de sua relevância, cada um destes conselhos tem uma *função setorial* específica de elaboração de reivindicações e controle na execução de seu atendimento e são mediadores entre recursos federais voltados a uma finalidade pré-determinada e as populações beneficiadas.

Exatamente por isso, é importante analisar o desempenho dos conselhos gestores voltados explicitamente a planejar o processo de desenvolvimento fora das regiões metropolitanas. O PRONAF é um excelente exemplo do alcance e dos limites das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil contemporâneo.

O desenho organizacional do PRONAF indica uma preocupação explícita não só com o controle social sobre os gastos, mas, sobretudo com a interiorização do processo de desenvolvimento.

A estrutura do Programa é enxuta e funciona a partir de uma rede composta por sindicalistas, agências bancárias, extensionistas, ONGs, cooperativas de crédito e diferentes segmentos da administração pública, tanto dos Estados como da União.

O PRONAF é emblemático do alcance, mas também dos limites das relações que hoje se estabelecem entre o Governo Federal e as regiões. Apesar da mobilização alcançada e de seus resultados sociais tão significativos, ele padece de quatro problemas centrais que, de certa forma, atravessam toda a política federal voltada ao interior do País:

- A ótica dos conselhos tende a ser estritamente setorial: os conselhos são compostos basicamente por segmentos sociais ligados à agricultura, o que restringe sua ótica de atuação. É freqüente a presença nos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural de representantes de associações locais e de clube de mães: mas os Clubes Diretores Lojistas e as Associações Comerciais nunca participam. A presença dos representantes dos bancos também é quase nula. A vocação de planejamento do Conselho não pode realizar-se com uma composição tão estreitamente ligada a um só setor econômico e social.
- O município é uma instância adequada de controle, mas nem sempre de planejamento: a grande maioria dos municípios beneficiados pelo PRONAF infra-estrutura e serviços têm população inferior a 25 mil habitantes. Mas um pequeno município dificilmente reúne as capacidades necessárias à elaboração de projetos capazes de representar descobertas de novos potenciais e oportunidades. Em vez de estimular a revelação das capacidades e dos potenciais de uma determinada região e a cooperação entre seus diferentes municípios, a política pública, ao contrário, estimula formas perversas de competição entre eles: receber uma instalação socialmente relevante como um hospital, envolve, com freqüência, o atendimento a populações de outros municípios e, portanto o enfraquecimento do próprio orçamento municipal.
- A cultura da pré-seleção desestimula projetos de boa qualidade: a lógica de funcionamento do PRONAF infra-estrutura e serviços é emblemática da relação entre o poder federal e o interior do País: selecionam-se certos municípios com base em critérios objetivos que procuram refletir basicamente sua pobreza. Uma vez selecionados, os municípios devem elaborar projetos

com base nos quais receberão os recursos. Inexiste qualquer mecanismo para estimular a qualidade dos projetos. Uma vez selecionado o município, feitas as reuniões que garantem a participação social na elaboração de seu projeto e preenchidos os requisitos administrativos mínimos para a recepção dos recursos, não há qualquer risco de que o projeto seja rejeitado. Não existe, por exemplo, competição de projetos entre os municípios pautada em critérios voltados à qualidade e à inovação.

- Os projetos têm um formato de “lista de compras”: parte muito significativa dos conselhos tem surpreendente capacidade de captar reivindicações de populações muito pobres vivendo no interior dos municípios, o que mostra a virtude de seu enraizamento social. Esta participação traduz-se inevitavelmente em um conjunto de reivindicações e de pedidos, tanto mais tópicos e específicos quanto mais pobre for a localidade em questão. Os conselhos acabam fazendo a consolidação e a adaptação destes pedidos aos limites do orçamento com o qual sabem que vão contar. Assim, o que deveria ser um plano de desenvolvimento torna-se um conjunto de reivindicações. A estrutura organizativa que deveria conduzir à formulação de projetos converte-se a uma lógica de resposta a necessidades imediatas e a demandas “de balcão”.

