

**I FÓRUM INTERNACIONAL  
TERRITÓRIO, DESENVOLVIMENTO RURAL E DEMOCRACIA**

**ARRANJOS INSTITUCIONAIS PARA A GESTÃO DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS DE BASE TERRITORIAL**

*Waldecy Urquiza*

**Fortaleza-CE novembro de 2003**

*Não há saber mais ou saber menos, há saberes diferentes...*

*Paulo Freire*

## SUMÁRIO

	<b>APRESENTAÇÃO</b>	<b>04</b>
<b>1.</b>	<b>SOCIEDADE, ESTADO E GOVERNO</b>	<b>05</b>
<b>2.</b>	<b>OS ATUAIS SISTEMAS DE GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS</b>	<b>07</b>
<b>3.</b>	<b>UM NOVO MODELO PARA A GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS</b>	<b>10</b>
<b>4.</b>	<b>PONTOS PARA REFLEXÃO</b>	<b>23</b>

## APRESENTAÇÃO

O presente documento foi elaborado para exposição no I Fórum Internacional sobre Território, Desenvolvimento Rural e Democracia, de promoção conjunta do Banco do Nordeste, Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), EMBRAPA, SEBRAE e Governo do Estado do Ceará, no período de 16 a 19 de novembro de 2003.

Para tratar o tema proposto - **arranjos institucionais para a gestão de políticas públicas de base territorial** - o autor louvou-se, principalmente, em duas experiências de que participou, na elaboração de Planos de Desenvolvimento Sustentável: uma no Seridó do Rio Grande do Norte<sup>1</sup> e outra na área do Projeto Grande Carajás, no Estado do Pará<sup>2</sup>.

Além desta Apresentação, a distribuição das matérias atinentes ao tema proposto se distribui por quatro itens, a seguir titulados e descritos.

**1. Sociedade, Estado e Governo.** Engloba considerações acerca dos conceitos geralmente adotados para esses três entes distintos e mostra como, por vezes, eles são vistos de forma equivocada, o que pode ser causa de mau desempenho do aparato institucional do Estado e de comprometimento de direitos dos cidadãos.

**2. Os Atuais Sistemas de Gestão de Políticas Públicas.** Trata de alguns fatores considerados comprometedores dos sistemas e processos de gestão de políticas públicas, com foco nos níveis local e territorial, e aborda a necessidade de minimizá-los ou removê-los, o que já começa a acontecer com as alterações em curso.

**3. Um Novo Modelo de Gestão de Políticas Públicas.** A partir das experiências anteriormente citadas é delineado o perfil de um novo modelo para a gestão de políticas públicas, no nível territorial, assentado sobre os princípios democráticos e marcado pela participação da sociedade.

**4. Pontos para Reflexão –** Com base nas considerações e proposições expostas ao longo do trabalho foram destacados alguns aspectos julgados mercedores de reflexão por parte dos estudiosos das questões relacionadas aos arranjos institucionais e ao processo de desenvolvimento territorial, presentes ao Fórum.

---

<sup>1</sup> Integrando a equipe de consultores, juntamente com Otamar de Carvalho, Tânia Bacelar de Araújo, Leonardo Guimarães Neto, Rodolfo Teruel, Mardone Cavalcante França, Eleonora Beaugrand, Antônio Ronaldo de Alencar Fernandes, Dinah S. Tinoco, João Matos Filho e Muirakytan Kennedy de Macedo.

<sup>2</sup> Constituinte a Equipe de Consultores, juntamente com Otamar de Carvalho, Cláudio Antônio Gonçalves Egler, Roberto Smith e Joana D' Arc de Oliveira. O trabalho foi solicitado pelas empresas Concremat Engenharia e Tecnologia S/A e Mineração Serra do Sossego e encontra-se atualmente em fase de revisão da versão final do Relatório.

## 1. SOCIEDADE, ESTADO E GOVERNO

Para o estudo das questões institucionais tratadas no presente trabalho considerou-se oportuno apresentar, inicialmente, os conceitos básicos, comumente aceitos, sobre Sociedade, Estado e Governo.

Desde logo, cabe distingui-los devidamente, pois sua interpretação inadequada, tem sido, com freqüência, um dos fatores responsáveis, pelo mau desempenho das instituições governamentais.

Deixa-se claro, portanto, que Sociedade é o *meio humano em que o indivíduo se encontra integrado*, Estado é o *conjunto de poderes políticos de uma Nação*<sup>3</sup> e Governo é *instrumento de gestão* do Estado.

Estado, na perspectiva aqui considerada, se articula com duas esferas: a da **Sociedade Política** e a da **Sociedade Civil**, às quais correspondem, respectivamente, de um lado o governo e, de outro entidades e iniciativas não-governamentais, entre estas os sindicatos, as Igrejas, as empresas privadas, as sociedades e associações civis etc.

Tais considerações são importantes para que se tenha em mente que o tratamento das questões institucionais, mormente no que relaciona à melhoria de desempenho das estruturas estatais está mais diretamente relacionado ao *Governo* do que ao *Estado*. Além disso, há que se ter consciência de que o Governo é que se subordina à Sociedade e não esta àquele.

Por outro lado, é de ressaltar que a capacidade para enfrentar os desafios emergentes não pode ser cometida exclusivamente ao Estado, até porque este, em algumas áreas, tem-se mostrado incapaz de encontrar e viabilizar as soluções mais adequadas.

