

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS – UNICAMP  
NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS – NEPP  
2005**

**Alternativas de Gestão para o Desenvolvimento Regional**

Pedro Luiz Barros Silva\*

André Ramalho\*\*

**CADERNO DE  
PESQUISA  
Nº 61**



---

\* Cientista Político, Professor do Instituto de Economia da UNICAMP e Coordenador do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da mesma universidade.

\*\* Advogado, Consultor do BID e do BIRD.

## **RESUMO**

O foco deste artigo é a discussão de alternativas de implantação de plataformas de gestão para apoiar a implantação de projetos setoriais e de desenvolvimento regional no Brasil. Entende-se aqui como plataforma de gestão, um arranjo institucional que viabiliza uma dada estratégia de intervenção através de uma forma de organização com natureza jurídica adequada, articulando outras organizações, meios e recursos humanos, financeiros, tecnológicos, operacionais ou de qualquer outra natureza. São examinadas, criticamente, algumas experiências brasileiras de plataformas que a literatura aponta como portadoras de diversos atributos ideais para viabilizar o desenvolvimento regional, tais como: maximizar o impacto de projetos de desenvolvimento no nível local e regional; melhorar a articulação e coordenação de iniciativas governamentais e societárias; priorizar a capacidade de obtenção de resultados; e possibilitar a obtenção do maior valor agregado possível para os projetos e para os recursos a eles destinados.

O artigo realiza, inicialmente, uma breve revisão conceitual para estabelecer os pressupostos analíticos que informam a revisão crítica das experiências investigadas. A partir dessa análise crítica, são sistematizadas as lições que as experiências estudadas fornecem. Finalmente, com base nas lições proporcionadas pelas experiências analisadas, é delineado um modelo de gestão que pode permitir a superação dos obstáculos identificados nos estudos de caso realizados.

## **PALAVRAS CHAVE**

Reforma do Estado; Desenvolvimento regional, Implementação de Políticas Públicas; Políticas Públicas e Processo Decisório.

1. INTRODUÇÃO .....	3
1.1. Bases Conceituais .....	3
1.1.1. A organização federativa da intervenção.....	4
1.1.2. A articulação intersetorial.....	5
1.1.3. Dimensão política da mudança .....	7
1.1.4. Dimensão da inovação organizacional .....	8
1.1.5. Atributos conceituais básicos de uma plataforma de gestão para o desenvolvimento regional .....	10
1.2. Estratégia de Investigação.....	10
2. ESTUDOS DE CASO .....	11
2.1. Antecedentes.....	11
2.2. Resumo dos Casos Estudados .....	13
2.2.1. Execução vs. Planejamento.....	14
2.2.2. Estruturas Inovadoras vs. Estruturas Convencionais da Administração Pública.....	15
2.2.3. Participação Comunitária .....	15
2.2.4. Formas Consorciais ou Associativas .....	15
2.2.5. Multiplicidade de Setores .....	16
2.2.6. Financiamento Público e Privado .....	16
2.2.7. Responsabilidade pela indução do processo de desenvolvimento regional.....	16
2.3. Análise Comparativa dos Casos Estudados .....	16
2.4. Consolidação das Lições Aprendidas.....	17
2.4.1. Análise Comparativa das Lições Aprendidas.....	1
2.4.2. Lições Aprendidas .....	1
3. CONSTRUINDO UM NOVO MODELO DE PLATAFORMA DE GESTÃO PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL.....	2
3.1. Pressupostos do Modelo.....	2
3.2. Condicionantes.....	4
3.3. Dimensões do Modelo Básico de Plataforma .....	4
3.4. Identificação da Rede de Atores e dos Elos Críticos .....	5
3.5. Níveis de Organização da Plataforma .....	6
3.5.1. Nível de Direção Técnico-Político (Central e Regional).....	7
3.5.2. Nível Colegiado .....	7
3.6. Marco Jurídico-Institucional.....	8
3.6.1. Contratualização das relações entre a plataforma e os stakeholders.....	8
3.6.2. Pacto de Implementação .....	9
3.6.3. Criação e Funcionamento dos Órgãos Colegiados.....	10
3.6.4. Alternativas Jurídicas para a Função Executiva.....	11

## 1. INTRODUÇÃO<sup>1</sup>

O foco deste artigo é a discussão das alternativas de plataformas de gestão<sup>2</sup> para apoiar a implantação de projetos setoriais e de desenvolvimento regional no Brasil. São examinadas, criticamente, algumas experiências que a literatura aponta como portadoras de atributos que maximizam:

- o impacto de projetos de desenvolvimento no nível local e regional;
- a articulação e coordenação de iniciativas governamentais e societais;
- a capacidade de obtenção de resultados; e
- a obtenção do maior valor agregado possível para os projetos e para os recursos a eles destinados.

É realizada, inicialmente, uma breve revisão conceitual para estabelecer os pressupostos analíticos que informam a revisão crítica das experiências investigadas. Também, a partir dessa análise crítica, são sistematizadas as lições que as experiências estudadas fornecem.

Finalmente, é delineado um modelo de gestão que pode permitir a maximização de resultados e a superação dos obstáculos identificados nos estudos de caso realizados.

### 1.1. Bases Conceituais

A literatura que analisa a questão do desenvolvimento regional<sup>3</sup>, especialmente em áreas rurais deprimidas, tem apontado no caso brasileiro - de diferentes formas e como um dos componentes determinantes da baixa efetividade das iniciativas governamentais para eliminar a pobreza - a persistência de problemas relacionados à ausência de coordenação e articulação de iniciativas setoriais e entre diferentes níveis de governo<sup>4</sup>. Tais problemas de

---

1 Este trabalho foi desenvolvido no final do ano de 2005. De maneira trágica, André Ramalho faleceu em acidente automobilístico de forma prematura em dezembro deste mesmo ano. A publicação deste artigo é feita em sua homenagem.

2 Entende-se aqui como plataforma de gestão um arranjo institucional que viabiliza uma dada estratégia de intervenção através de uma forma de organização com natureza jurídica adequada, articulando outras organizações, meios e recursos humanos, financeiros, tecnológicos, operacionais ou de qualquer outra natureza.

3 Vide entre outros, Janvry, A & Sadoulet, E.: "Toward a Territorial Approach to Rural Development", paper prepared for the Fourth Regional Thematic Forum in Latin America and the Caribbean "Harvesting Opportunities: Rural Development in the 21st century", Costa Rica, October 19-21, 2004.

4 Um exame detalhado desta problemática pode ser encontrado em Serrano, J.: "**What Makes Inter-Agency Coordination Work?** Insights from the Literature and Two Case Studies", IDB, 2004.

coordenação e articulação podem ser examinados a partir de algumas dimensões estratégicas, apresentadas a seguir: a organização federativa da intervenção; a articulação intersetorial; a dimensão política da mudança; e a inovação organizacional.

### **1.1.1. A organização federativa da intervenção**

Tradicionalmente a implementação de políticas, programas ou projetos públicos no Brasil têm se defrontado com o seguinte problema: as iniciativas para aumentar a prestação de serviços públicos estão condicionadas por uma perspectiva territorial determinada pela divisão constitucional das instâncias governamentais em entes federativos autônomos: união, estados e municípios. Por ser o Brasil um país continental marcado por uma profunda heterogeneidade estrutural e territorial, a figura constitucional do município brasileiro recobre realidades profundamente diversas em cada uma das regiões do país: desde mega-cidades até pequenas localidades, passando por localidades de médio e grande porte tanto do ponto de vista populacional quanto territorial.

Face tal diversidade, torna-se recorrente a necessidade de uma ação cooperativa e articulada entre municípios sempre que se evidenciem problemas de:

- escala para tornar uma intervenção possível, como no caso de sistemas de saneamento.
- implantação de um sistema de prestação de serviços que exige, para uma operação efetiva, o compartilhamento da utilização de unidades.

Na maior parte das vezes, não é fácil conseguir uma ação coordenada e articulada entre vários municípios e a adoção de uma perspectiva regional de intervenção pelos gestores locais. Diferenças político-partidárias entre prefeitos, distintas capacidades institucionais e administrativas de intervenção, culturas gerenciais diferenciadas, entre outras, dificultam a tarefa de organização de ações cooperativas entre municípios. Ainda que se tenha avançado nessa área<sup>5</sup>, a realidade administrativa brasileira aponta para uma situação onde a competição e a ausência de cooperação entre municípios é mais a regra do que a exceção.

Nessas circunstâncias torna-se central o papel dos Governos Nacional e Estaduais como instâncias de governo que podem propulsionar as intervenções para o desenvolvimento

---

5 Os estudos de caso realizados neste trabalho e descritos em anexo.

municipal e regional, dependendo dos arranjos institucionais, organizacionais e financeiros que utilizem para a implementação de programas e projetos que necessitem de ações cooperativas e coordenadas entre municípios<sup>6</sup> para serem efetivos.

