UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

CURSO DE MESTRADO

Planos de Desenvolvimento do Estado de Mato Grosso do Sul:

Investigação dos Seus Atributos Relevantes

Dissertação de Mestrado, apresentada ao Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para a obtenção do título de Mestre em Administração.

José Francisco dos Reis Neto

Orientador: Prof. Dr. Luiz Roque Klering

Porto Alegre, RS, dezembro de 2000.

R375 Reis Neto, José Francisco dos

Planos de Desenvolvimento do Estado de Mato Grosso do Sul: investigação dos seus atributos relevantes / José Francisco dos Reis Neto – Porto Alegre: UFGRS/PPGA, dezembro de 2000.

234p.

Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Escola de Administração, 2000.

1. Atributos 2. Análise Fatorial 3. Análise de Conjunto de Atributos 4. Desenvolvimento Regional- Mato Grosso do Sul 5. Gestão Pública – Mato Grosso do Sul 6. Mato Grosso do Sul (Estado)

Banca Examinadora

Presidente:

Professor Doutor **LUIZ ROQUE KLERING** (PPGA/UFRGS)

Examinadores:

Professor Doutor **CARLOS NELSON REIS** (PUC-RS)

Professor Doutor **MARCELO MILANO FALCÃO VIEIRA** (UFPE-PE)

Professor Doutor **ROBERTO COSTA FACHIN** (EA/UFRGS)

Mas na hora do pega-pra-capar
Pantaneiro puxa na força, por igual
No lampino do sol
Ou no zero do frio.

MANOEL DE BARROS

Resumo

O trabalho de pesquisa teve como objetivo principal identificar e analisar os atributos relevantes para o desenvolvimento econômico e social do Mato Grosso do Sul, do ponto de vista dos principais atores da sociedade civil. Sustenta-se nos conceitos mais recentes de desenvolvimento regional e local de Khan, Sen, Kliksberg, Narayan, Pretty e Boisier, ponderando-se seus aspectos e o envolvimento da sociedade civil. Consideram-se os atributos identificados por Hayes, Pagano e Bowman, e Klering, Fachin e Mesquita como base na proposta de formação de um conjunto de declarações a ser investigado, que foi transformado em atributos relevantes, percebidos e considerados como importantes pelos sul-mato-grossenses.

A pesquisa exploratória aplicada contou com dois momentos. Um primeiro, utilizando a técnica estatística multivariada da análise fatorial e com a aplicação de questionário com escala de Likert, procurou identificar um conjunto de seis fatores considerados como importantes e que deveriam estar contidos nos planos de desenvolvimento. Num segundo momento, os seis fatores, considerados como um conjunto de atributos, foram pesquisados junto aos atores da sociedade civil quanto a sua percepção e importância. Para tal empregou-se a ferramenta da estatística multivariada da análise de conjunto de atributos, utilizando cartas-estímulo.

Os resultados obtidos mostram que a sociedade sul-mato-grossense identifica os atributos da participação do público alvo, da responsabilidade da administração pública, da gestão descentralizada e auto-sustentável, do diálogo com a sociedade civil, das práticas inovadoras e da transparência da administração pública como sendo os mais relevantes e que devem estar perceptíveis nos planos de desenvolvimento. Finalmente, formulou-se sugestões para novos estudos.

Palavras-chave: atributos, análise fatorial, análise de conjunto, desenvolvimento regional – Mato Grosso do Sul, gestão pública – Mato Grosso do Sul, Mato Grosso do Sul (Estado)

Abstract

The research work aimed to identify and analyze the relevant attributes to the social and economic development of Mato Grosso do Sul from the point of view of the civil society. It sustains in the most recent concepts of local and regional development by Khan, Sen, Kliksberg, Narayan, Pretty and Boisier, considering its aspects and the civil society involvement. Considering the identified attributes by Hayes, Pagano and Bowman, Klering, Fachin and Mesquita as basis in the proposal of formation of a statement group to be investigated that change in relevant, perceived and considered important attributes by Mato Grosso do Sul citizens.

