





# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

# Passos em direção a uma estratégia nacional de desenvolvimento sustentável - A experiência brasileira recente



Difícilmente países em desenvolvimento poderão encontrar, nos dias de hoje, experiências tão ricas e diversificadas como as que resumem a história do Planejamento brasileiro nos últimos cinqüenta anos. É por essa razão que a exposição sistemática da experiência brasileira, em torno da busca do desenvolvimento sustentável, há de ser reconhecida como um dos mais importantes "laboratórios" na construção racional das sociedades modernas e democráticas.

A "terra de contrastes" conforme nos definiu Roger Bastide nos anos 40, exerce seu peso específico na concepção de alternativas viáveis de

desenvolvimento. De um lado, padrões de consumo próximos aos europeus convivem com níveis de exclusão social só verificado nos países mais pobres do mundo; de outro, uma diversidade cultural que reflete as diferentes contribuições à nossa matriz étnica e os processos adaptativos a condições de produção bastante diferenciadas; por fim, uma diversidade natural, expressa nos vários ecossistemas que se encontram no espaço nacional – tudo compondo uma vasta extensão territorial recortada por um mosaico de situações refratário a um tratamento uniforme. Nesse sentido, não se desenvolve em nosso país um planejamento mas, sim, rigorosamente, "planejamentos".

A despeito das dificuldades, uma análise detida do sistema federal de planejamento evidencia sua aderência aos seguintes princípios internacionais para a consolidação de uma estratégia nacional de desenvolvimento sustentável<sup>1</sup>:

15 princípios de uma Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável X Plano Avançar Brasil	Atende	Atende Razoavelmente	Não atende
1. Forte compromisso político	X		
2. Fundamentado em estratégia compartilhada e visão pragmática	X		
3. Processo controlado e conduzido nacionalmente	X		
4. Formulado com base no conhecimento, na técnica e capacidade	X		
5. Formulado a partir de processos e estratégias preexistentes	X		
6. Liderado por uma instituição forte	X		
7. Um alto nível de participação social na sua elaboração	X		
8. Processo estratégico ancorado em análises técnicas	X		
9. Integração e balanceamento das estratégias entre setores e regiões	X		
10. Articulação entre o curto, o médio e o longo prazo na sua formulação	X		
11. Coerência entre o orçamento e as prioridades estratégicas	X		
12. Objetivos realistas, porém flexíveis	X		
13. Articulação entre prioridades e ações locais e nacionais		X	
14. Construção de mecanismos para monitoramento, avaliação e revisão	X		
15. Continuidade do processo		X	

Vários fatores podem ser perfilados como determinantes dessa trajetória.

O ponto de partida encontra-se na promulgação da Constituição Federal de 1988, que em seu artigo 165 institui leis de iniciativa do Poder Executivo que estabelecerão o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O PPA é o instrumento de organização do planejamento governamental federal concebido para vigorar 4 (quatro) anos, do segundo ano do mandato presidencial até o primeiro ano do mandato subsequente. A LDO é concebida para fazer a articulação e o ajustamento conjuntural do PPA orientando a elaboração dos orçamentos anuais.

O primeiro PPA - 1991/1995 - foi elaborado durante o Governo Collor de Mello. Já ele expressava avanço institucional no processo ditado pela nova legislação na medida em que foi enviado ao Congresso Nacional na forma de um relatório anual de execução física e financeira. Como não havia sistema de acompanhamento, não foram incorporadas mudanças no decorrer do período e tampouco foi feita uma atualização de intenções do Plano. O segundo PPA, já sob o governo Fernando Henrique Cardoso, cobriu o quadriênio 1996/1999. Ele inaugura novas práticas de planejamento ao introduzir o corte espacial e a visão regional no conceito de Eixos de Desenvolvimento. Paralelamente a este avanço surge o processo de mudança no papel do Estado, que de provedor de bens e serviços passa a ter um perfil de regulação e indução do desenvolvimento, graças ao Programa de Reforma do Estado. Em agosto de 1996 é criado o Programa "Brasil em Ação", composto de 42 projetos, selecionados no âmbito do PPA, considerados prioritários nas áreas de infraestrutura econômica (26) e desenvolvimento social (16), todos executados segundo um novo modelo de gerenciamento, um gerente para

cada projeto, que enfatiza a obtenção de resultados.

