



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL

Secretaria de Planejamento
Coordenação Geral
BIBLIOTECA

A EXPERIÊNCIA DO ESTADO DE
MINAS GERAIS NA IMPLEMENTA
ÇÃO DE PROGRAMAS DE DESEN-
VOLVIMENTO RURAL

A Experiência do Estado de Minas Gerais na Implementação de Programas de Desenvolvimento Rural

Apresentação

Durante a recente visita do Dr. Hans-Peter Neuhoff, representante do Banco de Reconstrução da Alemanha - KfW, ao Estado de Minas Gerais, com objetivo de conhecer a Região do Alto Rio Grande, foi acertado que a SEPLAN/MG preparasse um documento, mostrando a experiência do Estado na implementação de PDR (Programa de Desenvolvimento Rural) e evidenciando sua capacidade de Administração e Gerência. ^{1/}

Considerando-se a riqueza da experiência mineira na implementação de vários Programas dessa natureza e a objetividade ' que se pretende alcançar na presente exposição, seria útil e importante a continuação do diálogo entre a SEPLAN/MG e o KfW, no que se refere a este tema. Seria muito proveitosa , a vinda de uma missão do Banco a Belo Horizonte, com o objetivo de avaliar " in loco " essa experiência.

I - A Experiência Anterior

A primeira experiência, já materializada, deu-se com a implantação do Plano de Desenvolvimento da Região Noroeste do Estado - PLANOROESTE-I, financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, em 35% do custo total de US\$. 74,396,400, correspondendo a US\$25,865,600.

Este Plano teve sua administração a cargo da Fundação Rural Mineira - RURALMINAS e seu objetivo básico era o desenvolvimento rural de uma área de 114.000 km², envolvendo uma população de 450.000 habitantes.

^{1/} Um resumo dos Programas mais recentes e mostrado no documento "Programas de Desenvolvimento Rural no Estado ' de Minas Gerais".

Secretaria de Planejamento
Coordenação Geral
Belo Horizonte

Sua estratégia básica era o assentamento dirigido de 1320 colonos, que receberiam os benefícios da irrigação de terras, eletrificação rural, construção de estradas e telefonia rural.

A avaliação final do Plano mostrou que, após sua implementação, os seguintes resultados foram alcançados: 99% das estradas de penetração, 134% das pontes previstas, 96% das estradas rurais, 101% das linhas de transmissão de energia, 90% das sub-estações, 100% das metas do sistema de telecomunicações, 83% do número de colonos a serem assentados e 81% da meta de incorporação de terras, através da colonização.

II - A Experiência Recente

O Estado conta, atualmente, com diversos Programas em fase de implementação, estando alguns próximos da data de encerramento e outros em andamento ou prestes a se iniciarem. Apresenta-se, em anexo, um resumo desses Programas.

II.1 - Polocentro

O Programa de Aproveitamento dos Cerrados - POLOCENTRO - é de iniciativa do Governo Federal, em associação com governos estaduais, envolvendo, portanto, outras áreas fora de Minas Gerais. O Estado tem a co-gestão do Programa, participa com recursos próprios e detem a gerência de todos os recursos, destinados à infra-estrutura, centrados na SEPLAN/MG.

II.2 - Goeconomica de Brasília

O Programa de Desenvolvimento da Região Geo-econômica de Brasília, também de iniciativa do Governo Federal, objetivando diminuir os fluxos migratórios em torno da Capital Federal, é uma experiência conjunta com os governos estaduais. A gerência da implementação está afeta aos Estados, tendo a SEPLAN/MG a coordenação geral do Programa em Minas Gerais. Os Esta-

dos participam com recursos próprios para a execução do Programa.

II.3 - Planoroeste-II

O sucesso alcançado com a implantação do PLANOROESTE-I, levou o Estado a elaborar o segundo Programa de Desenvolvimento Rural Integrado da Região Noroeste, contendo 18 projetos, com investimento previsto de US\$120 milhões, aprovado pelo BID e pelo Governo Federal, cada um participando com 1/3 do investimento total. A administração do Programa é da competência exclusiva do Estado, que é o tomador do empréstimo de US\$40 milhões.

