

F.J.P. - BIBLIOTECA



\*7001917\*

NÃO DANIFIQUE ESTA ETIQUETA

ARTHUR HENRIQUE GONÇALVES PERCEGONI VIDAL

ANÁLISE DA COOPERAÇÃO INTERINSTITUCIONAL  
NA GESTÃO DE PROJETOS:  
Um estudo de caso do Projeto Jaíba

MC  
1917  
ex. 2

Horizonte  
João Pinheiro  
004

O prazo de empréstimo  
poderá ser prorrogado,  
caso a obra não tenha sido procurada  
por outro usuário.

MC-1917 - ex. 2



**FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO**  
Governo de Minas Gerais

## **BIBLIOTECA**

Mod. 7010

ARTHUR HENRIQUE GONÇALVES PERCEGONI VIDAL

ANÁLISE DA COOPERAÇÃO INTERINSTITUCIONAL  
NA GESTÃO DE PROJETOS:  
Um estudo de caso do Projeto Jaíba

Monografia de final de curso para obtenção do título de bacharel em administração, habilitação em administração pública na Escola de Governo da Fundação João Pinheiro.

Administração pública. Gerenciamento de projetos, cooperação interinstitucional

Orientador: Vera Lucia Voll

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO  
BIBLIOTECA  
N.º MC 1917  
Vol. \_\_\_\_\_ Ex. 02  
Data: 17/05/06

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos aqueles que me ajudaram, seja com apoio técnico, metodológico ou emocional, durante o árduo e desgastante caminho percorrido na elaboração desta monografia.

Ao Márcio Curi, devo grande parte do meu aprendizado sobre o projeto, sua história e problemas.

À Vera Voll, minha orientadora, pelas produtivas conversas, que não se restringiam somente ao tema desta monografia, que muito me ajudaram a focalizar o objetivo do meu trabalho e a ter uma visão mais crítica sobre a matéria.

Por fim, a todos aqueles que me receberam, mesmo estando com a agenda lotada, e me relataram um pouco de suas experiências no projeto Jaíba.

BIBLIOTECA DA  
FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

BIBLIOTECA DA  
FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

## Resumo

A presente monografia visa analisar o processo de coordenação *interinstitucional nos projetos estruturadores, em especial no Projeto Jaíba*, segundo a concepção de administração pública gerencialista que está sendo implantada no Estado de Minas Gerais durante o Governo de 2003-2006.

Foi feito um levantamento bibliográfico sobre os instrumentos de cooperação existentes e as principais normas de controle e coordenação vigentes. Os dados sobre o Projeto Jaíba e as instituições que atuam dentro dele foram obtidos através da análise de documentos oficiais, de entrevistas com os responsáveis pelos órgãos e por observações pessoais feitas durante o meu estágio supervisionado na UAGP/SUCEP/SEPLAG.

## Lista de abreviações

- BDMG – Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais S.A.
- CDES – Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
- CF/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
- CEMIG – Companhia Energética de Minas Gerais
- CETEC – Fundação Centro Tecnológico de Minas Gerais
- CODEVASF – Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
- DEOP – Departamento de Obras Públicas do Estado de Minas Gerais
- DER – Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais
- EMATER-MG – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais
- ENAP – Escola Nacional de Administração Pública
- EPAMIG – Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais
- FAPEMIG – Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado de Minas Gerais
- FEJA – Fazenda experimental de Jaíba
- FEMO – Fazenda Experimental de Mociminho
- GERAES – Grupo gestor dos projetos estruturadores
- ha – hectare
- IDENE – Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais
- IEF – Instituto Estadual de Florestas
- IMA – Instituto Mineiro de Agropecuária
- INDG – Instituto de Desenvolvimento Gerencial
- JBIC – Japan Bank for International Cooperation
- LOA – Lei Orçamentária Anual
- LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
- LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal. Lei Complementar 101/00
- PMDI – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado
- PMMG – Polícia Militar de Minas Gerais
- PPAG – Plano Plurianual de Ação Governamental
- RURALMINAS – Fundação Rural Mineira
- SEAPA – Secretaria da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

SEDVAN – Secretaria de Estado Extraordinária para o Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha, Mucuri e do Norte de Minas Gerais

SEPLAG – Secretaria de Planejamento e Gestão

SIAFI– Sistema Integrado de Administração Financeira

SIGPLAN – Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento

SUCEP – Superintendência Central de Planejamento

SUCOR – Superintendência Central de Orçamento

SUDENOR - Superintendência de Desenvolvimento do Norte de Minas

UAGP – Unidade de Apoio de Gestão de Projetos

## SUMÁRIO

<b>1. APRESENTAÇÃO</b>	<b>9</b>
<b>2. INTRODUÇÃO</b>	<b>11</b>
<b>3. PROBLEMÁTICA</b>	<b>14</b>
<b>4. DA FRAGMENTAÇÃO E DA NECESSIDADE DE ARTICULAÇÃO</b>	<b>19</b>
<b>4.1. Da especialização estatal</b>	<b>21</b>
4.1.1. Descentralização	22
4.1.2. Desconcentração	26
<b>4.2. Cooperação interinstitucional</b>	<b>27</b>
4.2.1. Princípios coordenativos	27
4.2.1.1. Princípio da legalidade	28
4.2.1.2. Princípio da especialização	29
4.2.1.3. Princípio da hierarquia	30
4.2.1.4. Princípio da autotutela	31
4.2.1.5. Princípio da tutela ou do controle	32
4.2.1.6. Princípio da autonomia gerencial	33
4.2.2. Formas contratuais de cooperação e coordenação	34
4.2.2.1. Transferências	36
4.2.2.2. Convênio	38
4.2.2.3. Consórcio	41
4.2.2.4. Comitês	42
4.2.2.5. Pacto de cavalheiros	43
<b>5. ÓRGÃOS PARTICIPANTES NO PROJETO JAÍBA</b>	<b>45</b>
<b>5.1. Entidades externas aos quadros do governo mineiro</b>	<b>45</b>
5.1.1.1. COODEVASF	46
5.1.1.2. JBIC	47
5.1.1.3. DIJ	47
<b>5.2. Órgãos da administração pública mineira</b>	<b>48</b>
5.2.1.1. IDENE e SEDVAN	49
5.2.1.2. RURALMINAS	50
5.2.1.3. IMA	52
5.2.1.4. EMATER-MG	52

5.2.1.5.	EPAMIG	54
5.2.1.6.	IEF	55
5.2.1.7.	SEPLAG	56
5.2.1.8.	DER	56
5.2.1.9.	BDMG	57
<b>6.</b>	<b>GESTÃO DE PROJETOS – O MODELO GERENCIALISTA</b>	<b>59</b>
6.1.	A integração do planejamento (PMDI – PPAG – LDO/LOA)	60
6.2.	O estabelecimento de prioridades	64
6.3.	A adoção do programa com unidade de planejamento	68
6.4.	O papel do gerente de projetos	70
6.5.	O acordo de Resultados	76
6.6.	A autonomia gerencial	79
<b>7.</b>	<b>CONCLUSÃO</b>	<b>80</b>
<b>8.</b>	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>82</b>
<b>9.</b>	<b>APÊNDICE</b>	<b>84</b>
9.1.	Apêndice A – relação de entrevistas	84
9.2.	Apêndice B – roteiro da entrevista com os gerentes executivo e adjunto	85
9.3.	Apêndice C – roteiro da entrevista com o diretor da UAGP	87
9.4.	Apêndice D – roteiro das entrevistas com os órgãos públicos estaduais	88

## 1 - APRESENTAÇÃO

O presente trabalho se insere nas condições para a obtenção do título de Administrador Público na Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Tem por Objetivo demonstrar a necessidade da articulação e coordenação entre os vários órgãos de governo das esferas federal, estadual e municipal e da iniciativa privada para que a implementação e manutenção de projetos públicos, especialmente os de longa duração, sejam bem sucedidas, alcançando seus objetivos com a maior eficiência possível.

O Projeto Jaíba servirá de pano de fundo para a análise da complexidade da distribuição de competências e responsabilidades impostas a cada ator, auxiliando de maneira ilustrativa nas explanações e corroborando a premissa sobre a qual a argumentação se pautará: a atuação interinstitucional é fundamental para uma eficiente consecução dos projetos mais complexos, mas se os acordos que estabelecem tais cooperações não forem bem arrançados pode, pelo contrário, atuar como um limitador, chegando a atrasá-lo, ou pior, miná-lo por completo.

A análise da coordenação e articulação interinstitucional que se propõe nesta monografia se dará à luz do novo modelo de administração pública gerencial adotado pelo governo do estado de Minas Gerais no ano de 2003. Várias mudanças foram realizadas com o objetivo de tornar o estado mais eficiente na alocação de seus recursos. Tais mudanças serão o alvo do último capítulo da presente monografia.

A introdução buscará propiciar ao leitor o mínimo conhecimento necessário acerca da história e geografia da região da Jaíba e do projeto, de modo a familiarizá-lo com a complexidade que envolve o tema.

O quarto capítulo resumirá o marco teórico tradicional acerca dos vários instrumentos de cooperação utilizados pelos órgãos estatais. Este estudo é de fundamental importância para se entender os limites legais do novo modelo e, também, como ele está tornando a administração pública mineira menos burocratizada. Primeiramente serão discutidas as teorias que tratam da descentralização e da desconcentração, para então se adentrar no estudo das parcerias que as organizações estabelecem a fim de somarem esforços para concretizarem objetivos comuns. Em seguida serão descritos os vários tipos possíveis de contratação de parcerias que o poder público pode firmar entre si e com a iniciativa privada, vigentes no regime jurídico nacional.

No quinto capítulo serão analisadas as instituições que compõem a matriz horizontal do Projeto Jaíba, descrevendo de maneira sucinta as atividades que elas desempenham dentro do escopo do projeto e os objetivos que levaram-nas a serem incluídas, os recursos utilizados e o método de execução de suas ações.

O sexto capítulo descreverá o atual modelo de gerenciamento de projetos adotado pelo Estado de Minas Gerais. A metodologia utilizada para obtenção e análise dos dados desta parte do trabalho se pautará em estudos de modelo similar, implementado pelo governo federal no período de 1995 a 2002, e em entrevistas feitas com o gerente do programa, os responsáveis de cada instituição e a equipe da UAGP que acompanha o Projeto Jaíba, uma vez que o estágio em que se encontra a adoção desta processo de gerenciamento da coisa pública na esfera estadual ainda é incipiente, não se podendo extrair conclusões definitivas.

Finalmente, na conclusão se pretende apontar os cuidados a serem tomados para garantir a efetivação dos pactos de cooperação e demonstrar como o novo modelo de gerenciamento de projetos empreendido pelo estado de Minas Gerais tem a proposta de auxiliar na coordenação das ações que os diversos atores executam na implementação e manutenção do projeto.

## 2 - INTRODUÇÃO

O Norte de Minas Gerais sempre foi marcado por condições ambientais desfavoráveis à fixação e desenvolvimento de atividades antrópicas. Com secas prolongadas, temperatura elevada durante a maior parte do ano, solo argiloso e com uma cobertura vegetal onde predomina a caatinga e algumas poucas e já bastante degradadas matas de galeria, especialmente nas proximidades do rio São Francisco. Todas essas adversidades dificultaram o desenvolvimento de atividades econômicas sustentáveis, algo que pode ser historicamente constatado e evidenciado pelos baixos índices de povoamento, de IDH, o pior do estado, e do PIB estadual.

As principais formas de subsistência da população local se baseiam no extrativismo animal (caça e pesca no São Francisco e afluentes) e vegetal (fabricação de carvão) e uma rudimentar pecuária de corte.

Tentando a superação deste trágico cenário de pobreza enfrentado pelos sertanejos, que se reproduz por vários outros estados brasileiros, o Governo Federal passou a promover nas décadas de 50 e 60 estudos de identificação dos recursos de água e solo, objetivando o planejamento do desenvolvimento de áreas prioritárias, por meio da implantação de distritos agro-industriais e agropecuários.

Dentre os estudos realizados acha-se um relatório produzido no ano de 1965 em convênio com o *Bureau of Reclamation* (EUA). O documento intitulado "Reconhecimento dos Recursos Hidráulicos e de Solos da Bacia do Rio São Francisco", recomendou o aproveitamento econômico de uma área de 230 mil hectares na região denominada Mata da Jaíba, e sugeriu que em 100 mil hectares fosse desenvolvida a agricultura irrigada e no restante culturas de sequeiro.

Quando completo, este projeto constituir-se-á no maior perímetro irrigado da América Latina e num dos maiores do mundo, com capacidade de suprir não só o mercado de Minas, mas também outros grandes centros do Sudeste e até o mercado exterior.

Somente em 1972 foi elaborado pela Fundação Rural Mineira de Colonização e Reforma Agrária (RURALMINAS) o primeiro plano de trabalho para o Jaíba, que recomendava, dentre outras ações, a implantação do projeto de irrigação de Mocambinho,

com o assentamento de 35 famílias em lotes de aproximadamente 5,7 hectares, perfazendo um total de 200 hectares.

Em 1975 o Governo Federal, através da Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF), passou a apoiar técnica e financeiramente o projeto, tornando-se o órgão executor da primeira etapa. Em um segundo acordo firmado à época, competia a ela as obras de infra-estrutura do sistema coletivo de irrigação e o preparo dos lotes para receber os irrigantes. A Ruralminas ficou incumbida das obras de infra-estrutura viária, fornecimento de energia elétrica, seleção e assentamento dos colonos e do desenvolvimento de pesquisas e extensão rural.

A implantação do projeto foi dividida em quatro etapas, utilizando-se como critério de separação os patamares de irrigação que correspondem à área que pode ser irrigada com o auxílio de uma estação elevatória. Tal divisão deve-se, além das necessidades de engenharia, à incapacidade de financiamento do projeto como um todo e da possibilidade de avaliação e correção dos erros de uma etapa para outra.

A partir de 1980 se iniciou efetivamente a construção da infra-estrutura principal, a qual só foi concluída no final de 1987, demora esta devida a problemas técnicos e a escassez de recursos financeiros.

Dada a dificuldade para se financiar as obras – lembre-se que estávamos na década de oitenta, década conhecida como “a década perdida” – começaram em 1985 as negociações para a contratação de um financiamento junto ao Banco Mundial (BIRD) para a conclusão da primeira etapa do projeto. Tal empréstimo (3013-BR), que somente foi celebrado em 1989, previa uma contrapartida do governo Federal de 20% e seus recursos deveriam ser exclusivamente utilizados para construção da infra-estrutura pública de irrigação. Outro aspecto importante que resultou deste empréstimo foi a alteração, por imposição do BIRD, da vocação do projeto, que passou de empresarial para social, aumentando-se o número de colonos previstos e de pequenos empresários (de 20% para 50% do total), tudo isso em detrimento da instalação de agroindústrias.

O início efetivo de operação do projeto ocorreu no segundo semestre de 1988, com a criação do Distrito de Irrigação do Jaíba e o assentamento de 325 produtores na Gleba F. Em 2000, segundo dados da COODEVASF, encontram-se assentados 1.283 pequenos irrigantes, em 6.995 ha, e 145 empresários, em 5.853 ha, estando ainda disponível para

assentamento 545 lotes de 5 hectares, e em processo de licitação 44 lotes de 20 hectares e 07 de 50 hectares.

A produção agrícola do perímetro irrigado sofreu profunda mudança nos últimos anos. Partindo da cultura de produtos tradicionais e da pecuária, novas culturas estão sendo plantadas, sendo que quase todas pesquisadas e desenvolvidas para melhor responder aos fatores físico-químicos da região. A agricultura, agora é voltada para espécies de alto valor agregado, desenvolvendo na região um verdadeiro *cluster* da fruticultura e olericultura.<sup>1</sup>

A modernização também se apóia na mecanização e na adoção de métodos de irrigação mais eficientes que utilizam menos água como a micro-asperção e o gotejamento e a irrigação noturna. Contudo isso, infelizmente, ocorre com mais intensidade apenas nas áreas destinadas a agricultura comercial (glebas C2) e ao agronegócio (glebas C1, C4 e E). Nas glebas colonizadas por agricultores familiares, ocupantes de lotes de 5 ha, verifica-se o emprego de tecnologias ultrapassadas e do trabalho manual.

A associação é fundamental para se reduzir os custos de transação e agência oriundos das atividades de aquisição de insumos e comercialização da produção. Embora esse impasse deva ser superado pelos próprios irrigantes, o poder público deve estimular a formação das cooperativas, algo que está previsto na própria Constituição Federal (CF/88) em seu artigo 174, contando para isso com o apoio de entes paraestatais como SENAC e o SEBRAI.

---

<sup>1</sup> Para saber mais consultar: GONÇALVES, Maria Elizete, O “*Cluster*” da Fruticultura no Norte de Minas Gerais: *Interpretação de uma Alternativa ao Desenvolvimento Regional – Ênfase no Projeto Jaíba (Área Empresarial)*. Belo Horizonte. UFMG/Cedeplar, 2001

### 3 - PROBLEMÁTICA

Todo projeto deve ser considerado como uma unidade de atuação para atendimento de uma finalidade pré-determinada, que se estende por um determinado lapso de tempo. Ou seja, apresenta características temporais e finalidade bem delimitadas, que se não observadas resultam na conversão da intervenção em dispêndios desarrasoáveis de recursos ou em meras atividades rotineiras.

Projetos de grande porte como o Jaíba exigem um maior cuidado na fase de planejamento para que a implementação e a manutenção transcorram sem maiores problemas, alcançando as metas de desempenho dentro dos prazos estabelecidos.

Outro aspecto relevante concernente a projetos complexos, é que seu empreendimento geralmente requer uma conjunção de esforços de diferentes atores, dando então ensejo a formação de diversos tipos de parcerias. Dentre as principais causas que impõem a instalação de formas de cooperação destacamos:

- a) multidisciplinariedade;
- b) distribuição de competências;
- c) incapacidade financeira;
- d) objetivos comuns.

A multidisciplinariedade pode ser entendida como a necessidade de se utilizar diversas áreas do conhecimento para a resolução de um único problema, sendo que cada ciência atua em parte do projeto, sempre utilizando princípios e metodologia próprios.

No caso do projeto Jaíba, para se obter uma abordagem que fosse capaz de compreender sua realidade, tornou-se necessário utilizar vários pontos de vista, mesmo que isso acarretasse num comprometimento do entendimento holístico do projeto, devido ao seu fracionamento. A elaboração de uma forma de atuação que possa efetivamente contribuir para o desenvolvimento da região só pode partir de um estudo que contemple questões econômicas, ambientais, técnicas agrícolas, socioculturais, políticas e gerenciais.

Assim, inúmeras ciências deram sua contribuição no estudo dos fenômenos que ocorrem no Jaíba e que foram importantes para elaboração do projeto. A geologia foi empregada no levantamento dos solos a fim de melhorá-los, a hidrologia no estudo os regimes de chuvas e os níveis do São Francisco, a engenharia civil na elaboração das plantas dos canais, das divisões fundiárias e no traçado das estradas, a ecologia propiciou a estruturação de um plano de manejo ambientalmente sustentável. Várias outras ciências como a economia, administração, engenharia agrícola, elétrica, mecânica, etc, também auxiliaram na compreensão dos fatos e no planejamento do projeto.

Com relação à distribuição de competências, esta é resultante da forma de estado federativo adotado pelo Brasil desde a proclamação da República, com base constitucional que delega aos entes federados competências comuns e exclusivas.

Muitas vezes um projeto abrange competências comuns, cabendo a todas as esferas da federação a implementação de tais políticas conjuntamente ou isoladamente.

Por outro lado, não é raro projetos que abrangem dentro de seu escopo competências exclusivas de mais de um ente federado e que a atuação de todas são imprescindíveis para o sucesso, ou seja, para o alcance dos objetivos e resultados. Nestes casos, cada esfera deve cumprir seus deveres, mas a forma mais indicada para que isso ocorra é através da viabilização de algum tipo de parceria para as ações dos atores tenham coesão entre si, evitando-se a criação de lacunas e sobreposições.

No Jaíba podemos citar como exemplo de competência concorrente a toda matéria pertinente à saúde e educação. Já se tratando de competências exclusivas, compete apenas à União a desapropriação de terras para fins de reforma agrária e colonização e, ao Estado a concessão de determinadas licenças ambientais.