The exploratory research applied had two moments. The first, applying a multivariate statistic technique from the factorial analysis and with an application of a questionnaire with Likert scale sought to identify an entirety of six factors considered as important and that should be contained in the plans of development. At the second moment, the six factors considered as attributes were searched at the civil society actors as its importance and perception. For that was used a multivariate statistic tool from the conjoint analysis, using stimulus cards.

The obtained results show that the Mato Grosso do Sul society identify the attributes from the target public participation, the responsibility of the public administration, the decentralized and self-maintained, the dialogue with the civil society, the innovated practices and the transparency of the public administration as being the most relevant and that should be perceptible in the development plans. Finally, suggestions are formulated to new studies.

Key words: attributes, factorial analysis, conjoint analysis, regional development – Mato Grosso do Sul, public management – Mato Grosso do Sul, Mato Grosso do Sul (State).

Agradecimentos

Uma experiência gratificante foi poder voltar ao seio da academia científica e encontrar pessoas que estavam envolvidas em produzir o melhor de si e outras em fornecer conhecimento e idéias inovadoras.

Quero dedicar este trabalho a todas àquelas pessoas com as quais tive a oportunidade de trabalhar, com quem aprendi, dividi incertezas, entusiasmo, alegria, dissabor, incompreensão, coragem para ousar e paciência para compreender o momento. Àqueles compromissados e que buscavam sempre fazer o melhor para a organização, mesmo quando nos parecia que remávamos contra a correnteza.

Também, aos professores e colegas do curso de Mestrado em Administração de Empresas que fizeram aumentar a minha capacidade de aprendizagem e a quebrar os antigos paradigmas, fortalecendo a trilha da minha nova jornada acadêmica e profissional. Em especial aos meus colegas e amigos, Fernando Conter e Liliana Costa, cujo entusiasmo, sugestões e idéias mantiveram aceso o meu espírito de pesquisa e a minha motivação.

Duas outras pessoas que deram contribuições especiais foram meus amigos pessoais Alcione Herculano e Ivan Martins, fornecendo excepcional ajuda e apoio para que pudessemos manter o projeto no trilho, de forma animada e habilidosa, prestimosos para que a pesquisa de campo pudesse ser aplicada, os dados processados e os textos lidos e relidos.

Ao Professor Luiz Roque Klering pela sua orientação, competência e assistência para que produzíssemos este texto.

Aos meus queridos: Jussara, Thomaz, Lya e meus pais Ilca e J. Reis que, neste período da nossa vida, entenderam o comprometimento com a pesquisa. Agradeço muito a cada um deles.

José Francisco Reis Neto
Dezembro de 2000.

