

UMA TENTATIVA DE AFERIÇÃO DE EFICIÊNCIA E EFICÁCIA ADMINISTRATIVAS A NÍVEL DO DESENVOLVIMENTO RURAL INTEGRADO

LEONARDO SAMPAIO
Prof. Titular da UFPE.

INTRODUÇÃO

O desenvolvimento rural integrado mais do que um programa, no caso presente do Nordeste brasileiro expresso através do POLONORDESTE¹, é uma filosofia de ação. Desta forma, o POLONORDESTE¹, como Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste, visa a promover, ou pelo menos lançar as bases a nível geográfico, para uma correção dos desequilíbrios inter e intra-regionais, estimulando a realização de potencialidades, de forma integrada. Assim, a idéia do POLONORDESTE representa a cristalização do trabalho da SUDENE², e a sua formulação congrega o resultado de experiências anteriores, mais explicitamente do GERAN³ e, em especial, do Plano para o combate preventivo aos efeitos das secas no NE brasileiro. As suas diretrizes básicas são as mesmas do GTDN⁴, adaptadas pela evolução das experiências e contexto presente do "modelo" brasileiro, a par do aporte de vivência internacional, especialmente através das sucessivas missões e consultorias do Banco Mundial, e com a omissão explícita de linhas de ação julgadas politicamente desaconselháveis. A atuação integrada preconizada pelo POLONORDESTE envolve não só ação nos diversos níveis das infra-estruturas física, social e de apoio, bem como nos setores primário, secundário e terciário da economia, aliada a um trabalho integrado das instituições envolvidas.

Em verdade, face à abrangência do programa e de suas premissas, em recente 10. Seminário de Desenvolvimento Rural Integrado (Fortaleza, dezembro de 1978), houve a necessidade de explicitamento de que o desenvolvimento rural integrado não visa só o setor primário da economia mas sim o desenvolvimento das áreas rurais em complementação e como forma de correção das distorções decorrentes da crescente megalopolização. Assim como explicitou-se o "integrado" como a) integração entre os 3 setores econômicos para a obtenção de momentum do desenvolvimento econômico e

¹ Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste, criado pelo Decreto n. 74.794, de 10 de outubro de 1974.

² Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste.

³ Grupo Especial para a Racionalização da Agroindústria Canavieira do Nordeste.

⁴ Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste, do qual se originou a SUDENE.

seus conseqüentes efeitos multiplicadores; b) integração interdisciplinar ou seja, a nível dos problemas sociais, econômicos, e institucionais; c) entre o planejamento nacional e a execução local (daí inferindo-se da importância do nível regional e se pregando mesmo um “desenvolvimento regional rural integrado”).

A integração a nível do POLONORDESTE havendo sido posteriormente itemizada em 5 níveis:

- a) entre os grandes programas governamentais;
- b) entre órgãos ou instituições;
- c) entre departamentos ou programas de um mesmo órgão;
- d) entre ações de um mesmo órgão;
- e) com o meio, população – meta e lideranças, associações, organizações locais.

Apesar de entendermos que em alguns Estados já se busca usar o desenvolvimento rural integrado como estratégia de desenvolvimento para a área rural, orientando-se toda a ação dos seus órgãos voltada para o campo para trabalho através de projetos de desenvolvimento rural integrado, não necessariamente incluídos no POLO-NORDESTE, não vemos como julgar a eficiência e eficácia administrativas do desenvolvimento rural integrado como filosofia de ação, embora seja patente a sua racionalidade. Entretanto, materializam-se as idéias quando da elaboração de planos, demarragem de programas e execução de projetos, o que torna factível a aferição das eficiência e eficácia do POLONORDESTE.

DA AFERIÇÃO DA EFICIÊNCIA E EFICÁCIA DO POLONORDESTE

1) Sem embargo da identificação do nível de eficiência na execução das ações do POLONORDESTE e do grau de atingimento dos seus objetivos face às metas alcançadas, é de interesse se ter uma idéia da racionalidade na materialização da filosofia do desenvolvimento rural integrado. Se as distorções ou mesmo eventual fracasso de um programa não inviabilizam uma teoria, porém a mesma, necessariamente, fica enriquecida por tais constatações. Assim, interessaria constatar-se da mudança qualitativa da ação das instituições face ao POLONORDESTE, procurando se identificar, por exemplo, indicação de prioridades para trabalho nos municípios ou áreas do programa ao invés de ação especial pulverizada, ou se houve somatório dos recursos humanos, materiais ou financeiros, próprios e do POLONORDESTE, para o trabalho nesses municípios ou áreas, em contraposição a ações ou atividades diversas, no mesmo espaço geográfico ou temporal. A nível da integração preconizada entre órgãos ou instituições, ver que ações ou órgãos são julgados prioritários para início dos trabalhos e o seu desenvolvimento (isso a nível de trabalho local), com integração gradual, pelo menos, dos órgãos ou instituições, sequenciamento das ações necessárias e determinação de quando deveriam ser demarradas para obtenção de resultados a tempo. E qual a motivação propiciada em termos de salários e benefícios, por exemplo, para uma interiorização de pessoal estimuladora das integrações.