As competências atribuídas aos entes federados pela Magna Carta, são delegadas internamente no âmbito de cada governo, o que faz com que vários órgãos, diretos e indiretos, tenham que atuar num mesmo projeto.

A crise fiscal e financeira que atinge o país e, conseqüentemente todos os demais membros da federação, restringe a capacidade de investimento do poder público. Os níveis de endividamento externo e interno atingem patamares exorbitantes e os gastos com a rolagem da dívida consomem boa parte do dinheiro arrecadado com impostos, deixando muito

pouco para custear a máquina estatal já existente e virtualmente nada para se investir em infra-estrutura.

Em relação aos objetivos comuns não há muito que se falar, a não ser que quando duas ou mais organizações possuem objetivos comuns, mesmo se tratando de rivais, é preferível unir os esforços de ambas, pois assim serão compartilhados os custos de transação e agência. Os benefícios advêm da menor mobilização de capital para obter a vantagem perseguida e dos ganhos de escalas que surgem da atuação conjunta.

Essa teoria se aplica na quase totalidade de intervenções do poder público, uma vez que as esferas menores, apesar de autônomas, estão territorialmente contidas dentro das maiores. Assim, pegando o projeto em análise como exemplo, o desenvolvimento fomentado pela União no Norte de Minas Gerais será favoravelmente percebido pelo Estado e pelos municípios que constituem a região. A recíproca também é verdadeira, porém os impactos se repercutem em menor escala no sentido inverso.

Com base nos fatores acima, o poder público procura formar alianças, numa tentativa de aumentar o número de ações empreendidas e diminuir os custos em cada frente de intervenção.

Estas alianças podem se dar horizontalmente, quando ocorrem entre entes de mesma categoria, como nos consórcios intermunicipais; ou verticalmente, entre diversas esferas de governo, como nos convênios e nas transferências.

Ainda resta o conceito de parcerias internas, que será o foco desta monografia, onde órgãos de uma mesma pessoa de direito público interno congregam esforços na resolução de um problema comum.

As parcerias com o setor privado, ou como estão sendo intituladas atualmente PPP's (parcerias público-privado), são uma tendência que ainda se mostra em fase embrionária. Minas Gerais, inclusive, foi o primeiro estado federado a aprovar uma lei que regulamenta este tipo de parceria, mesmo antes do governo federal, que está tendo dificuldades com a polêmica que cerca o assunto. Espera-se, entretanto, que este instrumento de promoção de políticas públicas venha a solucionar o problema de financiamento de projetos de infra-estrutura que assola todas as esferas de governo.

Tratando-se do Projeto Jaíba, observamos que diversos tipos de parcerias foram constituídas para distintas finalidades. A que mais se destaca é a parceria firmada entre a CODEVASF e a RURALMINAS, aquela representando a União e esta o Estado de Minas. Este é um ótimo exemplo de parceria vertical para implementação de projetos, onde cada instituição assume parcela das responsabilidades.

Várias instituições da administração mineira realizam operações na região do perímetro irrigado do Jaíba, todas elas coordenadas pela Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) e agora pelo gerente do projeto Jaíba.

Dentre as organizações que atuam no projeto podemos destacar as seguintes: Fundação Rural Mineira (RURALMINAS), Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais (EPAMIG), Instituto Mineiro de Agropecuária (IMA) Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais, (EMATER), Instituto Estadual de Florestas (IEF), a Companhia Energética de Minas Gerais (CEMIG), o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais S.A.(BDMG) e o Departamento Estadual de Rodagem (DER).

Cada órgão executa no projeto a função que a eles foi delegada, pelo decreto que criou a instituição. Desta forma, uns foram responsáveis pela infra-estrutura de transmissão e fornecimento de energia elétrica, outros pesquisam novas espécies vegetais mais resistentes e adaptadas aos fatores físicos da região. Há ainda aqueles que levam estes conhecimentos ao homem do campo, e outros que, por fim, coordenam as atividades de todos os órgãos e os articulam para que, em conjunto, produzam os resultados esperados pelo Projeto Jaíba, que podem ser resumidos como:

“assegurar o assentamento de pequenos produtores e agricultores empresariais, reestruturar e revitalizar seus processos produtivos. promover o desenvolvimento sustentável da agricultura no norte do estado, visando consolidar o pólo agroindustrial, aumentando a participação da região no mercado interno e externo de frutas.” (MINAS GERAIS. PPAG 2004-2007; 2003)

A atividade de coordenação é de fundamental importância em qualquer projeto, pois evita o desperdício de recursos com a superposição de atribuições, facilita a circulação de informação, disponibiliza os recursos financeiros na hora que são realmente necessários, evitando assim a imobilização de capital que poderia ser utilizado em outra ação.

Apesar de todas as facetas da coordenação serem importantes, o estabelecimento de metas e a avaliação do desempenho merece destaque. Isso se justifica pela importância que o cumprimento das metas individuais apresenta para o bom andamento do

projeto, dentro de seu cronograma, e até mesmo para o seu desempenho global. Elucidando tal argumento, podemos citar a interferência que o atraso na conclusão das pesquisas exercem na extensão rural, uma vez que este é sucedâneo daquele. Uma só pode acontecer depois da outra. Assim o atraso em uma meta individual de um órgão pode resultar num atraso generalizado e em cadeia.

Tendo em vista o relevante papel que a coordenação exerce no sucesso dos programas que envolvem mais de uma instituição é que se propõe analisar como esta função está se operando na atual fase do projeto Jaíba.

Pretende-se, ao final da monografia, demonstrar como o novo modelo de gerenciamento de projetos adotado pelo Estado de Minas Gerais tem contribuído para a superação dos problemas típicos da administração burocrática.

#### 4 - DA FRAGMENTAÇÃO E DA NECESSIDADE DE ARTICULAÇÃO

De maneira semelhante aos organismos vivos, os quais segundo Darwin “apenas os mais bem adaptados sobrevivem”, as organizações também precisam se especializar para superar os obstáculos impostos pelo meio que as cercam, ou então, estão fadadas ao fracasso.

A própria história da humanidade retrata em sua evolução o crescente grau de especialização e divisão do trabalho. A partir do momento em que as comunidades perceberam que existiam certos indivíduos que eram mais hábeis que a média na execução de algumas tarefas, optaram por confiar apenas àqueles tais atividades. Ao perceber que o trabalho especializado era mais eficiente e que, ao mesmo tempo, não havia necessidade de cada indivíduo produzir tudo aquilo que sua sobrevivência urgia, podendo eles trocarem entre si os excedentes de produção, as sociedades passaram a adotar a especialização das atividades como modelo de produção dos bens e serviços.

Em decorrência da especialização, os indivíduos centram-se cada vez mais nas atividades que lhes compete, podendo assim aprofundar seus estudos e pesquisas sobre os problemas que envolvem os objetos de trabalho com os quais lidam diariamente e criar novas tecnologias que facilitem a execução e aumentem a eficiência.

Desta forma, a especialização ajuda a aumentar a eficiência, pois torna possível um aperfeiçoamento gradual das ferramentas de trabalho e dos conhecimentos e práticas dos atores que as utilizam cotidianamente.

A divisão de tarefas não se operou exclusivamente tendo-se como critério os aspectos finalísticos. Pelo contrário, a principal separação que propiciou um exponencial aumento da produtividade ocorre dentro das organizações, entre as funções meio e as funções fim. Desta forma o planejamento foi apartado da execução, cabendo à administração planejar, supervisionar, coordenar e avaliar e aos empregados apenas executar as ordens da administração.

As organizações, entendidas como o conjunto de indivíduos que se relacionam com o meio que os cercam e somam esforços para, coordenadamente, transformarem os recursos disponíveis em bens desejados, também são submetidas ao fenômeno da especialização.

A especialização das organizações se manifesta de duas formas: interna e externamente.

A especialização que leva em consideração fatores externos, refere-se ao contexto macro, ou seja, é a função que a organização desempenha no mercado, como por exemplo ao fabricar um determinado produto, ou ao fiscalizar serviços prestados por outras empresas.

Internamente, a divisão de tarefas da organização, é conhecida por departamentalização. Quando isso ocorre, são criados órgãos dentro da estrutura da entidade para lidarem, cada um, com atividades distintas que serão mais bem desempenhadas se forem tratadas separadamente. É nesta modalidade de especialização que se encontra a separação entre as atividades meio, de coordenação, planejamento e administração e as atividades fim de execução.

Todavia, apesar dos benefícios advindos com a especialização, esta trás consigo sérios constrangimentos que, se não forem mitigados, podem comprometer não só a própria organização, mas todo o sistema no qual ela está inserida.

O perigo da especialização podem ser identificado como a impossibilidade de se vislumbrar o todo, contentando-se sempre com visões incompletas que explicam apenas parte do problema. Isso pode criar uma dificuldade para se estabelecer o intercâmbio de idéias e experiências entre os especialistas, inviabilizando qualquer tentativa de atuação conjunta das instituições, uma vez que pode não haverá compreensão entre elas, pois estas podem não possuir visões e linguagens compartilháveis.

Para contornar esses problemas as instituições investem em gerentes generalistas que conseguem transitar por todas as diferentes áreas, servindo de elo de ligação entre elas e atuando na coordenação de suas atividades, para que não só os objetivos setoriais sejam atingidos, mas também que os resultados globais acordados nunca saiam da mira das equipes.

O Estado, como toda e qualquer organização, também se fragmenta para melhor cumprir sua missão. No âmbito público os atos de especialização são conhecidos como atos de descentralização e desconcentração, sendo que cada um destes institutos apresenta particularidades e estilos próprios.

#### **4.1 – Da especialização estatal**

Como já foi frisado, o Estado é uma organização que possui um grande número de atribuições a serem executadas para o bem do povo que habita o espaço geográfico onde aquele exerce sua soberania.

Com a Constituição, o Estado é imbuído da função primordial de garantir a vigência pacífica dos direitos fundamentais e da propriedade privada para todos os cidadãos e assegurar sua soberania interna e externa.

Com o advento do Estado Social as atribuições estatais cresceram significativamente, passando a englobar ações de intervenção no mercado privado, a fim de se suprir as falhas que este apresenta normalmente e para prover bens e serviço que assegurem o bem-estar de todos os cidadãos.

A descentralização de algumas competências do Estado nacional se tornou um imperativo após os períodos autoritários vivenciados no Brasil do século passado. Logo, o governo central passou, na carta política de 1988, a transferir para as esferas mais capilares, capazes de melhor gerir o interesse público, regional e local, várias competências que antes era atribuídas a ele. A criação de departamentos surge para, através da proximidade e da ênfase em atividades específicas, dar respostas mais ágeis e adequadas aos problemas e demandas da população. O afastamento do poder central dificulta a captação e a compreensão dos anseios da população, tornando, desta forma, as ações governamentais empreendidas somente por esta esfera, muitas vezes ineficientes e pouco legítimas.

Os movimentos de descentralização e desconcentração não tiveram início com o Estado de bem estar social, mas foi durante este período histórico que se intensificaram, haja vista o enorme número de departamentos, autarquias e empresas criadas neste período e do aumento das pressões em prol do *empowerment* das esferas sub-nacionais.

Trataremos agora especificamente da descentralização e da desconcentração como formas de aumentar a eficiência da atuação estatal.

#### 4.1.1 – Descentralização

A descentralização pode ser entendida como o movimento de fragmentação de um ente estatal, criando-se novas pessoas jurídicas com competências outorgadas ou delegadas pela lei que as institui.

O Professor Diogo de Figueiredo Moreira Neto entende que a “descentralização, em sentido amplo, vem a ser qualquer método de distribuição de decisão e execução administrativas entre vários órgãos, sejam coordenados, sejam subordinado entre si”. (NETO 1990, p. 97)

Já a professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro não tem um conceito exclusivo para o fenômeno descentralizador em seu sentido mais amplo, tratando do mesmo a partir de dois aspectos: o político e a administrativo. O primeiro acontece em estados federados “quando o ente descentralizado exerce atribuições próprias que não decorrem do entre central”, enquanto o último “caracteriza-se pela transferência de atribuições de uma pessoa jurídica pública para outra pessoa jurídica (...) com capacidade de gerir os próprios negócios” (DI PIETRO, 1996, p. 29-30).

De acordo com as características comuns os autores agrupam as formas de descentralização em tipos. Muitos deles encaram a desconcentração com um dos tipos de descentralização. No presente trabalho serão demonstrados os tipos de descentralização segundo proposto por dois autores: os professores Diogo Figueiredo e Maria Sylvia. Todavia, será abordada a desconcentração em uma seção exclusiva, por se entender que, devido ao fato de não se constituir uma nova pessoa jurídica, o princípio da hierarquia pode e deve ser aplicado, diferindo intensamente a forma de coordenação empregada nestas hipóteses.

Pois bem, o professor Diogo Figueiredo estabelece os seguintes tipos de descentralização:

- a) territorial;
  - 1) política;
  - 2) administrativa;
  - 3) judiciária;
- b) funcional;
- c) hierárquica;
- d) por delegação;
  - 1) legal;
  - 2) contratual;
  - 3) unilateral;
- e) social;

Segundo suas próprias palavras: “a descentralização territorial ou vertical é a que se faz circunscrevendo atividades a certas áreas geográficas” sendo que a “política é a que resulta da norma constitucional e diz respeito à divisão em Estados, Municípios e Distrito Federal, todos dotados de autonomia política” (NETO, 1990, p. 97)

A divisão administrativa ocorre quando um órgão da administração pública abre escritórios ou departamentos para cuidar de uma certa circunscrição. É o que ocorre com as polícias que possuem batalhões e delegacias espalhadas por todo o território. Outro exemplo, que ilustra muito bem a situação, é o próprio escritório da COODEVASF de Montes Claros, o qual é responsável pelo acompanhamento do projeto Jaíba. O escritório não é um órgão distinto da CODEVASF, mas sim a mesma pessoa jurídica que responde a administração central e apenas executa as atividades de forma capilarizada, o que permite um melhor acompanhamento do projeto e conseqüentemente uma melhor avaliação dos problemas e uma resolução mais ágil dos mesmos.

Por fim, a divisão jurídica trata a separação das competências do poder jurisdicional em comarcas.

*“A descentralização funcional ou horizontal ou, ainda, institucional, especializa funções em órgãos de assento legal denominados autarquias - nelas existe autonomia institucional, com a criação de uma linha hierárquica própria e de uma nova pessoa jurídica de direito publico” (NETO, 1990, p. 97)*

A descentralização funcional é de extrema importância para a análise do projeto Jaíba, pois é ela que cria os órgãos da administração indireta – autarquias e fundações – que são os principais executores de ações, seja diretamente ou indiretamente por meio das concessões.

As descentralizações por delegação e a social correspondem às atividades estatais que são delegadas a pessoas jurídicas de direito privado. Dizemos que a delegação é legal quando um serviço público é conferido a uma empresa pública ou uma empresa de capital misto, criada por lei, com a finalidade específica de provimento daquele serviço.

Exemplo típico e aplicável ao projeto Jaíba é a criação no Estado de Minas Gerais da CEMIG e a delegação do planejamento e execução da política de energia elétrica. É a CEMIG que fornece energia ao Jaíba e não o Estado de Minas Gerais, então as tarifas e o

parcelamento das dívidas dos irrigantes devem ser tratados diretamente com a CEMIG e não com o Estado. Agora, é claro que este, não só pode como deve, atuar como mediador e facilitador das negociações, a fim de se garantir que a empresa não atue exclusivamente visando lucro, mas lembre-se da função social para qual foi criada.

Os outros tipos de descentralização referem-se a concessão (delegação - contratual), a permissão ou autorização (delegação - unilateral) e a contratualização (social).

Na concessão o contrato firmado tem como partes o poder público e o vencedor de uma licitação, o qual executará uma obra ou serviço que é de competência daquele. Este tipo de descentralização foi amplamente utilizado na construção da infraestrutura do projeto Jaíba uma vez que sua execução deu-se por vias indiretas. Estes casos não podem ser tratados como parcerias pelo simples fato de os interesses serem divergentes. De um lado encontra-se o poder público que deseja a execução da obra e do outro o empreiteiro que se interessa pelo preço a ser pago.

Pelo fato de não se tratar de uma espécie de cooperação mas sim de contrato administrativo, minuciosamente descrito pela lei 8.666, não analisaremos este instituto em profundidade.

A descentralização social equivale à transferência de competências estatais a associações civis, formatadas como OSCIP's ou OS's, conforme o caso, por meio de contratos de gestão. Estes instrumentos estabelecem o repasse de verbas públicas ou permitem que seja cobrado dos usuários uma taxa ou preço público, destinado para o custeio das atividades. Este tipo de descentralização tende a ser mais empregado à medida que a população começa a reivindicar um espaço maior de participação na administração dos serviços públicos.

Já a professora Maria Sylvia apresenta uma classificação dos tipos de descentralização mais sucinta, o que difere um pouco da vista há pouco, mais trás com aquela certa correlação. Para ela a descentralização pode ser (DI PIETRO, 1996, p. 29-43):

- a) política
- b) administrativa
  - 1) territorial ou geográfica
  - 2) por serviços, técnica ou funcional;
  - 3) por colaboração.

A descentralização política ocorre quando o ente descentralizado exerce atribuições próprias que não decorrem do ente central e são outorgados diretamente pela constituição. Nas palavras de George Burdeau:

“(...) a descentralização política existe quando o ente detém, a par da auto-organização, o direito de participar da vontade estatal e o direito de dar-se normas que não extraem seu valor jurídico de nenhuma outra autoridade. Praticamente, esta forma de descentralização se realiza quando o grupo dispõe, de modo mais ou menos amplo, de poder legislativo. Mas há uma característica fundamental da descentralização política: é o título em virtude do qual o ente exerce suas atividades jurídicas. Este título não é concessão ou delegação do Estado, mas aquele que o próprio ente detém: há uma idéia de direito distinta da que fundamenta o ente central. Esta situação é aquela dos Estados membros de um estado federal que não somente exercem, por suas próprias fontes, o poder legislativo nos limites fixados pela Constituição Federal, mas ainda participam por seus representantes (Senado) da formação da vontade legislativa do Estado federal no seu conjunto”. (BURDEAU apud DI PIERTO, 1996, p 29-30).

Já a descentralização administrativa ocorre quando o ente descentralizado exerce atribuições que decorrem do ente central, que empresta sua competência administrativa constitucional a um dos entes da federação tais como os Estados-Membros, os municípios e o Distrito Federal, para a consecução dos serviços públicos.

Assim, entende-se que na descentralização administrativa, os entes descentralizados têm capacidade para gerir os seus próprios "negócios", mas com subordinação a leis postas pelo ente central.

O tipo de descentralização que tem por base aspectos geográficos é conhecida como descentralização territorial ou geográfica. Observe que esta classificação é semelhante à adotada pelo professor NETO, diferenciando-se apenas quanto à sub-divisão criada pelo ilustre mestre do direito administrativo.

Outra coincidência entre as duas classificações refere-se à descentralização por serviço que foi descrita como:

“(...) a que se verifica quando o poder público (União, Estados, Distrito Federal ou Município) cria uma pessoa jurídica de direito público ou privado e a ela atribui a titularidade e a execução de determinado serviço público. No Brasil, essa criação somente pode dar-se por meio de lei e corresponde, basicamente, à figura da *autarquia*, mas abrange também as *fundações governamentais*, *sociedades de economia mista* e *empresas públicas*, que exercem serviços públicos.” (DI PIETRO, 1996, p. 32)

A mesma autora, seguindo a didática que é própria de seu estilo, aponta as principais características deste tipo de descentralização, quais sejam: (DI PIETRO, 1996, p. 32-33):

- a) reconhecimento de personalidade jurídica ao ente descentralizado;
- b) existência de órgãos próprios, com capacidade de auto-administração exercida com certa independência em relação ao poder central;

- c) patrimônio próprio, necessário à consecução de seus fins;
- d) capacidade específica, ou seja, limitada à execução do serviço público determinado que lhe foi transferido, o que implica sujeição ao princípio da especialização, que impede o ente descentralizado de desviar-se dos fins que justificaram sua criação;
- e) sujeição a controle e tutela, exercido nos limites da lei, pelo ente instituidor; esse controle tem que ser limitado pela lei precisamente para assegurar certa margem de independência ao ente descentralizado, sem o que não se justificaria sua instituição.