A razão de ser dessa relativa incapacidade deriva fundamentalmente do fato de que as estruturas governamentais (como instrumentos de gestão do Estado) são, de maneira geral, extremamente centralizadoras e burocratizadas. Além disso, é mínima a participação da sociedade nos processos de gestão.

No primeiro caso, o que se nota é que a inadequação de estruturas e o excesso de regras e procedimentos burocráticos acabam fazendo com que as instituições percam de vista as pessoas, às quais deveriam estar servindo. No segundo, a ausência da participação da sociedade, ao mesmo tempo em que nega a premissa de que o governo pertence à comunidade, impede ou dificulta uma maior transparência nos atos de gestão.

---

<sup>3</sup> Vista aqui como o Povo de um território organizado politicamente sob um só Governo.

Alterações positivas nesse quadro vão depender, em grande parte, da forma como o Estado vier a incorporar à sua filosofia de ação a participação das organizações da Sociedade Civil nos processos de gestão, em todas as suas fases.

Isso determina a necessidade de criação e de utilização efetiva de mecanismos de controle social (como tais considerados os colegiados que acompanham o desempenho da gestão pública) e de seu envolvimento no próprio processo de gestão, como coadjuvantes da administração pública.

Torna-se indispensável, também, interessar e envolver o setor privado – bem como os diversos segmentos da Sociedade Civil – na participação efetiva do planejamento e na própria execução de determinados projetos, passíveis de serem desenvolvidos em parceria. Dentro dessa orientação cabe definir, com a maior clareza, o verdadeiro papel do Estado no tocante ao desenvolvimento dos setores produtivos e atribuir às organizações do setor privado as tarefas que elas devem e podem desempenhar com mais eficiência.

Caberá, assim, ao Estado, cada vez mais, o papel de principal facilitador da aprendizagem coletiva e de catalisador de suas iniciativas. É imprescindível, pois, a tarefa de conceber, executar e manter, em constante aperfeiçoamento, um processo de desenvolvimento institucional que possibilite ao Estado cumprir, de forma eficiente e eficaz, as ações a seu cargo, de acordo com sua nova feição. Isto vale dizer que, para garantia de plena e efetiva execução de planos, programas e projetos inovadores (como o são aqueles voltados para o desenvolvimento territorial) há necessidade de se melhorar a estrutura e o desempenho do aparato institucional atuante no espaço onde se pretende promover o processo de desenvolvimento.

## 2. OS ATUAIS SISTEMAS DE GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

A tendência do Estado moderno aponta cada vez mais enfaticamente para a necessidade de se superar o mau desempenho das instituições governamentais, com o aparecimento de uma esfera pública não-estatal, motivada pela crise fiscal do Estado e pela conquista de novos espaços democráticos de participação cidadã no processo de formulação e de implementação de políticas públicas.

No Brasil, o processo de municipalização de alguns serviços públicos vem contribuindo para uma melhora em seus padrões de qualidade (embora em ritmo mais lento do que o desejável). De forma simultânea – mas igualmente lenta – constata-se uma crescente participação das comunidades nos processos de tomada de decisão, no âmbito das administrações municipais.

A mobilização das forças sociais, no sentido de sua participação mais direta junto às esferas do poder público (fazendo reivindicações, acompanhando o desempenho das diversas instituições governamentais ou participando diretamente da produção de bens e serviços públicos), começa, portanto, a se manifestar de forma mais objetiva.

Hoje, a participação da sociedade na gestão da coisa pública já avulta de importância, influenciando a criação de um novo desenho para o sistema de governo – com a incorporação de Conselhos ou Comitês formados a partir de organizações comunitárias e classistas, clubes de serviços, instituições religiosas, etc. – e contribuindo para a adoção de novos métodos e processos de gestão, notadamente no que se relaciona à transparência da administração pública.

É bem verdade que esse processo de mudança ainda não é forte o bastante para viabilizar o exercício pleno da cidadania, para consolidar a prática democrática em toda a sua plenitude e para aperfeiçoar o desempenho das políticas econômicas e sociais no plano dos municípios.

No entanto, os novos espaços públicos que estão sendo construídos fazem parte das profundas mudanças que estão ocorrendo nos paradigmas contemporâneos de gestão e de representação social. Ainda que incipientes, eles são fundamentais para a construção de uma **nova institucionalidade pública democrática**, que se mostre capaz de servir aos interesses do Povo com eficiência, eficácia e economia, requisitos indispensáveis à prestação dos serviços públicos.

Convém, no entanto, fazer uma ressalva com respeito às modificações trazidas por esses novos ventos: em termos de participação popular em processos de co-gestão a maior parte das iniciativas conhecidas, no nível local ou territorial, quase sempre se

limita a *exercícios de planejamento*. Só muito raramente essa participação transborda para a concepção ou adoção de novos modelos ou processos de gestão.

A propósito, convém atentar para o fato de que a expressão *planejamento participativo* tem sido, nos últimos anos, largamente utilizada, por técnicos, políticos e governantes, como característica de um modelo novo de gestão governamental, marcado pelo envolvimento da sociedade na formulação e execução das ações de governo. Infelizmente, embora este seja o discurso, nem sempre a prática lhe dá conseqüência.

A experiência tem mostrado que, muitas vezes, o que se entende por *participação* restringe-se, pura e simplesmente, a uma tentativa dos poderes públicos em dividir responsabilidades, homologar seus atos ou legitimar suas ações, com respaldo da manifestação de segmentos da sociedade, mobilizados exclusivamente para aqueles fins.