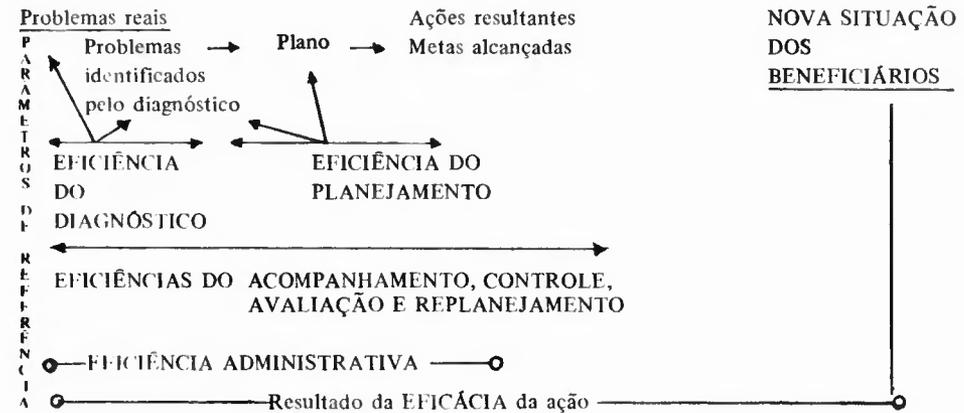
Antes de entrarmos nas considerações de como aferir eficiência e eficácia do POLONORDESTE, merece que se destaque da dificuldade sempre renovada de como procurar saber ou auscultar dos anseios da população-meta e seus problemas, ditos por eles, como levá-los a diagnosticar seus problemas e buscar soluções; como motivá-los a oferecer contra-partida e saber pleitear ações; com as suas conseqüentes implicações sobre a eficiência e a eficácia do programa e as resultantes distorções na materialização da filosofia do desenvolvimento rural integrado ou mesmo, numa escala mais ampla, promoção do progresso sócio-econômico.

2) Propõe-se a aferição da eficiência e da eficácia do POLONORDESTE a partir do estabelecimento de hipóteses de trabalho numa seqüência natural de elaboração de parâmetros de referência, marcos da situação anterior ao desencadeamento das ações, análise do diagnóstico e PDRI⁵ elaborados para a área, planos executivos e ações decorrentes, averiguações das atividades desenvolvidas e metas alcançadas e constatação da nova situação dos beneficiários.

Desta forma, a eficiência administrativa seria constatada pela justaposição dos problemas reais versus problemas identificados no diagnóstico, confronto dos problemas com o planejamento, ou seja, com a posologia prescrita, e contraste do projetado com as ações resultantes e metas atingidas. Aí incluindo-se a eficiência gerencial e replanejamento, pela análise da consistência interna dos documentos, inclusive acompanhamento e controle das ações, observados no preenchimento de relatórios e modificações ou ajustamentos temporais dos planos ou sub-projetos.

A eficácia da ação seria resultante da comparação da nova situação dos beneficiários atuais ou projetados face ao quadro de referência anterior, com um destaque específico para as modificações qualitativas das instituições ou de suas ações, decorrentes das integrações preconizadas pelo Programa.

O modelo conceitual proposto poderia ser representado simplificadamente por:



⁵ Projeto de Desenvolvimento Rural Integrado.

Os parâmetros de referência seriam decorrentes da análise documental relativa à área, incluindo pesquisa bibliográfica e manipulação de dados censitários, o que ensejaria igualmente uma “conferência” dos problemas identificados no diagnóstico do POLONORDESTE.

A elaboração do modelo referencial ensejaria também um primeiro julgamento das potencialidades econômicas da área e magnitude dos conflitos ou necessidades ou defasagens sociais ocorrentes. É claro que o julgamento desses conflitos consistiria, em realidade, muito mais numa listagem de defasagens da situação no meio rural face as condições de vida urbanas do que numa indicação clara da “qualidade” da vida, pelo viés implícito dos padrões culturais dos “juizadores”.

3) Hipóteses de trabalho.