A experiência brasileira de criação de arranjos institucionais cooperativos entre níveis de governo, tem mostrado a importância de se construir plataformas gerenciais que viabilizem normas, regras e procedimentos organizacionais, além de fundos financeiros, para:

- facilitar a integração das ações municipais, dos governos estaduais e federal quando necessário;
- incentivar e acelerar o desenvolvimento de capacidades regionais e locais que permaneceriam submersas e não aproveitadas;

Em outras palavras, diversos estudos de avaliação de experiências de desenvolvimento regional e local com posturas teóricas e metodológicas diferenciadas apontam que, especialmente em regiões deprimidas, o papel indutor do governo nacional e particularmente do governo estadual pode favorecer:

- a. a criação de mecanismos fiscais e financeiros que apoiem o desenvolvimento institucional dos governos locais e arranjos de gestão cooperativa no plano regional;
- b. o desenho de programas e projetos que induzam o compartilhamento da utilização de redes de serviços públicos e de seu financiamento;
- c. a oferta e promoção de mecanismos de assistência técnica ao desenvolvimento regional e local de modo a criar expertise por parte dos governos locais e dos atores sociais que por sua própria iniciativa teriam dificuldades em obter esse conhecimento.
- d. o reconhecimento e a publicização dos direitos do cidadão na obtenção de condições de acesso mais equânime aos bens e serviços públicos, bem como no direito das comunidades em se organizar para realizar o controle social dessas mesmas condições;

### **1.1.2. A articulação intersetorial**

É bastante comum se constatar problemas de articulação entre organizações de diferentes sistemas setoriais, que de uma perspectiva regional de intervenção, deveriam estar atuando

---

6 Vide as recomendações, nesse sentido, contidas em Human Development, Social Development, and Public Sector Management Networks: "Local Development Discussion Paper", prepared for The International Conference on Local Development", World Bank, Washington, DC, 2004.

de forma cooperativa e coordenada para conseguir implantar programas e projetos de desenvolvimento<sup>7</sup>.

Em parte a ausência de articulação pode ser explicada pelo fato das ações públicas estarem organizadas em sistemas setoriais bastante independentes. Esses sistemas possuem trajetórias distintas de constituição, capacidades técnicas e complexidade institucional muito diferenciadas. Cada sistema setorial também utiliza bases conceituais e de planejamento específicas e não necessariamente conciliáveis, tornando complexa a tarefa de construção de mecanismos adequados de coordenação e cooperação para conseguir viabilizar uma ação integrada de desenvolvimento regional.

Deve-se considerar também que esses atributos de coordenação, articulação/integração e cooperação intersetorial não fazem parte, **naturalmente**, do ambiente organizacional e dos interesses dos agentes implementadores setoriais. Aliás, esses atributos não podem ser sempre avaliados como geradores de melhor desempenho. Eles devem ser buscados em situações onde existam evidências claras de que sua utilização gera, para as organizações setoriais envolvidas, um melhor desempenho a custos menores. A experiência de implantação de programas<sup>8</sup>, que necessitam de cooperação e coordenação intersetorial, aponta para a existência de diversos mecanismos que podem ser adotados para facilitar esse trabalho tais como:

- utilização de mecanismos de comunicação e decisão compartilhados;
- planejamento e programação compartilhados para ações estratégicas;
- incentivos para o estabelecimento de mecanismos de cooperação operacional;
- adoção de formas compartilhadas para a utilização de infra-estrutura gerencial ou operacional.

A adoção desses mecanismos, quando necessário, pode ser bastante facilitada pela existência de uma plataforma de gestão especializada na criação de condições operacionais para propulsionar a ação setorial onde e quando for necessário e pertinente.

---

7 Esse tipo de programa e projeto, por definição, depende da criação de sinergias entre áreas setoriais de intervenção, tais como: educação, saúde, saneamento, infra-estrutura, geração de emprego e renda, meio ambiente etc.

8 Vide, Serrano, J.: "**What Makes Inter-Agency Coordination Work?** Insights from the Literature and Two Case Studies", IDB, 2004.

### **1.1.3. Dimensão política da mudança**

A literatura especializada tem enfatizado, também, a dimensão política do processo de implementação de plataformas<sup>9</sup>, freqüentemente relegada a um segundo plano ou superdimensionada. Viabilizar políticas públicas, programas e projetos de desenvolvimento regional e local exige uma perspectiva realista e positiva e não negativa ou utópica. A estratégia tecnocrática de se eliminar ou insular a política pública - e a mudança organizacional realizada para viabilizar uma dada intervenção - do jogo político mais amplo tem efetivamente se mostrado irrealista e pouco democrática. Irrealista porque toda ação ou intervenção governamental através de programas e projetos é constitutivamente política: ela distribui custos e benefícios, utiliza recursos coletivos e é formulada por autoridades públicas. Por outro lado, a estratégia de insulamento pressupõe que as burocracias governamentais são desinteressadas e racionais, portanto portadoras do interesse coletivo, enquanto que o jogo político seria caracterizado por particularismos e corporativismo. Essa estratégia também parece pouco democrática porque restringe a participação, a informação e o controle social.

Ao se reconhecer o jogo político como essencial à vida democrática e fundamental para o controle social da ação do governo, várias contribuições têm enfatizado a importância de se incorporar os *stakeholders* - grupos envolvidos pelas políticas e nela interessados - ao processo de formulação e implementação de políticas programas e projetos. Nesse sentido, tem-se revelado fundamental os mecanismos de *ownership* da política por setores estratégicos e que lhes dêem sustentação política e legitimidade<sup>10</sup>. O desenho estratégico das políticas, programas e projetos e de plataformas gerenciais para auxiliar sua implementação deve incluir, prioritariamente, a identificação dos atores que dão sustentação à política e a construção de mecanismos de concertação e negociação entre eles. Sem tais atores, intervenções - distributivas ou redistributivas - e plataformas de implementação, como as envolvidas em programas e projetos de desenvolvimento sócio-econômico regional e local, tendem a se sustentar apenas na adesão fortuita e muitas vezes oportunista de setores das burocracias especializadas e de grupos privados ou comunitários de interesse, o que lhes confere pouca legitimidade social e baixa sustentabilidade.

---

9 Vide entre outros, Silva, P.L.B. (coordenador) – Desenho e Implantação de Estratégia de Avaliação dos Programas Sociais Prioritários do Governo Federal Brasileiro, Relatório Final, NEPP/UNICAMP, 1999.

10 Sabatier foi um dos autores que introduziu a nova linguagem da política pública, onde são centrais os conceitos de *advocacy coalitions* e *stakeholders*. Sabatier, Paul "Top down and bottom up approaches to implementation research, *Journal of Public Policy*, no. 6, 1986.



#### **1.1.4. Dimensão da inovação organizacional**

Já foi destacado neste trabalho que a estrutura do setor público brasileiro, marcada por uma profunda tradição setorial, é limitada por um arcabouço jurídico-legal e administrativo que ao sancionar a divisão do território em municípios - ente federado que abrange situações locais profundamente heterogêneas – contribui para acentuar antagonismos, a ausência de cooperação e a fragmentação de iniciativas.

Nas estruturas organizacionais vigentes nesse contexto, denominado aqui de tradicional, predominam a concentração e centralização do poder decisório na administração estadual e nas prefeituras com maiores recursos. Acaba ficando sancionada uma cultura organizacional onde a concentração e centralização do processo decisório aparece, para a maioria dos governadores e prefeitos, como a única forma de se obter resultados e conseguir implantar seus planos de governo. Não obstante, a análise de um expressivo conjunto de iniciativas bem sucedidas foi deixando evidente que a utilização da estrutura convencional do setor público (entendida, *a priori*, como obstáculo insuperável), não é, em si e de per se, fator obstaculizador do sucesso das iniciativas governamentais em geral, e em especial as de desenvolvimento regional.

Como se verá adiante, esses óbices formais empiricamente tidos como decorrentes da personalidade jurídica de direito público de que são dotados os agentes, em verdade, atrelam-se à natureza pública dos recursos que custeiam os investimentos, e são transferidas junto com o financiamento, independente da personalidade jurídica dos destinatários dos recursos.

As ferramentas existentes de transferência de recursos públicos, então, mesmo quando utilizadas para financiar entes privados, mantém integralmente essas condicionantes (regras de licitação, mecanismos de controle, restrições orçamentárias), a menos que tais implementadores prestem diretamente os serviços buscados, sem necessidade de terceirização.

Exemplificando: um consórcio de municípios que receba recursos públicos para a compra de medicamentos terá que processar essa compra de acordo com as mesmas normas de licitação que seriam aplicáveis a cada um dos municípios e, como complicador adicional, ainda teria que prestar contas dos recursos recebidos a cada um dos municípios participantes do consórcio.

Se isso é fato, o que haveria de realmente inovador nessa alternativa, que traz evidentes benefícios de economia e eficiência?

A resposta, por mais simplória que pareça, vem da agregação de esforços, a partir da identificação de um ponto de convergência das vontades de diversos atores, no caso público (prefeituras) e privado (o consórcio enquanto uma sociedade civil sem fins lucrativos), cada qual disponibilizando os meios de que dispõe, propiciando, por um lado, o aumento do poder de barganha e, por outro, a criação **pactuada** de **estrutura especializada** para efetivar as compras, ao largo do ambiente normal da administração pública.

Logo, é de se concluir que, mesmo na estrutura tradicional da administração pública, é possível criar um *ambiente favorável e especializado* para obter os mesmos resultados, desde que se identifique um ou mais pontos de convergência de vontades e se permita a pactuação<sup>11</sup>.

Em outras palavras, a estrutura administrativa tradicional – aparente obstáculo insuperável *a priori* -, não é descartada neste trabalho por representar opção viável de arranjo, desde que essa estrutura consiga criar os pontos de convergência necessários para “alavancar” o processo de **implementação pactuada** das ações planejadas.

Por outro lado, há experiências bem sucedidas de desenvolvimento regional correlacionadas com a criação e sustentabilidade de bases institucionais e organizacionais não convencionais e inovadoras nas quais se fortalecem e modernizam capacidades setoriais, dos governos locais mais frágeis do ponto de vista institucional ou socioeconômico e das organizações de defesa de interesses empresariais, dos trabalhadores, da comunidade, também, de âmbito local e regional.