Participação deve ser entendida não apenas como *tomar parte*, mas, também - e principalmente - como *ser parte*, de forma a propiciar a descentralização das ações de governo e a adoção de processos de co-gestão.

Assim, o planejamento participativo deve ser visto e estimulado como um processo amplo e democrático de construção coletiva, levado a cabo por atores integrantes de duas vertentes de conhecimento – *uma política* e outra *técnica* – que se unem em uma só via, no intuito de identificarem problemas e buscarem soluções, que conduzam à promoção do desenvolvimento sustentável.

Além disso, é preciso atentar para a necessidade de a participação da sociedade não se limitar à fase de planejamento, mas ir além, integrando o próprio sistema de governo e atuando no processo de tomada de decisão e de execução, monitoramento e avaliação das ações. Somente assim é possível que se venha a dispor das condições exigidas para a criação de uma nova institucionalidade.

Outra questão que se precisa equacionar é a relacionada ao funcionamento das instituições governamentais que, centralizadoras e burocratizadas, contribuem para que os serviços prestados por elas sejam muitas vezes afetados pela lentidão, pela ineficiência e pelo comprometimento da qualidade.

É de se ressaltar, por fim, que o equacionamento dessas duas questões é condição necessária, mas não suficiente, para que se venha a contar com uma nova e eficiente institucionalidade para a gestão de políticas públicas. É igualmente imprescindível que haja uma completa transformação na postura de dirigentes e de servidores públicos.

Hoje, o modo de pensar e de agir dos primeiros se caracteriza predominantemente pela concentração de poder em suas mãos, pela prática do clientelismo e pela adoção de processos e métodos arcaicos de gestão.

Quanto aos últimos, suas atitudes são, em grande parte, pautadas pela inércia, pelo alheamento, pelo despreparo e – por que não dizer? – pela falta de respeito para com o usuário dos serviços públicos, em flagrante ofensa aos princípios da cidadania. Desnecessário dizer que esse comportamento, de uma certa forma, é muitas vezes influenciado pelo exemplo dado pelos próprios dirigentes.

Tanto num caso quanto noutro, ressalvam-se as exceções de praxe que, infelizmente, apenas confirmam a regra geral.

Assim como não se pode pensar em processos eficientes de co-gestão sem a participação de segmentos representativos da sociedade, é impossível, também, se cogitar do surgimento de um novo modelo institucional para a formulação e condução das políticas públicas sem que se reflita profundamente sobre a necessidade de se rever a atitude de dirigentes e de servidores públicos.

Essa necessidade é tanto mais presente quando se considera que essa nova institucionalidade – que se pretenda seja fortemente marcada pela participação da sociedade – vai exigir daqueles atores uma permanente e democrática interação com seus segmentos mais representativos, o que não é possível obter-se sem uma completa mudança comportamental por parte dos gestores das políticas públicas.

Clientelismo, paternalismo, omissão e despreparo devem ceder lugar à transparência, à capacidade, à racionalização na divisão do trabalho, e à eficiência. Em suma, há que se ter consciência de que a expressão *servidor público* quer dizer, literalmente, aquele que presta serviços ao Povo e, como tal, tem por obrigação fazê-lo com respeito e subordinação aos direitos dos cidadãos.

## 2. UM NOVO MODELO DE GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Preliminarmente é necessário esclarecer que as considerações e sugestões contidas no presente trabalho não têm a pretensão de formular um padrão a ser adotado para a gestão de políticas públicas de base territorial.

Tal padrão não existe – nem deve existir – pois cada território tem características próprias e exclusivas. Não pode ser visto apenas como um espaço físico onde se desenvolvem atividades econômicas e sociais. Mais do que isso, o território abriga uma complexa organização em que interagem pessoas, empresas, instituições, governo, em atividades as mais diversas, tudo isso envolto em uma cultura própria enraizada em longos anos de História.

Portanto, as proposições contidas no presente trabalho, visando o delineamento de um novo sistema de gestão de políticas públicas representam, tão somente, uma tentativa no sentido de dar forma a um modelo que, respeitando as especificidades de cada território, possa ter como fundamento comum a participação da sociedade, por via dos instrumentos e mecanismos democráticos.

O surgimento de uma nova institucionalidade para a gestão de políticas públicas de base territorial deve se expressar na consolidação de novas formas de gestão e de representação social. Isso vale dizer que não se pode cometer exclusivamente ao Estado a missão de prover os serviços públicos essenciais e gerenciar sua prestação aos cidadãos. Dadas a complexidade e a diversificação crescente desses serviços, é cada vez mais necessário o desenvolvimento de parcerias com setores organizados da sociedade, que possam contribuir para a prestação de tais serviços com mais agilidade, transparência e economicidade.

É importante que se diga, no entanto, que não se trata de fortalecer a sociedade civil enfraquecendo o Estado, aqui reconhecido como instância fundamental de financiamento, de regulação das políticas públicas e de promoção do desenvolvimento territorial e local. O que conduz às novas formas de gestão social não é o predomínio de um Estado forte sobre uma sociedade fraca, nem, ao contrário, o predomínio de atores sociais fortalecidos sobre um Estado frágil, mas a existência simultânea de uma Sociedade e de um Estado fortes, como esferas autônomas, interagindo em caráter permanente numa relação caracterizada por *formação de parcerias, negociação e controle mútuo*.