O PPA atual (2000-2003) inova mais ainda. No aspecto da mudança institucional, há uma integração maior entre o planejamento e o orçamento por meio da organização das ações em Programas. Os Programas devem ser desenhados para solucionar um problema ou atender uma demanda da sociedade, com produtos finais necessários à consecução dos objetivos propostos. Os Programas passam a ser integrados por ações (projetos, atividades ou operações especiais), as quais possuem um único produto e metas estabelecidas.

O *Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento* foi, pela incorporação de seus conceitos e resultados, uma das principais referências utilizadas na elaboração do PPA 2000-2003. Além disso o Estudo, que se enreda em um horizonte de oito anos (ou dois PPAs), assumiu outros paradigmas, que decorrem das condições inéditas dos desafios presentes. São eles:

- Os ditames do desenvolvimento sustentável;
- A nova ordem econômica internacional (globalização dos mercados);
- A capacidade empreendedora do setor privado; e
- O processo democrático-participativo na Sociedade brasileira.

A sua realização situa-se no contexto da formulação, por parte do governo federal, de uma nova estratégia de desenvolvimento a nível espacial, embasada em uma Visão Estratégica de longo prazo (vinte anos), e buscando uma geografia sócio-econômica mais equânime, cuja implementação requer a valorização articulada de todo o potencial disponível das diversas áreas que compõem o território nacional. Essa nova postura envolve a caracterização de Eixos Nacionais, com a finalidade de integrar as diversas economias regionais e melhor articulá-las aos mercados internacionais.

Para tanto, dois critérios foram levados em conta na sua definição e delimitação: a existência de rede multimodal de transporte de carga e a presença de possibilidades de estruturação produtiva interna, em termos de um conjunto de atividades econômicas. Esses critérios definem a inserção do eixo em um espaço mais amplo (nacional ou internacional) com efeitos multiplicadores dentro da sua *área de influência* - entendida esta como as relações sociais presentes nas imediações das vias de transporte e cuja lógica se reflete na rede de cidades e sua hierarquia peculiar.

Esta definição liberta-se da visão centrada nas estruturas de transporte, que prevaleceu na definição dos eixos para o PPA 1996-1999 (vide mapa anexo), dando ênfase ao *funcionamento* das economias regionais. Assim, esse conceito inovador do planejamento brasileiro amplia as possibilidades de compreensão dos processos sócio-econômicos localizados e abre o leque de opções de intervenções públicas e privadas que redundem na diminuição das disparidades regionais e sociais.

A conceituação de *eixos* está umbilicalmente ligada à revisão das práticas de planejamento, ocorrida na última década. Segundo o padrão que prevaleceu até o início dos anos 90, a função do planejamento era essencialmente normativa. Ele indicava para os agentes públicos e privados quais as grandes linhas de investimento estatal para um dado período. Os Planos de Metas são exemplos claros disso. Esse tipo de *planejamento normativo* foi típico de uma sociedade menos complexa, autoritariamente dirigida e enquadrada num projeto de modernização que almejava levar o país a concluir sua revolução industrial quando o Estado efetivamente liderava o processo de desenvolvimento.

Partindo das novas condições, desenvolveu-

se uma metodologia de planejamento balizada pela compreensão de que ele deve ser além de normativo para o setor público, *indicativo* para o setor privado, isto é, considerado relevante pelos agentes econômicos e sociais na medida em que possa orientá-los quanto às prioridades da sociedade e servir de instrumento de otimização das oportunidades sem ter como premissa a capacidade de imposição que o Estado exercitou no passado. Isso implica num processo de implementação bem mais complexo, onde a relação com os agentes sociais se orienta pelas exigências das parcerias que o Estado precisa celebrar para lograr as conquistas públicas. Este envolvimento da iniciativa privada para que também mobilize seus recursos na conquista dos objetivos estratégicos abre uma fase negocial inédita no processo, onde o Estado precisa estar preocupado também com a atratividade dos negócios que sinaliza como de interesse nacional. A base desse cálculo parte, ainda, da adoção do conceito de Programa e Gerente, segundo o qual as ações, os recursos e as responsabilidades do Governo são organizados de acordo com os objetivos a serem atingidos.