Como hipóteses básicas de trabalho anotamos as “prováveis” distorções ocorrentes:

- a) na eleição das áreas para atuação;
- b) entre problemas reais e aqueles identificados no diagnóstico;
- c) entre objetivos do POLONORDESTE e dos PDRI's;
- d) na consistência interna dos diversos documentos elaborados para a área, mais explicitamente,
 - i) na passagem do diagnóstico para as soluções listadas no PDRI;
 - ii) entre o PDRI e os (POA's)⁶;
 - iii) entre os diversos subprojetos, incluindo o seu cronograma, e os PDRI's;
 - iv) entre os POA's dos diversos anos (o que apoiará igualmente a análise da eficiência do acompanhamento e controle exercidos);
- e) entre ações projetadas e meios ou, recursos humanos, materiais e financeiros alocados ou disponíveis;
- f) entre os diversos programas do governo federal com resultantes sobre o POLONORDESTE ou na área dos projetos;
- g) como resultado de ações conflitantes de órgãos ou instituições atuantes na área ou setor;
- h) da desintegração entre departamentos ou programas de um mesmo órgão.

COMO LEVANTAR AS INFORMAÇÕES PERTINENTES

10.) Quem entrevistar:

A par da coleta dos documentos relativos ao Programa POLONORDESTE, incluindo desde o decreto que o criou até modelos de relatórios trimestrais, bem como

⁶ Planos Operativos Anuais.

pesquisa bibliográfica de informações pertinentes às áreas dos PDRI's e manipulação de dados censitários ou outros disponíveis, pretende-se realizar entrevistas a nível do GECA⁷, em Brasília, GRPN⁸, em Recife, coordenações estaduais e a nível local, nos municípios-sede de coordenações regionais e em vilas de municípios adrede identificados pela sua potencialidade econômica, magnitude das defasagens sociais e indicação das agências executoras.

Assim, seriam realizadas entrevistas com os secretários estaduais de planejamento e agricultura e com os diretores dos escritórios estaduais de representação da SUDENE. Igualmente contactados seriam os órgãos encarregados da supervisão e da coordenação estadual do POLONORDESTE, incluindo CEPA's⁹, gerenciais estaduais e gerencias de PDRI, bem como equipes das Unidades Técnicas.

A nível dos subprojetos as entrevistas abrangeriam as coordenações estaduais, regionais e municipais encarregadas do POLONORDESTE nos seguintes órgãos principais: EMATER's¹⁰, Banco do Brasil, Banco do Nordeste do Brasil, Banco Nacional de Crédito Cooperativo, EMBRAPA¹¹ e Companhias Estaduais de Pesquisa Agropecuária, COBAL¹², CIBRAZEM¹³ e Companhias Estaduais encarregadas de serviços agropecuários, INCRA¹⁴ e órgãos estaduais correlatos (como o ITERBA¹⁵, na Bahia); Secretarias de Obras, DER's¹⁶ e Companhias Estaduais de Construção, Estradas ou Eletrificação; Secretarias Estaduais e Municipais de Educação; Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde, Fundação SESP¹⁷, coordenação do PIASS¹⁸, Hospitais e postos de saúde na área dos projetos.

Finalmente, seriam realizadas entrevistas nas cooperativas existentes nas áreas, em sindicatos rurais ou de trabalhadores, com lideranças locais e beneficiários atuais ou projetados do programa.

20.) O que perguntar:

A nível geral interessaria levantar do conhecimento do programa e da amplitude dessa noção e profundidade da atualização ou acompanhamento das ações. Também, qual a participação no programa e quais os objetivos e metas envisados. Da

7 Grupo Especial de Coordenação e Acompanhamento.

8 Grupo Regional do POLONORDESTE

9 Comissões Estaduais de Planejamento Agrícola.

10 Empresas Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural.

11 Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária.

12 Companhia Brasileira de Alimentação.

13 Companhia Brasileira de Armazenamento.

14 Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

15 Instituto de Terras da Bahia.

16 Departamentos de Estradas de Rodagens.

17 Fundação Serviço Especial de Saúde Pública.

18 Programas Integrados das Ações de Saúde e Saneamento.

mesma forma, ligado a quem ou, de quem diretamente recebe recursos humanos, materiais e financeiros, quais e como planeja as ações, como as acompanha e controla, quais os instrumentos ou meios utilizados para a correção de desvios e informação de problemas – que formulários são usados, que orientação recebe para a elaboração de planos, o seu acompanhamento e controle, e o aporte de recursos – tem normas, rotinas e procedimentos definidos ou mais ou menos seguidos?