II.4 - Prodemata

O Programa de Desenvolvimento Rural da Zona da Mata - PRODEMATA, iniciado em 1976, com financiamento de US\$42 milhões do Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento - BIRD, acha-se atualmente em fase de conclusão, constituindo-se, sem dúvida, no maior êxito do Estado na implementação de Programas de desenvolvimento rural.

Integrado por oito componentes, envolvendo recursos da ordem de US\$139 milhões, o PRODEMATA atendeu, diretamente, com crédito rural orientado, a 25.500 famílias de agricultores, em quatro anos e meio, além de levar aos beneficiários, eletrificação rural, escolas, postos de saúde e de desenvolver o espírito comunitário e associativo. Pode-se afirmar que o Programa, ao atingir metas tão expressivas, alcançou seus objetivos de aumentar a renda, a produtividade e a produção da região, além da introdução de novos métodos de extensão rural e de um amplo processo educativo junto ao agricultor.

A administração do PRODEMATA é totalmente circunscrita à esfera do Governo do Estado de Minas Gerais, que conta com o aporte de

recursos financeiros do Governo Federal. O Estado é o mutuário do crédito concedido pelo BIRD.

O êxito do PRODEMATA, nos diversos aspectos que envolvem sua avaliação, levou o Governo Estadual, em cooperação com o Banco Mundial, a estender a sua experiência para outras áreas do Estado, resultando no segundo projeto de desenvolvimento rural integrado, financiado pelo BIRD em Minas Gerais - MG-II. Com o nome de Programa Estadual de Promoção de Pequenos Produtores Rurais - Produtores de Baixa Renda -, o MG-II contempla 102 municípios em quatro regiões do Estado: Nordeste, Rio Doce, Zona da Mata e Sul de Minas, com extensão total de 60.000 km² e população de cerca de 1.000.000 habitantes.

O ótimo desenvolvimento institucional e o aprimoramento da capacidade de implementação, conseguidos durante a implantação do PRODEMATA, proporcionaram a concepção de um programa de maior dimensão e com maior grau de complexidade.

O MG-II é integrado por dezoito componentes (projetos), a serem implantados em cinco anos, com investimento total previsto de US\$ 234.6 milhões. O BIRD participa com US\$ 63 milhões, sob a forma de crédito ao Estado de Minas Gerais. O Governo Federal aportará US\$ 79.9 milhões, sendo o restante contra-parte do Governo Estadual.

A gerência do Programa é de competência exclusiva do Governo de Minas Gerais, tendo a SEPLAN/MG a coordenação geral.

III - Administração e Gerência

O Estado utiliza sua própria estrutura institucional para gerir e implementar os programas de desenvolvimento rural integrados. Para cada um dos programas, organiza-se um esquema específico de administração e gerência, considerando-se suas características, tais como, área de abrangência, número de projetos, entidades envolvidas, montante de recursos, etc.

A estruturação de sistemas de administração, próprios a cada PDRI, permite atender a requisitos de responsabilidade, unidade de ação e individualidade de cada Programa, adaptados às exigências de garantia de implementação dos organismos financiadores.

A Estrutura Organizacional dos Programas

1 - Gerencia do Projeto

Cada instituição participante do Programa estabelece, em sua estrutura organizacional, uma gerência específica para os projetos sob sua responsabilidade, capaz de responder por todas as ações a eles relacionadas, como o cumprimento dos cronogramas de execução, relatórios de acompanhamento, prestações de contas e outras. Estas gerências reportam-se externamente a uma coordenação executiva do programa, além de se representarem em conselhos técnicos, onde se discutem problemas relativos à implementação.