Este percurso no qual o Estado vê redefinido o seu papel deu-se *pari passu* com a maturidade do conceito de sustentabilidade. De fato, tanto a Constituinte quanto a Rio 92 serviram para estabelecer uma pauta nacional onde as questões ligadas à sustentabilidade do desenvolvimento – desde barreiras comerciais e mudanças nos padrões de produção e consumo até a preservação dos recursos naturais e o combate à miséria nos grandes centros urbanos e no meio rural – constitui o norte do planejamento na esfera governamental. Ao assumi-la como diretriz, o planejamento passou a privilegiar a efetivação de ações integradas voltadas para a melhoria das condições de vida através da execução de atividades concatenadas

dentro da seguinte lógica:



Essa cadeia de articulações exige a explicitação e a coordenação de investimentos nas três dimensões do desenvolvimento sustentável - social, econômica e ambiental -, além da dimensão da informação e do conhecimento<sup>2</sup>, que no seu conjunto formam, até 2007, o seguinte Portfólio:

Na sua composição setorial destaca-se o papel do Desenvolvimento Social que representa quase metade do investimento total previsto.

Outra inovação diz respeito ao grau de legitimação alcançado no processo de definição do Portfólio. A versão do Portfólio - que é o principal produto do *Estudo dos Eixos* - disponível em abril de 1999, foi submetida ao debate público em seminários realizados por todo o País entre abril e agosto daquele ano. Numa primeira fase, em Brasília, os seminários envolveram o Governo Federal, contando com a participação de todos os Ministérios. Na segunda etapa, implicaram em um conjunto de apresentações em todas as capitais brasileiras, com participação de representantes dos Governos Estaduais e Municipais e lideranças expressivas das comunidades locais. O processo permitiu não só a apresentação dos resultados

### Portfólio 2007: Composição Setorial dos Investimentos

Por Setor, em US\$ milhões e %

Setores	US\$ milhões	%
<b>Infra-estrutura Econômica</b>	<b>99.974,1</b>	<b>43,8</b>
Transportes	31.334,5	13,7
Energia	32.827,5	14,4
Telecomunicações	30.800,9	13,5
Infra-estrutura Hídrica (NE)	5.011,2	2,2
<b>Desenvolvimento Social</b>	<b>112.213,3</b>	<b>49,0</b>
Educação	26.496,0	11,6
Habitação	16.516,3	7,2
Saúde	49.219,7	21,5
Saneamento	19.981,3	8,7
<b>Informação e Conhecimento</b>	<b>2.539,0</b>	<b>1,1</b>
Associados a Atividades Econômicas	1.797,0	0,8
Associados a Projetos de Infra-estrutura	742,0	0,3
<b>Meio Ambiente</b>	<b>13.806,0</b>	<b>6,1</b>
Gestão de Recursos Hídricos	6.180,0	2,7
Florestas	2.643,9	1,2
Demais	4.982,1	2,2
<b>Total do Portfólio</b>	<b>228.532,4</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Consórcio Brasileira

do *Estudo* como também serviu para validá-lo, com foco no Portfólio de Investimentos, mediante a incorporação das recomendações decorrentes dos debates. Os seminários com o Governo Federal constaram de duas reuniões e mais catorze outras com os Ministérios/ Secretarias que solicitaram contatos individuais para aprofundar discussões especializadas. Os seminários estaduais foram realizados nas 27 capitais, tendo contado com participação ativa de mais de 2.600 pessoas. Cada um deles envolveu a apresentação conjunta dos principais resultados do *Estudo*, seguida de debates e da apresentação, por parte do governo estadual, da visão estratégica de desenvolvimento do ponto de vista do Estado e/ou da região em que se insere.

Ora, para o prosseguimento dessa linha de amadurecimento da ação pública na esfera do planejamento novas dimensões devem ser incorporadas nas formulações estratégicas. A primeira delas, já em curso, é a reavaliação do impacto dos investimentos nos Eixos da Amazônia. Dela decorrerá, para o futuro, a adoção da avaliação ambiental estratégica em todo o território nacional, para todos os eixos de integração e desenvolvimento em que foi dividido. A outra, é a necessária consideração de que o Brasil não está isolado no mundo. Em outras palavras, a estratégia a se formular para o futuro deverá levar em conta: i) a inserção latino-americana de nosso país pela integração da infraestrutura com os países vizinhos; ii) a agregação de um tratamento a ser conferido ao meio ambiente no qual este seja tomado no marco das comparações de custos *vis-à-vis* as oportunidades ambientais, sendo que estas parecem ser mais promissoras no campo dos serviços ambientais, de crescente interesse global.

A dimensão internacionalizada das relações também está presente em iniciativas para se criar condições institucionais de organização produtiva do espaço sul americano. *O Plano de Ação para a Integração da Infraestrutura Sul-*

*americana*, elaborado pelo BID, aponta diretrizes para a ampliação e modernização da infra-estrutura em um horizonte de 10 anos e é um esboço da direção de um esforço a se buscar coordenadamente. A visão geo-econômica que dá o contorno dessa iniciativa pode ser visualizada (ver mapa anexo).