Ensejando uma complementação das informações e a possibilidade de cruzamento com respostas já fornecidas, mereceria se perguntar do que acha do POLONORDESTE, o que acha do seu trabalho ou suas ações referentes ao mesmo, e, como o programa ou essas atividades poderiam ser melhoradas.

Em conformidade com a posição do entrevistado ou, melhor dito, com o posicionamento hierárquico da entrevista, seriam solicitadas informações quanto a organogramas executivos e quantidade, qualidade, seleção e treinamento dos recursos humanos, (procurando-se igualmente chegar a alguma observação quanto ao seu grau de motivação); quais as formas de aquisição e estocagem de recursos materiais; qual o fluxo dos recursos financeiros, rubricas e atendimento geral das necessidades; informes de entraves burocráticos e sugestões para melhora do desempenho.

Finalmente, como vê a integração do POLONORDESTE com outros programas ou projetos e conflitos observados; assim como vê possível a continuidade desse programa.

Perguntas não específicas deveriam auscultar do efeito do POLONORDESTE sobre a ação qualitativa das instituições e como o programa teria influido sobre a posição dos beneficiários e melhora das suas condições de vida.

PRODUTOS DA AFERIÇÃO

Como resultado do trabalho esperá-se obter:

- a) organogramas executivos “reais”;
- b) fluxos decisórios;
- c) como é feito o aporte e qual o uso dos recursos humanos, materiais e financeiros;
- d) quantidade, qualidade e motivação dos recursos humanos;
- e) recursos materiais: distorções face a objetivos e gargalos burocráticos;
- f) recursos financeiros: fluxos de caixa, gargalos (flexibilidade das rubricas, planejamento, desempenho e custos);
- g) integração com a comunidade;
- h) integração entre órgãos;
- i) integração entre ações;
- j) eficiência na execução, acompanhamento e controle;

O que ensinaria uma análise crítica da situação gerencial dos projetos e comparativa entre os mesmos, bem como observações analíticas dos seus resultados, suas incorporações ao meio, com plausíveis digressões quanto à sistemática de trabalho integrado versus um tratamento ou ação setorial ou isolada, capacidade de resolução dos problemas da área ou meio rural, efetiva introdução ou não de mecânica de ação de baixo para cima, continuidade potencial da ação após expirado o prazo previsto do projeto ou programa.

CONCLUSÕES

Como objetivos gerais do trabalho poderiam ser dados:

- a) identificar como as ações são planejadas, desencadeadas, acompanhadas, controladas, e avaliadas para o alcance dos objetivos;
- b) questionar os objetivos face às informações das áreas;
- c) levantar objetivos ou ações conflitantes.

A metodologia proposta envolveria:

- a) a coleta de diagnósticos, projetos, planos operativos e demais documentos relativos aos projetos de desenvolvimento rural integrado e áreas ou setores contemplados do programa;
- b) a elaboração de quadros objetivos-meios (objetivos, metas, políticas, estratégias, diretrizes, meios) para compreensão do detalhamento executivo dos objetivos e primeira idéia da sua viabilidade de execução;
- c) visita e entrevistas nas "sedes" das instituições envolvidas na programação para,
 - i) checagem dos quadros objetivos-meios;
 - ii) confirmação da coleta realizada em a. com possível complementação e atualização;
 - iii) apanhar formulários usados, levantar orientações fornecidas para elaboração de planos, seu acompanhamento e controle, e aporte e uso de recursos;
 - iv) primeira tentativa de montagem de organogramas executivos (como vistos do topo), e fluxos decisórios;
 - v) levantar a sistemática de acompanhamento e controle das ações (o que fazem com relatórios recebidos? ; como lidam com os problemas comunicados? ; qual a flexibilidade de ação permitida?).
- d) levantamento de dados nas áreas incluindo entrevistas e análise de relatórios e formulários preenchidos, e, se possível, observação de reuniões para discussão de problemas ou planejamento e visando a,

- i) checar informações fornecidas na etapa c;
- ii) checar o uso das orientações recebidas, a interpretação dos formulários e auscultar de possíveis sugestões para melhoria;
- iii) apreender da motivação do pessoal;
- iv) levantar outros trabalhos nas áreas, duplicações, paralelismos, dificuldades burocráticas, resultados.

A hipótese básica sendo que: o sucesso de um projeto ou programa (representando o projeto o seu detalhamento executivo), é determinado na medida em que se consegue motivar a área ou órgão ou pessoal envolvido, para aceitá-lo e dele participar, agilizando-se o processo decisório para atender aos ajustamentos necessários durante a sua execução, e se visando a continuidade dos seus efeitos.