### 3.1 Pressupostos básicos de um novo sistema de gestão

Considerando-se os requisitos fundamentais para o surgimento de uma nova institucionalidade destinada à concepção e à gestão de políticas públicas no âmbito do desenvolvimento territorial, pode-se delinear seu perfil assentado sobre os seguintes pressupostos básicos: (i) a efetiva participação da sociedade nos processos de tomada de decisões; (ii) a descentralização das ações determinantes da implementação de programas e projetos voltados para o desenvolvimento sustentável; e (iii) a assimilação de uma nova cultura quanto à gestão da coisa pública, por parte de dirigentes e servidores públicos.

#### 3.1.1 Participação da Sociedade

Em relação ao **primeiro pressuposto**, trata-se de abrir democraticamente um espaço que permita a efetiva participação da sociedade tanto na concepção das políticas públicas quanto na definição das ações prioritárias e no próprio processo de gestão.

#### 3.1.2 Descentralização das Ações

A descentralização das ações – **segundo pressuposto básico** do Sistema – é vista como indispensável para proporcionar maior agilidade na produção de bens e na prestação dos serviços públicos o que, em decorrência, contribui para sua melhoria. Assim, ao lado ao lado da democratização dos processos decisórios deve-se buscar uma forma de promover maior flexibilidade de ação, por meio da descentralização das decisões pelas instâncias mais próximas da realidade e dos cidadãos.

#### 3.1.3 Assimilação de uma Nova Cultura

O **terceiro pressuposto** refere-se à necessidade da formação e assimilação de uma nova cultura, quanto à gestão da coisa pública. Essa concepção nova, além de envolver a gestão compartilhada, entre o governo e a sociedade, passa pelo conhecimento, domínio e aplicação de novos conceitos, novo ambiente e novos métodos de gestão, por parte de todas as instituições (governamentais e não-governamentais) de forma a estabelecer mecanismos político-institucionais voltados para a adoção de um novo processo de gestão das políticas públicas.

Implica, também, a necessidade de cultivar novas formas de articulação entre Estado e Sociedade, com a formação de parcerias entre o governo e as associações civis, organizações não-governamentais, entidades privadas e movimentos sociais.

### 3.2 Objetivos do Sistema

Um novo modelo de Gestão de Políticas Públicas, poderia ter **objetivos gerais** como os relacionados a seguir.

- aumentar a eficiência e a eficácia das instituições governamentais, induzindo-as a assumir uma postura de administração voltada para alcançar resultados, atuando em parceria com entidades da sociedade civil;
- democratizar as instituições do Estado e da Sociedade Civil, ampliando o espaço de decisões e descentralizando os instrumentos de controle social sobre a execução das políticas, programas e projetos de desenvolvimento local ou territorial;
- contribuir para o aumento da eficiência, da eficácia e da efetividade das políticas, programas e projetos de desenvolvimento;
- fomentar a realização de parcerias e co-responsabilidades entre o Estado e as organizações da Sociedade.

### 3.3 Estrutura do Sistema

A concepção de um perfil para um sistema de gestão de políticas públicas, no âmbito territorial, parte do princípio de que se deveria buscar a potencialização do papel do Estado, utilizando-se as instituições existentes nos níveis municipal, regional, estadual e nacional.

A essas instituições se somariam organizações do setor privado e entidades da sociedade civil, como forma de dispor de um aparato institucional que envolva governo e sociedade, segundo a filosofia que norteia a adoção de uma nova institucionalidade.

A depender das características específicas de cada território há que considerar a existência de diferentes *níveis*, abrigando vários agentes, que atuariam e decidiriam sobre as políticas públicas, suas prioridades, formas de execução e de acompanhamento e demais exigências dos processos de planejamento e gestão. Esses níveis constituiriam os patamares nos quais se desenvolveriam as atividades, ou seja, seriam instâncias decisórias que funcionariam de forma articulada.

O conjunto de unidades administrativas constituiria a estrutura operacional do Sistema. Essa estrutura daria ao processo de gerenciamento o necessário respaldo institucional, atuando de acordo com as atribuições e responsabilidades que viessem a ser confiadas a cada uma de suas unidades componentes.

A estrutura organizacional do Sistema deveria contemplar a preocupação de democratizar o processo decisório, sem prejuízo, no entanto, da simplificação das rotinas, cujo cumprimento se atém ao estritamente necessário, de forma a se obter maior velocidade de decisão e melhores resultados na aplicação dos recursos.

A postura democrática do Sistema fugiria às características do *assembleísmo* nocivo e meramente homologatório, tão freqüente quando se busca abrir os processos de gestão à participação popular. No Sistema de Gestão aqui considerado a abertura democrática teria como objetivos: disseminar as informações a respeito dos propósitos das políticas públicas e do andamento de suas ações; estabelecer um processo de sinergia com a sociedade, para formação de parcerias e adoção de processos de co-gestão e propiciar maior transparência e agilidade às ações de governo.

O Sistema contemplaria um conjunto de órgãos colegiados, de caráter consultivo, e **uma unidade de planejamento e gestão**, na qual se desenvolveriam as ações de gerenciamento propriamente ditas (vide figura 3.5.1). Seriam órgãos consultivos do Sistema de Gestão: (i) os **Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável - CMDS**; e (ii) o **Conselho Regional de Desenvolvimento Sustentável – CRDS**.