Sumário

Lista de Figuras ____ **vii**

Lista de Quadros ____ **ix**

Lista de Tabelas ____ **x**

Introdução ____ ***1***

1 O Problema da Pesquisa ____ ***5***

1.1 A Questão da Pesquisa ____ **6**

1.2 Objetivos da Pesquisa ____ **7**

1.2.1 Objetivo Geral ____ 7

1.2.2 Objetivos Específicos ____ 8

2 Fundamentos Teóricos do Desenvolvimento ____ ***9***

2.1 O Significado do Desenvolvimento ____ **9**

2.2 Desenvolvimento Econômico e Social ____ **13**

2.3 O Desenvolvimento Local e Sustentável ____ **22**

2.4 O Desenvolvimento Regional: Revisitando Boisier ____ **29**

2.5 Sociedade Civil, Comunidade e Atores do Desenvolvimento ____ **41**

2.6 Participação da Sociedade: Inclusão, Equidade e Transparência ____ **52**

2.7 Planejamento do Desenvolvimento ____ **68**

3 Fundamentos Históricos da Economia de MS ____ ***78***

3.1 Perspectiva Histórica do Planejamento ____ **78**

3.1.1 As Grandes Modificações ____ 79

3.1.2 O Histórico do Planejamento Moderno ____ 83

3.2 A Formação Econômica de Mato Grosso do Sul ____ **86**

3.3 O Contexto Atual de Mato Grosso do Sul **91**
3.3.1 Comportamento dos Setores Econômicos 91
3.3.2 Produto Interno Bruto 93
3.3.3 Imposto Sobre Circulação de Mercadorias 94
3.3.4 Índice de Desenvolvimento Humano – IDH 95
3.4 Políticas Públicas Atuais **97**
3.4.1 Orçamento Participativo 97
3.4.2 Fundo de Desenvolvimento do Sistema Rodoviário de MS 101
3.4.3 Fundo de Investimento Social 103
3.4.4 Cenários Estratégicos de Longo Prazo – MS 2020 107
4 Método da Pesquisa ***114***
4.1 Conceito de Atributo Relevante **114**
4.2 Alguns Atributos Considerados no Desenvolvimento **115**
4.3 Determinação dos Principais Atributos **122**
4.4 Aspectos Básicos de Análise Fatorial **123**
4.5 Questionário para Aquisição dos Dados da Análise Fatorial **126**
4.6 Conceitos Básicos da Análise Conjunta de Atributos **129**
4.6.1 Definições de Conjoint Analysis 130
4.6.2 A Estrutura da Pesquisa com a Análise Conjunta de Atributos 131
4.7 Tamanho da Amostra **141**
4.8 Cartas e Graus de Ocorrência da Análise Conjunta dos Atributos **143**
4.9 Limitações do Estudo **145**
5 Análise dos Resultados da Pesquisa ***147***
5.1 Interpretação dos Resultados da Análise Fatorial **147**
5.1.1 Perfil dos Respondentes 147
5.1.2 Avaliação do Grau de Importância 149
5.1.3 Determinação do Conjunto de Fatores 155

5.1.4 Considerações Finais Sobre a Análise Fatorial 161

5.2 Análise Conjunta dos Atributos Relevantes 162

5.2.1 Conhecimento de Projetos Públicos 162

5.2.2 Nível de Instrução e Formação Profissional 163

5.2.3 Tamanho da Empresa 164

5.2.4 Segmentação da Sociedade 165

5.2.5 Algumas Interações dos Perfis 166

5.3 Avaliação do Conjunto de Atributos 168

5.3.1 Análise Agregada dos Respondentes 169

5.3.2 Análise da Segmentação dos Atores 171

5.3.3 Análise de Respondentes Selecionados 181

5.3.4 Simulação do Cenário das Preferências 185

5.4 Considerações Finais Sobre a Análise Conjunta de Atributos 189

6 Conclusões e Recomendações 193

6.1 Conclusões 193

6.1.1 Uma Visão sobre Mato Grosso do Sul 193

6.1.2 Os Atributos Relevantes 194

6.1.3 Limitações do Estudo 197

6.2 Recomendações 198

Referências Bibliográficas 200

A 1 Instrumentos de Coleta de Dados da Análise Fatorial 210

A2 Instrumentos de Coleta de Dados da Análise Conjunta dos Atributos 214

Currículo Vitae 225

Lista de Figuras

Figura 1 Mato Grosso do Sul no Brasil 5
Figura 2 Novos Cenários do Desenvolvimento Regional 31
Figura 3 Contexto da Abertura Externa 32
Figura 4 Contexto da Abertura Interna 33
Figura 5 Estrutura do Desenvolvimento Regional 41
Figura 6 Macro Representação dos Segmentos da Sociedade Civil do MS 50
Figura 7 Representação do Segmento Empresarial 50
Figura 8 Representação do Segmento Organismo e Agência 51
Figura 9 Representação do Segmento Comunidade 51
Figura 10 Representação do Segmento da Educação e Pesquisa 52
Figura 11 Representação do Segmento do Poder Público 52
Figura 12 Variação Porcentual da Arrecadação do ICMS – ano base 1994 94
Figura 13 Índice de Desenvolvimento Humano – 1970 a 1996 96
Figura 14 Relacionamento entre Um Perfil, Atributos e Graus 132
Figura 15 Medição da Preferência em Análise Conjunta de Atributos 133
Figura 16 Percepção Média das Declarações 151
Figura 17 Autovalores das Variáveis. 156
Figura 18 Tamanho da Empresa Segundo o Respondente 165
Figura 19 Sumário da Importância Média Agregada dos Atributos 170
Figura 20 Importância Média Relativa ao Conhecimento de Projetos Públicos 173
Figura 21 Importância Média para o Segmento Educação 175
Figura 22 Importância Média para o Segmento Empresas 177
Figura 23 Importâncias Média para o Segmento dos Empresários 178
Figura 24 Importância Média para o Segmento dos Organismos 179
Figura 25 Importância Média do Segmento do Poder Executivo 180