Face às experiências bem sucedidas que utilizam tanto estruturas tradicionais quanto inovadoras, começa a existir um relativo consenso entre especialistas em modernização da Administração Pública de que criar formas de aprendizado institucional para se lidar corretamente com os chamados “elos críticos da implementação” é tão importante quanto buscar formas e estruturas inovadoras organizacionalmente. Estas últimas, não podem ser confundidas, per se, como condições necessárias e suficientes para a melhoria da

---

11 Na literatura especializada, esses pontos nodais - que exigem a tomada de decisões destinadas a criar a convergência dos interesses de atores públicos e privados para viabilizar políticas, programas e projetos – são denominados “elos críticos” da implementação das políticas públicas. A criação de situações, onde se obtém uma adequada convergência, determina a propulsão da política, programa ou projeto na direção dos resultados negociados por seus gestores. Obstaculiza-se ou paralisa-se a implementação quando não se consegue essa mesma convergência. Cf. Silva, P.L.B. & Costa, N. – Avaliação de Programas Públicos: reflexões sobre a experiência brasileira, IPEA, Brasília, 2002.

capacidade de gestão<sup>12</sup>. Se utilizadas fora de um contexto favorável, podem não produzir, por si mesmas, os resultados esperados.

### **1.1.5. Atributos conceituais básicos de uma plataforma de gestão para o desenvolvimento regional**

Teoricamente uma plataforma de gestão para apoiar a implementação de projetos de desenvolvimento regional deverá, em última análise, ser uma organização que viabilize a criação de um ambiente favorável à **constituição de uma rede de atores** (*stakeholders* públicos - estaduais e municipais-, e privados – prestadores e destinatários dos serviços além da sociedade civil, em geral) com ação local ou regional. A partir dessa rede será possível identificar “pontos nodais” ou “**elos críticos**”, assim entendidos como momentos do processo decisório onde existe a necessidade de ser criada uma convergência de interesses locais, regionais e setoriais, apoiados gerencialmente pela plataforma. Para cada “elo crítico”, será pactuada a disponibilização, dentro das possibilidades reais de cada ator, dos meios necessários à implementação das atividades consensualmente eleitas como prioritárias e definidas as tarefas operacionais a serem cumpridas pela plataforma.

Parece ser estratégico que as iniciativas para o desenvolvimento de plataformas de gestão do desenvolvimento regional combinem a articulação dos três níveis de governo e dos interesses sociais organizados, com papel predominante e indutor do Governo estadual.

Esse parece ser o *loci* institucional mais adequado ao gerenciamento da maior parte das iniciativas de desenvolvimento regional no Brasil, como será examinado nos estudos de caso realizados.

## **1.2. Estratégia de Investigação**

Partindo da base conceitual acima sintetizada, procurou-se examinar casos brasileiros relevantes de transformação institucional que pretenderam criar sinergia entre as ações governamentais, empresariais e societais na busca do desenvolvimento sócio-econômico regional através de um processo constante, porém efetivo, de negociação e de tomada de decisões de forma desconcentrada e descentralizada.

---

12 Vide a proposta de governo matricial desenvolvida, de forma exemplar, em Marini, C. & Martins, H.: “Um Governo matricial – estruturas em rede para geração de resultados do desenvolvimento”, Brasília, mimeo, 2004.

Espera-se com este trabalho sistematizar as alternativas de arranjo organizacional que incentivaram a busca de um alinhamento e coerência das intervenções previstas, avaliando sua natureza, alcance e limites.

## **2. ESTUDOS DE CASO**

### **2.1. Antecedentes**

No âmbito deste trabalho foram diversas intervenções nos estados de Minas Gerais<sup>13</sup>, São Paulo<sup>14</sup>, Santa Catarina<sup>15</sup>, Maranhão<sup>16</sup>, Paraíba<sup>17,19</sup> e no próprio Governo do Amazonas<sup>18</sup>.

Várias dessas experiências são apontadas pela literatura especializada como tentativas de se construir plataformas de gestão eficientes, eficazes e efetivas para viabilizar o desenvolvimento regional. A investigação foi estruturada a partir de ferramenta que buscou propiciar a abordagem e o entendimento dos seguintes aspectos de cada experiência, para sua posterior comparação:

#### **I. Contexto Político-institucional e estratégico:**

- Cada caso é situado no quadro mais geral de opções de políticas de desenvolvimento regional do Estado e de melhoria das articulações entre a ação estadual, dos municípios, dos empresários e da comunidade.

#### **II. Existência de planos estratégicos e eixos de intervenção claros a orientar as intervenções.**

#### **III. Mecanismos legais utilizados na implementação das ações, programas e políticas:**

- Identificação do quadro normativo.
- Identificação do arcabouço regulatório existente.

---

13 Projeto Jaiba; Choque de Gestão de Minas Gerais; e experiência de desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais, liderada pelo IDENE (Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais).

14 Organizações Sociais na Área de Saúde; e Consórcio Inter-municipal do Grande ABC.

15 Experiência de descentralização do desenvolvimento regional, liderada pela Secretaria de Desenvolvimento Regional; e CICERUS (Programa de Modernização e Fortalecimento da Gestão do Estado).

16 NEPE (Núcleo de Projetos Especiais), na Secretaria de Planejamento, encarregada da implementação do Projeto de Combate à Pobreza Rural (4252-BR).

17 COOPERAR, sob a Secretaria de Planejamento do Governo do Estado, em especial o apoio à criação e funcionamento dos Conselhos do PCPR (4251-BR).

18 PROSAMIN, atualmente em negociação com o BID, mas cuja estrutura já foi objeto de regulamentação.

IV. Arranjos organizacionais utilizados:

- Formas de relacionamento entre o nível central e estratégico dos governos estaduais e as plataformas organizacionais utilizadas em cada caso: vinculação administrativa; graus de autonomia formal; formas de supervisão e controle etc.
- Formas de incorporação de interesses municipais e societários e identificação dos mecanismos colegiados de articulação existentes.

V. Formas de Organização interna de cada plataforma estudada:

- Direção executiva.
- Recrutamento e seleção de RH
- Incentivos pró desempenho e resultados.
- Estrutura organizacional e sistemas de gestão.
- Logística.
- Financiamento
- Mecanismos de gasto e custos de operação.
- Mecanismos de avaliação e controle de resultados.
- Mecanismos de prestação de contas.
- Identificação de metas e de resultados efetivamente alcançados.

VI. Lições aprendidas a partir do caso:

- Pontos fortes
- Pontos fracos

VII. Condições de reprodutibilidade para o Projeto AM

- Principais potencialidades.
- Principais dificuldades.

VIII. Identificação de avaliações já realizadas, quando for o caso.

IX. Fontes documentais e bibliográficas, quando for o caso.

## 2.2. Resumo dos Casos Estudados

Em seu conjunto, os casos estudados não autorizam a conclusão de que já se tenha conseguido uma solução, organizacional e gerencial, definitiva para auxiliar a superação da:

- desarticulação inter e intra setorial;
- baixa cooperação entre níveis de governo;
- ausência de coordenação entre as iniciativas de instâncias governamentais e societais, tanto empresariais quanto comunitárias.

As experiências estudadas, entretanto, permitem constatar um avanço real na construção de procedimentos e práticas que fornecem lições para a definição de arranjos organizacionais e de gestão mais eficientes e efetivos na implementação de programas e projetos que envolvam intervenções relativamente complexas para o desenvolvimento regional.

Esses casos podem ser resumidos, analiticamente, no seguinte quadro:

Resumo Casos	Escopo da Intervenção	Principais Níveis de Governo Envolvidos	Principais Setores Envolvidos	Marco Jurídico-Institucional	Ferramentas de Pactuação	Fontes de Custeio
SEDVAN e IDENE (MG)	Implementação de ações e projetos que articulem níveis de governo, setores e sociedade organizada	Governos Federal, Estadual e Prefeituras	Economia Solidária; Educação de Jovens e Adultos; Inclusão Digital; Crédito Fundiário; Complementação Alimentar; Saúde Bucal.	Marco da Administração Direta via convênios para parcerias com o setor público, entidades patronais e ONGs	Convênios	1.Orçamento do Estado 2.Recursos do Governo Federal para Projetos Específicos 3.Recursos Entidades Patronais
Cons. S.J. da Boa Vista – CONDERG (SP)	Administração de Hospital e prestação de serviços para 16 municípios	Governos Federal, Estadual e Prefeituras	Saúde (prestação de serviços hospitalares)	Associação Civil sem Fins Lucrativos formada entre entes público	Termos de Adesão e Convênios	1. Contribuição Municipal 2. Convênio SUS 3. Convênio SES/SP 4. Doações
Consórcio Paraná Saúde	Aquisição centralizada de medicamentos para otimização de recursos financeiros do SUS para todos os municípios do Paraná através de uma organização especializada.	Governo Estadual e Prefeituras	Assistência farmacêutica básica	Associação Civil sem Fins Lucrativos formada pelos Gestores do SUS no território do Paraná	Requerimento de Adesão e Convênios	1. Anualidade (1,5% do valor anual dos recursos federais e estaduais); 2. Repasses da Sec.Saúde Estadual e Municipais; 3. Multas a fornecedores por atraso.