A descentralização por colaboração, por sua vez, equipara-se aos modelos de descentralização por delegação e social descritos acima. Neles há uma delegação do serviço a uma pessoa jurídica, só que dessa vez de direito privado, usando com instrumento transferidor de competência a lei, a permissão, a concessão ou o contrato de gestão.

#### 4.1.2 – Desconcentração

A desconcentração é procedimento eminentemente interno, significando, tão somente, a substituição de um órgão por dois ou mais com o objetivo de acelerar a prestação do serviço. Na desconcentração o serviço que era centralizado, continua centralizado, pois não há a criação de uma nova pessoa jurídica autônoma, ficando o novo órgão criado sujeito, hierarquicamente, as decisões do órgão central.

Na desconcentração, as atribuições administrativas são outorgadas aos vários órgãos que compõem a hierarquia, criando-se uma relação de coordenação e subordinação entre um e outros. Isso é feito com o intuito de desafogar, ou seja, desconcentrar, tirar do centro um grande volume de atribuições para permitir o seu mais adequado e racional desempenho.

Apesar de, o professor Moreira Neto enquadrar a figura jurídica da desconcentração dentro do gênero descentralização *lato-senso*, tratando de desconcentração como descentralização hierárquica. Ressalta-se neste trabalho que não se trata de descentralização, mas de desconcentração, pelo simples fato de não se criar uma nova pessoa jurídica, diferença esta que se faz sentir intensamente ao se tratar da autogerência e responsabilização.

Segundo o autor:

“A descentralização hierárquica ou desconcentração é a que se faz subdividindo uma pessoa jurídica de direito público em órgãos que mantêm, entre si, relações hierárquicas de subordinação e de coordenação, visando à especialização de funções e a gradação de responsabilidades.” (NETO, 1990, p. 97)

A desconcentração faz-se muito presente no projeto Jaíba, pois se observa que, a maior parte das instituições executam suas ações através de escritórios sediados no próprio município de Jaíba, como é o caso da EMATER e do IMA e do IEF, ou de municípios próximos a região, como é a situação do DER. Em todos os casos, a sede das instituições fica em Belo Horizonte e outro departamento, de competência regional é quem operacionaliza as ordens emanadas na capital.

#### **4.2 – Cooperação interinstitucional**

A especialização trouxe inúmeros ganhos de eficiência e rapidez, mas, em contrapartida, gerou fragmentação no Estado, o que dificulta sua atuação conjunta para resolução de problemas multidisciplinares, demandando coordenação mais apta a lidar com o emaranhado de instituições existentes.

Para apoiar o Estado, conferindo-lhe meios de controlar os entes descentralizados e desconcentrados, foram estabelecidos princípios administrativos, dispositivos e informativos, que dão o norte para a criação de leis que disciplinam esta *matéria e na interpretação dos atos e fatos administrativos que contemplem as relações entre os entes centrais e periféricos, e, também dos instrumentos contratuais que permitem a formação de parcerias.*

Analisaremos primeiro os princípios, para depois, então, adentrarmos na *matéria dos instrumentos de cooperação.*

##### **4.2.1 – Princípios coordenativos**

Para o professor Godinho “a premissa orientativa consubstanciada no princípio favorece à correta percepção do sentido do instituto e da norma no conjunto do sistema normativo em que se integra” (Godinho, 1999, p.143)

Podemos então desprender da conceituação retro a função descritiva ou informativa dos princípios que é dar sentido as normas, ajudar seu aplicador a encontrar a real finalidade do instituto jurídico, para então aplicá-lo à realidade.

Outra função importantíssima dos princípios é o caráter normativo de que estes se revestem, podendo suprir as lacunas da legislação de tal maneira a manter sempre a integralidade do ordenamento.

Os princípios, a contrário senso, estão sendo cada vez mais empregados na administração pública. A partir do momento em que o processo deixou de ser o foco das ações administrativas e este tornou-se os resultados ofertados aos cidadãos, as atividades desenvolvidas pelos servidores deixaram de ser tão minuciosamente burocratizada, possibilitando-se uma flexibilidade pautada em princípios gerais.

O controle das instituições descentralizadas está paulatinamente sendo realizando sobre os resultados previamente acordados com o governo, concedendo-se então um maior grau de autonomia e autogerência.

#### 4.2.1.1 – Princípio da legalidade

Este princípio é o mais importante de todos, pois estabelece que todas as ações realizadas pelo Estado devem ser realizadas tendo-se por base uma lei que autorize ou imponha aquela atuação. Assim, “a administração pública só pode fazer o que a lei permite” (DI PIETRO, 1996, p. 61)

Isso decorre do fato de estarmos constituídos sob o paradigma do Estado de direito que é, por definição, “aquele que se submete às suas próprias, leis,(...) autolimita-se e assegura à sociedade, que organiza e dirige, a preciosa dádiva da certeza jurídica.” (NETO, 1990, p. 70).

O Estado de direito desta forma é aquele em que as relações jurídicas fundam-se em leis que também vinculam o próprio Estado que as instituiu. Não é lícito a administração agir de forma diferente ou não prescrita em lei, devendo-se ater aos processos e procedimentos vigentes no ordenamento jurídico.

É importante frisar que a lei deve ser entendida em seu sentido amplo, contemplando não só as normas emanadas pelo poder legislativo, mas também aquelas de competência dos outros poderes, em especial do executivo. Podemos, então, incluir dentro

deste conceito de lei as medidas provisórias, decretos e portarias, deste que não extrapolem suas competências, pois caso contrário seriam ilegais.

Concluindo, toda intervenção estatal que não estiver baseada em lei ou que ultrapassar seus limites será tida como ilegal, sendo possível a anulação da mesma e de seus efeitos

Este princípio vincula as atividades da instituição descentralizada às mesmas leis aplicáveis a todo o resto da aparto estatal. Somente uma nova lei pode alterar esta relação, criando outra norma específicas para reger as ações daquela instituição.

#### 4.2.1.2 – Principio da especialização

O princípio da especialização é oriundo do principio da legalidade, de forma que vincula as instituições descentralizadas ao instrumento que as criou e delimitou suas competências e atribuições.

“A especialização definida e caracterizada em lei, implicitamente veda aos órgãos especializados usarem o poder que lhes foi investido, para qualquer outro fim que não o contido especificadamente em sua competência, garantindo, assim, a estanqueidade da atuação jurídica de cada entidade ou órgão do Poder Público” (NETO, 1990, p. 83)

Com base neste princípio é que se torna possível estabelecer os controles e limites das competências de cada instituição. Um órgão que empreende funções que estão fora de sua alçada age ilegitimamente, devendo seus atos serem anulados e seus efeitos deixarem de existir.

É baseado neste princípio que se dá o ingresso das organizações nos projetos de governo, assim como a definição das ações que serão exercidas por elas no âmbito do projeto. Isso cria uma certeza para o ente governamental que delegou seus poderes, pois sabe que pode contar com o apoio do órgão sempre que precisar e que este não extrapolará suas funções. Por outro lado, o órgão pode ter a certeza que somente será requisitado a realizar ações constantes no rol de competências a ele delegadas, podendo, licitamente, excusar-se de empreender ações de que não detêm a legitimidade para a execução.

Novas, atribuições somente poderão ser acrescidas por lei de igual gênero daquela que criou a figura descentralizada e a delegou suas competências originárias. Do

mesmo modo, o ente descentralizador também pode avocar para si competências antes delegadas.

No projeto Jaíba, podemos afirmar que as instituições que compõem a matriz funcional foram inseridas levando em conta suas missões. Isso propiciou às instituições saberem exatamente o que podiam oferecer para que o projeto obtivesse o máximo de êxito, além de não desempenharem funções que lhe eram estranhas, ou de adentrar em esfera de competências alheias, criando, de certa forma duplicidade de ações.

O gerente do projeto pode identificar facilmente, através deste princípio, o que os órgãos podem ofertar para seu projeto e solicitar que eles cooperem, executando as funções que lhe foram imbuídas. A instituição pública só poderá recusar prestar o auxílio se não tiver recurso disponíveis, pois o que lhe foi delegada não é um mero poder, mas sim um poder-dever, que não só lhe dá a legitimidade de desempenhar certa atribuição mas também lhe impõem o dever de sempre que possível desempenhá-la.

Noutra hipótese, o gerente também pode impedir que ações que não foram acordadas sejam executadas. Neste caso, ele se valerá do princípio da especialização para avaliar que atos podem, ou não podem, ser realizados pelas instituições para atingir as finalidades por elas perseguidas.

#### 4.2.1.3 – Princípio da hierarquia

A administração pública, em virtude do princípio da hierarquia, organiza-se estruturalmente obedecendo a uma linha vertical de disposição e relação de órgãos. No topo da pirâmide, situa-se o órgão que detém maior poder ou competência. A medida que se desce para a base da pirâmide, se instalam órgãos inferiores em grau de poder, de modo que, ao órgão posicionado no alto da hierarquia, todos os outros se subordinam, observados e respeitados os órgãos intermediários. Cada compartimento organizacional destes tem competência própria, que é uma parcela do todo. Assim, a soma de atribuições de todos os órgãos perfaz o total de competências atribuídas ao órgão posicionado no cume da pirâmide.

Ao servidor titular de cargo de direção de órgão superiores é facultado, por este princípio, delegar competências suas a dirigente inferior. Da mesma forma, é lícita a avocação de atribuições próprias de autoridades inferiores. Contudo, esta medida, do ponto de vista

administrativo, é desaconselhável, visto que conduz ao desprestígio da autoridade inferior e ao enfraquecimento de um elo da corrente.

O princípio hierárquico “diz respeito à coordenação e subordinação de órgãos entre si e à distribuição das respectivas funções, de modo a harmonizar esforços, ordenar atuações, fiscalizar atividades e corrigir irregularidades.” (NETO, 1990, p. 84)

Devo lembrar que este princípio só opera internamente, ou seja, dentro das pessoas jurídicas, uma vez que não há hierarquia de uma para com a outra. O que há nestes casos é um poder de tutela, quando tratarmos da administração indireta, mas nunca um poder hierárquico, pois para esta existir há de haver subordinação, o que, por si só, inviabilizaria qualquer autonomia ou auto-gestão, características que se encontram no cerne de qualquer forma de descentralização.

Como vimos o poder hierárquico só se aplica em relações que envolvem subordinação, desta forma, o gerente de projeto não o detém, não podendo, assim, determinar a maneira com que os responsáveis por cada órgão devem agir, nem avocar para si as competências atribuídas àqueles, e, muito menos, utilizar-se do poder disciplinar, para corrigir e punir os erros e falhas decorrentes das ações executadas.

A falta de uma subordinação formal entre o gerente e os executores é um dos principais limitadores da atuação daquele ator. Para fazer com que seu plano dê certo é preciso que os contratos estejam muito bem explicitados em relação às atribuições, prazos e resultados a serem esperados. Além disso é imprescindível que o gerente esteja politicamente alinhado com a cúpula do estado e com os dirigentes institucionais, fazendo com que todos trabalhem numa mesma linha de raciocínio e de forma a cooperar uns com os outros.

#### 4.2.1.4 – Princípio da autotutela

A autotutela é o poder conferido à administração, em decorrência da hierarquia organizacional, para controlar a si própria. A administração, por tal princípio, exerce controle sobre seus órgãos e agentes, dirigentes ou não, visando à legalidade dos seus atos. Em virtude dessa competência, “à Administração Pública é lícito rever os seus atos, anulando-os por vícios ou revogando-os por conveniência e oportunidade” (Súmula 473, STF), para punir os

agentes que infringirem normas legais ou regulamentares. Essas decisões, entretanto, se lesivas a direito, podem ser revistas pelo Judiciário, por força constitucional.

Esse princípio limita-se ao controle de atos praticados por órgãos desconcentrados, ou seja, pela mesma pessoa jurídica. Caso trate de outra pessoas jurídica, criado por uma descentralização, o princípio a se invocar é o da tutela que será estudado adiante. Os dois se diferem pela profundidade e extensão do controle a ser exercido pelo órgão central.

No Jaíba, este princípio não pode ser muito aplicado, por causa do pequeno número de ações executadas pelas secretarias ou pela administração direta. Somente alguns poucos atos é que podem ser objeto da tutela, mas mesmo assim esta não compete ao gerente, mas ao governador ou ao secretário da pasta em que ocorreu o ilícito ou a inconveniência ou inoportunidade. Apesar de não ser legalmente o gerente quem vai anular ou revogar os atos, ele tem o dever de comunicá-los a quem possua competência para tal, uma vez que ele deve sempre zelar pelo bom desempenho e andamento do projeto sob sua supervisão.

#### 4.2.1.5 – Princípio da tutela ou do controle

O princípio da tutela ou do controle legitima a Administração a exercer *controle sobre as entidades por ela criadas para atuarem na prestação de serviços públicos*. Esse controle não interfere na autonomia, da empresa, fundação ou autarquia que são dotadas de personalidade jurídica própria, com autonomia administrativa e financeira. Mas pode a Administração, com esse poder tutelar, fiscalizar e controlar a aplicação dos recursos financeiros e técnicos destinados aos entes integrantes da Administração indireta e ainda, quanto ao cumprimento de suas atribuições legais. Esse controle visa impedir a entidade de atuar em desacordo com os objetivos para os quais foi instituída.

O controle autárquico pode se manifestar de quatro formas: (NETO, 1990, p. 209)

a) Controle político – consiste na possibilidade de intervenção direta da pessoa política na qual se integra a autarquia, para substituir ou destituir seus dirigentes. Podemos pensar, como exemplo a substituição do presidente da RURALMINAS efetuada pelo governador do Estado pelo simples fato deste não concordar com os rumos tomados ou até mesmo com o modelo de gestão adotado pelo dirigente.

b) Controle administrativo – consiste na oponibilidade de recursos contra as mais altas decisões da administração autarquizada. Agora tratamos da possibilidade de intervenção na elaboração da missão e dos planos de médio e longo prazo.

c) Controle financeiro – controle feito *a posteriori*, mediante a prestação de contas aos órgãos controladores. Aqui falamos no controle interno que, no âmbito de Minas é realizado pela Auditoria Geral do Estado e, externamente, pelo Tribunal de Contas do Estado. Atualmente observa-se um movimento em direção ao acompanhamento concomitante dos gastos públicos com a dupla finalidade de evitar desvios de verbas e de melhorar o fluxo de caixa do Estado.

d) Controle de Juízo – refere-se assistência prestada em juízo pelo órgão central, uma vez que este é responsável subsidiário e deverá arcar com as sucumbências caso a autarquia não consiga honrá-la. A subsidiariedade pode ser explicada pelo fato da competência ser originariamente do órgão central que o delegou, continuando, contudo, responsável diante de terceiros. Essa assistência é prestada, por exemplo, quando a Advocacia do Estado, intervêm como litisconsorte em ações que a Ruralminas reivindica a terra invadida por terceiros.

#### 4.2.1.6 – Princípio da autonomia gerencial

Este princípio foi introduzido pela Emenda constitucional 19 de 1998, que acrescentou o parágrafo 8º e seus incisos ao artigo 37 da CF/88. Ele prevê que:

Art. 37 (...)

§ 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:

- I - o prazo de duração do contrato;
- II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;
- III - a remuneração do pessoal.

O contrato aqui previsto é o contrato de gestão o qual é composto do acordo de resultados. De fato, este princípio ainda é pouco utilizado, sendo que há poucos exemplos no nível federal, quase todos fracassados, e no estado de Minas Gerais ainda está em fase de estudos para implantação.

De qualquer forma, este instituto somente é aplicável às instituições, não podendo figurar em um de seus pólos um projeto. Assim, não pode ser dada autonomia gerencial ao projeto Jaíba como uma unidade gerencial, mas todas as instituições que assinarem compromisso similar, devem estabelecer nestes, metas referentes ao despenho que devem apresentar no projeto.

Resumindo, a autonomia gerencial que os projetos estruturadores gozam, não decorre do art. 37, § 8º da CF/88 mas de uma política de governo que se pauta somente em decretos publicados pelo próprio poder que concede tal autonomia. Isso implica que ela pode ser revogada *ad nutum*, mas pelo que tudo indica, inclusive pela satisfação do próprio governo estadual, que este método gerencial deverá permanecer e provavelmente se alargará para compreender não só os projetos estruturadores, mas também todos os outros.

#### 4.2.2 – Formas contratuais de cooperação e coordenação

As parcerias podem se dar dentro de uma mesma esfera de poder, entre elas ou entre o poder público e a iniciativa privada. De todas as formas, é necessário que o poder público estabeleça algum documento para que a cooperação possa ser viabilizada, haja vista a aplicação do princípio da legalidade. Estes institutos jurídicos variam de acordo com os objetivos da cooperação e das atribuições e responsabilidades imbuídas a cada ator.

As parcerias internas não exigem o mesmo grau de detalhamento e formalidades que apresentam as externas, mas, mesmo assim, é fundamental que sejam claras ao estipular as atribuições e responsabilidades. Este tipo de parceria pode ser geral ou específica. Será geral, quando duas ou mais instituições acordarem em combinar recursos para executarem, em conjunto atividades rotineiras. É o caso do convênio que se pretende estabelecer entre o IMA e a PMMG, para que ambas atuem conjuntamente em todos os postos de fiscalização que a primeira instituição possui no Estado. Agora, quando a cooperação for restrita a um projeto, com é o caso do Jaíba, estaremos diante uma parceria específica, onde as instituições se comprometem umas com as outras, apenas em relação ao projeto, não mais havendo obrigações quando este findar.

Em algumas ocasiões, entretanto, os bens ou serviços produzidos pelo poder público são de competência comum, estabelecendo-se, nestes casos, parcerias entre os entes federais para racionalizar o emprego dos recursos, evitando-se desperdício, duplicidade de

ações e aumentando-se o espectro de intervenção. Em outros casos, pode ocorrer que uma esfera de governo não detém todos os recursos necessários para a viabilização de um projeto ou atividade de seu interesse, buscando assim, a cooperação de outros entes no financiamento, execução e manutenção conjunta de empreendimentos que seja conveniente para ambos.

O conceito de parceria intergovernamental é dado por LÖFFLER, quando afirma que:

“As jurisdições cooperam se produzirem conjuntamente bens ou serviços, gerenciarem conjuntamente o uso de bens públicos ou conjugam seus recursos para fins de investimento. A gestão conjunta de projetos ou programas entre níveis de governo normalmente implica o estabelecimento de instituições conjuntas, como os consórcios ou grupos de trabalho.” (LÖFFLER, 2000, p. 5)

Contudo, grande parte das parcerias opera-se por meio de descentralização, visto que a execução fica a cargo dos entes mais capilares, restando às Jurisdições centrais apenas a contribuição financeira ou de coordenação. O problema deste tipo de parceria é que toda a responsabilidade pelo sucesso ou fracasso recai sobre os órgãos de execução, mesmo que a causa tenha advindo de uma interrupção no repasse de verbas ou uma falha na coordenação central.

A principal parceria intergovernamental consolidada no projeto Jaíba foi a de construção da Etapa-I, onde tanto a União, através da COODEVASF, quanto o Estado de Minas, por intermédio da RURALMINAS, foram responsáveis pela construção da infraestrutura. Outras parcerias foram firmadas, como para manutenção da saúde e educação, mas estas não serão objeto de análise, pois não houve um plano específico para o projeto, ficando a cooperação a cargo do SUS e do FUNDEF.

Por assim dizer, a junção de esforços entre a RURALMINAS E CODEVASF, conceitua-se como uma “parceria cooperativa de desempenho”

De acordo com a mesma autora, este é o tipo de contrato de cooperação em que:

“(…) as partes definem conjuntamente metas de desempenho para os serviços a serem prestados e também avaliam conjuntamente o desempenho dos arranjos de parceria. A gestão de parcerias de desempenho do setor público vai além do contrato clássico de desempenho, porque envolve gestão voltada para resultados dentro de um quadro de tomada de decisões compartilhada.” (LÖFFLER, 2000, p.11)

Com base neste conceito, as parceria cooperativa de desempenho devem apresentar:

a) definição clara das competências e metas, sendo que ambas devem ser conjuntamente elaboradas;

b) *accountability* de cada parte em relação: às outras partes, aos superiores hierárquicos e à população. As informações devem ser disponibilizadas a todos os envolvidos, principalmente aquelas que afetarão o desempenho dos parceiros;

c) avaliação conjunta das metas e processos de retroalimentação para correção dos erros;

d) incentivos positivos (bonificações) e negativos (sanções) para cada ator, correspondentes ao cumprimento ou não das metas acordadas.