A outra situação singular à qual o Planejamento tem buscado atender nos remete à Amazônia. Como se sabe, já não são poucos os documentos correntes que sugerem a opção estratégica por se criar na Amazônia uma “civilização brasileira florestal” com o objetivo de preservar a quase totalidade deste bioma, restringindo as intervenções econômicas a espaços bem delimitados capazes de promover a elevação do padrão de vida da população da região sem comprometer o seu ambiente. No extremo oposto, é grande o alarmismo fomentado pela divulgação de projeções sobre a “destruição” da Amazônia se mantidos os níveis de desflorestamento, associados à extração de madeira e produção agropecuária, ou simplesmente por incêndios florestais decorrentes de práticas agrícolas inadequadas, ou, ainda, em consequência de grandes projetos de infra-estrutura. Áreas de contrastes reais e imaginados, os Eixos da Amazônia devem ser encarados como ecologicamente orientados no seu desenvolvimento e sustentáveis pela reposição das formas de produção que tomam os recursos naturais o diferencial que maior valor agrega ao desenvolvimento regional.

*O Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento* já havia registrado a importância da preocupação com eventuais impactos ambientais de empreendimentos, inaugurando também o tratamento do Meio Ambiente não apenas como uma restrição mas como fonte de novas oportunidades. Especificamente, ele incluía, como visto anteriormente, um Portfólio de investimentos ambientais.

Através deste relato, resumindo alguns dos principais pontos de inflexão que caracterizam o “salto” para a feição moderna do sistema federal de planejamento, buscamos indicar não só a aderência aos princípios internacionais da construção da sustentabilidade ambiental, econômica, social e política como também apontar linhas de aperfeiçoamento do processo em foco. Evidentemente os contrastes que recortam a nação brasileira deixam marcas profundas na estrutura pública de planejamento. Há diferenças expressivas no plano institucional – governos estaduais e

municipais tem diferentes ritmos de maturação e, portanto, diferentes condições de partilhar responsabilidades com o governo federal; as ONGs, protagonistas no processo de legitimação dos planos e programas, apresentam níveis de organização que são diferenciados por setor ou região. Tudo isso condiciona as possibilidades de avanço da estrutura de planejamento do Estado brasileiro; no entanto, o mais importante é que se estabeleça o diálogo deste com outros modelos de construção de uma estratégia nacional de desenvolvimento sustentável.

---

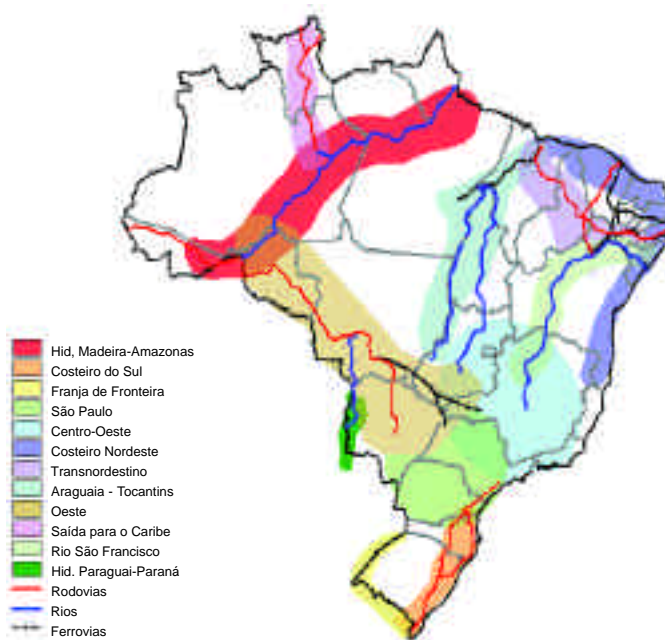
José Paulo Silveira

Secretário de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

- 1 Base do debate do *International Forum on National Sustainable Development Strategies*, promovido pelo Department of Economic and Social Affairs (DESA), Under General Secretary, UN, Accra, Ghana, Novembro de 2001.
- 2 A dimensão da informação e conhecimento, tratada à parte segundo a visão do sistema de planejamento do Governo Federal no Brasil, inclui acesso à informação, P&D e capacitação profissional.



## Eixos no PPA 1996-1999



## Eixos no PPA 2000-2003



# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)