Resumo Casos	Escopo da Intervenção	Principais Níveis de Governo Envolvidos	Principais Setores Envolvidos	Marco Jurídico-Institucional	Ferramentas de Pactuação	Fontes de Custeio
Câmara do Grande ABC e Agência Des. Econômico (SP)	Desenvolvimento sócio-econômico da região do Grande ABC	1. Governo Estadual, 2. Poder Legislativo Estadual e Federal, 3. Prefeituras	TODOS	1. Decreto do Governador (Câmara) 2. Marco das ONGs (Agência)	Convênios e Contratos	1. Contribuição dos Municípios participantes do Com'sorcio do Grande ABC e entidades patronais e de empresas; 2. Convênios e contratos para projetos específicos
Regionalização (SC)	Desenvolvimento Econômico Regional descentralizado de Santa Catarina	Governo Estadual e prefeituras	Desenvolvimento Agroindustrial, rural e pesqueiro; Geração de emprego e renda; habitação popular, infraurbana,; saneamento básico; saúde; educação; cultura; esporte e turismo; infra pública	Marco Legal da Administração Direta estadual (lei complementar de organização do setor público)	Convênios	1. Orçamento Estadual 2. Convênios com Gov. Federal e PNUD 3. Contrapartida dos municípios para ações de interesse comum.
Governo Matricial (SE)	Adequação do Estado e seus órgãos com vistas ao Ajuste Fiscal	Governo do Estado	TODOS	LRF; Decretos; Portarias;	Não há pactuação.	Orçamento do Estado
Projeto Cooperar (PB)	Implementação de Atividades Incluídas no Projeto de Combate à Pobreza Rural	Governo do Estado Prefeituras	Saneamento Educação Extensão Rural Eletricidade Estradas Geração de emprego e renda	Marco legal e institucional do PCPR	Convênios	Orçamento do Estado Contrapartida Municipal Contrapartida dos beneficiários
SISAR (CE)	Implementação de Modelo Gerencial Alternativo para operação de pequenos sistemas de abastecimento de água	Governo do Estado Prefeituras Companhia Estadual de Saneamento	Saneamento	Os municípios, (concedentes) e a empresa estadual de saneamento pactuam a operação dos sistemas pelas associações de usuários.	Convênios	Orçamento do Estado; Contrapartida Municipal; Recursos da Empresa Estadual de Saneamento.

### 2.2.1. Execução vs. Planejamento

Dos casos estudados, as experiências do CONDERG (SP), Paraná Saúde, do Projeto Cooperar (PB) e do SISAR(CE) têm claro foco na execução, com prestação de supervisão e assistência técnica diretamente aos beneficiários, embora também assumam função de planejamento. Os demais casos têm foco quase que exclusivo no planejamento regional e no trabalho de articulação, embora na experiência de Santa Catarina já existam atividades

de execução, especialmente, no campo da infra-estrutura. No caso deste estado, existe o propósito de se transferir para as unidades regionais o comando da implementação das demais ações setoriais, excetuando-se as de finanças e aquelas afetas ao funcionamento do Gabinete do Governador. As Secretarias setoriais passariam a ser órgãos normativos, de planejamento e avaliação das suas áreas de abrangência (saúde, educação, segurança pública etc).

### **2.2.2. Estruturas Inovadoras vs. Estruturas Convencionais da Administração Pública**

As experiências estudadas demonstram a adoção de alternativas institucionais e organizacionais convencionais e não convencionais. Podem vir ou não, acompanhadas de uma reforma administrativa em sentido estrito. No que diz respeito à estrutura organizacional adotada, observa-se que:

- a) utilizam a forma consorcial: Consórcio de Desenvolvimento da Região de S.J. da Boa Vista e Paraná Saúde;
- b) adotam uma figura sem personalidade jurídica própria, associada a uma ONG: Câmara do Grande ABC e Agência de Desenvolvimento Econômico (SP);
- c) mantêm a estrutura convencional da administração direta, mas apostando em uma profunda reforma administrativa: Desenvolvimento Regional do Norte e Nordeste de Minas Gerais, Regionalização do Desenvolvimento (SC), e Governo Matricial (SE); e
- d) utilizam a estrutura convencional da administração, implementando uma mudança de ambiente, sem necessidade de reforma administrativa radical: COOPERAR (PB) e SISAR (CE).

### **2.2.3. Participação Comunitária**

A maior parte das plataformas estudadas envolve, em algum grau, estruturas colegiadas com participação comunitária como instância de consulta, priorização de atividades e ações ou ainda de validação de decisões. Essas estruturas são sempre formalmente incorporadas às plataformas. A exceção é o Governo Matricial de Sergipe e a do Paraná Saúde que é um consórcio intergestores do SUS no estado.

### **2.2.4. Formas Consorciais ou Associativas**

As experiências de S.J. da Boa Vista, Paraná Saúde e Câmara do Grande ABC/ADE (SP), adotam o formato de consórcio puro nos dois primeiros casos, e de fórum de discussão associado a um consórcio e a uma ONG. Constituem, assim estruturas organizacionais



separadas e relativamente independentes das instâncias governamentais nelas representadas.

### **2.2.5. Multiplicidade de Setores**

Das experiências examinadas, os casos de S. J. da Boa Vista (SP)<sup>19</sup>, Paraná Saúde e do SISAR (CE) restringem-se ao âmbito de um setor específico (atenção à saúde, medicamento e saneamento respectivamente), todas as demais sendo multi-setoriais.

### **2.2.6. Financiamento Público e Privado**

À exceção da experiência de Sergipe, as plataformas analisadas envolvem a busca de recursos privados para o financiamento das atividades gerenciadas, visando a constituição de um *mix* de recursos que amplie a capacidade de intervenção. Nota-se, entretanto, que recursos típicos ou exclusivamente privados são obtidos de forma pouco freqüente destinando-se, em geral, à complementação dos recursos obtidos do Governo Federal, do SEBRAE e de bancos como o BIRD e BID. Recursos privados destinam-se quase sempre para a ampliação de atividades iniciadas com recursos integralmente públicos, municipais ou estaduais, ou das outras fontes de financiamento citadas.

### **2.2.7. Responsabilidade pela indução do processo de desenvolvimento regional**

Nos casos de MG, SC, PR, CE e SE, nota-se que a responsabilidade de induzir o processo de mudança em curso cabe, predominantemente, ao Governo Estadual que se constitui no mobilizador da participação municipal, empresarial e comunitária. Nos demais casos, a despeito de existir a participação estadual, ela é compartilhada com iniciativas das prefeituras ou ainda da sociedade organizada (Grande ABC, por exemplo).

## **2.3. Análise Comparativa dos Casos Estudados**

Feitas essas observações preliminares, os casos estudados podem ser apresentados de

---

19 O CONDERG (SP) atua minoritariamente na conservação de estradas, mas seu ponto forte é a área de saúde. Na sua origem atuou na área de informática. Para maiores detalhes vide descrição da experiência, em anexo.

acordo com a seguinte matriz, a partir do enfoque dos principais aspectos de interesse ao presente estudo:

Casos / Aspectos	SEDVAN e IDENE (MG)	Cons. S.J. da Boa Vista (SP)	Cons. Paraná Saúde (PR)	Câmara do Grande ABC e ADE (SP)	Descentralização (SC)	Governo Matricial (SE)	Projeto Cooperar (PB)	SISAR (CE)
Formas Consorciais ou Associativas	√	√	√	√	√		√	√
Estrutura Convencional (Adm. Pública)	√				√	√	√	√
Envolve Participação Comunitária	√				√		√	√
Diferentes Níveis de Governo	√	√	√	√	√		√	
Foco na execução		√	√		√		√	√
Foco no planejamento	√	√	√	√	√	√		
Atividades Mono Setoriais		√	√					√
Atividades Multi Setoriais	√			√	√	√	√	
Financiamento Público e Privado	√	√		√	√		√	√
Poder de Indução	Estadual e da Sociedade Organizada	Municipal com participação estadual	Estadual	Municipal, da Sociedade Organizada e do Governo Estadual	Estadual com participação municipal	Estadual	Estadual com adesão municipal e comunitária	Estadual com adesão comunitária

#### 2.4. Consolidação das Lições Aprendidas

O quadro a seguir apresenta uma síntese das lições aprendidas com o estudo de casos, sob a forma de uma comparação das respectivas especificidades, seus aspectos positivos e negativos, possibilitando (i) o mapeamento das dificuldades previsíveis e soluções identificadas, e (ii) derivação dos aspectos positivos de cada caso para outras experiências:

### 2.4.1. Análise Comparativa das Lições Aprendidas

2.3.1. ANÁLISE COMPARATIVA DAS LIÇÕES APRENDIDAS A PARTIR DO ESTUDO DE CASOS			
Fatores	Dificuldades		Aspectos Positivos
	Aspectos Negativos	Soluções Identificadas	
Fatores contextuais com influência na implementação dos casos estudados sob o enfoque da relação político-institucional entre estado e municípios.	<p>Muitas vezes existem diferenças político-partidárias importantes entre os prefeitos e os governadores. Estas podem se constituir em obstáculo para ações concertadas.</p> <p>Ação fragmentada de deputados estaduais e federais) que, em última análise, atuam intermediando parte das relações entre o estado e os municípios nas suas bases eleitorais.</p>	<p>As demandas devem ser canalizadas através de uma instância de direção técnico-política do projeto próxima ao Governador, compatibilizando as demandas político-partidárias com as prioridades técnicas.</p> <p>Nos casos do Ceará e Paraíba, essa atividade de direção técnico-política é exercida no chamado núcleo duro do governo (secretaria de governo, casa civil ou gabinete do governador), e no de Sergipe no CRAF (Conselho de Secretários para implementar o ajuste fiscal) que, concluídos os trâmites técnicos, mapeia os interesses envolvidos, soluciona conflitos e autoriza, em última instância, a implementação das atividades previstas (assinatura de convênios, liberação de licitações etc.). No caso de MG, é realizada via uma Secretaria Extraordinária ocupada por um político assessorado por um técnico no comando da autarquia que implementa iniciativas. Desenho semelhante é adotado em Santa Catarina e em maior escala com a criação de Secretários de Desenvolvimento Regional para todas as regiões do estado.</p>	<p>À medida que o projeto apresente resultados, incorporando demandas político-partidárias, compatibilizando-as com critérios técnicos de intervenção e submetendo-as à validação dos interesses municipais e comunitários, cria-se uma rede de suporte ao próprio projeto, representando maior sustentação do mesmo junto ao próprio Governador.</p> <p>No caso da experiência de Sergipe, a solução foi uma centralização total da decisão.</p> <p>No caso de Santa Catarina, a solução em implementação é inversa: descentralização gradual em todos os níveis, com a criação de sub-secretarias quase que plenipotenciárias para decidir questões regionais, assessorados tecnicamente, com compatibilização setorial simultânea e forte apoio direto do Governador.</p> <p>Em Minas Gerais, a solução oscila. Determinadas decisões são tomadas de forma centralizada e posteriormente negociadas regionalmente. Outras são decididas de forma descentralizada e compatibilizadas setorialmente no âmbito da coordenação política do Governo estadual, a posteriori.</p>
Fatores contextuais com influência na implementação dos casos estudados sob o enfoque dos marcos <b>regulatório e legal</b> .	(i) Do ponto de vista do <b>marco regulatório setorial</b> , e pensando nos casos de serviços de abastecimento de água e esgoto, atenção básica à saúde e ensino fundamental, a competência originária dos municípios dificulta arranjos que extrapolem os limites territoriais, tornando mais complexa	A pactuação (quer sob a forma de convênios ou acordos associativos) é a solução apontada pelos casos da Paraíba, Ceará Paraná e São Paulo (consórcios para a compra de medicamentos e para a prestação de serviços hospitalares, respectivamente).	Essa repartição de competências pode ter o aspecto positivo de forçar o governo central a negociar com as municipalidades, processo do qual pode advir a “compra” do projeto pelas municipalidades e a maior eficácia de uma instância de negociação. Se essa negociação envolver lideranças comunitárias e associativas tende a aumentar a centralidade dessa instância e a sua eficácia na obtenção de um processo de

2.3.1. ANÁLISE COMPARATIVA DAS LIÇÕES APRENDIDAS A PARTIR DO ESTUDO DE CASOS			
Fatores	Dificuldades		Aspectos Positivos
	Aspectos Negativos	Soluções Identificadas	
	a implementação de arranjos alternativos.	No caso de Santa Catarina, a re-estruturação desconcentrada de governo torna ainda mais explícita essa necessidade de pactuação, que se dá no nível dos conselhos de desenvolvimento regional e na formulação de um plano regional de desenvolvimento para cada uma das regiões do estado, refletido no orçamento anual e no plurianual após ajustes e negociações.	convergência de iniciativas.
	(ii) Do ponto de vista do <b>marco legal</b> , falta regulamentação específica que de suporte à consolidação de novas formas. Por exemplo, a idéia de <i>consórcio municipal</i> , no fundo, tem que ser concretizada sob uma das formas tradicionais existentes em direito privado ou, alternativamente, e seus integrantes acabam por ter que recorrer ao modelo tradicional de cooperação mediante convênios.	Adaptação de ferramentas e formatos tradicionais do ponto de vista do marco legal, tais como convênios com disposições adaptadas a respeito de prestação de contas e liberação de parcelas, mantendo-se a supervisão no nível regional da plataforma e a execução na sua base, muitas vezes pela própria sociedade civil, estabelecendo mecanismos menos formais de parceria.	A inexistência de ferramental jurídico-legal alternativo, entretanto, induz a uma busca de mais eficiência no uso das ferramentas tradicionais de repasse, aplicação de recursos e prestação de contas, inclusive com a participação de entidades não públicas como executores de diversas das atividades priorizadas.  Uma importante observação a ser feita é que se espera que as PPPs, uma vez regulamentadas, possam propiciar mecanismos e ferramentas legais mais adequadas ao funcionamento de plataformas como a que se pretende implantar no Amazonas.
Conflito entre o enfoque setorial e o enfoque regional.	O planejamento dos órgãos setoriais (saneamento, eletrificação, transportes, saúde e educação) não necessariamente consideram uns aos outros e nem os aspectos relacionados ao desenvolvimento regional integrado.  Dessa forma, seus planos de expansão de atendimento e de prestação de serviços muitas vezes conflitam ou se tornam rebarbativos com iniciativas de enfoque regional.	No caso da Paraíba, a compatibilização entre o planejamento com enfoque regional e o planejamento setorial é feita através da gerência do projeto que: (i) busca o apoio técnico dos órgãos setoriais para elaborar e aprovar os projetos de desenvolvimento local; e (ii) vinculam o pagamento das últimas parcelas de cada projeto à efetiva ligação, autorização ou licenciamento de competência desses órgãos setoriais.  No caso de Santa Catarina, os órgãos setoriais também passaram por um	O caso SISAR aponta uma interessante situação em que o interesse local (municipal) ajuda na solução de um problema setorial: a participação do município e da comunidade propiciam uma solução de baixo custo à concessionária de água para atender sistemas não rentáveis, que, uma vez prontos e ligados, são entregues à operação da comunidade, ficando à concessionária apenas o ônus de prover assistência técnica e apoio mediante a agregação de compras de itens que se beneficiam quando adquiridos em escala. No caso do Grande ABC já existia uma delimitação regional bastante consolidada, assim como no Norte e Nordeste de Minas Gerais. Isso mostra que a adoção de critérios de regionalização que

2.3.1. ANÁLISE COMPARATIVA DAS LIÇÕES APRENDIDAS A PARTIR DO ESTUDO DE CASOS			
Fatores	Dificuldades		Aspectos Positivos
	Aspectos Negativos	Soluções Identificadas	
		processo de mudança onde todas as áreas passaram a adotar o mesmo critério de regionalização. Procurou-se, assim, que o planejamento dos órgãos setoriais considere as especificidades regionais segundo um único padrão..	formalizem práticas consolidadas, hábitos de deslocamento já utilizados, valores culturais da população da região, tendem a ser mais efetivos. No caso do CONDERG, a existência de uma carência comum reconhecida pelos municípios e pelo governo estadual, associada à liderança de um prefeito, viabilizou a solução de compartilhamento dos serviços.
Conflito entre arranjos organizacionais (público vs. privado, funcionalidade vs. representatividade)	Em geral, as estruturas montadas sob arranjo de entidades da administração direta tendem a ter processos mais morosos. Por outro lado, ao mesmo tempo em que estruturas montadas em base de entidades de direito privado podem emprestar mais agilidade aos processos, têm uma legitimação mais difícil e, ao contrário do que se poderia imaginar em princípio, maiores dificuldades para receber orçamento público.	As experiências mais orientadas para escapar das formas de organização adotadas pela administração pública brasileira, em verdade, acabam precisando de financiamento por parte dos próprios órgãos públicos. Os convênios têm sido usados para esse financiamento, mas em virtude de sua natureza e regulamentação, transferem para as instituições, além dos recursos, a obrigatoriedade de observância de regras licitatórias, limitação de certos tipos de despesas e de prestação de contas. Os contratos, não exigem essa mesma processualística, mas só podem ser celebrados mediante procedimentos licitatórios tradicionais	Os casos estudados, de uma maneira geral, sinalizam para plataformas onde aparece com destaque um papel mais indutor, de mobilização da sociedade e demais <i>stakeholders</i> . Esse papel é <b>viabilizado mais através de uma competente estrutura de planejamento do que de execução</b> . Essa parece ser a solução mais exitosa, no que respeita a projetos de menor porte e maior presença dos interesses comunitários. Quanto a projetos de maior porte, também o caminho associativo se mostra com bastante força nas experiências estudadas, mas nesse caso sem a transferência da função execução, que permanece no nível do órgão setorial competente, embora diferentes possibilidades se mostrem viáveis, indo desde a contratação pela Administração Direta e transferência ao órgão setorial para operação, até a transferência do <i>funding</i> para execução integral pelo órgão setorial.  Em casos específicos, como a prestação de serviços de saúde ou a aquisição de medicamentos, a associação entre municípios mostra um caminho promissor. No primeiro caso por resolver um problema comum, atraindo inclusive novos parceiros como as Universidades e viabilizando o aporte de recursos humanos qualificados até então não existentes. No segundo caso por possibilitar a multiplicação do poder de barganha das compras em escala, ao mesmo tempo em que se afasta das instâncias tradicionais de compras governamentais. Nesse sentido, despontam dois caminhos alternativos: (i) a criação