A unidade de planejamento e gestão de políticas públicas deveria ser uma entidade do tipo **Organização da Sociedade Civil de Interesse Público**, a ser constituída de acordo com as disposições da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999.

### 3.3.1 Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável

Cada município do território teria um Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável (CMDS), que integraria o Sistema de Gestão de Políticas Públicas, tendo como função primordial apoiar a implementação de programas e projetos em sua respectiva área de jurisdição.

O Conselho é uma organização civil com origem na motivação e na mobilização de grupos organizados da sociedade local, e é independente da administração pública municipal, no tocante ao desempenho de suas atividades administrativas e financeiras. Os CMDS constituiriam a instância de decisão, no plano municipal, para assuntos relativos às políticas públicas, de interesse específico dos respectivos municípios.

#### 3.3.1.1 Atribuições

Para cumprir suas funções os CMDS teriam, dentre outras, atribuições como as seguintes:

a. promover e divulgar as políticas públicas em sua área de abrangência, inclusive tomando iniciativas para a mobilização e organização da comunidade,

diretamente ou em conjunto com outras instituições governamentais e não-governamentais;

b. articular-se com o Conselho Regional de Desenvolvimento Sustentável, no que se relaciona ao estabelecimento de prioridade para Programas e Projetos e às atividades de treinamento e capacitação de recursos humanos, em sua área de abrangência; e

c. desenvolver ações de acompanhamento, monitoria e avaliação de projetos executados em sua área de atuação;

### 3.3.1.2 Composição

A composição dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável deve atender ao princípio de legitimidade de representação. Recomenda-se que, em sua formação, considere-se o fato de que o número de seus componentes não deverá ser tão pequeno a ponto de comprometer a sua representatividade e nem tão grande de forma a inviabilizar um processo eficiente de funcionamento e de tomada de decisões.

## 3.3.2 Conselho Regional de Desenvolvimento Sustentável

Seria a instância máxima do processo decisório do Sistema de Gestão, tendo as características de um colegiado de segundo grau, como tal considerado aquele para o qual convergiriam os Conselhos Municipais que, como foi visto, teriam sua atuação voltada mais especialmente para as questões específicas dos municípios integrantes do território.

### 3.3.2.1 Atribuições

Como instância máxima do Sistema de Gestão, o Conselho Regional de Desenvolvimento Sustentável teria as seguintes atribuições:

a. coordenar a implementação de programas e projetos contemplados pelas políticas públicas;

b. contribuir para o desenvolvimento sustentável do território, integrando pessoas, ações, tempo e recursos, dentro de uma visão estratégica e cooperativa, reduzindo ao máximo os esforços divergentes;

c. intensificar a participação da sociedade civil organizada, tanto junto aos poderes públicos Federal e Estadual quanto ao Municipal, por meio de trabalho integrado e de constantes parcerias;

d. acompanhar as ações dos governos federal, estadual e municipal, no âmbito territorial, fiscalizando a aplicação dos recursos, avaliando seus resultados e, se necessário, sugerindo modificações com o objetivo de adequá-las às estratégias e diretrizes estabelecidas pelas políticas públicas aprovadas;

e. supervisionar o funcionamento da Agência de Desenvolvimento, bem como diligenciar no sentido de viabilizar providências destinadas a propiciar-lhe as condições necessárias ao perfeito cumprimento de suas funções; e

f. conceber políticas e estratégias que possam contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população, para a distribuição equitativa da riqueza produzida e para a preservação e recuperação do meio ambiente.

### 3.3.2.2 Composição

Para compor o Conselho Regional de Desenvolvimento Sustentável – e apenas em termos de sugestão – poderão ser mobilizadas pessoas e instituições como as citadas a seguir: (i) prefeitos e presidentes das Câmaras de Vereadores dos municípios integrantes do território; (ii) presidentes dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável; (iii) presidentes de associações comerciais porventura atuantes nos municípios que compõem o território; (iv) representantes de instituições governamentais da União e do estado; (v) representantes de sindicatos e outras associações de classe; (vi) representantes de organizações não-governamentais etc.

## 3.4 Agência Regional de Desenvolvimento Sustentável

À Agência Regional de Desenvolvimento Sustentável (ADR) como *braço executivo* do Sistema, caberiam as responsabilidades básicas de instrumentalizar, viabilizar e implementar as decisões tomadas pelos Conselhos (municipais e regionais) de acordo com os procedimentos determinados pelo processo de gerenciamento que viesse a ser adotado.

Reverter-se-ia de características de instituição promotora do desenvolvimento sustentável do território, porque teria a seu cargo, igualmente, a tarefa de estimular a integração de entidades públicas e privadas, no sentido de viabilizar os programas e projetos previstos integrantes das políticas públicas aprovadas.