Apesar de no modelo ideal as decisões e avaliações serem conjunta e democraticamente efetuadas por todas as partes envolvidas, o que gera uma certa responsabilização solidária frente aos objetivos globais do projeto, certo é que cada ente possui responsabilidades, sobre aquilo que for de sua alçada, para com seus superiores hierárquicos, para com a população afetada e a coletividade em de maneira geral. Além disso, não podemos esquecer de destacar a responsabilidade mútua entre os parceiros, fundamental para o bom andamento da cooperação inter e intragovernamental.

Analisaremos agora algumas das figuras contratuais mais utilizadas na formação de parcerias. Salienta-se que, apesar de serem largamente utilizadas, não há nenhuma norma jurídica que trate detalhadamente estes contratos, sendo que eles são apenas mencionados em alguns documentos jurídicos, inclusive na carta constitucional.

#### 4.2.2.1 - Transferências

As transferências são formas de cooperação precárias que consistem apenas, como o próprio nome indica, na mera transferência de recursos financeiros de um ente da Federação para outro. Pode, então, a União efetuar transferências de seus recursos para os estados, municípios e o Distrito Federal, assim como os estados federados, por sua vez, podem realizar estas operações em benefício dos municípios sítos em seu território.

As transferências classificam-se em obrigatórias e voluntárias.

As primeiras são, na realidade, repasses de arrecadação de determinados impostos decorrentes de imposição constitucional. Os art. 158 e 159 da CF/88 dispõem acerca de quais impostos terão suas receitas repartidas, o percentual desta divisão e quem serão os beneficiários. Trata-se de uma forma de federalismo cooperativo prevista pelo constituinte originário e que, não deve ser enquadrada com uma parceria, uma vez que faltam elementos essenciais como a vontade, a conjunção de esforços e a finalidade específica. O ente transferidor assim faz por que esta conduta lhe é imposta, os recursos a serem transferidos desde a arrecadação já pertencem ao beneficiário e por último não há uma finalidade exata para empregar-se estes recursos.

A transferência voluntária, diferentemente da anteriormente analisada, pode facilmente figurar como um modelo de cooperação intergovernamental, onde um ente destina, voluntariamente, a outro ente contido em seu território, recursos financeiros a serem empregados em objetivos específicos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – LC 101/00) define a transferência voluntária em seu art. 25 como sendo “a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde”.

A precariedade anteriormente mencionada está relacionada ao fato do ente transferidor apenas arcar com uma pequena parcela de responsabilidades, limitando suas obrigações em repassar o dinheiro e avaliar sua aplicação. Já o ente beneficiário, é responsável pela execução e, conseqüentemente pelo sucesso do investimento.

É comum que se exija uma contrapartida, que costuma variar entre 5% a 30% do custo total do empreendimento, para se garantir a capacidade financeira do executor e também para que este se comprometa mais, já que também estará bancando parte do projeto. A contrapartida, as vezes, é calculada tendo-se por base as despesas de custeio e salários pagos pelo executor, desta forma, não o onerando de sobremaneira, como ocorreria caso a contrapartida só pudesse ser empregada em despesas de investimento.

O ente transferidor, na teoria, compromete-se a enviar as parcelas de dinheiro a medida que o executor for cumprindo as etapas acordadas e aplicando a contrapartida estipulada. Acontece que na prática as transferências são interrompidas sem motivos justos,

interrompendo-se junto as atividades, pois o beneficiário raramente consegue custear sozinho a obra ou projeto objeto da transferência.

As transferências possuem alguns limites a sua aplicação, como, por exemplo, a previsão feita pelo artigo 11 da LRF que veda a realização de transferências voluntárias para os estados e municípios que não tiverem instituído todos os impostos que forem de suas competências.

A instrumentalização da transferência se dá, geralmente, por meio de convênio assinado pelos dois partícipes, mas isso não é imprescindível, haja vista que a imposição da existência de instrumento contratual, originariamente prevista no projeto da LRF em seu art. 25, §1º, II foi vetada. Apesar do instrumento contratual ser o mesmo do utilizado pelo convênio, a transferência difere-se deste, pois nela apenas o ente descentralizado executa as atividades além de ser o único responsável pelo seu sucesso.

O projeto Jaiba não apresenta atualmente nenhuma transferência em andamento. Esta forma de cooperação, entretanto, pode ser encontrada nos municípios onde o projeto está instalado, através das transferências que são realizadas pelo FUNDEF e pelo fundo de custeio do SUS, mas não há nenhuma diferença especial da maneira em que eles são realizados lá para o resto dos casos no Brasil.

#### 4.2.2.2 – Convênio

A Constituição Federal prevê este instrumento em seu art. 241, situado nas disposições gerais:

“Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.”

O convênio, apesar de previsto na Constituição, não dispõe de nenhuma legislação especial que o conceitue e preveja regras gerais para sua elaboração. Apenas algumas leis esparsas fazem menção a este instituto, sem ao menos estabelecer seus conceitos e limites. A lei 8.666/93 estabelece que aos convênios será aplicado, no que couber, os dispositivos previstos nela, acrescentando, além disso, várias regras a serem aplicadas aos partícipes deste tipo de acordo.

A doutrina é a grande responsável pela caracterização desta figura jurídica.

Para Diogo Figueiredo “o convênio estabelece uma cooperação administrativa para a execução de atividades de competência de uma das partes” (NETO, 1900, p. 33)

Hely Lopes estabelece um conceito mais minucioso do que o anterior. Para ele os convênios são “acordos firmados por entidade públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes” (MEIRELLES, 1977, p. 481)

Maria Sylvia, utiliza-se do conceito elaborado por Hely Lopes, destaca os principais pontos caracterizadores dos convênios, que segundo ela ajudam a diferenciar este fenômeno jurídico dos contratos. São eles: (DI PIETRO, 1996, p. 112)

- a) interesses comuns;
- b) objetivos institucionais comuns;
- c) foco no resultado;
- d) não vinculação;

O interesse comum é fator que faz aos órgãos se agruparem. O que diferencia o convênio do contrato é que neste os interesses são antagônicos, ao passo que naquele os interesses, como já foi dito, são comuns. Por exemplo, no contrato de compra e venda, uma parte deseja alienar um bem enquanto a outra quer adquiri-lo. Nos convênios ambos partícipes desejam o mesmo fim, que seja a construção de uma obra ou a prestação de um serviço.

O segundo ponto elencado pela autora – objetivos institucionais comuns - diverge da doutrina majoritária, a qual acredita ser o convênio formado por “pessoas jurídicas de espécie diversa” (MEIRELLES, 1977, p.484) “para a execução de atividades de competência de uma das partes” (NETO, 1900, p. 33).

Observamos que é impossível que duas instituições diferentes, em relação a suas personalidade e finalidade, que atuam conjuntamente para consecução de um objeto final do convênio que é de competência exclusiva de apenas uma delas, tenham os mesmo objetivos institucionais. Confundi, certamente, a autora os objetivos institucionais com os

objetivos do convênio. Os primeiros são sinônimos das missões, já o segundo é a finalidade que se pretende atingir com o acordo, este sim, igual para todas os partícipes.

As missões das organizações que compõem um convênio são, na realidade, complementares, e somente por ser assim é que o serviço ou bem objeto do acordo pode ser alcançado.

Para elucidar a afirmação feita, estudemos o convênio feito entre o IMA e as PMMG. O objeto do convênio é fornecer segurança policial aos fiscais do IMA, para que estes possam realizar tranqüilamente suas funções. O que se procura é viabilizar melhores condições de trabalho para que seja feita uma fiscalização fitossanitária mais efetiva. O IMA é quem possui a competência para realizar as fiscalizações ao passo que a PMMG tem por missão realizar o policiamento ostensivo no Estado. Somente com estas duas instituições diversas trabalhando juntas é que a primeira pode executar, sem problemas, a competência que lhe foi delegada.

O terceiro ponto é resultado da nova abordagem gerencialista que pretende-se dar a administração pública. Os partícipes não procuram interferir nos modos e processos utilizados pelos outros para atingir as metas estipuladas, limitando-se, apenas, a cobrar os resultados dentro dos prazos para que o empreendimento não seja comprometido.

A ausência de vinculação, quarto ponto na lista de Maria Sylvia, também influi para que as instituições almejem somente os resultados, visto que, não havendo subordinação entre elas, inviabilizando, conseqüentemente, qualquer tipo de controle umas comas outras. Além disso, como sustenta Araújo, nos convênios há uma:

“(...) ausência de vinculação contratual, inadmissibilidade de cláusula de permanência obrigatória (os convenientes podem denunciá-lo antes do término do prazo de vigência, promovendo o respectivo encontro de contas) e de sanções pela inadimplência (exceto eventuais responsabilidades funcionais que, entretanto, são medidas que ocorrem fora da avença)” (ARAÚJO apud DI PIETRO, 1996, p. 113)

Concluimos, então, que a ausência de vinculação gera certa instabilidade para o convênio, uma vez que qualquer das partes pode denunciá-lo a qualquer momento sem que isso gere qualquer tipo de responsabilização para como outro partícipe por perdas e danos que este venha a sofrer.

Para se evitar o inconveniente da interrupção do convênio deve-se estabelecer, no próprio contrato, cláusulas penais que dêem ao executor, condições de, pelo menos

temporariamente continuar o projeto, buscando novas parcerias ou redefinindo seu plano de trabalho.

#### 4.2.2.2 - Consórcio

Os consórcios são institutos jurídicos semelhantes aos convênios. Igualmente a estes, não há uma legislação que trate sobre a matéria, sendo que, tudo que se aplica aos convênios, também deve ser imposto aos consórcios.

A definição que melhor caracteriza este tipo de parceria foi a elaborada por Hely Lopes em seu manual de direito municipal. Vejamos:

Consórcios, tratam-se de acordos firmados entre entidades estatais, autárquicas e paraestatais, sempre da mesma espécie, para realização de objetivos comuns dos partícipes. Diferenciam dos convênios, à medida que pressupõem a identidade das pessoas jurídicas celebrantes. Noutros termos, os consórcios celebram-se entre pessoas jurídicas de *mesma espécie, enquanto os convênios se dão entre pessoas jurídicas de espécie diversa.* (MEIRELLES, 1977. p.484)

Nos consórcios, várias instituições que possuem finalidades semelhantes, se unem para, conjuntamente realizarem um serviço ou produzirem um bem, almejado por todos e que desta forma coletiva podem agilizar a percepção dos resultados e dividir os gastos.

Nos consórcio a responsabilidade é necessariamente comum, uma vez que o objetivo deste é de competência de todos os partícipes. O certo, porém é que em relação aos consórcios não há se falar no surgimento de outra pessoa jurídica,

Hely Lopes Meirelles lembra que, para administrar seus interesses e realizar seus fins, de conformidade com as pretensões dos consorciados, mister se faz criar paralelamente uma sociedade comercial ou civil, já que não tem eles capacidade civil nem são pessoas jurídicas. A formação dessas sociedades civis ou comerciais de apoio não é obrigatória, entretanto, se tal suceder, mister se faz a autorização do Legislativo municipal, de conformidade com a Carta Política de alguns Estados (MEIRELLES 1977. p.485)

No Jaíba, o consórcio de pesquisa, criado em meados de 2004, congrega várias instituições que tem por missão realizar pesquisas nos mais diversos campos da ciência. A EPAMIG, FAPEMIG, UFMG, UFV, EMBRAPA, IEF dentre outros são algumas das instituições que fazem parte deste consórcio. A finalidade para qual foi criada é de arrecadar recursos e distribuí-los entre os consorciados para que estes realizem pesquisas a serem

utilizadas no projeto Jaíba, e também, facilitar a troca de informações entre todos os partícipes.

Outro exemplo de consórcio firmados no âmbito do Jaíba, que podemos citar é o criado pela COODEVASF e pela RURALMINAS, para construção das obras de infraestrutura geral do projeto e particulares da etapa-I, onde competiu aquela as obras de engenharia e para esta as de cunho social.

#### 4.2.2.4 - Comitês

Os Comitês são órgãos colegiados que tem a função de estabelecer diretrizes gerais para a atuação conjunta das instituições participantes. Eles não visam conjugar esforços e recursos para execução conjunta de algum projeto, mas sim, estabelecer definições que pautem as ações singulares de cada organização frente a um referido assunto.

Os Objetivos dos comitês, ou conselhos, como também são conhecidos, é padronizar ou racionalizar as ações de diversos atores evitando a multiplicidade de atuações, a sobreposição de competências e a criação de lacunas.

Os comitês são normalmente criados durante a fase de planejamento de ações complexas que *interferiram na esfera jurídica de mais de uma instituição*. A participação de várias instituições afetadas e, em alguns casos, da própria sociedade, além de tornar a decisão mais democrática, também ajuda a aumentar a legitimidade desta, facilitando sua aceitação e cumprimento.

Os comitês podem ser permanentes ou temporários, segundo o prazo de vigência. Geralmente são temporários quando tratarem de projetos ou forem especialmente constituídos para analisar um determinado fato. Os permanentes são formados quando uma atividade contínua é de interesse de mais de uma instituição.

Em relação a imperatividade das decisões, o comitê pode ter um caráter consultivo ou deliberativo. Na primeira hipótese as decisões apresentam meras diretrizes que se sugerem o cumprimento. Quando, entretanto, possuir função deliberativa, o resultado final das reuniões vinculará a todos que estiverem a ele subordinados.

Geralmente as deliberações são realizadas por manifestação da maioria simples, mas pode o estatuto que rege o comitê estabelecer que estas se darão por uma maioria qualificada ou então, até mesmo por unanimidade.

O comitê formado em 2002 para se estabelecer as diretrizes para a venda dos lotes da segunda etapa do projeto Jaíba, pretendeu abrir espaço para que os órgãos que fossem afetados por tal atividade pudessem opinar e elaborar um plano de ação, que foi executado somente pela Ruralminas, dona das terras àquela época.

A comissão gestora do Jaíba também é um exemplo de comitê criado no seio do projeto, durante a fase de replanejamento, no início do novo governo. A presidência da comissão compete a secretária extraordinária dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri e do Norte de Minas e é formado por membros de todos os órgãos da administração pública de Minas Gerais que desenvolvem ações no projeto. Num primeiro momento as funções da comissão foram elaborar um plano de atuação para revitalizar o Jaíba I e concluir a infra-estrutura da segunda etapa. Atualmente, a comissão desempenha a tarefa de avaliar as atividades executadas e replanear o projeto caso isso seja necessário.

#### 4.2.2.5 - Pacto de cavalheiros

De todas as formas de parceria esta é a mais instável de todas. Baseia-se exclusivamente em acordos de cooperação verbalmente feitos entre os dirigentes máximos de duas ou mais instituições. Não há estipulação de diretrizes, metas, recursos a serem empregados nem a distribuição de tarefas entre os partícipes. A informalidade impera neste tipo de parceria, que assemelha-se mais a uma troca de favores entre amigos.

São muito comuns no cenário internacional, haja vista a formalidade que se revestem este tipo celebração dos acordos, que necessitam de aprovação dos congressos e ratificação do chefe de Estado. Para esquivar-se de toda esta burocracia, os dirigentes das instituições se comprometem reciprocamente a executar, no âmbito de suas competências, ações que beneficiaram os interesses do parceiro.

Com a mesma agilidade e facilidade com que são estabelecidas tais parcerias, pode-se também extingui-las. Neste acordo o comprometimento é feito pelos dirigentes em nome próprio e não como representantes do órgão que dirigem. Desta forma, uma troca na

direção da instituição ou um desentendimento entre os dirigentes pode comprometer a toda a parceria efetuada.

Como este tipo de parceria caracteriza-se pela informalidade e pela pessoalidade, não aparece nos documentos legais, por isso é muito difícil de ser analisada. Certamente, em toda história do projeto Jaíba foram executadas diversas ações que tiveram como intuito coordenativo compromissos feitos, pessoalmente, entre os diretores e presidentes das instituições que lá atuaram.

## **5 - ÓRGÃOS PARTICIPANTES DO PROJETO JAÍBA**

O Projeto Jaíba, por ser extremamente complexo e grande, necessita de uma abordagem multidisciplinar e da aplicação de uma grande monta de recursos, tanto na construção da infra-estrutura de uso comum, quanto no custeio de atividades de rotina. Por estes fatores, é que se fez preciso a conjunção de esforços de várias instituições públicas e privadas na implantação e manutenção das etapas I e II do projeto.

Nesta seção apresentaremos sucintamente os principais órgãos que compõem a matriz funcional do projeto. Pretende-se que as informações disponibilizadas a respeito dos órgãos possibilitem ao leitor vislumbrar sobre a função que cada um deles exerce no Jaíba. Para isso, demonstraremos através de suas missões institucionais a razão pela qual se deu o ingresso da instituição no projeto. Um estudo das ações já realizadas e das previstas no PPAG 2004-2007, juntamente com a descrição dos recursos (materiais, humanos e financeiros) mobilizados, permitirá verificar o comprometimento da organização para com o projeto.

As informações presentes neste capítulo foram retiradas dos sítios eletrônicos dos órgãos, do PPAG 2004/2007 e de entrevistas realizadas com os responsáveis pelo projeto em cada instituição.

### **5.1. Entidades externas aos quadros do governo mineiro**

Várias instituições externas ao estado de Minas Gerais contribuíram para a implantação e manutenção do projeto. A formação destas parcerias se justifica pela incapacidade financeira do estado de bancar sozinho um empreendimento desta cifra e pela visão de gestão do projeto adotada, que sugere que ele seja, uma vez implementado, operado e mantido pelos próprios irrigantes.

O governo Federal, através da CODEVASF, é grande parceiro do estado na implementação do projeto, tendo sido, inclusive, o responsável pela construção das obras de infra-estrutura hidro-mecânica da primeira etapa.

O JBIC, apesar de não poder ser corretamente conceituado como um parceiro, pois seus interesses não são comuns ao do Estado, mas sim convergentes - tanto que não foi celebrado entre eles um convênio, mas sim um contrato de mutuo feneratício - apresenta um

papel importante como financiador da segunda etapa. pode auxiliaram não é o único ente da federação

Por último, analisaremos o DIJ, que é, na realidade, o responsável pela operação do projeto, devendo assumir cada vez mais as responsabilidades pela sua manutenção até o ponto em que consiga sua definitiva autonomia.

#### 5.1.1. CODEVASF

A Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco - Codevasf - foi criada pela Lei nº 6.088, de 16/07/74, como empresa pública federal, e posteriormente transformada em Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba, pela inclusão em sua competência desta área geográfica por força da lei 9.954 de 6/01/2004.

A CODEVASF tem por finalidade o aproveitamento, para fins agrícolas, agropecuários e agroindustriais, dos recursos de água e solo dos Vales do São Francisco e do Parnaíba, diretamente ou por intermédio de entidades públicas e privadas, promovendo o desenvolvimento integrado de áreas prioritárias e a implantação de distritos agroindustriais e agropecuários.

A empresa ingressou no projeto em 1975, quando assumiu a responsabilidade pela construção da infra-estrutura do sistema coletivo de irrigação e preparo da terra para a colonização. De lá para cá, já foram investidos no projeto cerca de US\$ 280 milhões, segundo dados da própria instituição, sendo que deste montante, US\$ 71 milhões são oriundos do acordo de crédito 3013-BR feito com o BIRD, que vigorou de 1989 ao ano 2000.

Atualmente a CODEVASF ainda executa algumas ações referentes a implementação da primeira etapa, como, por exemplo, a realização de licitação para a venda das lotes empresariais. A empresa também ajuda o DIJ na operação e manutenção do projeto mediante o aporte de capital. Somente em 2003, foram repassados R\$ 164.292,00 apenas para cobrir o déficit apresentado na conta do K2 (parcela da conta d'água que os irrigantes pagam pela operacionalização do sistema coletivo de irrigação).

Outras ações também que envolvem todo o projeto também são realizada pela instituição, como a renovação da outorga para captação de águas do São Francisco e a realização dos estudos de viabilidade da Etapa III, envolvendo uma área de 16.000 ha.

### 5.1.2. JBIC

O Japan Bank for International Cooperation - JBIC – tem a missão de executar a cooperação econômica do governo japonês, apoiando o desenvolvimento estável e sustentável nas estruturas sócio-econômicas dos países estrangeiros, promovendo assim o fortalecimento das relações econômicas entre o Japão e a comunidade internacional.