Apesar da inovação importante representada por conselhos gestores com responsabilidades no planejamento local, não se formaram instâncias localizadas pelas quais as forças vivas de uma certa região - seus representantes eleitos, seus empresários e suas organizações associativas – são convidadas a pensar o futuro e a aplicar recursos segundo uma estratégia de crescimento apoiada na descoberta de suas mais importantes vocações.

O formato da relação entre instituições locais e poder federal no Brasil induz à lógica permanente de tentar satisfazer carências e não de levar adiante iniciativas inovadoras capazes de alterar o ambiente em que estas carências se exprimem.

O resultado é que, sobretudo nas localidades mais pobres, a demanda local raramente consegue estabelecer um leque de bens e serviços dotados de coerência

e inseridos numa dinâmica tal que representem mudança significativa nos padrões vigentes de relação entre os indivíduos, os grupos sociais e as autoridades públicas.

Mas quando se examinam as articulações verdadeiramente regionais (que correspondem a experiências localizadas e vividas pelos atores) percebe-se a distância entre seus potenciais (inclusive na luta contra a pobreza) e as políticas do Estado voltadas às regiões.

5.1.7 Propostas visando as articulações locais e as políticas públicas

O País assistiu, nos últimos anos, à proliferação de variadas formas de associações municipais. Algumas delas extrapolaram nitidamente o âmbito de uma associação de prefeitos.

O que chama a atenção em ambos os casos é a dissociação entre o ímpeto das organizações regionais e a ausência de políticas federais destinadas a imprimir estabilidade e horizonte estratégico a estas articulações.

O Estado não tem formas estáveis de apoio a iniciativas locais inovadoras. É com imensa dificuldade que o Estado se relaciona com organizações em rede. Com isso, o permanente nas organizações de caráter regional é exatamente aquilo que tende a estabelecer com o poder público federal uma relação de demanda, típica do Estado redistributivo.

Formas de “pacto” ou fóruns locais acabam suplantados pelas associações de municípios que tendem a refletir os interesses e as demandas tópicas e localizadas dos políticos profissionais. A relação destas associações com os segmentos produtivos e com o mundo associativo não tem a marca da elaboração de projetos estratégicos e sim a do atendimento a demandas específicas.

O fortalecimento das redes locais de desenvolvimento supõe uma forma de Estado voltada à animação e à incitação a que estas rede ganhem densidade, qualidade e capacidade inovadora: uma coisa é transferir estes recursos em função de critérios objetivos voltados a compensar a pobreza local por meio de fundos públicos, outra

diferente é dispor destes recursos com base na capacidade de geração de recursos das próprias regiões, a partir do fortalecimento das redes sociais que vão fortalecer suas iniciativas.

Este horizonte fornece uma pauta para a própria política de educação e formação nas regiões. Não se trata simplesmente de transferir recursos para “cursos” genéricos, mas de oferecer formações que se articulem com uma diversidade de organizações locais (inclusive as universitárias) e que se integrem à preocupação de descobrir potenciais de iniciativas econômicas localizados.

A consolidação de um sistema brasileiro de **idades**, a formação de aglomerações urbanas superiores a 100 mil habitantes em diversas regiões do País, abrem oportunidades inéditas para a integração orgânica entre políticas industrial e territorial.

É fundamental e urgente oferecer recursos intelectuais e capacidades que permitam que os atores locais possam elaborar propostas de conteúdo inovador. As grandes e médias cidades interioranas podem desempenhar aí um papel decisivo não só por sua capacidade polarizadora, mas por disporem de alguns dos recursos intelectuais necessários a este tão importante exercício reflexivo sobre a identidade e os objetivos de uma determinada região.

Este formato da relação entre o Governo Federal e suas regiões interioranas pode ser implantado de maneira gradual, iniciando com algumas regiões, multiplicando e aperfeiçoando o perfil institucional destas novas relações, conforme os contratos forem emergindo e sua aplicação oferecendo resultados.