A título de exemplo, apresenta-se, em anexo, os esquemas de organização do Programa de Desenvolvimento Rural Integrado da Região Noroeste do Estado e o do Programa Estadual de Promoção de Pequenos Produtores Rurais - MG-II. Internamente, os gerentes de projetos subordinam-se diretamente ao Presidente do órgão executor a que se vinculam. Um aspecto relevante a ser observado é o fato de que, durante a elaboração e a negociação dos projetos, os dirigentes dos órgãos executores são ouvidos e chamados a opinarem sobre todas as decisões que envolvem os projetos sob sua responsabilidade. Isto garante, durante a implementação, o

papel de destaque que é dado aos gerentes de projeto, no interior de suas instituições.

2. Coordenação Executiva

Uma vez estabelecidas as responsabilidades das diversas entidades participantes e instituídas as respectivas gerências de projeto, cria-se uma coordenação executiva para o programa, geralmente representada por um órgão vinculado à Secretaria de Estado da Agricultura, com capacidade para administrar e orientar, tecnicamente, a execução dos projetos. Esta unidade de administração do programa, dirigida por um diretor executivo, ao qual se reportam os gerentes de projeto dos órgãos executores, possui uma estrutura rasa, porém com setores específicos, destinados à orientação técnica, à monitoria, ao processamento contábil e financeiro e à representação regional.

3. Coordenação Geral

A Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral, que é a responsável perante às instituições financiadoras, pela implementação do Programa como um todo, respondendo pelo cumprimento dos cronogramas de execução física, pelo repasse dos recursos financeiros aos órgãos executores, bem como, por todo o fluxo de informações que vai desde às unidades executoras até ao órgão externo financiador do Programa.

A unidade de administração reporta-se à SEPLAN/MG e à ela recorre, sempre que algum obstáculo institucional se superpõe à execução do Programa.

O Papel da Seplan

A SEPLAN/MG possui, na Estrutura da Administração Pública Estadual, competência para promover a coordenação geral dos diversos órgãos públicos da Administração Direta e Indireta, no que se refere ao planejamento, inclusive ao acompanhamento e controle da

Secretaria de Planejamento
Coordenação Geral
BIBLIOTECA

execução de planos e programas. Não obstante, a SEPLAN/MG é responsável pela elaboração, acompanhamento e controle da execução do Orçamento Público Estadual. Participa, ainda, das Juntas de Programação Orçamentária e de Programação Financeira, com a Secretaria de Estado da Fazenda, órgãos colegiados presididos pelo Governador do Estado, onde se decide sobre todas as aplicações financeiras do Poder Executivo Estadual. A SUPLAN, Superintendência de Planejamento Econômico e Social é o setor responsável pelo acompanhamento e avaliação do programa. A Inspeção de Finanças da SEPLAN, é responsável pelo controle contábil e financeiro.

4. Conselho Diretor

O apoio político-institucional é garantido pelo conselho diretor do programa, constituído pelas Secretarias de Estado, Presidentes ou Diretores dos órgãos executores dos projetos, mais significativos no programa, presidido pelo Secretário de Estado do Planejamento, que se apresenta como o órgão deliberativo superior, neste sistema de administração de PDRI's.

IV - Mecanismos Operacionais

Após a decisão de se implantar o programa, o Governador do Estado assina um decreto instituindo o Programa no âmbito da Administração Pública Estadual estabelecendo a sua forma de organização e delega à SEPLAN/MG atribuições para sua operacionalização. Cria-se neste ato o Conselho Diretor do Programa.

1. Convênios

A SEPLAN/MG inclui os recursos necessários à implementação dos projetos no orçamento estadual, na conta " Projetos Especiais ", por ela administrada, e assina convênios específicos dos quais participam, a própria SEPLAN/MG, o órgão responsável pela Coordenação Executiva e cada entidade executora dos projetos constan -

tes do Programa. Nos convênios são incluídas cláusulas que versam sobre cronograma de execução física e financeira, repasse de recursos, prestações de contas, relatórios de monitoria, assim como são transcritas algumas das condições mais importantes, acertadas nas negociações com os agentes financeiros.

2. Repasse de Recursos

O repasse dos recursos aos órgãos executores é feito diretamente pela SEPLAN/MG, com a anuência da Coordenação Executiva, de acordo com os cronogramas financeiros constantes dos convênios e com os planos operativos anuais de cada projeto.