Como já foi dito, o JBIC não é um parceiro do Estado de Minas Gerais pois os dois não possuem objetivos comuns. O Banco Japonês visa aplicar o excesso de capital a fim de se obter um retorno financeiro com o investimento. Para isso realizou o empréstimo feito pelo ODA (Official Development Assistance) no valor de: ¥14.740.000.000 (correspondente a aproximadamente US\$ 147 milhões) a uma taxa de juro: 4,0% (principal) e 3,25% (consultoria) para ser amortizado no prazo de 25 anos, com um período de carência de 7 anos.

O empréstimo original venceu no início de 2004, mais foi realizado um termo aditivo prorrogando-o por mais um ano, para que o Estado de Minas Gerais pudesse acabar as obras de infra-estrutura que faltavam.

O JBIC figura como um ator no Jaíba porque sem o empréstimo concedido, não seria possível a implantação da etapa II do projeto. Não foi exigida uma contrapartida por parte do tomador, nem se vinculou a utilização dos recursos apenas à construção da infra-estrutura física, sendo que este também foi empregado na elaboração de estudos técnicos, inclusive no EIA-RIMA (Estudo de impacto ambiental e relatório de impacto sobre o meio ambiente).

### 5.1.3. DIJ

O Distrito de Irrigação do Jaíba é uma associação civil de direito privado sem fins lucrativos, com personalidade jurídica, patrimônio e administração próprios que tem como objetivo administrar, operar e manter as obras de infra-estrutura de irrigação de uso comum.

O DIJ é responsável pela operação e manutenção no sistema coletivo de irrigação. Seus recursos são obtidos através da cobrança de conta d'água, composta do K1 e K2, de todos os irrigantes. O K1 é destinado para amortização dos investimentos de infra-

estrutura realizados pelo estado e, após ser arrecadado pelo DIJ é repassado para a CODEVASF. Já o K2 refere-se ao pagamento da quantidade de água utilizada por cada lote e é destinada para a manutenção do próprio distrito.

O assentamento de famílias nos lotes de 5 ha que ainda não foram colonizados também é função do DIJ, que a executa em parceria com a RURALMINAS. As atribuições desta atividade são a seleção dos colonos e preparação (desmate, aração, adubação e primeiro plantio) dos lotes para receber as famílias.

O DIJ já tentou realizar a atividade de comercialização da produção, mas infelizmente, por desconfiança e suspeitas de apropriação indevida dos lucros, apesar de ter *sido prestado contas as quais comprovam que o dinheiro foi utilizado para cobrir o déficit operacional oriundo do inadimplemento de vários irrigantes*, esta ação não prosperou. Atualmente o distrito se restringe a recolher a produção nos lotes e levar para um lugar central onde ela é recolhida por um atravessador da escolha dos irrigantes.

A Codevasf e a Ruralminas possuem voz e veto no conselho de administração que é composto pelos irrigantes, reservados quatro assentos para os pequenos, dois para os médios e um para os grandes.

## **5.2. Órgãos da administração pública mineira**

O Estado de Minas Gerais é o idealizador do projeto Jaíba, no qual atua desde 1966. Atualmente, é o principal responsável pela implementação da etapa II, totalmente construída por ele com recurso do financiamento feito junto ao JBIC e que já se encontra pronta para receber os vencedores da licitação (leilão) realizada no final de 2003. Também está sobre sua competência executar algumas atividades essenciais a prosperidade de todo o projeto como: a realização de pesquisas, fiscalização fitossanitária, gestão ambiental, extensão rural, manutenção de estradas e concessão de crédito.

Estas atividades são executadas por vários órgãos da administração indireta e paraestatal, cabendo à administração direta, via secretaria de planejamento, a função de coordenação. Todas estas instituições, bem como as ações que desempenham no projeto serão analisadas nesta seção.

### 5.2.1 IDENE e SEDVAN

A Secretaria de Estado Extraordinária para o desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha, Mucuri e do Norte de Minas Gerais (SEDVAN) foi criada pela Lei Delegada nº 49 de 2 de janeiro de 2003 cabendo a ela articular, coordenar e deliberar com os agentes econômicos, institucionais e sociais, a implantação de programas e projetos que assegurem o processo de desenvolvimento social e econômico dos 188 municípios dos vales do Jequitinhonha, Mucuri e São Mateus, Região Central e Norte de Minas, considerando o conhecimento acumulado dos agentes locais, respeitando suas características e promovendo a transformação das suas potencialidades em riquezas para a região.

O Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais (IDENE) foi criado pela lei 14.171 de 15 de janeiro de 2002, sendo o resultado da transformação da extinta CODEVALE e da absorção das competências da Superintendência de Desenvolvimento do Norte de Minas (SUDENOR / SEPLAN-MG).

Este órgão está vinculado a SEDVAN, por força da lei delegada nº 78 de 29 de janeiro de 2003, prestando-lhe apoio logístico e operacional.

Sua missão institucional consiste em promover o desenvolvimento econômico e social das regiões Norte e Nordeste do Estado.

Este dois órgãos serão analisados conjuntamente porque não desempenham, na prática, nenhuma função importante dentro do projeto, apesar dele estar formalmente sob a responsabilidade do IDENE. Além disso, podemos considerar esta instituição como a executora das ações da SEDVAN, uma vez que esta, dado seu caráter extraordinário, só é composta do gabinete, ou seja, da secretária-extraordinária e alguns assessores.

O PPAG 2004-2007 alocou o Projeto Estruturador Jaíba no IDENE. Desta forma, caberia ao Instituto zelar pelo alcance do objetivo do projeto, que é: assegurar o assentamento de pequenos produtores e agricultores empresariais, reestruturar e revitalizar seus processos produtivos. promover o desenvolvimento sustentável da agricultura no Norte do estado, visando consolidar o pólo agroindustrial, aumentando a participação da região no mercado interno e externo de frutas.

Contudo, todas as ações que estavam previstas na LOA 2003 para serem realizadas pelo IDENE foram executadas pela SEPLAG. Provavelmente, isso se deve ao fato

de não ter sido possível modificar o mutuário do financiamento com o JBIC da SEPLAN, transformada na atual SEPLAG, para o IDENE. Com isso, os recursos, foram diretamente empregados pela SEPLAG.

A SEDVAN exerce a presidência da Comissão Gestora do Jaíba, na qual o IDENE também possui assento. Esse órgão deliberativo realizou intensos trabalhos no replanejamento da atuação do estado para o projeto no ano de 2003, mas a partir de 2004 ficou com a limitada função de executar a avaliação *a posteriori* do projeto. A retroalimentação concomitante com o andamento do projeto ficou a cargo do gerente, juntamente com os órgãos executores.

Fato interessante de se observar é que, diversamente do modelo normalmente adotado pelos estruturadores, o gerente do Projeto Jaíba não pertence nem ao quadro funcional nem da SEDVAN nem do IDENE. Não há razões explícitas que justificam esta escolha que, provavelmente, foi direcionada mais pelas qualidades pessoais (técnicas e gerenciais) do atual gerente executivo reconhecidas pelo governador Aécio Neves.

Contudo, isso motivou um progressivo afastamento das duas instituições ora analisadas, uma vez que não estão mais diretamente ligadas com a coordenação e articulação das instituições que atuam no Jaíba.

### 5.2.2 RURALMINAS

A Fundação Rural Mineira, é uma fundação criada no final da década de sessenta para incentivar e coordenar a ocupação das regiões rurais do estado que eram subutilizadas.

A missão da RURALMINAS é oferecer serviços e tecnologia inerentes à engenharia e motomecanização agrícola e gerenciamento de programas e projetos de desenvolvimento rural, proporcionando ao homem qualidade de vida, em harmonia com o meio ambiente.

A fundação é a instituição mineira mais envolvida no projeto. Ela foi a responsável pela construção da infra-estrutura social que é composta de escolas, centros de saúde e núcleos habitacionais situados dentro da área irrigada. Além disso, também é de sua

responsabilidade a seleção e assentamento de colonos e promoção da titulação das terras do Jaíba I.

A segunda etapa, entretanto, foi praticamente toda realizada sob a responsabilidade da Fundação, a qual atuou com orientadora e supervisora dos projetos e obras. O projeto de engenharia foi elaborado pelo consórcio Ecoplan/PCI/Engesolo e implementado por outros três consórcios: Barbosa Mello/OAS, Andrade Gutierrez/Ivaí, Queiroz Galvão/Tercam. Foram construídos 164km de canais, 150 Km de drenos, 336km de estradas, 1 estação de bombeamento, 3 estações de recalque e urbanizados quatro núcleos habitacionais.

Para melhor gerir o projeto o órgão se desconcentrou, criando um escritório regional no município de Jaíba, que atende não só ao perímetro irrigado mas também a toda a região. O escritório é dotado de recursos humanos e materiais suficientes, permitindo-lhe executar as atividades cotidianas sem muita intervenção da sede.

Estão previstas no PPAG 2004-2007 duas ações que tem como unidade executora a RURALMINAS. Uma de “operação, conservação do patrimônio e manutenção do projeto JAÍBA II” que prevê um gasto de aproximadamente R\$ 2.600.000,00 por ano com a finalidade de “fornecer água, manter e operar o sistema coletivo de irrigação, conservação do patrimônio e outras atividades para manutenção do projeto”.

A outra ação, incluída durante a revisão do plano plurianual feita em 2004, pretende prestar “apoio às condicionantes ambientais do projeto Jaíba II”. A previsão é de que sejam gastos aproximadamente R\$ 5.700.000,00 no atendimento de seis condicionantes durante a vigência do PPAG. Esta ação é necessária para o “atendimento a exigência de decreto para a obtenção da licença de operação do projeto Jaíba II”.

Dois motivos explicam a inclusão desta atividade. Primeiro, o não cumprimento das condicionantes ambientais pode levar à suspensão da licença de operação, inviabilizando todo o empreendimento. São 29 as condicionantes ambientais, que exigem várias ações por parte do Estado, dentre elas a aquisição de 11.000 ha para transformá-los em áreas de preservação permanente, o que exige recursos que devem advir do maior número de fontes possíveis. A outra justificativa encontra fundamento na exigência de que 25% do que for arrecadado pela RURALMINAS com a venda dos lotes da etapa II seja aplicado na gestão ambiental do projeto.

### 5.2.3 IMA

O Instituto Mineiro de Agropecuária – IMA – é uma autarquia vinculada à Secretaria de Agricultura que tem a missão de exercer no estado de Minas Gerais a defesa sanitária animal e vegetal assegurando a qualidade dos produtos ofertados e contribuindo para a preservação da saúde pública e do meio ambiente.

Sua contribuição para o projeto é feita mediante a realização de “vigilância sanitária animal e vegetal na área do Jaíba”. Esta ação tem por finalidade “preservar a sanidade vegetal e animal garantindo a origem e a qualidade dos produtos agropecuários protegendo a saúde pública e o meio ambiente”

Deverá ser gasto anualmente cerca de R\$ 750.000,00, o equivalente a aproximadamente 10% do orçamento da instituição, na fiscalização de uma área de cerca de 2.000 hectares.

Os gastos no ano de 2004, foram custeados pelo tesouro, uma vez que envolveram a construção e equipagem de três postos de fiscalização, sem contar que no início deste mesmo ano a instituição sofreu sérias perdas de receitas provocadas pela avocação, por parte da União, de parcela das competências do poder de polícia antes confiadas aos estados.

O Instituto conta com um escritório local no Jaíba que é vinculado à Delegacia Regional de Montes Claros. Naquela repartição são lotados 28 funcionários, que contam com toda a infra-estrutura e recursos materiais para desempenharem eficientemente a fiscalização da região.

Uma das principais realizações recentes do IMA foi evitar que a “sigatoka negra”, uma praga que aflige os bananais, chegasse ao Distrito Agroindustrial do Jaíba. O IMA conseguiu junto ao Ministério da Agricultura um certificado que comprova que a região mais ao Norte do Estado é uma área livre. Com isso, a produção de banana do Jaíba continuou a ser comercializada com outros estados que estavam apreensivos e haviam suspenso as compras com medo de que o Jaíba estivesse contaminado.

### 5.2.4 EMATER-MG

A Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais – EMATER-MG – órgão paraestatal vinculado à SEAPA, é o resultado da

transformação da antiga Associação de Crédito e Assistência Rural – ACAR – por força da Lei n° 6.704 de 28.11.1975.

A Empresa, por ser deficitária, deve ser custeada, em parte, pelo orçamento fiscal do Estado. Entretanto, isso se justifica ao observarmos os impactos positivos que as atividades de assistência técnica e extensão rural exercem sobre a renda e condição social das famílias mais carentes, que não podem custear o serviço.

Sua missão é “contribuir para a disponibilidade de soluções que satisfaçam as necessidades do produtor rural e demais clientes, tendo como referência a qualidade de vida da sociedade mineira e por perspectiva a contribuição do setor agrícola para o desenvolvimento do trabalho.”

Em relação ao Jaíba, a EMATER-MG executa “atividades de extensão rural aos irrigantes” com o objetivo de “disponibilizar conhecimentos, tecnologias e procedimentos na área de assistência técnica e extensão rural aos irrigantes do projeto jaíba.”

Atualmente, o escritório local conta com 16 equipes formadas cada uma por um engenheiro agrônomo, uma assistente social e um técnico agrícola, que atendem em média cerca de 1.575 famílias que colonizaram os lotes de 5 ha da etapa I. As atividades desenvolvidas não se restringem apenas a assistência agrícola, mas também procura dar apoio à própria estrutura familiar, ensinando-lhes desde hábitos higiênicos até planejamento familiar. São gastos anualmente R\$ 420.000,00 no custeio destas atividades, o equivalente a 1% de seu orçamento.

A EMATER-MG está presente no projeto Jaíba desde seus primórdios, mas foi só em 2003 que efetivamente passou a atuar como empresa extensionista, atividade antes realizada por empresas privadas, sendo a última a “Plena”, que eram contratadas com os recursos dos financiamentos internacionais.

A empresa é o órgão público de maior capilaridade dentro do projeto, mesmo por que está em contato diário com as famílias. Ela conseguiu elaborar uma base de dados com 221 campos para cada família, que permitirá ter uma noção da situação socioeconômica dos irrigantes e formular, com maior segurança as intervenções de todos os órgãos.

Suas atividades são desenvolvidas em parceria com outros órgãos, como por exemplo a EPAMIG, que disponibiliza e ensina aos extensionista as tecnologias desenvolvidas.

### 5.2.5 EPAMIG

A Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais - EPAMIG foi constituída, como empresa pública, pela Lei nº 6.310, de 8 de maio de 1974.

A missão da EPAMIG é: “apresentar soluções para o complexo agrícola, gerando e adaptando alternativas tecnológicas, e oferecendo serviços especializados, capacitação técnica e insumos qualificados, compatíveis com as necessidades dos clientes, e em benefício da qualidade de vida da sociedade.”

A EPAMIG atua no “desenvolvimento de pesquisa para a agricultura irrigada e para a agroindústria, do projeto Jaíba” com o intuito de “gerar conhecimento, tecnologia e recomendações técnicas, voltados para a agricultura irrigada, e disponibilizá-los para os produtores do projeto Jaíba”.

Pretende-se gerar nos próximos 3 anos (2005-2007), aproximadamente 20 novas tecnologias a um custo total de R\$ 1.400.000,00.

A EPAMIG também desempenha a função de coordenação de todos os trabalhos conduzidos pelos organismos que participam do Consórcio de Cooperação Técnica para Pesquisa e Desenvolvimento, Difusão e Transferência de Tecnologia para a Agricultura Irrigada no Projeto Jaíba. A consórcio é composto pelas seguintes instituições: EPAMIG, EMATER, IDENE, IEF, IMA, Unimontes, CODEVASF, EMBRAPA, UFLA, UFMG e UFV.

A empresa possui duas fazendas experimentais no município de Jaíba. A Fazenda Experimental de Jaíba – FEJA, pesquisa as seguintes culturas: algodão, banana, feijão e a Fazenda Experimental de Mocambinho – FEMO, desenvolve pesquisas com abacaxi, banana, cebola, feijão, milho, uva, manejo de solos, plantas daninhas, coco, pinha, acerola, pitanga, graviola, figo, cupuaçu, mangostão e lichia.

#### 5.2.6 IEF

O Instituto Estadual de Florestas - IEF tem por finalidade executar a política florestal do Estado e promover a preservação e a conservação da fauna e da flora, o desenvolvimento sustentável dos recursos naturais renováveis e da pesca, bem como a realização de pesquisa em biomassa e biodiversidade.

A instituição é a responsável pela condução da gestão ambiental do projeto, sendo que, dada a relevância da matéria, foi criada a figura do gerente ambiental do projeto Jaíba, exercida por um funcionário do instituto.

O IEF participa do projeto desde o início, por ser sua a competência para o licenciamento ambiental de empreendimentos agrícolas. Atualmente a “gestão ambiental do projeto jaíba” a fim de se “assegurar a sustentabilidade das atividades agroindustriais do projeto jaíba”.

No ano de 2004 o instituto gastou cerca de R\$ 1.000.000,00 em recursos próprios para o atendimento das condicionantes impostas para a obtenção das licenças ambientais.

No triênio 2005-2007 pretende-se atender mais 12 condicionantes a um custo de aproximadamente R\$ 11.600.000,00. Será neste período que a maior parte das áreas de reserva ecológica terão que ser adquiridas pelo Estado, daí a necessidade de se destinar mais recursos para esta ação nestes anos.

Numa tentativa de se desonerar os cofres públicos, está sendo pesquisada a possibilidade de se adquirir as terras destinadas a proteção permanente por meio de créditos florestais. Se o resultado dos estudos mostrarem a viabilidade legal e econômica, grandes empresas emissoras de CO<sub>2</sub> poderão compensar seus passivos ambientais com a aquisição das terras e posterior doação para o Estado.

O IEF inaugurou um escritório no Jaíba no dia 29 de outubro de 2004, onde estão lotados de sete engenheiros florestais, um técnico e cinco guardas-parque. Ele é equipado com seis caminhonetes, com aparelhos de rádio, oito motocicletas, computadores, GPS e outros materiais indispensáveis ao bom funcionamento e desempenho de suas funções, que vão desde a análise dos pedidos de desmate dos lotes, até o combate à incêndios florestais, passando pela fiscalização das atividades que prejudiquem a fauna e a flora.

### 5.2.7 SEPLAG

A Secretaria de Planejamento e Gestão - SEPLAG, é o resultado da fusão, das antigas Secretarias de Planejamento (SEPLAN) e Secretaria de Recursos Humanos e Administração (SERHA). Ela tem como finalidade "coordenar a formulação, a execução e a avaliação das políticas públicas visando ao desenvolvimento econômico, social e institucional do Estado, propor e executar políticas de recursos humanos e as relativas ao orçamento, recursos logísticos e tecnológicos e modernização administrativa, bem como exercer a coordenação geral das ações de governo"

Antes da criação do IDENE, a SUDENOR, que fazia parte da SEPLAG mas foi incluída na estrutura funcional daquele Instituto, era a responsável pela coordenação do projeto Jaíba. Todavia, a SEPLAG continua a atuar no projeto de duas maneiras. Primeiro, ela permaneceu como agente executora do empréstimo contraído com o JBIC, por impossibilidade contratual de se alterar o mutuário. Espera-se que o acordo de crédito termine em julho de 2005, com ingresso de mais R\$ 16.000.000,00 destinados a dotar o Jaíba II de infra-estrutura hidro-eleto-mecânica, promover melhorias no projeto e fornecer água tratada.

A outra ação realizada pela SEPLAG, por meio da UAGP, é apoiar o gerente do projeto estruturador, na condução de suas atividades, fornecendo apoio técnico e metodológico.

### 5.2.8 DER

A missão do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais - DER/MG, é assegurar soluções adequadas de transporte de pessoas, bens e serviços no Estado, tendo como prioridade a segurança do usuário.

Ele foi o responsável pelo asfaltamento das rodovias que ligam o Distrito Agroindustrial do Jaíba às principais cidades e rodovias da região, possibilitando um escoamento mais ágil da produção e diminuição nos custos com frete.

Atualmente, o DER está incumbido da construção de uma ponte sobre o rio Grande no Município de Jaíba, permitindo que o fluxo de automóveis seja rápido e contínuo

nos dois sentidos. Atualmente a ponte só conta com uma pista, devendo-se bloquear o trânsito num sentido para permitir a passagem no outro.