Em total coerência com os fundamentos e pressupostos que foram considerados para o delineamento das demais instâncias do Sistema de Gestão, ou seja, participação democrática e aliança entre governo e sociedade, se pretende que a **unidade de planejamento e gestão** venha a estabelecer parcerias com instituições públicas,

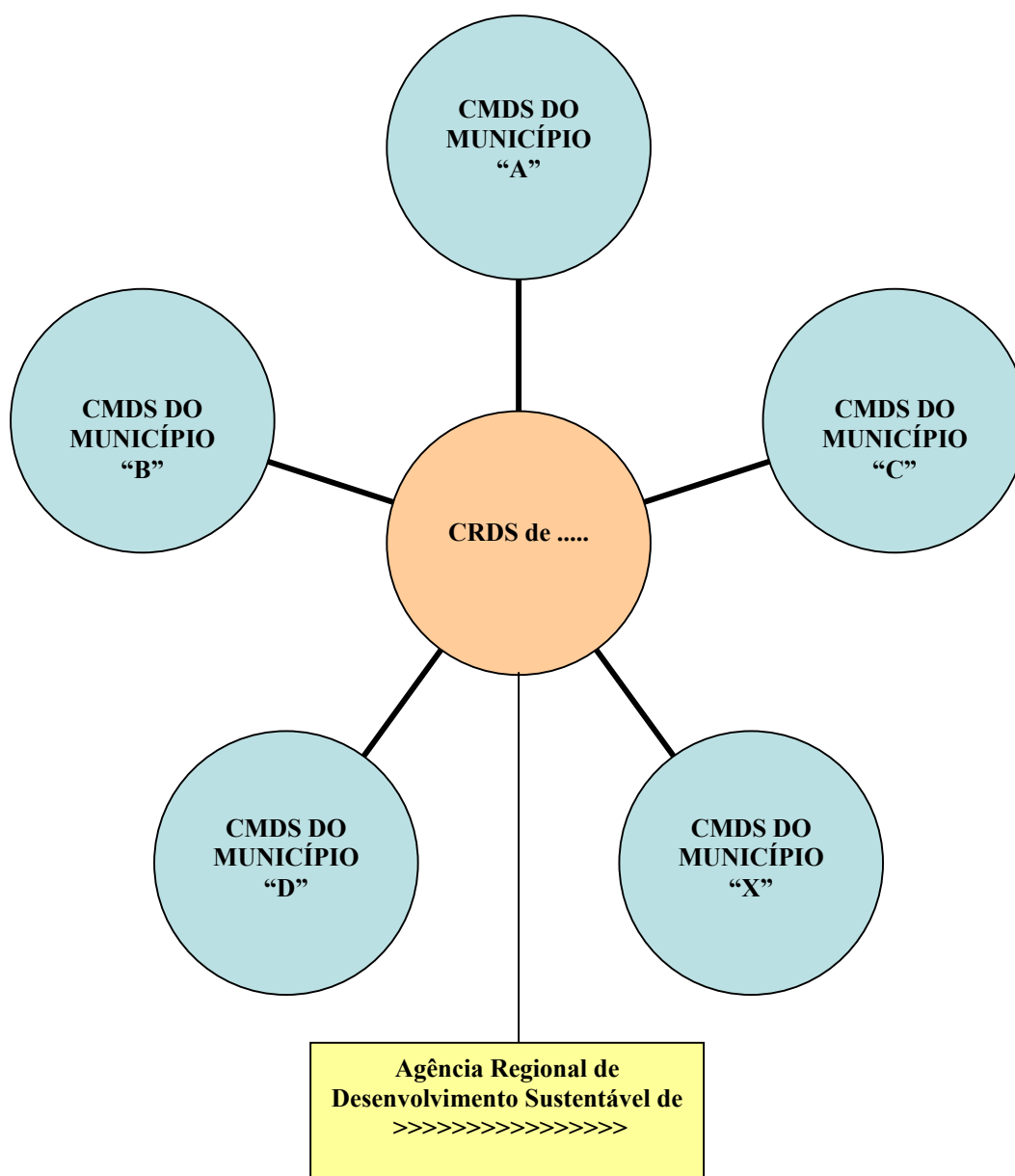
empresas privadas, entidades classistas, organizações comunitárias, além de outros segmentos organizados da sociedade civil.

No sistema objeto da presente exposição optou-se, assim, por delinear, para o exercício dessas funções, uma entidade de caráter privado que, por sua própria natureza, reúne melhores condições de agilidade, flexibilidade e eficiência para assegurar a execução das ações contempladas nas políticas públicas. Para tanto, elegeu-se a figura da Sociedade Civil de Interesse Público, de que trata a Lei Federal nº 9.790, de 23 de março de 1999. Em seu artigo 3º, essa lei estabelece que somente poderão ser enquadradas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) instituições sem fins lucrativos cujos objetivos sociais atendam a pelo menos uma de várias finalidades que relaciona. Dentre estas – e por serem mais pertinentes aos objetivos aqui contemplados - merecem destaque as relacionadas a seguir, indicadas no artigo 3º da Lei.

- defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável;
- promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;
- experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;
- estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo.

A atuação das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público configura-se mediante a execução direta de projetos, programas, planos de ações correlatas, por meio da doação de recursos físicos, humanos e financeiros, ou ainda pela prestação de serviços intermediários de apoio a outras organizações sem fins lucrativos e a órgãos do setor público que atuem em áreas afins.

**FIGURA 6.1.2**  
**SISTEMA DE GESTÃO DO**  
**DO**  
**SISTEMA**



CMDS = Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável.  
CRDS = Conselho Regional de Desenvolvimento Sustentável.