Este novo desenho da relação entre o poder central e as regiões interioranas pode ser resumido nas seguintes propostas:

- a) Redução gradual das transferências automáticas e garantidas a certos municípios e aumento do apoio contratualizado a projetos.

- b) Incremento dos recursos federais voltados à capacitação localizada para a elaboração de projetos de desenvolvimento de caráter inovador.
- c) Apoio prioritário àquelas atividades de educação e sobretudo de formação profissional integradas a projetos de desenvolvimento elaborados por uma multiplicidade de atores sociais e econômicos e destinados a fortalecer os tecidos sociais e econômicos localizados.
- d) Apoio a faculdades e universidades do interior do País para a capacitação na elaboração de projetos voltados a fomentar o empreendedorismo individual e coletivo.
- e) Estímulo à formação de cooperativas de crédito e agências locais de crédito capazes de reduzir a assimetria de informação entre o empreendedorismo local e o sistema financeiro convencional.
- f) Dotar organizações locais reunindo setor privado, associativo e eleitos locais de personalidade jurídica que lhe permita o recebimento de recursos do Governo Federal.

5.2 Georreferenciamento da qualidade institucional

No presente capítulo se apresenta o Indicador de Qualidade Institucional Municipal (IQIM) desenvolvido com o objetivo de se obter uma representação espacial, georreferenciada, dos municípios que integram os Eixos.

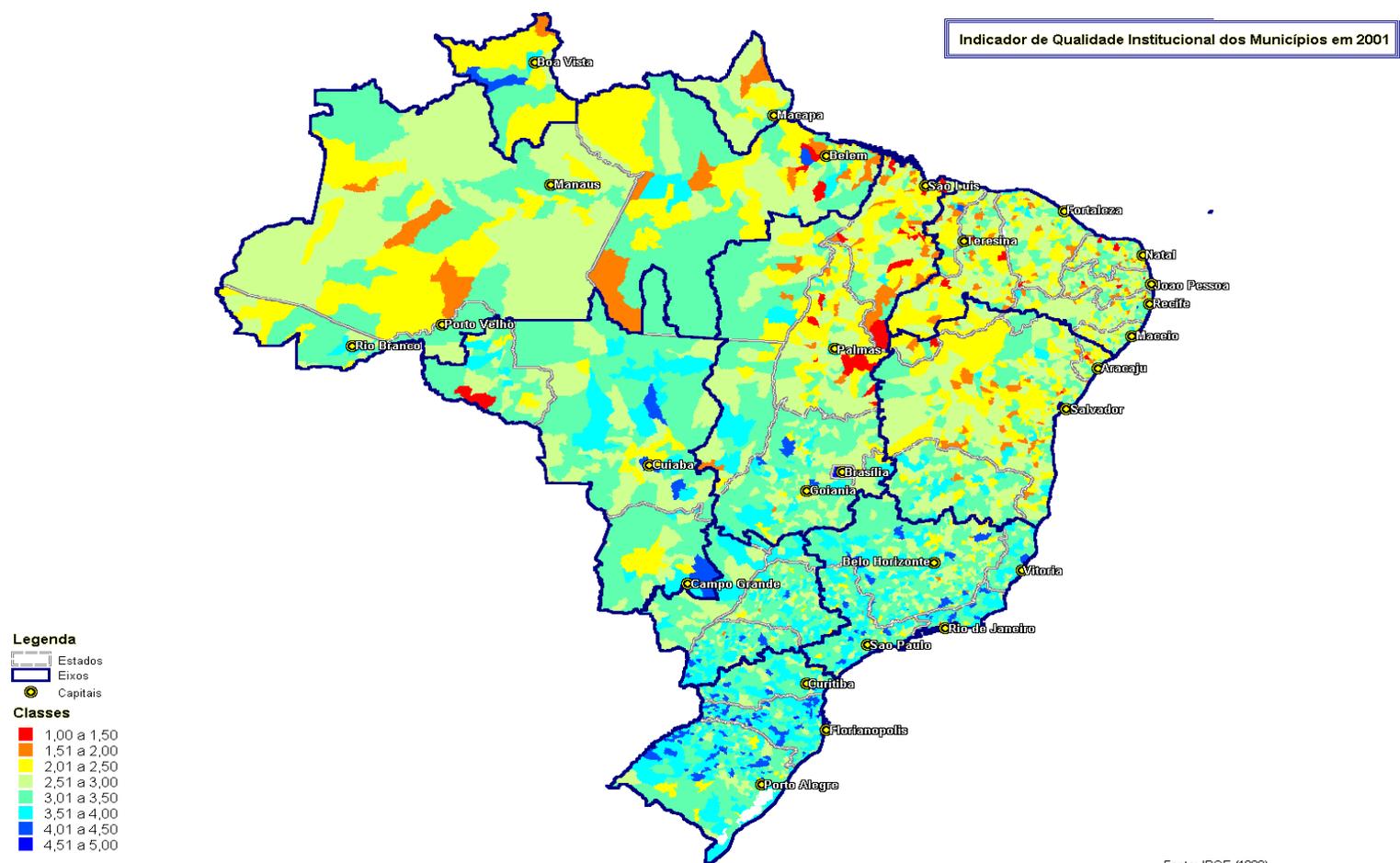
A sobreposição de *layers* do IQIM e dos *clusters*, por exemplo, facilitará a percepção dos recursos institucionais locais com os quais se pode contar para a implementação de políticas especificamente focadas nos *clusters*.