Os investimentos para construção desta obra giram em torno de R\$ 7.000.000,00, diluídos nos três anos finais do PPAG 2004-2007.

#### 5.2.9 BDMG

O Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais S.A – BDMG, criado em 1962 tem a missão de “promover e financiar o desenvolvimento econômico e social do Estado de Minas Gerais.”

O Banco é o agente financeiro de todos os fundos do Estado de Minas Gerais. Para o financiar empreendimentos agrícolas no projeto Jaíba foi criado, pela lei nº 11.394 de 06/01/1994, o Fundo de Desenvolvimento Regional do Jaíba - FUNDO JAÍBA, pelo prazo de 10 anos, com a finalidade de “promover a melhoria das condições sócio-econômicas da região de abrangência do projeto do distrito Agroindustrial do Jaíba, expandir suas fronteiras agrícolas e elevar seus índices de produtividade por meio do desenvolvimento da irrigação”. Em 2004, Lei nº 15.019, prorrogou sua vigência e alterou seu nome para Fundo Irrigar Jaíba.

Os recursos do fundo são provenientes do orçamento fiscal, de parte do empréstimo concedido pelo JBIC e do capital e juros referentes a empréstimos anteriores já integralizados.

Os beneficiários deste fundo são os produtores rurais (pessoas físicas e jurídicas) e suas cooperativas e associações e agroindustriais que pretendem, ou já estão, produzindo na área do DIJ.

O BDMG pretende conceder no ano de 2005, quando serão implantados os primeiros projetos agrícolas nos lotes da Etapa II, cerca de 60 financiamentos que devem somar, aproximadamente R\$ 30.000.000,00. Nos dois anos seguintes espera-se conceder mais 20 empréstimos no total de R\$ 2.000.000,00. A maioria dos investimentos - retirada da vegetação original, preparo do solo, aquisição de maquinário e mudas - devem ser feitos no início do empreendimento, o que explica o acúmulo de recursos a serem liberados no ano de 2005.

O próprio banco é quem avalia a viabilidade técnica, econômica e ambiental dos projetos candidatos a financiamento. Para isso ele conta com um quadro profissional que engloba as mais diversas áreas, da economia à engenharia florestal. A operação do Fundo Irrigar Jaíba conta com uma equipe própria de profissionais, que exercem, também, outras funções no banco, quando não estão ocupados com serviços referentes ao fundo.

## 6 GESTÃO DE PROJETOS – O MODELO GERENCIALISTA

Os Estados sofreram nos últimos anos várias tentativas de reformas que objetivavam diminuir sua interferência direta na economia, cada vez mais globalizada, deixando aos agentes privados a responsabilidade da produção de bens e serviços não-públicos, uma vez que, pela teoria neo-liberal que sustenta tal raciocínio, este setor é mais eficiente na alocação dos recursos do que o setor público.

Contudo, apesar da diminuição do papel do Estado, ele continua a enfrentar problemas fiscais derivados do comprometimento de significativa parcela de suas receitas com o pagamento das dívidas internas e externas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal introduziu no ordenamento jurídico pátrio importantes normas que visam dar mais responsabilidade aos gestores do dinheiro público. Pretende-se que com essas iniciativas as contas dos entes federados venham a ser saneadas e que, os recursos que eles dispõem para investimento sejam empregados em políticas públicas que tragam sensíveis benefícios à comunidade.

Para lidar com estes novos desafios impostos, a administração pública, passou a focar suas atenções nos resultados. A burocracia antes impregnada pelo “apego excessivo às normas”, começa a interpretar o princípio da legalidade não mais exclusivamente pela literalidade da lei, passando a empregá-lo conjuntamente com os princípios da finalidade, razoabilidade e eficiência.

No cenário atual, não basta que o servidor cumpra suas metas individuais, ele deve colaborar para o alcance das metas de seu setor e, se possível, de outros setores e instituições, pois, somente assim, pode-se garantir o atendimento dos objetivos globais. De nada adianta executar uma ação isolada que, por si só não resolve parte expressiva do problema. É preferível concentrar todos os esforços na resolução de um único problema, do que pulverizá-los na mitigação de vários.

Para atuar neste novo cenário se faz necessária a adoção de uma gestão pública profissional, que saiba analisar os problemas, escolher as prioridades, planejar a forma de intervenção e agir coletivamente para a obtenção de resultados concretos.

O decreto 2.829/98 foi o responsável, no âmbito da esfera federal, pelo remodelamento do modelo gestão dos bens e serviços públicos direta e indiretamente

prestados. Este instrumento trás importantes inovações a administração pública federal. Dentre elas estipula que “(...) o programa seja a forma básica de integração entre o plano e o orçamento, fixa os princípios de gerenciamento dos programas e do plano, cria a figura do gerente de programa, fixa suas principais responsabilidades e cria a obrigação de avaliação anual de desempenho dos programas e do plano.” (GARCES e SILVEIRA, 2002, p. 53)

O governo de Estado de Minas Gerais, seguindo o exemplo do governo Federal da era FHC, está tomando medidas de grande impacto, conhecidas com “choque de gestão” para enquadrar a administração pública mineira à nova concepção gerencial.

### **6.1 A integração do planejamento (PMDI – PPAG – LDO/LOA)**

O modelo de planejamento utilizado por Minas visa integrar a visão de futuro de longo, médio e curto prazo, a fim de dar continuidade as políticas públicas, evitando-se o desperdício do dinheiro público em projetos mal formulados ou que não serão concluídos. Para isso o PMDI – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – previsto na Constituição Mineira de 1989, produz uma análise da situação em que se encontra o Estado e traça cenários e os rumos, numa visão estratégica, para um período de 20 anos. Em seguida o PPAG – Plano Plurianual de Ação Governamental – elabora os programas e ações a serem desempenhados pelo governo no período em que este estiver no poder. Por fim, a LOA – Lei Orçamentária Anual - o orçamento anual estabelece as metas físicas e financeiras a serem desempenhadas pelo governo no ano de sua vigência. Os dois últimos instrumentos são exigências da Constituição Federal.

O projeto Jaíba, apesar de ser um projeto que já se executa por décadas, foi completamente repensado no último esforço de planejamento de médio prazo, realizado no ano de 2003.

As bases para todo o processo de planejamento partiram do diagnóstico da sociedade, setor público e economia mineira feito pelo BDMG – Minas do século XXI - que retrata o cenário em que Minas se encontra neste início de milênio.

A partir daí foi elaborado o PMDI que prevê o que se espera de Minas para os próximos vinte anos, de acordo com vários cenários político-econômico do mundo, do Brasil e de Minas Gerais. Também foram estabelecidas as macro-diretrizes a serem seguidas para que se possa tornara realidade a visão de futuro para o Estado. Por exemplo, o documento

sugere que Minas deve investir na industrialização da agricultura, aproveitando as potencialidades existentes, destacando, no Norte de Minas, a região do Jaíba como um importante pólo da fruticultura e da olericultura.

O PPAG, seguindo as orientações do PMDI, estabelece os programas e ações que serão executados no período de um mandato. Na realidade, ele começa no segundo ano de um governo e se estende até o primeiro do seguinte, o que gera uma certa continuidade, já que, se houver troca de poder, o novo governante deverá, pelo menos por um ano, prosseguir com as políticas de seu antecessor. Para o Jaíba, foram planejadas a execução das últimas obras de infra-estrutura necessárias à implementação da segunda etapa, o atendimento das condicionantes ambientais para a sustentabilidade de todo projeto e sua área de influência, a conclusão e revitalização da primeira etapa e a manutenção do projeto com um todo, incluindo aí ações de fiscalização, extensão, pesquisa, financiamento, etc.

Os orçamentos anuais agem apenas no sentido de melhor especificar as ações que serão realizadas no ano fiscal. Todos os programas e ações da LOA devem ter sido previamente contemplados no PPAG. O que diferencia os dois instrumentos é a capacidade de se fazer projeções em relação as metas físicas e financeiras a serem executadas. Os orçamentos, por atuarem apenas no curto prazo, conseguem estipular previsões mais realistas das metas, objetivos e resultados.

Como foi visto até agora, a integração dos instrumentos de planejamento sob a perspectiva da continuidade das políticas públicas. A outra fase da integração que este modelo permite realizar se dá entre as ações despenhadas pelas várias instituições que compõem a máquina pública. Neste caso, o PMDI estabelece diretrizes e objetivos gerais para todos os órgãos do Estado. Com isso, mesmo que a instituição planeje sozinha, desde que siga os objetivos traçados no plano, estará cooperando de forma indireta para a aglutinação de esforço em busca do futuro desejado.

O PPAG já fornece as bases para se estabelecer sólidas e permanentes parcerias entre os órgãos do Estado. O primeiro passo para concretizar esta união é dado com a avaliação dos planos anteriores. Isso permite identificar as instituições que realizam ações semelhantes, para que possam trocar experiências ou até mesmo formarem um consórcio. Também viabiliza que as instituições busquem formar convênios para que possam enfrentar um mesmo problema por diferentes frentes de atuação, o que certamente contribuirá mas do que se cada um intervisse isoladamente sobre diferentes demandas da sociedade.

O grande trunfo da articulação interinstitucional no novo modelo de planejamento e gestão de ações governamentais assenta na facilidade de se criar programas inter-setoriais estáveis que, apesar de apresentarem um órgão como o responsável, permite que outros executem ações dentro do escopo deste.

A LOA insere-se neste contexto como uma espécie de cronograma que indica o quanto que cada ação será executada por ano.

Os projetos estruturadores foram pensados e tiveram suas diretrizes estabelecidas de forma colegiada. As primeiras reuniões de planejamento foram realizadas sob a supervisão da SEPLAG, através da UAGP, e contavam com a presença do gerente e dos demais órgãos. Os Objetivos gerais e as todas as ações foram criadas nestas reuniões.

Posteriormente, já cientes do contexto global, cada órgão aprofundou o planejamento das ações a que competia, sempre com o apoio da UAGP e sob a supervisão do gerente.

Os projetos estruturadores além de todo o planejamento exigido pela legislação, também são submetidos a técnicas de gerenciamento de projetos formuladas pelo INDG. Tal técnica consiste no processo PDCA ou seja: *plan, do, check, action*, que correspondem às etapas de planejamento, implantação, avaliação e retroalimentação.

Esta metodologia requer que as metas sejam bem estabelecidas e o escopo de atuação bem delimitado, contendo as ações que serão depreendidas e as que não fazem parte do plano da intervenção. O segundo passo seria a estipulação de um cronograma de ações, onde se estabeleceriam os prazos para as metas físicas e também se faria um planejamento orçamentário a fim de se diluir os gastos ao longo de todo o projeto. Neste momento é fundamental quem se estabeleça também quem são os responsáveis por cada atividade, para que posteriormente possa-se cobrar a implantação dos faltosos e premiar os outros que atingiram suas metas

O estabelecimento dos fluxos de informação, a previsão de riscos e contramedidas são funções do planejamento que muitas vezes são deixadas de lado, mas que o atual modelo dá um enfoque especial. De veras, é vital que as informações cheguem aos seus reais destinatários no momento adequado a se permitir que este possa tomar as atitudes propícias. De nada adianta a informação passada à pessoa errada, que nada pode fazer ou que está completamente alheia àquele fato e muito menos relevante é a informação atrasada, sobre a situação que não mais pode ser mudada.

Já a previsão de riscos e contramedidas ajuda a tornar o planejamento mais pró-ativo na medida em que os riscos são adiantados, medidas preventivas ou paliativa são tomadas a fim de se evitar ou mitigar os malefícios e, mesmo na ocasião em que eles ocorrem, a equipe estará mais preparada para lidar com as adversidades, tendo uma resposta mais rápida e precisa.

Tudo isso foi feito no Jaíba. As metas foram definidas e o escopo limitado com as ações que iriam e que não iriam ser desenvolvidas pelas instituições. Por exemplo, o Estado pretende auxiliar os micro-irrigantes em crise da etapa I, a reestruturar suas produções, mas não a comercializá-las. O escopo é claro, restringe-se apenas a produção, não avançando sobre as etapas posteriores àquela.

O cronograma do projeto também foi totalmente concluído com previsões das metas físicas, financeiras e de seus respectivos responsáveis.

A comunicação baseia-se muito nos *status reports* (relatórios da situação atual), elaborados mensalmente nas reuniões de acompanhamento. Além disso, os responsáveis pelo projeto em cada instituição constante prestam esclarecimentos e solicitam o apoio e opinião do gerente executivo e com a UAGP, haja vista que ele deve ser cientificado de tudo que se passa no seu projeto. Uma das funções do gerente é justamente servir de elo entre as instituições e entre o projeto, seus beneficiados e a cúpula do Estado.

Em relação aos riscos e contramedidas podemos dizer que os problemas tendem, de uma maneira geral, a ser antecipados numa busca de evitá-los ou de se preparar para sua ocorrência.

O replanejamento do Projeto Jaíba se deu de forma colegiada, através da Comissão Gestora do Jaíba, composta pelo gerente e por todos os órgãos que possuem uma intervenção direta no projeto e coordenada pela Secretaria Extraordinária dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri e do Norte de Minas. Tentou-se formar um consenso sobre os rumos que o projeto devia tomar e , também, procurou-se delinear, de forma colegiada, as principais atuações a serem efetuadas pelos vários órgãos da administração mineira.

No primeiro momento de macro-planejamento a comissão foi incumbida de poderes deliberativos, mas agora que o projeto se encontra em uma fase de implementação esta instancia passou ter um caráter mais consultivo e avaliador.

## 6.2 O estabelecimento de prioridades

O PMDI encontra-se como principal instrumento para o estabelecimento das prioridades do governo mineiro. O Primeiro ponto, como exposto nos motivos do próprio documento é estabelecer “conjunto de grandes escolhas que orientarão a construção do futuro de Minas Gerais num horizonte de longo prazo e sob condições de incertezas” (PMDI, p.2).

Baseando-se num diagnóstico da situação atual do estado, desenharam-se cenários de longo prazo e por fim estabeleceu-se a maneira de como se alcançar os melhores cenários. Para isso foram dez objetivos prioritários que se desdobram em inúmeras iniciativas estratégicas. Todo projeto, seja ele estruturador, prioritário ou comum tem que estar em sintonia com pelo menos um objetivo prioritário e corresponder a aplicação de uma iniciativa estratégica.

Para se garantir a execução de pelo menos parte dos objetivos estratégicos, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES selecionou, entre todos os projetos, aqueles que mais repercutiriam nos rumos traçados pelo plano ou que trariam maiores reflexos na economia, sobre os outros projetos ou então que exigiriam um maior montante de recursos. Para estes programas foi montado um esquema especial de gerenciamento intensivo, numa tentativa de minimizar os problemas que eles pudessem enfrentar e aumentar a velocidade das respostas.

Um dos avanços da nova metodologia de planejamento implementada é a adoção de objetivos estratégicos. O Estado, ciente de sua limitação e da escassez de recursos, preferiu concentrá-los aonde eles iriam impactar mais, tentando evitar a pulverização dos recursos e, o que é pior, a abertura de várias frentes de trabalho que ou se prolongam, demorando a dar resultados ou então não chegam ao fim por falta de recursos ou mudanças na orientação política do estado.

Os projetos estruturadores vêm para tentar solucionar estes problemas. Eles são escolhidos de acordo com os objetivos prioritários e iniciativas estratégicas, formuladas e estabelecidas pelo governador e secretários. Destas diretrizes surgem programas que, devido ao seu impacto ou pelos elevados recursos que utilizam, merecem atenção especial, devendo não ser poupados esforços e recursos para suas consecuições e o planejamento e acompanhamento serem feitos mais próximo e detalhadamente.

O Jaíba enquadra-se perfeitamente no conceito de projeto estruturador, pois responde às diretrizes de desenvolvimento regional das áreas mais carentes do Estado (Norte), de estímulo ao agronegócio, sem contar nas inúmeras vagas de empregos que serão criadas quando estiver em plena produção. Além disso é um projeto que exigiu e continua exigindo uma enorme alocação de recursos.

Os objetivos prioritários que o Jaíba atende são os de: (PMDI, p. 88)

a) fomentar o desenvolvimento econômico estadual, com ênfase no agronegócio, de forma regionalizada e com mecanismos inovadores que não comprometam as finanças estaduais;

b) reduzir as desigualdades regionais com prioridade para a melhoria dos indicadores sociais da região Norte e dos vales do Jequitinhonha e do Mucuri;

O projeto estruturador Jaíba se enquadra perfeitamente no segundo objetivo, apresentando também forte influência, principalmente quando se analisa a região Norte do estado, no outros objetivos de desenvolvimento do agronegócio.

Com o desdobramento do objetivo prioritário de redução das desigualdades regionais foram elaboradas duas iniciativas estratégicas a serem executadas dentro do escopo do Jaíba, sendo que, uma delas inclusive é o próprio projeto.

As iniciativas estratégicas para o Projeto Jaíba são: (PMDI, p. 113-114)

a) incrementar os programas de crédito fundiário para as áreas carentes, especialmente nas Regiões Norte e dos Vales do Jequitinhonha e do Mucuri;

b) impulsionar o agronegócio no Norte de Minas, a partir do desenvolvimento integrado do Jaíba.

O estado de Minas Gerais, apesar de todo o esforço que vem sendo feito, continua a operar em déficit, o que compromete severamente o orçamento. Muitas vezes é necessário conter gastos, o que significa cortar despesas de custeio e investimento. Acontece que é muito comum o corte linear, onde todos os projetos apresentam uma redução percentual equivalente.

Segundo o modelo atual, sendo necessário o contingenciamento de despesas, primeiro se restringiriam os gastos com o programas normais, depois com os prioritários e somente em último caso é que se limitariam as verbas destinadas aos estruturadores.

Essa estratégia incentiva a implantação completa de projetos, ao invés de várias meias implementações, sem contar que efetivamente estabelece uma priorização das ações de governo.

Na teoria, em caso de falta de recurso, primeiro seriam comprometidos, até sua totalidade, os projetos de menor relevância, para somente depois, restringir os recursos dos mais importantes.

O Jaíba, desta forma, só poderia ter seu orçamento limitado se antes fossem totalmente bloqueados os repasses para todos os projetos normais e prioritários.

Entretanto, não se percebeu isto em 2004, uma vez que até os estruturadores tiveram seus recursos, para investimento e custeio, limitados em uma razão linear. Espera-se que em 2005, devido às melhoras no cenário das finanças do estado não haja cortes e que todo o orçamento se converta em recursos financeiros a disposição.

Essa discussão não deveria se ater ao Jaíba, uma vez que ele foi financiado quase que completamente, inclusive parte dos financiamentos aos irrigantes será feito com o empréstimo contraído com o JBIC. Contudo, o contrato foi prorrogado e as novas cifras contratadas não são suficientes para atender a todas as despesas com investimento. Além disso, as despesas de custeio não podem ser custeadas com os recursos do empréstimo, e grande parte dos atuais gastos são desta natureza, como por exemplo a extensão rural feita pela EMATER-MG e a fiscalização a cargo do IMA. Estes motivos colocam o Jaíba na posição de ter que pleitear recursos do tesouro, não mais se bastando com a certeza do empréstimo contraído e já quase exaurido.

### **6.3 A adoção do programa com unidade de planejamento**

“Programa é o conjunto articulado de ações (relativas a investimentos, despesas correntes e outras ações não orçamentárias), para o alcance de um objetivo” (GARCES e SILVEIRA, 2002, p. 56)

Um fator importante da gerência por programas é a existência do rompimento com a visão departamentalizada arraigada no setor público, oferecendo abordagens multisetoriais voltadas ao atendimento de demandas da sociedade ou à resolução de problemas. Desta forma, os órgãos estatais não mais buscam a excelência nas suas funções

individualizadas, ao invés disso, preocupam-se agora com resultados globais que impactam na vida dos cidadãos.

O programa possui características peculiares que o permite facilitar, senão viabilizar a conjunção de recursos, financeiros, materiais, tecnológicos, humanos e políticos mediante a parceria de diversas entidades. Todas as ações do Poder Público devem estar inseridas dentro de um programa, o qual, como já foi dito, visa resolver algum problema concreto. Uma vez identificado o problema, as instituições públicas alocam seus recursos de forma a solucioná-los e, como estes devem ser empregados nos programas, o que acontece é que muitas vezes a ação, que antes era executada isoladamente, passa a ser inserida dentro de um contexto que lhe dará mais visibilidade e poderá somar-se a outras ações para conjuntamente resolverem os problemas sofridos pela população.