2.3.1. ANÁLISE COMPARATIVA DAS LIÇÕES APRENDIDAS A PARTIR DO ESTUDO DE CASOS			
Fatores	Dificuldades		Aspectos Positivos
	Aspectos Negativos	Soluções Identificadas	
			de uma entidade consorcial ou cooperativa de natureza associativa para adquirir em nome dos seus membros; ou (ii) a reestruturação das instâncias tradicionais de compra, a partir do enfoque da demanda, com controle intensivo dos usuários.
Estrutura gerencial: funções e atividades assumidas pela plataforma estudada vs. as que permanecem nas instâncias administrativas tradicionais.	<p>Possibilidade de existência de conflitos e superposições de iniciativas, entre as instâncias setoriais e a plataforma, se o planejamento das intervenções não for bem realizado, com objetivos e metas claras e uma adequada divisão de responsabilidades.</p> <p>Como se trata de uma cultura organizacional pouco comum, nas situações de intervenção mais complexas, a direção técnico-política do projeto é muito exigida bem como a intervenção coerente e direta do Governador arbitrando conflitos e indicando sempre uma mesma linha lógica de raciocínio.</p>	<p>O COOPERAR da Paraíba aponta uma solução interessante, regionalizando o apoio às comunidades com relativa autonomia, inclusive para sugerir soluções típicas de “project financing” (aporte de recursos financeiros, humanos e materiais do município e da própria comunidade para viabilizar novas fases, expansões ou mesmo a manutenção de sistemas implantados). Por outro lado, a execução dos projetos, propriamente ditos, é feita pelas associações comunitárias, com forte apoio do Projeto, reduzindo drasticamente o aparato burocrático necessário à implementação.</p> <p>A experiência do IDENE em Minas Gerais e de algumas regiões de Santa Catarina mostram a capacidade de gerar sinergias, quando ocorre uma ação técnica e política bem planejada e que aponte para resultados concretos que demonstrem a melhoria obtida através desse novo formato de intervenção.</p> <p>No caso do CONDERG (SP), a melhoria clara do atendimento, expressa na quantidade e na qualidade dos serviços de saúde, é o maior determinante para a adesão dos municípios, da Secretaria Estadual de Saúde e do Ministério da Saúde, ao projeto de consorciamento.</p>	<p>As plataformas com melhor performance exercem as atividades inerentes ao fortalecimento institucional, mobilização e indução da participação de municípios, comunidades, sociedade civil em geral e órgãos setoriais, mantendo a condução do planejamento e dos procedimentos burocráticos, além de executar, diretamente ou mediante contratações de indivíduos, empresas especializadas ou ainda através de instrumentos de cooperação técnica, a supervisão, em sentido estrito.</p> <p>Uma lição importante a ser tirada, por exemplo, dos casos da Paraíba e do Ceará, é que a manutenção das funções típicas de estado nos órgãos da burocracia tradicional (apoio jurídico, orçamentário etc.) tem um efeito positivo sobre a governança do projeto, possivelmente porque reduz o risco de conflitos decorrentes de luta por poder. Nesses exemplos, a habilidade dos dirigentes e o apoio político pessoal do Governador possibilitam que a plataforma, além de viabilizar a interlocução entre os diversos órgãos setoriais, tenha uma legitimidade – quando for ser interna à estrutura de governo - para exercer pressão sobre a burocracia setorial, obtendo agilidade no trâmite de processos. Os casos de regiões com desempenho mais positivo, em Santa Catarina, também evidenciam essas mesmas características.</p>

2.3.1. ANÁLISE COMPARATIVA DAS LIÇÕES APRENDIDAS A PARTIR DO ESTUDO DE CASOS			
Fatores	Dificuldades		Aspectos Positivos
	Aspectos Negativos	Soluções Identificadas	
		O mesmo ocorre no caso do Paraná com a obtenção de melhores preços na aquisição, melhor sistema de distribuição de medicamentos, bem como maior adaptabilidade às necessidades de cada município..	
Participação das comunidades e atração de investidores privados	<p>Não é uma decorrência automática da implantação de qualquer tipo de plataforma. A existência de espaços institucionais para a participação, não garante que essa ocorra na intensidade e com a qualidade necessária para auxiliar na viabilização e sustentabilidade do projeto. Trata-se de um processo com resultados graduais e que dependerão dos resultados positivos das iniciativas associados à valorização real da participação.</p> <p>Os investimentos privados costumam ser difíceis de viabilizar sem uma clara sinalização da quantidade e regularidade do aporte do setor público em áreas que podem beneficiar, direta ou indiretamente, o investimento privado.</p>	<p>A Câmara do Grande ABC e a Agência de Desenvolvimento são os exemplos mais acabados de uma experiência com graus de sucesso considerados exemplares em ambos os aspectos.</p> <p>Nos demais casos se consegue a participação de forma mais irregular e garantir sua continuidade depende quase sempre da existência de problemas e dificuldades que mobilizem a comunidade. A presença indutora do Poder Público, estadual ou municipal, à exceção do ABC, tem sido central tanto para canalizar a participação das comunidades quanto atrair os investimentos privados.</p>	<p>Trata-se de consolidar um espaço institucional de consulta, que não seja percebido como mero ratificador de decisões tomadas em outras instâncias. Reservar a esse espaço o papel de consulta e de priorização de atividades de seu peculiar interesse é o caminho mais utilizado. Ainda assim, é um processo lento de construção difícil.</p> <p>A participação do setor privado torna-se mais viável, quando existe clareza sobre as regras de participação, níveis de rentabilidade viáveis, nível e regularidade do suporte governamental e cronogramas viáveis de implantação.</p>

### **2.4.2. Lições Aprendidas**

As experiências estudadas indicam que:

- a) o sucesso de qualquer iniciativa a nível estadual dependerá, preliminarmente, de decisão e empenho pessoais do Governador do Estado, no sentido de adotar o projeto (e a plataforma em que este estará baseado) como prioridade efetiva de governo;
- b) essas prioridades deverão ser publicamente assumidas. Mostra-se particularmente eficaz o anúncio do projeto de desenvolvimento regional a partir de suas dimensões estratégicas, contemplando a definição clara de ações estruturantes, e de como a plataforma de gestão regional auxiliará a sua implementação, articulando ações setoriais com outras secretarias, níveis de governo, organizações empresariais, associações empresariais e de trabalhadores, organizações comunitárias etc;
- c) independentemente da forma organizacional ou jurídica que venha a ter a plataforma, deve-se montar uma estrutura de direção, com as seguintes características básicas:
  - possuir vínculo político direto e explícito com o Governador a fim de possibilitar, na prática, a criação de mecanismos de arrefecimento de pressões e de condições para a realização adequada da direção técnico-política do projeto, além de manter o poder de indução sob o comando do Governo Estadual. Essa característica parece ser extremamente importante para regiões onde a ação municipal é pouco consistente e a organização comunitária muito rarefeita;
  - contar com servidores de reconhecida capacidade técnica e política, com bom trânsito entre os órgãos setoriais (executivos), com a sociedade civil organizada e instâncias locais de governo atuantes na região;
  - ser dotada de autonomia e capacidade de negociar prioridades com os órgãos setoriais executivos, incluindo a disponibilidade para aportar recursos complementares para viabilizar projetos setoriais eleitos como prioritários;
- d) são maiores as chances de sucesso se a plataforma incorporar, em instâncias de corte deliberativo ou consultivo, os diversos segmentos sociais que sejam julgados essenciais para a viabilização do processo de formulação e implementação de ações consideradas estratégicas ou táticas para o sucesso do projeto;
- e) a utilização de estruturas colegiadas para servir de *loci* institucional para negociação formal de acordos é a principal alternativa para consagrar o planejamento, definir prioridades estabelecer compromissos, incentivos e sanções legitimados e compartilhados pelos interessados no projeto;
- f) a utilização de órgãos colegiados para definição de prioridade na distribuição de recursos mostra-se particularmente eficaz quando existem: (i) preparação de informações e análises objetivas para agilizar a apresentação de resultados; (ii) metas de atendimento global, com definição de prioridades bem claras e pactuadas com a sociedade; e (iii)



- representação dos diversos segmentos sociais efetivamente relevantes para a implantação do projeto, selecionados a partir do mapeamento dos interesses locais, com preponderância da sociedade civil;
- g) a função de execução operacional dos componentes do projeto pode organizar-se utilizando diferentes ***possibilidades de arranjo organizacional e que incorporem modelos diferenciados de gestão***;
- h) no nível local, a plataforma gerencial deve apoiar, sempre que possível, a auto-gestão pelos executados e o princípio da sustentabilidade das iniciativas.

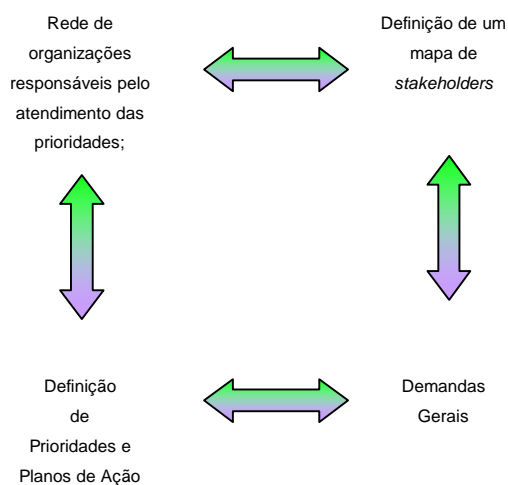
### **3. CONSTRUINDO UM NOVO MODELO DE PLATAFORMA DE GESTÃO PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

#### **3.1. Pressupostos do Modelo**

As perguntas centrais que orientaram a construção dos modelos de plataforma propostas neste trabalho, podem ser assim resumidas:

- Como auxiliar a implantação dos componentes setoriais do projeto, especialmente na viabilização de ações que se beneficiam de formas coordenadas, articuladas ou integradas intersetorialmente?
- Como conseguir o compartilhamento necessário e adequado da autoridade decisória e uma aceitável divisão de responsabilidades entre os agentes implementadores quando necessariamente a atuação e a implementação do Programa e de seus componentes setoriais ocorrerá através de uma rede heterogênea de agentes?
- Como viabilizar arranjos institucionais, entre governos, iniciativa privada e comunidade, mais efetivos e cooperativos?
- Para responder a essas questões a partir das experiências analisadas, optou-se, como pressuposto, pela adoção de plataformas organizacionais especializadas no apoio ao gerenciamento intensivo de “elos críticos” da implementação do projeto. Esses elos, são aqui entendidos como pontos de intersecção entre:
  - as ações estratégicas, vitais para o sucesso do projeto de desenvolvimento;
  - os mecanismos criados de coordenação, cooperação, articulação e integração de *stakeholders* para tornar possível a implementação dessas ações dentro de cada setor que o Projeto envolve ou de forma multisetorial.