### 3.4.1 Atribuições

Como órgão executivo do Sistema de Gestão de Políticas Públicas a Agência Regional de Desenvolvimento Sustentável visa executar, coordenar, controlar, acompanhar e avaliar ações relacionadas com o desenvolvimento socioeconômico e sustentável do território, em consonância com os planos, programas, projetos, diretrizes e prioridades estabelecidos nas políticas públicas aprovadas cabendo-lhe, especificamente:

- a. elaborar, executar e implantar projetos e obras de infra-estrutura, bem como promover a operação e manutenção dos mesmos;
- b. concentrar esforços e recursos necessários à viabilização do desenvolvimento socioeconômico territorial e local, observando-se os princípios inerentes à sustentabilidade social, econômica e ambiental;
- c. promover a integração das diversas instâncias e instituições envolvidas com as ações das políticas públicas adotadas, objetivando a concentração de esforços e recursos no sentido de viabilizar os programas e projetos nelas contemplados;
- d. mobilizar os agentes públicos e privados que deverão responsabilizar-se pela execução das ações referentes ao desenvolvimento de programas e projetos;
- e. disponibilizar meios para a capacitação técnica das instituições envolvidas com a execução das políticas públicas;
- f. elaborar – direta ou indiretamente – estudos, pesquisas e projetos especializados ou específicos, necessários ao desenvolvimento sustentável do território;
- g. elaborar e desenvolver – direta ou indiretamente – estudos, pesquisas e tecnologias alternativas, bem como produzir e divulgar informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades por ela desenvolvidas;
- h. promover a formação de parcerias com instituições públicas e privadas, objetivando a obtenção de recursos financeiros, materiais e humanos necessários à execução de programas e projetos de interesse do território.
- i. promover, articular e firmar convênios, intercâmbios técnicos e científicos, de interesse para o desenvolvimento sustentável do território, com quaisquer instituições públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras;

j. articular-se com instituições públicas e privadas com vistas à identificação, divulgação e promoção de investimentos nos municípios integrantes do território; e

l. receber auxílios, contribuições, subvenções, doações de pessoas físicas, entidades governamentais ou não governamentais, nacionais ou internacionais, nos termos da Lei.

### 3.4.2 Estrutura Básica

Condizente com os fundamentos e propósitos do Sistema de Gestão, a estrutura organizacional da Agência de Desenvolvimento Regional será leve e horizontal, limitando-se ao mínimo os níveis hierárquicos, com vistas à agilização de seus procedimentos operacionais.

Assim, considerando-se os objetivos para os quais será instituída e observando-se as exigências decorrentes da Lei Federal nº 9.790, a ADR terá a seguinte estrutura básica: (i) Assembléia Geral; (ii) Conselho Fiscal; e (iii) Diretoria Executiva.

#### 3.4.2.1. Assembléia Geral

**A Assembléia Geral** é o órgão máximo de deliberação e instância recursal da **ADR**, sendo composta por um determinado número de componentes indicados pelas organizações e entidades integrantes do Conselho Regional de Desenvolvimento Sustentável.

Cada representante será indicado para exercer um mandato de dois anos, findo o qual caberá à instituição ou entidade membro, indicar novo representante, admitindo-se somente uma recondução.

Cada membro da **ADR** terá direito a um voto nas deliberações da Assembléia Geral, cabendo ao Presidente, além do voto pessoal o voto de qualidade no caso de empate nas deliberações.

A Assembléia Geral tem por atribuições:

- eleger a Diretoria Executiva e o Conselho Fiscal da Agência;
- deliberar sobre propostas de diretrizes básicas e políticas de atuação da **ADR**, apresentadas pela **Diretoria Executiva**;

- discutir e aprovar, anualmente, após apreciação pelo **Conselho Fiscal**, os relatórios, o balanço anual, as contas e as demonstrações financeiras apresentadas pela **Diretoria Executiva**;
- aprovar o Orçamento-programa e o Plano de Trabalho, apresentados pela **Diretoria Executiva**, referentes ao exercício seguinte;
- aprovar o Plano Plurianual de Trabalho e os Planos Operativos Anuais;
- aprovar o Regimento Interno e a estrutura organizacional da **ADR** e suas eventuais modificações; e
- aprovar a contratação de empréstimos e financiamentos a serem celebrados com instituições nacionais ou internacionais.

#### 3.4.2.2 Diretoria Executiva

A Diretoria Executiva é a unidade gestora, de planejamento e de execução da ADR, composta por um Diretor Presidente, um Diretor Técnico e um Diretor Administrativo e Financeiro. Cabe à Diretoria Executiva o exercício das seguintes funções:

- exercer a administração geral da **ADR**;
- dar exequibilidade às diretrizes, políticas e decisões emanadas da **Assembléia Geral** e do **Conselho Regional de Desenvolvimento Sustentável**;
- apresentar ao **CRDS** as propostas do Plano Plurianual de Trabalho e dos Planos Operativos Anuais da Agência;
- propor ao **CRDS**, sempre que considerar necessário, reformulações nos Planos Operativos Anuais;
- elaborar e divulgar relatórios de atividades;
- criar, quando necessário, Grupos Temáticos de Trabalho por prazo determinado e com objetivo prefixado;
- elaborar os balanços patrimoniais, demonstrativos financeiros e contábeis da **ADR** e encaminhá-los, juntamente com o relatório da Diretoria Executiva ao Conselho Fiscal e à Assembléia Geral, para exame e deliberação; e

- elaborar e submeter à Assembléia Geral as propostas de tabela de remuneração e benefícios e de quadro de pessoal.