Do mesmo modo, a sua superposição a outros mapas sempre permitirá correlações reveladoras sobre as chances de sucesso na mobilização deste organismos subnacionais em direção a um dado objetivo do desenvolvimento sustentável.

Ele será *especialmente útil no desenho de estratégias regionais relacionadas com a agenda político-institucional de implementação de determinados programas ou projetos.*

O mapa a seguir mostra a distribuição dos 5.507 municípios nas classes construídas a partir da combinação de uma série de informações sobre cada um deles. No anexo ao Relatório completo encontra-se a relação dos municípios no ranking do IQIM.

Mapa 4: Indicador de Qualidade Institucional

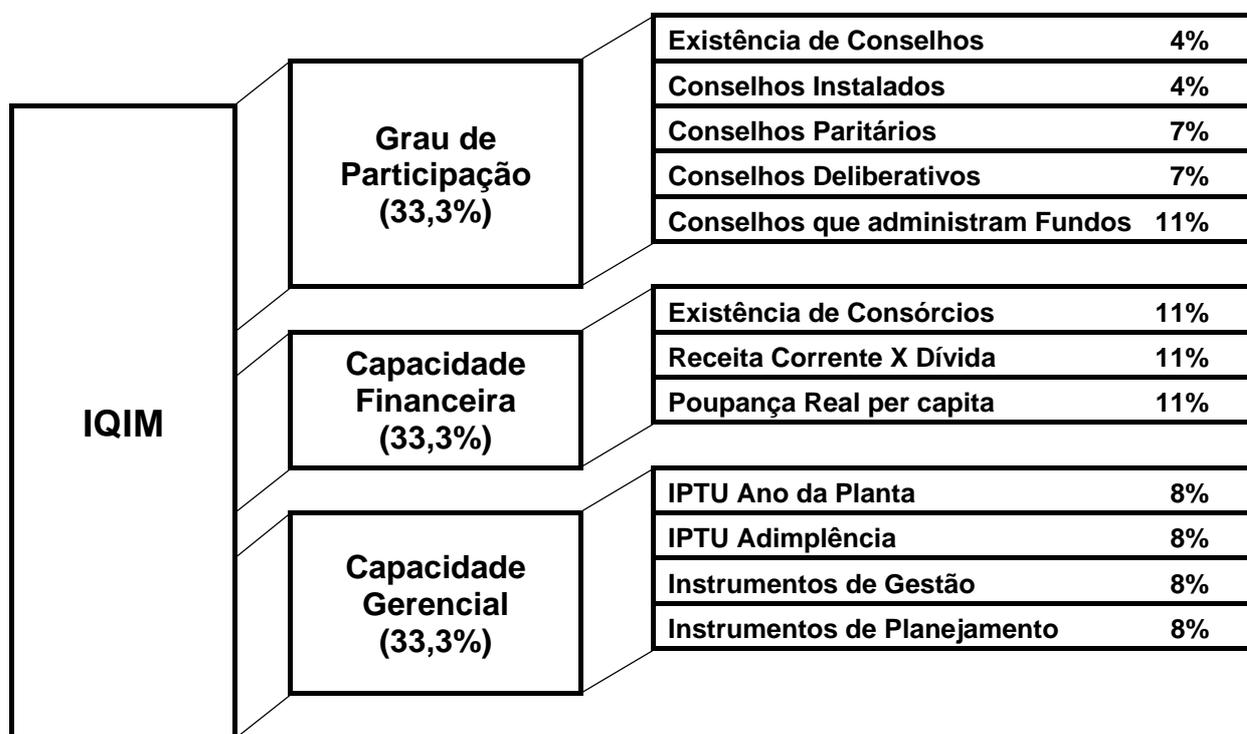


Elaboração: Consórcio

O Indicador foi calculado para os 5.507 municípios brasileiros existentes no período 1997-2000, que correspondem à última base geográfica disponibilizada pelo IBGE.

A classificação foi obtida a partir de três conjuntos de sub-indicadores, com peso idêntico: grau de participação, capacidade financeira e capacidade gerencial. Cada conjunto de sub-indicadores, por sua vez, foi composto a partir de um número variado de micro-índices considerados relevantes para sua caracterização e com pesos que procuram refletir a importância que se procurou atribuir aos aspectos considerados. O diagrama a seguir resume a construção do Indicador.

Diagrama 3: Indicador de Qualidade Institucional Municipal



Elaboração: Consórcio

5.2.1 Grau de Participação