Outro ganho advindo da adoção de programas como unidade de intervenção estatal é a possibilidade de se avaliar não só o cumprimento das metas, mas também o alcance dos objetivos. Agora o Estado pode saber se o programa contribuiu ou não na resolução do problema, pois a avaliação baseia-se não mais no cumprimento das metas físicas propostas, mas em indicadores que pretendem medir o impacto percebido pela população.

Desta forma, o objetivo da avaliação anual é "(...) assegurar o aperfeiçoamento contínuo dos programas e do plano, provendo subsídio para corrigir falhas de concepção e execução, atualizar objetivos e metas em relação às demandas da sociedade e garantir que os resultados desejados para o público –alvo ocorram efetivamente" (GARCES e SILVEIRA, 2002, p. 61)

Anteriormente o planejamento se dava por programas que em sua maioria se restringiam a um único órgão. Neste período a unidade de planejamento era representada por um órgão, e conseqüentemente as atividades e projetos por eles executados não eram compartilhados com outras instituições. Percebe-se que o planejamento era concebido e implementado de forma fragmentada com raras exceções de operações multi-institucionais.

No atual método, o foco do planejamento são as atividades e projetos. O planejamento continua a ser feito por instituição, mesmo por que isso deriva de imposições legais, mas o grande diferencial encontra-se assentado no fato de ter sido dado mais importância às atuações conjuntas de várias instituições, em busca de resultados que realmente façam um diferencial na vida dos cidadãos.

Agora os projetos, principalmente os estruturadores, têm um órgão responsável e vários outros colaboradores que possuem ações contidas naqueles.

A escolha das instituições que devem colaborar num projeto não segue um padrão fixo, muitas vezes elas ingressam na matriz por vontade própria, outras vezes são convidadas pelo órgão principal e aceitam, mas o que se deve evitar é que a inserção se dê por imposição. Nestes casos, ao invés de oferecer uma colaboração a parceria pode, na realidade transformar-se em um verdadeiro entrave, chegando, talvez, a ser o motivo de insucesso de todo o projeto, devido ao fato de a instituição não estar preparada ou não dispor dos recursos necessários para o bom desenvolvimento de suas atividades. Sem contar que pode ocorrer dos técnicos da instituição não concordarem com os objetivos do projeto e, conseqüentemente, não se esforçarem no cumprimento de suas atribuições.

O Jaíba, a título de exemplo, está sob a responsabilidade do IDENE. o qual, curiosamente, não executa nenhuma ação, mas várias outras instituições, como a RURALMINAS, IEF, EPAMIG, EMATER e outras, possuem ações a serem desenvolvidas no seio do projeto e são inseridas no PPAG e na LOA sob a rubrica do projeto Jaíba.

Neste caso, a responsabilidade formal, que aparece nos documentos de planejamento, é do IDENE, só que na prática e no âmbito restrito ao executivo mineiro, ela alarga-se, passando a abranger todos os órgãos signatários do acordo de resultados que for celebrado. Este raciocínio é um desdobramento da responsabilização exclusiva que cada instituição tem em relação às ações que estão sob sua competência. Deduz-se, então, que a responsabilização pelo projeto é compartilhada, nunca solidária, pois cada órgão responde exclusivamente pela parcela de poder a eles conferida.

Apesar dos diferentes modos de inserção, todas as instituições desempenham funções condizentes com as missões a elas delegadas. Desta forma, o IEF cuida da parte ambiental, o DER da logística rodoviária, a Ruralminas da infra-estrutura de irrigação e assim prossegue em relação a todas as outras. A SEPLAG ficou com a coordenação do projeto devido a multidisciplinariedade do próprio, que exigia uma liderança mais gerencial do que técnica, que possibilitasse a cooperação sem se privilegiar uma instituição ou posição científica. Outro fator preponderante para a escolha da SEPLAG esbarra no fato de ela ser o agente tomador do empréstimo com o JBIC, e conseqüentemente possuir uma elevada responsabilidade pelo sucesso do projeto.

Outro aspecto importante trazido com a adoção do projeto como unidade de planejamento é o aumento da transparência, sem contar, é claro, com a elevação dos índices de coordenação e capacidade de *empreender* atuação de resultado. Ao se organizar a atividade estatal em projetos, tanto os técnicos governamentais quanto a população passou a visualizar com maior clareza como, onde, quando e com o que o governo gasta os recursos disponíveis.

O antigo sistema também não impossibilitava uma intervenção multisetorial ou a colaboração entre os órgãos, o que acontece é que ou os órgãos deviam previamente realizar burocratizados acordos de cooperação, pactuando a intervenção conjunta num mesmo projeto, ou então um órgão realizava ações dentro de projetos que não lhes pertenciam, mas sob rubricas de outros programas. A primeira situação apresentava dificuldades impostas pelos *demorados e complexos tramites* burocráticos, já a segunda trazia em si um elevado grau de instabilidade das cooperações, além de impossibilitar uma avaliação dos recursos que efetivamente estavam sendo despendidos.

O novo modelo solucionou ambos problemas acima expostos, uma vez que a inserção de ações de instituições diferentes só depende de acordo informal entre suas diretorias e todos os recursos e ações executadas passaram a integrar o mesmo projeto. A estabilidade é garantida pela exigência de que todas as ações da LOA estejam previstas no PPAG. Para não se incluir uma ação no orçamento anual é necessário, também, excluí-la do plano. Assim não pode haver previsão no plano que não tenha correspondente no orçamento e muito menos o inverso.

Há também a vedação de duplicidade de programas, ou seja, não pode haver um projeto Jaíba a encargo do IDENE, com várias ações, inclusive de outros órgãos, e um outro projeto, mesmo com nome diferente e sob responsabilidade de outra instituição mas que possua em seu escopo ações de intervenção direta no Jaíba. Seria o caso de, por exemplo o IMA ter um programa genérico de defesa fitossanitária e uma ação específica para o Jaíba, inserida naquele programa. Neste caso estaria incorreta tal alocação da ação, pois por haver um programa localizado e específico ele deve conter todas as intervenções estatais, a fim de se permitir uma fiel valorização dos dispêndios. Na hipótese formulada, a ação do IMA, caso ficasse em apartado do Jaíba, continuaria a contribuir significativamente para o bom desempenho deste, sem que, no computo dos gastos aparecesse as contas deste órgão.

#### 6.4 O papel do gerente de projetos

Luis Rodriguez Mena divide os gestores em dois tipos: os gestores endocêntricos que possuem uma visão restrita, conseguindo apenas atuar dentro dos quadros formais da instituição do qual faz parte e os exocêntricos. Este detém características fundamentais aos gestores atualmente desejados, pois conseguem perceber a influência de organizações externas no seu trabalho e atuam de forma a obter a cooperação destas. (MENA, 1995)

Os gerentes de projetos enquadram-se no perfil dos gestores exocêntricos, uma vez que, na maior parte dos projetos, há uma enorme variedade de ações a serem executadas por uma gama de instituições. Assim, o responsável pela condução de um projeto deve conhecer as competências, capacidades e vontades de todos os atores envolvidos, para então atribuir-lhe, democraticamente, objetivos a serem cumpridos. Além da visão empática, o gestor também deve possuir uma visão holística, pois a ele pouca importa o sucesso de uma única ação, mas a concretização dos objetivos gerais do projeto.

Este entendimento global só é possível com uma abertura que permita a cada órgão opinar não só sobre suas atribuições, mas também sobre competências alheias e até sobre o andamento do projeto como um todo. Tal atitude deve ser tomada para evitar decisões autoritárias e as equivocadas. Estas se originam da limitação cognitiva do gerente, pois é impossível saber de tudo e sobre todos e aquelas diminuem a vontade de cooperar dos órgãos uma vez que eles não se enxergam como co-autores do projeto mas como meros co-adjuvantes.

Sobre este assunto MENA dissertou:

“Se a análise de problemas exige que se recorra a um enfoque conceitual variado, o manejo gerencial dos mesmos problemas também deve integrar uma perspectiva múltipla, expressadas em uma espécie de colegiação decisional, que integra as múltiplas determinações existentes em um contexto burocrático” (MENA, 1995)

A primeira experiência de repercussão nacional no gerenciamento de projetos foi adotada pelo Programa Brasil em Ação do governo federal entre os anos de 1996 a 1999. Seguindo o modelo proposto por Bresser Pereira para se reformar o Estado, dotando-o de aparatos mais eficientes, o programa utilizou-se da figura dos gerentes de projetos,

responsáveis pelo alcance dos objetivos gerais do projeto, sem que para isso represente a instituição principal ou executora do mesmo

O gerente demonstrou-se muito útil no relativo sucesso obtido pelo programa, conforme os resultado de uma pesquisa que a ENAP fez quase ao término desta.

Segundo tal pesquisa:

*“(...)o gerente desempenha papel central, pois, além de ser o representante de cada projeto, é o responsável pelo desenvolvimento de suas ações em harmonia com os demais princípios*

*(...)*

*A designação de um gerente para atuar na coordenação de cada um dos programas representou um dos diferenciais do Programa Brasil em Ação: a definição objetiva de uma pessoa referencial, acessível e com a responsabilidade pela realização das metas definidas. A contribuição destes profissionais foi fundamental para o êxito do Programa Brasil em Ação, importante iniciativa de modernização da administração pública brasileira.” (ENAP, 2001, p.54-55)*

As regras para a escolha dos gerentes não seguem um padrão fixo. Normalmente, eles são designados por uma indicação do secretário da pasta onde o projeto está alocado, sendo que, a nomeação é feita por decreto do governador.

No Estado de Minas, por estipulação política, foi definido que todos os gerentes deviam ser servidores estaduais, não necessariamente estáveis, vedando-se por assim disser a designação de gerentes estranhos aos quadros funcionais da administração. Outros critérios que logicamente não poderiam estar ausente, especialmente por se tratar de uma metodologia inovadora que busca a eficiência e as técnicas gerencialistas, é o perfil de gerente, caracterizado pela pró-atividade, autonomia, espírito empreendedor e motivador e pela competência técnica, tanto em relação à administração pública quanto ao assunto do projeto em si.

O gerente do projeto Jaíba, apresenta todas estas qualidades listados. Ele é servidor efetivo do INDI, com ampla vivência e experiência das funções estatais. Sua personalidade reflete todas as qualidades que um gerente necessita: busca solucionar os problemas o mais rápido possível, inclusive prevendo-os e tomando medidas preventivas, não centraliza informações, nem as toma de forma autoritária, consultando sempre todos os envolvidos. Além disso ele possui acesso fácil a todas as instituições envolvidas direta e indiretamente com projeto, incluindo as associações de irrigantes e até os movimentos sociais (ligas camponesas, MST, igreja, etc.).

Motivado pelas qualidades expostas, o governador o escolheu para gerenciar o complexo projeto Jaíba, pois era necessário uma pessoa que conseguisse articular a extensa matriz horizontal formada a fim de se obter os resultados pretendidos.

Contudo, o projeto foi alocado na Secretaria Extraordinária dos Vales do Jequitinhonha, Mucuri e Norte de Minas. Ideologicamente, esta escolha está perfeitamente compatível com a missão deste órgão, que visa o desenvolvimento das áreas de piores indicadores sócio-econômicos de todo o Estado. Entretanto, apesar do projeto estar sob sua competência, isto é, sobre a competência do IDENE, já que a Secretaria Extraordinária é composta exclusivamente do cargo da secretária e nada mais, estes órgãos não possuem nenhuma ação no projeto, nem mesmo participam de perto do cotidiano de implementação e manutenção.

Agora, o gerente é do INDI, outro órgão que tem papel coadjuvante no projeto, contrariando com isso a teoria gerencialista segundo a qual o projeto deve ser de responsabilidade compartilhada, assumindo todavia, a instituição central a função de coordenação e, também, o gerente deve ser vinculado àquela organização, devendo ter acesso e a confiança de seu dirigente máximo.

Todavia pode-se avaliar positivamente o desvio criado, pois apesar de tudo, o gerente ainda consegue apoio político necessário para legitimar sua posição e, por outro lado, sua isenção demonstra certa imparcialidade ao dialogar com todas as organizações, sem que se prefira ou proteja a organização principal, encobrendo seus erros e falhas, o que é muito comum nos outros projetos.

As funções do gerente de programa são: (GARCES e SILVEIRA, 2002, p. 59)

- a) planejar a execução do programa;
- b) formar e motivar a equipe;
- c) negociar os compromissos com as parcerias externas e internas;
- d) manter um sistema de informações gerenciais para o controle do desempenho e da gestão de restrições;
- e) promover a execução das ações de forma a obter os resultados desejados;
- f) participar da administração orçamentária e financeira;
- g) comunicar-se com o público-alvo do programa;
- h) avaliar e aperfeiçoar continuamente o programa.

Todas as funções acima mencionadas fazem parte do cotidiano de atribuições do gerente executivo do projeto Jaíba.

O planejamento, preliminarmente, foi realizado pela Comissão Gestora, da qual o gerente não só faz parte mas atua intensivamente como um dos principais atores. Ele

também desempenha um importantíssimo papel no planejamento, legal e administrativo, das ações de todas as instituições envolvidas. No âmbito do PPAG, por exemplo, ele exerce a função de validador do projeto no Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento - SIGPLAN – ou seja, tudo que for inserido no Jaíba deve antes ter seu aval. O minucioso planejamento, feito com todos os estruturadores para permitir um acompanhamento intensivo, também conta com o apoio do gerente, sendo que, nesta ocasião, ele trabalha articulando as instituições e estabelecendo, conjuntamente com estas, as metas, os prazos e responsáveis por cada ação.

O gerente é o representante do Estado em tudo que envolva os interesses do projeto. Fica a cargo dele a negociação com os atores externos à organização do executivo estadual. Em relação ao Jaíba, é o gerente quem negocia, em nome de Minas, com os irrigantes, com o DIJ, com a Justiça e o ministério público nas causas que envolvem as terras do perímetro irrigado, com a CODEVASF e vários outros atores envolvidos. Cabe lembrar, que ele sempre é assessorado pelos órgãos da administração mineira, mas é ele quem define os termos finais de todos os acordos que comprometerão o Estado nas matérias que versem sob o Jaíba.

A participação do gerente na execução das ações dos órgãos se dá através do acompanhamento cotidiano da execução, inclusive com freqüentes visitas ao projeto, e das reuniões mensais onde se avalia o desempenho das instituições, tenta-se achar soluções para alguns problemas e se autoriza as cotas financeiras a serem utilizadas no próximo mês. Todo o recurso gasto no projeto precisa do aval do gerente antes de ser repassado dos cofres públicos para as unidades executoras.

O perfil do gerente é um dos principais fatores que indicam a probabilidade de sucesso do projeto e do novo modelo gerencial adotado. Isso pode ser evidenciado pelas análises da UAGP que apontam com motivo do insucesso de cinco dos trinta e um projetos estruturadores, justamente o inadequado perfil da gerência.

De nada adianta o gerente ser um perito no tema que envolve o projeto, sabendo todas as nuances presentes em todas as etapas, ou então ser um especialista em administração pública, um profundo conhecedor dos processos e procedimentos burocráticos, o que realmente faz o projeto desenrolar e progredir é o perfil dinâmico do gerente. Mesmo que ele não entenda do assunto ou de administração pública, a probabilidade de sucesso é alta se ele conseguir aglutinar recursos e coordenar sua aplicação. É claro que facilita possuir conhecimento da causa, mas o que se pretende aqui demonstrar é que, o primordial na atuação

do gerente são suas características coordenadoras e motivadoras e não sua capacitação técnica, pois esta não é sua função precípua, uma vez que conta com o apoio dos técnicos envolvidos.

Como o gerente é o elo de ligação entre as instituições envolvidas no projeto e deste como um todo, com o Grupo gestor dos projetos estruturadores - GERAES e também com o alto escalão do executivo mineiro, exige-se que sua pessoa seja dotada de características próprias para o exercício da função que lhe foi delegada. Por isso o gerente de ter um perfil propício a:

- a) alta capacidade de liderança;
- b) alta capacidade negociação;
- c) alta capacidade iniciativa;
- d) capacidade de motivar pessoas e equipes;
- e) dinamismo e autonomia para a resolução de problemas.

O gerente executivo do Jaíba apresenta todas as qualidades supracitadas. Ele consegue coordenar e orientar todas as intervenções dos órgãos que compõem a matriz do projeto Jaíba, de forma democrática, ágil e pró-ativa.

A pesquisa ENAP diagnosticou que apesar das estratégias gerências variarem de gerente para outro, sempre esteve presente as seguintes táticas, que também podem ser encontradas no gerenciamento do Projeto Jaíba: (ENAP, 2001,p. 72)

a) divulgar a proposta do programa para torná-lo mais legítimo e conquistar mais apoiadores, mesmo que morais. Isso é feito através das campanhas publicitárias que o Estado está fazendo para todos os programas estruturadores;

b) estabelecer o maior número possível de parcerias para diminuir os custos para cada ator, aumentando a capacidade de captação de recursos. Pode-se observar um elevado número de instituições públicas e privadas que atuam no projeto, indo desde a SEPLAG até organismos financeiros internacionais;

c) Busca por meios alternativos, incluindo neste contexto parcerias com atores das mais diversas origens, contatos informais para agilizar processos. No Jaíba, podemos citar o esforço que está sendo feito para que se possa adquirir as terras que formarão as reservas

ecológicas por meio de créditos ambientais devidos pelos mais diversos empreendimentos poluidoras devem, grandes emissores de CO<sub>2</sub>.

A mesma pesquisa revelou que a maioria dos projetos apresentavam problemas comuns, referentes a: (ENAP, 2001, p. 74)

a) não cumprimento das metas por parte dos parceiros pertencentes a outros entes federados, sob os quais a intervenção não se dá diretamente, uma vez que são política e administrativamente autônomos. O Jaíba também apresenta este problema, já que a CODEVASF muitas vezes demora a executar as ações que são de sua competência e os municípios da região cooperam muito pouco, mas isso se deve ao pequeno e apertado orçamento que estas prefeituras têm a disposição;

b) cultura administrativa do setor público hiper-burocratizada, rígida e enfocada nos meios, o que não condiz com a abordagem gerencialista que é voltada para os resultados e possui relações mais flexíveis. Muitos servidores ainda não conseguiram se adaptar às novas exigências, o que leva um certo tempo, e além disso, a legislação ainda vigente que disciplina alguns procedimentos (licitação, vendas, prestação de contas, etc) não é compatível com os ideários da reforma que está sendo desenvolvida;

Na experiência do governo Federal, foi criado no âmbito do ministério do planejamento um equipe ficou responsável pela coordenação dos programas estruturadores. Suas principais funções eram:

- a) apoiar o gerente no planejamento e avaliação;
- b) coordenar o fluxo de caixa de todos os programas;
- c) auxiliar na coordenação das ações dos parceiros internos e externos;
- d) intermediar os acordos para confecção do contrato de gestão;
- e) suprir de informações o alto escalão do Governo;
- f) acionar o alto escalão do governo numa tentativa de solucionar os problemas.

O Estado de Minas Gerais, por ter importado o modelo de gestão implantado na esfera federal, também apresenta em estrutura uma diretoria dentro da SUCEP/SEPLAG, semelhante, com a única diferença de esta atuar em conjunto com uma consultoria privada.

Sua missão é participar junto com os gerentes no planejamento e monitoramento da execução dos projetos. A UAGP atua dando um suporte gerencial - técnico, metodológico, e informacional – aos gerentes e também aos órgãos que fazem parte da matriz funcional de cada projeto.

No Jaíba por exemplo dois técnicos da UAGP, um de carreira e uma consultora do IDG, prestam apoio a gerente do projeto Jaíba e aos órgãos neles envolvidos. São realizadas reuniões de acompanhamento mensais para avaliar o andamento da atividades de cada instituição, reprogramar datas e prever os riscos que podem ser enfrentados futuramente, assim como já procurar remédios para a eventualidade deles ocorrem. Nestas reuniões são produzidos os relatórios situacionais que informam ao gerente e ao alto escalão do executivo mineiro a posição atual do projeto e suas necessidades imediatas de recursos orçamentários a serem liberados.