### 3.4.2.3 Conselho Fiscal

É o órgão de fiscalização das atividades da Diretoria Executiva da Agência, a quem cabe, especificamente o desempenho das seguintes atribuições:

- examinar as contas, livros, registros e demais documentos da Diretoria Executiva;
- emitir parecer, para apreciação da Assembléia Geral, acerca dos relatórios de desempenho financeiro e contábil, do balanço patrimonial e demais demonstrações financeiras, do relatório da Diretoria Executiva e notas explicativas, bem como sobre as operações patrimoniais realizadas;
- emitir parecer a respeito de assuntos pertinentes às operações administrativas e financeiras da Agência;
- lavrar em livro de Atas, os pareceres e os resultados dos exames procedidos;
- encaminhar à Assembléia Geral as informações sobre as irregularidades eventualmente verificadas, sugerindo as medidas saneadoras; e
- convocar a Assembléia Geral quando identificar irregularidades graves nas contas e na gestão financeira e contábil da Agência.

O quadro de pessoal próprio da ADR deverá ser limitado ao mínimo necessário ao seu funcionamento administrativo. As equipes técnicas (que atuarão sob orientação da Diretoria Executiva) serão constituídas por servidores de instituições públicas e privadas, colocados à disposição da Agência por períodos de longa duração ou, quando for o caso, pelo tempo necessário à realização de atividades específicas.

## 4. PONTOS PARA REFLEXÃO

Com base nas considerações e sugestões apresentadas ao longo deste trabalho é possível alinhar, à guisa de conclusões, alguns pontos que se julga merecedores de reflexão por parte dos estudiosos das questões atinentes aos novos arranjos institucionais necessários à promoção do desenvolvimento territorial.

### 4.1 A Participação Popular

Não se pode negar que, ao longo da última década, houve uma lenta, mas constante elevação do grau de participação popular na formulação de políticas públicas, principalmente nos níveis local e territorial. É de se reconhecer, no entanto, que essa participação foi mais acentuadamente marcada pela formação dos Conselhos relacionados na Constituição Federal, a exemplo dos de Educação, de Saúde e Assistência Social, da Criança e do Adolescente etc.

Em outros casos, colegiados diversos foram constituídos como exigências de agentes financiadores de programas e projetos ou de instituições das demais esferas de governo, para a celebração de convênios. O ingresso (?) desses colegiados no sistema municipal de governo derivou, portanto, de uma determinação legal de cumprimento compulsório ou de conveniências administrativas em relações bilaterais entre instituições públicas, não se caracterizando, assim, opção dos dirigentes no rumo da co-gestão.

Muito ao contrário, não é rara a constatação do fato de que tais colegiados às vezes encontram sérios entraves para o cumprimento de suas funções, por parte de dirigentes interessados em manter as práticas políticas tradicionais, marcadas pelo centralismo e pelo clientelismo. Por vezes, idêntico procedimento é adotado no âmbito do Legislativo municipal, por iguais razões, acrescidas do receio – que seus integrantes têm – de que a chamada *democracia participativa* venha a minimizar a importância da *democracia representativa*.

### 4.2 A importância do capital Social

O desenvolvimento territorial está intimamente ligado à existência de capital social adequado, quantitativa e qualitativamente, ao exercício das funções inerentes à nova institucionalidade cujo surgimento se pretende estimular.

Num país de tantas e tão marcantes diferenças sócio-econômicas e culturais este requisito não é tão fácil de atender. Em municípios de pequeno porte, por exemplo, a existência de cooperativas e organizações sociais atuantes, bem estruturadas e bem dirigidas infelizmente ainda não é tão patente quanto se gostaria que fosse, notadamente nas regiões Nordeste e Norte do País, com um peso maior para esta última.

Igual constatação é feita com relação à disponibilidade de recursos humanos devidamente capacitados, como técnicos e profissionais de formação acadêmica.

Esse fato leva à conclusão de que, antes de se pensar em conceber e pôr em prática modelos ou processos novos de gestão compartilhada é imprescindível reforçar o tecido social, extremamente esgarçado pelo pecado original da exclusão, em todas as suas nefastas formas.

Esse reforço começa pela busca do *exercício pleno da cidadania* para que todos tenham consciência de seus direitos e deveres e completo conhecimento dos fins e propósitos das instituições atuantes no território, passa pela execução de ações voltadas para a ampliação e consolidação das organizações sociais e se volta, por fim, à ampliação e melhoria de desempenho do sistema municipal de governo.

### **4.3 Participação efetiva da Sociedade**

Quando se trata de mobilizar segmentos organizados da sociedade para colaborar com os poderes públicos municipais na concepção de políticas públicas ou na formulação de planos de desenvolvimento nos âmbitos local ou territorial é importante que se leve em consideração alguns aspectos importantes.

Por se tratar de uma “novidade” para alguns setores da sociedade – principalmente aqueles representativos do meio rural – é natural que seus representantes apresentem, de início, uma certa descrença no processo de participação e até mesmo em sua própria capacidade de contribuir, com sua experiência e seus conhecimentos, para a formulação e condução de políticas públicas.

Em virtude disso é preciso que os responsáveis pela orientação do processo deixem bem claro que os propósitos visados buscam a formação de parcerias para somar conhecimentos, na fase de planejamento e unir esforços, nas fases de execução e monitoria. E que, para isso a participação de todos é absolutamente necessária sendo todos os tipos de conhecimentos igualmente importante.

É fundamental que a sociedade sinta que está sendo convocada porque políticas e planos dizem respeito diretamente a ela; sua opinião e seus conhecimentos são, por conseguinte, extremamente valiosos, pois o que está em jogo é o seu próprio futuro e o futuro das próximas gerações.