A definição das ações, sua hierarquia em termos de prioridade e a escolha do tipo de mecanismo de coordenação, cooperação, articulação e integração de *stakeholders* irão emergir ou devem estar condicionados pelos resultados dos diagnósticos setoriais realizados no âmbito do Projeto. O mapa dos *stakeholders* e seus interesses em cada tipo de ação deve também emergir dos resultados dos diagnósticos sobre as organizações que necessariamente deverão estar envolvidas na implementação dos planos de ação contidos nesses mesmos diagnósticos.



As alternativas de plataformas, pensadas nesses termos, deverão caracterizar-se por:

- orientação para resultados;
- seletividade e priorização, segundo os resultados dos diagnósticos, para formulação dos próximos passos;
- arranjo organizacional que permita apoiar a implementação das ações prioritárias requeridas em cada um dos componentes prioritários do Projeto;
- viabilização de um ambiente gerencial adequado à negociação, contratualização, controle e avaliação de resultados; e
- viabilização de soluções comuns e que beneficiem todos os componentes do Projeto, sempre que possível, mediante a aplicação de ferramentas de gestão adequadas.

### **3.2. Condicionantes**

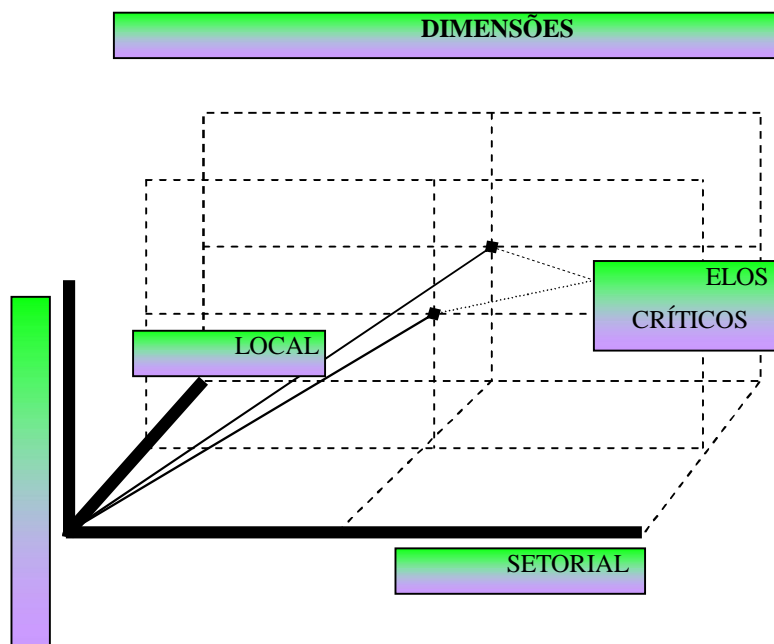
Enfatiza-se, não obstante, que o alcance dos resultados esperados estará subordinada à verificação dos seguintes condicionantes externos ao próprio processo de implementação de qualquer plataforma de gestão do desenvolvimento regional:

- criação, a priori, de um consenso entre os decisores de que a implementação do projeto deve obedecer a uma estratégia construída segundo critérios que minimizem interesses localizados e maximizem o resultado global pretendido;
- existência de um programação consistente de desenvolvimento do Projeto onde se defina com clareza metas mobilizadoras e atividades focadas para o cumprimento dessas metas;
- definição de um “modelo relacional” que possibilite a revisão consistente das metas a partir dos resultados alcançados (indicadores intermediários, no contexto desse modelo);
- implementação simultânea de planos de modernização institucional (reestruturação gerencial dos atores públicos e mecanismos de indução de modernização gerencial dos demais), incluindo:
  - revisão e modernização de processos administrativos, inclusive e especialmente o de compras, para propiciar redução de gastos pela utilização do poder de compra do Estado;
  - aprimoramento de mecanismos de capacitação e de alocação de recursos, considerando a definição de ações estruturantes e prioritárias;
  - aperfeiçoamento dos sistemas de informação e gestão, e
  - adequações no sistemas de gestão de recursos humanos.

### **3.3. Dimensões do Modelo Básico de Plataforma**

A partir desses pressupostos e condicionantes, e considerando especialmente as lições aprendidas com os casos estudados, é possível construir um modelo teórico básico, do qual poderão ser derivadas algumas opções de plataformas dependendo da amplitude que se pretenda dar ao processo de modernização organizacional para o planejamento regional do desenvolvimento.

Esse modelo teórico se apóia em três dimensões, conforme representado a seguir:



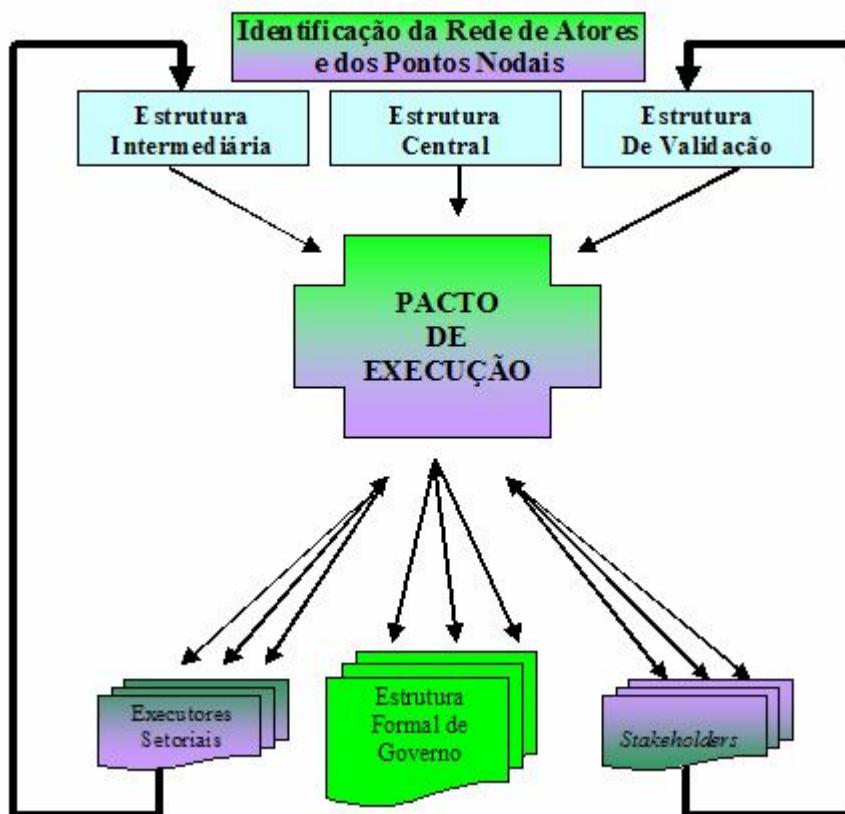
**Regional:** facilita o alinhamento das ações de três níveis de governo, das comunidades empresariais e sociais envolvidas a partir de uma perspectiva territorial integrada;

**Local:** possibilita a articulação de organizações e autoridades de diferentes setores e das associações empresariais, de trabalhadores e comunitárias em cada município envolvido, viabilizando a definição de prioridades e seu processo de encadeamento com uma perspectiva regional

**Setorial:** permitindo a integração de atividades intersetoriais comuns no planejamento interno de cada setor envolvido.

### 3.4. Identificação da Rede de Atores e dos Elos Críticos

Esse modelo permite a intensificação de esforços voltados para a identificação da rede de atores e dos “elos críticos” previstos em cada tipo de intervenção estratégica prevista, de modo a viabilizar coalizões de apoio no processo de implantação. Busca otimizar as contribuições de cada um de seus três níveis básicos de organização a seguir descritos.



### 3.5. Níveis de Organização da Plataforma

Podem ser desenvolvidos dois tipos básicos de plataforma:

- o primeiro deles estaria voltada, para facilitar a implantação do projeto em âmbito regional, através do apoio a iniciativas setoriais e do gerenciamento intensivo das articulação de determinadas ações que podem ser compartilhadas, gerando ganhos de escala. A execução de projetos específicos permanecerá ao encargo dos órgãos setoriais competentes ou dos próprios interessados. Esse tipo de plataforma pode auxiliar, ao longo do tempo, a adoção de arranjos organizacionais inovadores setoriais específicos para a execução de atividades claramente delimitadas e que melhorem o desempenho de redes de serviço, sistemas de informação etc.;
- no segundo tipo se transferiria para a plataforma os mecanismos para executar, gradualmente, ações prioritárias de reconhecido interesse comum no âmbito da região e que não estejam sendo eficientemente realizadas por organismos setoriais. Para a execução de atividades, essa segunda opção de plataforma pode tanto optar por realizar diretamente as tarefas requeridas, quanto adotar outros arranjos setoriais e organizacionais específicos e inovadores;

As duas opções de plataforma organizam-se a partir de dois níveis básicos e integrados, procurando facilitar a consolidação de um ambiente organizacional que induza o trabalho de identificação de “Elos Críticos”, gerando as soluções necessárias à concretização das ações planejadas para sua solução, emprestando sustentabilidade à plataforma e às próprias ações.

### **3.5.1. Nível de Direção Técnico-Político (Central e Regional)**

#### **a) Central**

Será responsável pela definição de políticas e das estratégias de intervenção, com legitimidade institucional e legal para representar o programa, no centro decisório do Governo estadual e para viabilizar através do Programa as diretrizes estratégicas do desenvolvimento.

De acordo com a opção escolhida de plataforma, esse nível da plataforma poderá localizar-se tanto em novas unidades organizacionais ou localizar-se junto a uma das Secretarias já existentes e participantes do Projeto de desenvolvimento regional<sup>20</sup>.