Um exemplo de problema que está sendo recorrentemente enfrentado no projeto Jaíba e também em vários outros, é a demora para aprovação dos planos de obras pelo Departamento Estadual de Obras (DEOP). De acordo com a legislação vigente todos os projetos de obras e reformas devem ser analisados e aprovados pelo DEOP, antes de ser feita a licitação para contratação. Acontece que, devido ao elevado número de solicitações e aos limitados recursos daquele departamento, quase sempre há um comprometimento no cronograma de obras. Tendo em vista este problema, a UAGP interveio junto ao DEOP, conseguindo, inclusive, estabelecer um cronograma que priorizou os projetos estruturadores e as ações mais urgentes.

## **6.5 O acordo de Resultados**

De acordo com Ramos o contrato de gestão é:

“(...) a relação contratual que ocorre entre uma instância do governo central, que será o órgão supervisor do contrato, e uma agência governamental, em geral uma empresa, mas também passível de ocorrer com outras instâncias equivalentes a nossa administração autárquica e fundacional.” (RAMOS, 1997, p.83)

O projeto Jaíba não assinará um contrato de gestão, pois este instrumento é reservado exclusivamente para os contratos entre duas pessoas jurídicas e não para um projeto

de governo que envolve várias instituições e o próprio governo. Como ressalta Ramos, o contrato é firmado entre a instância central de qualquer esfera de governo, ou seja, o próprio Estado, união ou município e suas agência ou entidade ou até como organizações privadas como é o caso das Ong's, OS e OCIP's, e proporciona a estas uma maior autonomia e autogerência.

Contudo, o projeto Jaíba, igualmente a todos os outros estruturadores, está firmando um acordo de resultados, que é não verdade, o cerne de todo contrato de gestão, pois nele é que se estipulam as metas, objetivos e resultados, os recursos e bonificações ou sanções

O Contrato de gestão , segundo Ramos é o documento que:

“(...) estipula objetivos e metas que devem ser atingidos pela agência, as autonomias a ela concedidas, os direitos e obrigações de cada parte, bem como as chamadas condicionantes, ou seja, as situações ou cenários que instruíram a expectativa de realização e atingimento dos objetivos e metas e que se não se concretizarem extinguem a obrigação de cumprimento do contrato.” (RAMOS, 1997, p. 83)

As partes contratantes inserem-se em diferentes setores do Estado, os quais foram assim definidos no “Plano Diretor da Reforma do Estado de 1995”

a) Núcleo Estratégico – define as leis e políticas públicas e cobra seu cumprimento, ou seja, é o setor onde as decisões estratégicas são tomadas;

b) Atividades exclusivas – é o setor onde são prestado os serviços que só o Estado pode realizar, e onde se exerce o poder extroverso do Estado;

c) Serviços não exclusivos – é o setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas. As instituições que compõem este setor não possuem poder de Estado, mas este está presente, pois a prestação deste serviços envolvem o bem-estar coletivo e alguns direitos fundamentais;

d) Produção para o mercado – é a área de atuação das empresas, caracterizadas pelas atividades voltadas para o lucro.

As instituições que compõem a matriz funcional do Jaíba estão situadas em todas os setores de estado segundo a definição supra. O núcleo estratégico está sempre presente pois é ele quem tem o poder para outorgar a autonomia e é representado pelo governador e o primeiro escalão (secretários e presidentes das autarquias, fundações e empresas). Nas atividades exclusivas podemos destacar a atuação das Secretarias, em especial

o papel da SEPLAG como agente coordenador e mutuário do empréstimo com o JBIC e também a poder de polícia desempenhado pelas fiscalizações do IMA. A Ruralminas a EMATER e a EPAMIG desempenham atividades não exclusivas, já a CEMIG é uma típica empresa estatal, que sua produção reveste-se exclusivamente para o mercado.

Na elaboração do acordo deve ser cuidadosamente analisado os seguintes pontos de estrangulamento:

- a) assimetria informacional;
- b) envolvimento de todos os atores interessado, até aqueles que não irão realizar nenhuma atividade mas são indiretamente afetados;
- c) avaliação global do projeto, nunca fracionada;
- d) definição da estrutura de incentivos;

O Jaíba está sendo um dos primeiros projetos estruturadores a firmar um acordo de resultados. Com isso, caso ele cumpra todas as metas e produza os resultados esperados, os recursos a ele destinados serão garantidos, podendo até serem aumentados.

As metas e objetivos estão sendo estipulados em conjunto pelo setor estratégico, pelo gerente, que é na realidade o representante daquele setor no projeto e pelas organizações participantes. Neste aspecto é importante se ter uma visão real da capacidade de cada instituição para que as metas estabelecidas não sejam nem além nem aquém do possível. Os órgãos governamentais “(...) demonstram tendência a subavaliar suas potencialidades, de forma a tornar as metas, principalmente as de produtividade, mais fáceis de serem cumpridas” (RAMOS, 1997, p. 88)

As metas estabelecidas no acordo serão depois reproduzidas nos contratos de gestão de cada órgão, isto é, se ele firmar um com o governo do estado e lá serão previstas as bonificações e penalidades pessoais e institucionais a serem aplicadas de acordo com o cumprimento das metas.

## 6.6 A autonomia gerencial

A autonomia é um dos principais benefícios concedidos aos gerentes de projetos. Somente usufruindo desta concessão é que o gerente pode desempenhar com eficiência sua função, e dinamizar o planejamento e principalmente a execução dos projetos. Em Minas, o decreto que criou a figura dos gerentes estabelece a autonomia confiada a estes.

Seria impossível ao gerente empreender as funções nele confiadas e obter os resultados contratados sem que lhe fosse dada autonomia na gestão do projeto e na negociação com os atores envolvidos, direta e indiretamente.

Contudo, a utilização desta autonomia depende muito do perfil de cada gerente. Há uns que por insegurança estão sempre buscando o aval dos superiores, gerando atraso no processo de tomada de decisão. Outros, ao verem frustrada a primeira tentativa de acordo com algum ator, não procuram abordagens alternativas, recorrendo imediatamente aos agentes políticos para que estes intervenham. Por último, há, ainda, aqueles que extrapolam a autonomia concedida, assumindo compromissos que depende de aprovação do governador ou até mesmo da Assembléia.

O gerente do Jaíba, Sr. Luis Afonso, sabe utilizar-se de forma sem igual da autonomia que lhe foi confiada. Buscou planejar as diretrizes e macro-objetivos em conjunto com o conselho gestor e na implementação não só articula e negocia com todas as instituições do executivo mineiro de forma dinâmica e presente, mas também com as outras esferas federais e com os outros poderes e movimentos sociais. Raras foram as vezes que solicitou uma intervenção dos secretários e do governador ou o apoio da UAGP para negociar com alguma organização que se recusava a atender os pedidos do gerente. Não consta registrada nenhuma extrapolação dos limites dos poderes delegados.

## 7 – CONCLUSÃO

O Novo modelo de administração gerencial voltada para resultados e estruturada por projetos, apesar de ser ainda muito cedo para se tirar conclusões globais o âmbito do estado de Minas Gerais, aponta no sentido de que as mudanças implementadas tendem a ser incorporada na rotina do Estado, não sendo apenas um estilo de gestão exclusiva do governo Aécio Neves, mas uma realidade daqui para frente.

A adoção de programas como unidade de planejamento e execução facilitou a integração, tanto temporal quanto interinstitucional das políticas públicas. Tenta-se dar uma seqüência contínua aos projetos, principalmente com a replicação do PPAG na LOA, de forma a implementá-los o mais rápido possível, para que assim possam logo apresentar seus resultados e liberar o Estado para abertura de novas frentes de atuação.

Em relação a integração interinstitucional, os projetos passaram a receber cada vez mais uma abordagem multidisciplinar pelo ingresso de vários órgãos que desenvolvem ações dentro do escopo do projeto. Não é preciso mais firmar convênios ou consórcios entre as organizações que compõem o estado de Minas Gerais, bastando para formação de parcerias, que elas estejam inseridas no projeto. Isso facilitou o planejamento, a execução, a coordenação e a avaliação destas formas cooperativas.

O planejamento geral dos projetos se dá de forma colegiada, competido depois a cada órgão adentrar nas minúcias de suas ações. A execução pode ser mais bem coordenada pois não há tantos obstáculos burocráticos a serem preenchidos e, além disso, cada ator compreende melhor os objetivos globais que se pretende alcançar, guiando suas ações sempre nesta direção.

A maior inovação, entretanto, foi a criação da figura do gerente executivo para os projetos estruturadores. Ele é o responsável pelo bom andamento do projeto e pela articulação das ações executadas pelos parceiros que compõem a matriz funcional.

No Jaíba, grande parte dos avanços que o projeto apresentou no biênio 2003 – 2004 se deve a intervenção presente do gerente que está sabendo conduzi-lo de maneira democrática e pró-ativa.

Contudo, o novo modelo depende muito do perfil do gerente, por isso o setor estratégico do estado deve ser muito cauteloso ao indicá-lo. Um bom gerente pode levar o projeto a ultrapassar suas metas antes do prazo e com um desembolso de recursos menor que o esperado mas, pelo outro lado, um mau gerente pode levar o projeto a paralisia.

O treinamento dos recursos humanos, não só do gerente, mas de toda equipe que trabalha diretamente com ele é fundamental para se tornar a administração pública mais ágil e efetiva. Somente com bons profissionais o estado poderá, de uma vez por toda, realizar a reforma que a tanto tempo vem tentando implementar.

Por fim, a administração gerencial deve ser acompanhada pela revisão na legislação para que se possa dar mais autonomia aos administradores para que estes possam procurar meios alternativos e inovadores de se gerir a coisa pública que não se configurem em ilícitos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL, **Lei complementar 101**, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e da outras providencias.
- \_\_\_\_\_, **Constituição Federal**, promulgada em 5 de outubro de 1988.
- CONSÓRCIO ECOPLAN-PCI-ENGESOLO. **Relatório final do projeto executivo do Projeto Jaíba II**. Belo Horizonte, 199\_
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública: concessão, franquia terceirização e outra formas**. São Paulo: Atlas, 1996
- ENAP. A experiência gerencial no Brasil em ação. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 52, n. 1 p. 56-76 jan/abr. 2001
- GARCES, Ariel e SILVEIRA, José Paulo. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília ano 53, n. 4, p. 53-78 out/dez.. 2001
- GODINHO, Maurício delgado. **Introdução ao direito do trabalho**. 2ª edição. São Paulo. LTr. 1999
- JUNIOR, Antônio Roosevelt de Moraes; NETO Alfredo Lopes da Silva. Avaliação Institucional: prendendo coma experiência do projeto Jaíba. **Revista de Administração pública**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 6, p. 127-143, nov./dez. 1999
- LÖFFER, Elke. A gestão da responsabilização nas parcerias intergovernamentais. **Revista do Serviço Público**, Brasília ano 51, n. 2, p. 5-34 abr./jun. 2000
- MENA, Luis Rodriguez. **Gestão interinstitucional: liderando espaços abertos**. Revista do Serviço Público, ano 46, nº 1 jan/abr. Brasília: Imprensa Nacional, 1995
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 3ª ed. São Paulo: RT, 1977
- MINAS GERAIS. SEPLAG, **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado**. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 2003. 225p.
- , SEPLAG, SUCOR e SUCEP. **Plano Plurianual de Ação Governamental - 2004-2007**. Belo Horizonte: 2004. 469p.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. **Curso de direito administrativo**. 9ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 1990

RAMOS, Marcelo de Matos. Contrato de Gestão: instrumento de ligação entre os setores do aparelho do Estado. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 48, n. 2, p. 81-90 mai/ago. 1997

REGO, Manuel *et alli*. **Análise da implementação do Projeto Jaíba – Relatório final**. Belo Horizonte, 2000

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 18ª edição. São Paulo. Malheiros, 2000

THE WORLD BANK. **Implementation completion report (CLP – 30.130) on the loan for the Jaiba irrigation project (LOAN 3013-BR)**. [?], 2001

Também foram consultados os seguintes sítios eletrônicos: (acesso em: 09 out. 2004)

<http://www.bdmg.mg.gov.br/home/default.asp>

<http://www.codevasf.gov.br> ;

<http://www.der.mg.gov.br>

<http://www.emater.mg.gov.br/>

<http://www.epamig.br/>

<http://www.geraes.mg.gov.br>

<http://www.ief.mg.gov.br/>

<http://www.ima.mg.gov.br/>

<http://www.jbic.org.br/>

<http://www.planejamento.mg.gov.br/sistema/inicial.asp>

<http://www.projetojaiba.com.br/dij.htm>

<http://www.ruralminas.mg.gov.br/>

## APÊNDICES

### APÊNDICE A – Relação de entrevistas

- Luiz Afonso Vaz de Oliveira; **Gerente do Projeto Jaíba**; 29/10/2004  
10:30
- Leonardo Guimarães Parma; **Gerente adjunto do Projeto Jaíba e BDMG**. Analista de desenvolvimento; 29/10/2004 10:30
- Ângelo Luiz Rezende. **SEPLAG**, Diretor da DCM-GERAES/ SUCEP;  
29/10/2004 09:00
- João Paulo M. Sarmiento. **IEF**; Gerente Ambiental do Jaíba; 3/11/2004  
09:00
- José Elias da Cunha. **RURALMINAS**; Dir. Gerenciamento de Projetos.  
cancelada
- Maria Lélia Rodrigues Simão. **FAPEMIG**, Chefe da APC; 4/11/2004  
14:30
- Anamélia M.; **SEPLAG** Responsável pelo acordo de crédito com o JBIC  
; 8/11/2004 14:00
- Marcio Stoduto Mello. **EMATER**, Coordenador técnico – Solos e  
Nutrição de plantas; 5/11/2004 14:00
- Carlyle dos Passos Laia. **IMA**, Superintendente de planejamento e  
finanças; 3/11/2004 15:00

## APÊNDICE B – Roteiro da entrevista com os gerente executivo e adjunto

### A integração do planejamento

1. O projeto reflete a lógica de planejamento PMDI, PPAG, LDO, LOA?
2. Por que o Jaíba é um estruturador? Por que não estava previsto desde o início?
3. Os órgãos mineiros planejaram separadamente ou colegiadamente suas ações?
4. A União também possui um projeto Jaíba em seu PPA. As duas esferas planejaram conjuntamente suas ações?
5. A adoção do projeto como unidade de planejamento facilitou a cooperação e coordenação interinstitucional?

### O papel do gerente (GARCES e SILVEIRA)

6. Planejar a execução do programa;
7. Formar e motivar a equipe (Como se deu o ingresso de cada instituição no projeto? Há alguma *rent seeking*? O gerente interfere na formação das equipes das instituições?);
8. Negociar os compromissos com as parcerias externas e internas (Os acordos que extrapolam o executivo mineiro – DIJ / CODEVASF - também são pactuados pelo gerente?) (resto vide acorde e resultados);
9. Manter um sistema de informações gerencias para o controle do desempenho e da gestão de restrições (Os órgãos comunicam suas ações? Os dados dos *status report* não condizem, as vezes, com o siafi, como explicar? Continua a sistema sendo confiável?)
10. Promover a execução das ações de forma a obter os resultados desejados; (
11. Participar da administração orçamentária e financeira (Os recursos orçamentários estão sendo contingenciados? O fluxo esta sendo mantido?);
12. Comunicar-se com o público-alvo do programa; (Quem é o público alvo? O gerente mantém contato direto com eles?)
13. Avaliar e aperfeiçoar continuamente o programa. (Quem avalia? Há uma retroalimentação?)

### Acordo de Resultados

14. Como anda o acordo de resultados?

15. Como as metas / objetivos são estipulados? Há participação dos órgãos executores ou são impostas de cima para baixo? Os órgãos opinam na fixação de metas / objetivos alheios? Todos os órgãos participam na estipulação dos resultados e indicadores?
16. Há uma clara estipulação das sanções e bonificações? São elas pessoais ou somente institucionais?
17. Quem avalia e acompanha o acordo?

### **Pessoais**

18. O perfil do gerente influencia o andamento do projeto? Avalie-se?
19. Principais ganhos com a adoção do modelo gerencial?
20. Por que o projeto está locado no ITER e o gerente é do INDI?

### **Intervenção da Alta Gerência Governamental**

21. O núcleo estratégico (agentes políticos do executivo) do Estado interfere constantemente no andamento do projeto? E os parlamentares?
22. Quando solicitada uma intervenção daqueles, ela é prontamente empreendida? Chega-se a uma solução? É necessário a utilização das vias formais?

### **Problemas e Estratégias**

A pesquisa ENAP diagnosticou que apesar das **estratégias** gerências variarem de gerente para outro, sempre esteve presente as seguintes táticas:

- Divulgar a proposta do programa para torná-lo mais legítimo e conquistar mais apoiadores, mesmo que morais
- Estabelecer o maior número possível de parcerias para diminuir os custos para cada ator, aumentando a capacidade de captação de recursos
- Busca por meios alternativos, incluindo neste contexto parcerias com atores das mais diversas origens, contatos informais para agilizar processos

23. Foram utilizadas as estratégias supramencionadas? Há outras?

A maioria dos projetos apresentavam **problemas** comuns, referentes a:

- Não cumprimento das metas por parte dos parceiros pertencentes a outros entes federados, sob os quais a intervenção não se dá diretamente, uma vez que são política e administrativamente autônomos;
- Cultura administrativa do setor público hiper-burocratizada, rígida e enfocada nos meios, o que não condiz com a abordagem gerencialista que é voltada para os resultados e possui relações mais flexíveis;
- Insuficiência de informações gerenciais, devido ao péssimo hábito burocrático de não se avaliar o andamento e os resultados dos projetos e também pela fragmentação e baixa circulação de algumas informações críticas.

24. Estes problemas também são diagnosticados no Jaíba? Há outros?

**APÊNDICE C – roteiro da entrevista com o diretor da UAGP**

1. Qual o papel da UAGP?
2. Como a UAGP tem auxiliado o gerente?
3. Como os relatórios periódicos são analisados pelo alto escalão? Que tipo de intervenção eles podem tomar?
4. O núcleo estratégico (agentes políticos do executivo) do Estado interfere constantemente no andamento do projeto? E os parlamentares?
5. Principais ganhos com a adoção do modelo gerencial?
6. Quando solicitada uma intervenção daqueles, ela é prontamente empreendida? Chega-se a uma solução? É necessário a utilização das vias formais?
7. Como foi escolhido o gerente do Jaíba? Porque colocá-lo no ITER e o gerente ser do INDI?
8. O perfil do gerente influencia o andamento do projeto?
9. O projeto reflete a lógica de planejamento PMDI, PPAG, LDO, LOA?
10. Por que o Jaíba é um estruturador? Por que não estava previsto desde o início?
11. Os órgãos mineiros planejaram separadamente ou colegiadamente suas ações?
12. A União também possui um projeto Jaíba em seu PPA. As duas esferas planejaram conjuntamente suas ações?
13. A adoção do projeto como unidade de planejamento facilitou a cooperação e coordenação interinstitucional?

**APÊNDICE D – roteiro da entrevista com os órgãos públicos estaduais**

1. Como e quando o órgão ingressou no projeto.
2. Que atividades ele já desempenhou, desempenha e pretende desempenhar? Até quando?
3. Há recursos (matérias, financeiros e humanos) específicos e suficientes destinados ao projeto? Em relação à instituição, aproximadamente, qual é a porcentagem de recursos destinados ao projeto? E em relação ao projeto como um todo, em quanto a instituição contribui?
4. A adoção do projeto como unidade de planejamento facilitou a cooperação e coordenação interinstitucional?
5. O planejamento do projeto se dá de forma isolada ou a instituição considera outros órgãos envolvidos no projeto?
6. A criação da figura do gerente e adoção do modelo matricial de governo foi positiva? (agilidade, duplicidade de comando, estabilidade dos contratos, etc)
7. Qual a função do gerente do Jaíba?
8. Como anda o acordo de resultados?
9. Como as metas / objetivos são estipulados? Há participação da instituição ou são impostas de cima para baixo? O órgão opina na fixação de metas / objetivos alheios? O órgão participa na estipulação dos resultados e indicadores?
10. Há uma clara estipulação das sanções e bonificações? São elas pessoais ou somente institucionais?
11. Quem avalia e acompanha o acordo?
12. O gerente busca soluções criativas?