3. Planos Operativos

Cada instituição prepara seu plano operativo anual e detalha, para o período as metas a serem alcançadas, as atividades e as despesas previstas pelo projeto. A Coordenação Executiva consolida os diversos planos operativos e submete o plano anual de trabalho à aprovação da SEPLAN/MG. A análise do plano anual permite à SEPLAN/MG compatibilizar o cronograma previsto no Programa, com os cronogramas reais de execução. Os planos operativos anuais servem, também, de referência para o acompanhamento e controle do avanço físico-financeiro, além de orientarem as liberações de recursos para os diversos projetos.

4. Monitorização

As instituições executoras, através dos gerentes de projeto, preparam e encaminham à Coordenação Executiva relatórios trimestrais de monitoria, contendo o avanço físico do programa, de acordo com indicadores-chaves pre-estabelecidos. Os relatórios devem conter, também, informações resultantes das visitas à área do programa (spot-checks), empreendidas pela equipe da Coordenação Executiva. A SEPLAN/MG faz, eventualmente, visitas de "spot-checks" para verificação do andamento do programa no campo.

Os relatórios de monitoria, consolidados pela Coordenação Executiva, são encaminhados à SEPLAN/MG e submetidos à apreciação do conselho diretor do programa.

5. Relatórios Gerenciais

Circulam, mensalmente, entre as gerências de projetos, a coordenação executiva e a SEPLAN/MG, relatórios gerenciais, com informações sobre atividades desenvolvidas, recursos liberados, aplicados, comprometidos e obstáculos à execução dos projetos, sem conter informações detalhadas de campo.

6. Prestação de Contas

Cada órgão executor mantém um sistema de contas específicas para o programa, segundo as normas de contabilidade do Estado e do órgão financiador do Programa. No caso do empréstimo ser concedido sob a forma de reembolso sobre despesas efetuadas no programa, os órgãos executores preparam e encaminham as prestações de contas das aplicações financeiras, mensalmente, à coordenação executiva, que as consolida e envia à SEPLAN/MG. Esta incumbe-se de analisar e enviar as prestações de contas ao órgão financiador, com as solicitações de reembolsos, conforme estabelecido no contrato de empréstimo. As prestações de contas são efetuadas, neste caso, através de quadros sintéticos que demonstram as aplicações realizadas no mês, sem a necessidade de se juntar a documentação comprobatória do gasto, que fica arquivada no setor de contabilidade de cada instituição, exceto aquelas referentes à aquisição de materiais permanentes e equipamentos, cujas cópias devem ser anexadas ao processo. Além de se contar com um sistema contábil específico, faz-se também a apropriação do custo do programa por componente e por região.

7. Auditoria

Todos os órgãos envolvidos no programa, inclusive a SEPLAN/MG, estão sujeitos à auditagens, que são realizadas pela Auditoria do Ministério da Fazenda, da Secretaria de Estado da Fazenda ou por auditorias independentes, quando exigido pelo órgão financiador.

Complementarmente, a SEPLAN/MG possui sua própria auditoria, que visita periodicamente os órgãos executores, instruindo-os e verificando a correta aplicação dos recursos transferidos.

É oportuno lembrar que, à exceção do crédito rural concedido pelas instituições bancárias aos beneficiários do programa, os demais recursos financeiros são repassados aos órgãos executores pela SEPLAN/MG, a "fundo perdido".

A responsabilidade com o pagamento dos encargos financeiros e com liquidação do crédito externo contraído pelo Estado, para aplicação do programa, é da Secretaria de Estado da Fazenda.

8. Avaliação

Para proceder à avaliação anual dos resultados do programa, bem como para medir seu impacto final, contrata-se uma entidade idônea, estranha à Administração Pública Estadual. Define-se "a priori" o modelo a ser utilizado para a avaliação, passando o projeto a fazer parte do conjunto de ações a serem empreendidas durante a sua implementação.

ENCADERNAÇÃO:
Setor de Reprografia
Superintendência Administrativa
SEPLAN-MG