#### **b) Regional**

Destina-se a viabilizar a estratégia de intervenção nas regiões de desenvolvimento definidas em cada projeto ou programa, ajustando-a às expectativas dos *stakeholders*. Sua atuação será tanto de gestão intersetorial (entre níveis de governo) como de gerenciamento interinstitucional (segmentos dos setores público, comunitário e empresarial).

De acordo com a opção de plataforma escolhida, essa estrutura poderá adotar uma das seguintes formas:

- diretoria regional de uma nova organização.
- departamentos ligados à Secretaria Escolhida devidamente fortalecidos através de remanejamento interno ao Governo estadual de cargos, funções e servidores.

### **3.5.2. Nível Colegiado**

Nessa estrutura se dará a validação, através da negociação e pactuação, das políticas, estratégias, prioridades, ações, metas, recursos (humanos, logísticos, tecnológicos,

---

<sup>20</sup> Poder-se-ia utilizar, por exemplo, a figura de uma Autarquia Especial, com funções de uma Agência Executiva ou uma Organização Social.

financeiros) e resultados de intervenção, constituindo-se em espaço onde se pactuará em bases contratuais - com o envolvimento de cada organização dos diferentes níveis de governo envolvidos, do setor privado e do segmento comunitário – atribuições, responsabilidades e encargos decorrentes da estratégia de implementação acordada.

Através desse nível da plataforma estaria garantida a representação do poder municipal (inclusive legislativo), das comunidades e demais *stakeholders* locais.

De acordo com a opção selecionada, este nível colegiado poderá ser concretizado em conselhos regionais de desenvolvimento e/ou conselhos locais de desenvolvimento, já existentes ou estabelecidos de forma negociada com as prefeituras e a sociedade organizada de cada um dos municípios da região.

### **3.6. Marco Jurídico-Institucional**

#### **3.6.1. Contratualização das relações entre a plataforma e os stakeholders**

A noção de contratualização de relações somente poderá ser agregada se as respectivas atuações – da plataforma, dos órgãos setoriais do governo estadual, das prefeituras, das associações patronais, de trabalhadores e comunitárias - forem relativamente autônomas e inter-relacionais, buscando a compatibilização das diretrizes políticas do Governo Estadual, da demanda dos *stakeholders*, das prioridades de implementação do Projeto e dos meios disponíveis.

Nas experiências de Santa Catarina, Paraíba, Sergipe e Minas Gerais<sup>21</sup> observa-se que, embora num momento inicial seja inevitável a continuidade da existência de laços hierárquicos, os resultados obtidos em decorrência da atuação resolutiva da plataforma de gestão criada, especialmente a nível regional, realimentam o processo de delegação, reafirmando a validade da existência dessa instância, pela aprovação política expressa pelos atores locais (beneficiários, em última instância, de todo o processo) e simultaneamente pelo governo estadual. Conseqüentemente, os resultados obtidos induzem à metamorfose da relação hierárquica para um mecanismo contínuo de negociação que tanto pode se iniciar no nível colegiado, passar pelo nível regional e terminar no de direção política da plataforma, ou seguir o caminho inverso. Independente de onde se inicia a

---

21 Cf. Item 2 deste trabalho.

demanda, ela consegue ser acomodada de forma produtiva e positiva, estabelecendo-se sua prioridade, os meios para solucioná-la e as responsabilidades de sua implementação, Deste modo, podem ser reduzidas as pressões e demandas recebidas de forma fisiológica, clientelista ou oportunista.

As experiências examinadas mostram que a partir do funcionamento da plataforma e, principalmente, a partir dos resultados obtidos em situações de real necessidade e interesse, as relações intersetoriais, intergovernamentais e interinstitucionais, vão perdendo progressivamente os contornos hierárquicos tradicionais, passando a ocorrer em patamares cada vez mais contratuais, onde predominam articulações com formato matricial.

A experiência também mostra que os processos de negociação bem sucedidos devem ser formalizados através do que aqui se denominou **pactos de implementação**. Nesses pactos não obstante a hierarquia própria aos entes da administração não desapareça totalmente, ela deixa de ter relevo para a ação dos diversos agentes, uma vez que as obrigações e compromissos são clara e expressamente assumidos, e a delegação de competência do governador estadual à plataforma seja concretizada.

### **3.6.2. Pacto de Implementação**

Em qualquer de suas opções, a plataforma funcionará em um ambiente organizacional formado por uma rede de organizações de diferentes naturezas jurídicas e com diferentes missões, implicando na definição de:

- uma estratégia de implementação específica, na qual se defina objetivos, metas, recursos, responsabilidades, cronogramas, resultados esperados e mecanismos de avaliação e controle; e
- arranjos de coordenação e apoio diferenciados de acordo com a natureza específica de cada componente e de cada ação planejada.

Só a partir dessas definições é que os dirigentes dessa rede de organizações poderão celebrar um **pacto de implementação**, com natureza jurídica contratual (consórcio<sup>22</sup>), convênio, ajuste ou outra forma jurídica aceitável para os diversos implementadores) a fim de formalizar, minimamente:

- as relações entre as partes ou partícipes;

---

22 A respeito da formação de consórcios, a Lei Federal 11.107 de 06.04.05 “dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências”.



- os compromissos assumidos (direitos e obrigações);
- o mecanismo de financiamento das ações que serão implementadas por reunirem os consensos mínimos obtidos pela confluência dos interesses dos diversos agentes da rede de atores – não necessariamente o **repasse de recursos**, que pode ser reservado a outros instrumentos operacionalmente mais adequados;
- o cronograma de execução; e
- um sistema de monitoramento e avaliação do processo de implantação das ações e de seus resultados (M&A).

Note-se que o contorno específico do arranjo de coordenação e apoio dependerá do **processo de negociação** induzido pelo nível regional da plataforma e instaurado para cada um dos “elos críticos”, e respectiva **rede de organizações envolvidas**. A especificidade de cada “elo crítico”, sua escala de prioridade, e os *stakeholders* envolvidos, determina formas diferenciadas de gerenciamento intensivo. Conseqüentemente existirão formas de apoio e de coordenação diferenciadas, por parte da plataforma, aos diferentes atores (públicos, privados e comunitários) envolvidos.

Caso não ocorra esse processo de identificação de “elos críticos” e das funções de apoio e coordenação necessárias, de serem cumpridas pela plataforma gerencial criada, esta perderá suas funções passando a comportar-se como uma estrutura tradicional competindo por espaço com as organizações setoriais já existentes em cada nível de governo envolvido.

### **3.6.3. Criação e Funcionamento dos Órgãos Colegiados**

Todas as opções de plataformas devem envolver o aproveitamento de conselhos ou órgãos colegiados já existentes, evitando-se ao máximo a criação de novos conselhos, sejam de âmbito regional ou local.

O marco jurídico, dos já existentes e eventualmente dos novos, deverá incluir modelos de atos constitutivos e de estatutos sociais para ajudar na sua formalização, observando os parâmetros de composição e competências comentados ao longo deste trabalho.

De outro lado, as despesas com o funcionamento desses conselhos – relativamente pequenas, tais como um espaço físico para realização de assembleias e despesas de mero expediente, poderão ser objeto de financiamento conforme comentado no item 5.

### **3.6.4. Alternativas Jurídicas para a Função Executiva**

Em seu marco jurídico-institucional, a plataforma poderá auxiliar e financiar a adoção de uma nova forma jurídica para as funções executivas setoriais ou multi-setoriais sob responsabilidade de órgãos setoriais ou sob sua própria responsabilidade, dependendo da opção escolhida.

A Lei Nº 11.107/05 estabelece a possibilidade de criação de consórcios públicos, que poderão ser constituídas como “associação pública” ou “pessoa jurídica de direito privado”.

Em quaisquer dessas formas, os consórcios públicos:

- prescindem da constituição de patrimônio inicial (como as fundações ou SPEs) ou de lei autorizativa de criação (como as autarquias e agências);
- somente envolverão relação com o Poder Legislativo à medida em que, optando-se pela forma de associação pública, o respectivo protocolo de intenções inicialmente firmado pelos entes formadores do consórcio deverá ser ratificado por lei (Arts. 5º e 6º);
- podem ser contratados pelos respectivos entes sem licitação (nova redação dada ao Art. 24, inciso XXVI, da Lei Nº 8.666/93);
- podem “emitir documentos de cobrança e exercer atividades de arrecadação de tarifas e outros preços públicos pela prestação de serviços ou pelo uso ou outorga de uso de bens públicos por eles administrados” ou ainda outorgar concessão, permissão ou autorização de obras ou serviços públicos mediante autorização prevista no contrato de consórcio público (Art. 2º, §§2º e 3);

Não obstante, esses consórcios – ainda que se revistam de personalidade jurídica de direito privado - não estarão desobrigados de licitar, prestar contas e admitir pessoal segundo as normas vigentes aplicáveis a quaisquer órgãos da administração pública, embora as respectivas contratações de pessoal sejam regidas pela CLT (Lei Nº 11.107/05, Art. 6º, § 2º).



**UNICAMP**

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

**NEPP**

NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Cidade Universitária "Zeferino Vaz"

Av. Albert Einstein, 1300

Campinas - SP - Brasil

CEP. 13083-852

TEL: (019) 3521-2495 / 3521-2496

FAX: (019) 3521-2140

Caixa Postal - 6166

E-mail: [nucleo@nepp.unicamp.br](mailto:nucleo@nepp.unicamp.br)

Homepage: [www.nepp.unicamp.br](http://www.nepp.unicamp.br)