Procura aferir o grau de participação da população na administração municipal a partir do número de Conselhos Municipais existentes e das características deles. Assim, atribuiu-se a pontuação ao município em função do número de Conselhos existentes, de quantos deles estão instalados, quantos são paritários, quantos deliberativos e quantos administram fundos.

5.2.2 Capacidade Financeira

A capacidade financeira é aferida por 3 micro-índices, a saber: o número de consórcios intermunicipais, criados para atender demandas da população, dos quais o município participa; a relação entre a dívida do município e as suas receitas correntes, líquidas das despesas de pessoal (ou seja, a sua capacidade de quitar essa dívida no tempo); e a Poupança Real per capita.

No caso dos dados referentes à contabilidade municipal, utilizou-se a informação mais recente, referente ao ano de 2001, reagregando os municípios instalados nesse ano aos seus municípios de origem. Outra informação relevante diz respeito ao número de municípios sem informação ser bastante elevado, em qualquer ano-base, nessa mesma fonte. Procurou-se minorar essa dificuldade adotando a informação de 2000 para aqueles em que ela estava disponível.

5.2.3 Capacidade Gerencial

Por fim, a capacidade gerencial foi avaliada em função dos dados que indicam: a atualidade da planta de valores para fins de IPTU, o grau de adimplência em relação ao mesmo tributo e o número de instrumentos de gestão e planejamento utilizados pelo poder municipal, a saber, existência de Administração Distrital ou Regiões Administrativas, Subprefeitura, Plano Diretor, Lei de Parcelamento do Solo, Lei de Zoneamento ou equivalente, Código de Obras e Código de Posturas, no primeiro caso, e existência de Plano de Governo, Plano Estratégico e Lei Orgânica, no segundo.