Figura 26 Importância Média para o Segmento da Comunidade _____ *181*

Figura 27 Utilidades do Atributo Participação para os Respondentes Selecionados _____ *184*

Figura 28 Utilidades do Atributo Práticas Inovadoras para os Respondentes Selecionados *185*

Figura 29 Diagrama da Simulação de Cenários _____ *186*

Figura 30 Importância Média para os Diversos Segmentos _____ *192*

Lista de Quadros

Quadro 1 Principais Características de Três Tipos de Reorganização Territorial 36
Quadro 2 Estratégias Cooperativas 37
Quadro 3 Níveis de Intensidade da Participação da Comunidade 55
Quadro 4 Tipologia da Participação das Pessoas nos Projetos de Desenvolvimento 56
Quadro 5 Características do Processo de Participação 58
Quadro 6 Teses Sobre a Legitimidade da Participação Comunitária 66
Quadro 7 Prioridades Temáticas das Regiões de MS – 1999/2000 99
Quadro 8 Contribuições para o FUNDERSUL 102
Quadro 9 Cenários do MS 2020 109
Quadro 10 Vôo do Tuiuiú - Opções Estratégicas para os Próximos Vinte Anos 110
Quadro 11 Comparação dos Cenários de Mato Grosso do Sul 112
Quadro 12 Modificações Necessárias no Desenvolvimento Econômico e Social 118
Quadro 13 Fatores Disponíveis para o Desenvolvimento Local 121
Quadro 14 Declarações Afirmativas Relacionadas aos Atributos 128
Quadro 15 Planejamento Fatorial Fracionário para as Cartas Estímulo da Pesquisa 144
Quadro 16 Fatores Determinantes da Análise Fatorial das Declarações Pesquisadas 161
Quadro 17 Maiores Preferências dos Atributos – Conhecimento de Projetos Públicos 174
Quadro 18 Simulação Testada 188

Lista de Tabelas

Tabela 1 Produção e Área dos Principais Produtos Agrícolas de Mato Grosso do Sul 89
Tabela 2 Produção Pecuária de Mato Grosso do Sul 89
Tabela 3 Características Econômicas da População de MS - 1997 92
Tabela 4 Participação dos Setores de Atividades no Total do PIB – em % 93
Tabela 5 Arrecadação do ICMS por Atividade Econômica – em R$. 94
Tabela 6 Índices da Composição do IDH 96
Tabela 7 Níveis de Potência para Variações da Amostra, Alfa e Efeito 142
Tabela 8 Profissão dos Entrevistados 148
Tabela 9 Conhecimento em Projetos de Desenvolvimento 148
Tabela 10 Distribuição da Profissão por Nível de Conhecimento 149
Tabela 11 Grau de Importância das Declarações 150
Tabela 12 Percepção Diferenciada pelo Nível de Conhecimento 154
Tabela 13 Análise Fatorial das Declarações – Transformação Varimax 157
Tabela 14 Comunalidades Extremas 158
Tabela 15 Declarações Relacionadas com o Fator 158
Tabela 16 Declarações Relacionadas com o Fator 2 158
Tabela 17 Declarações Relacionadas com o Fator 3 159
Tabela 18 Declarações Relacionadas com o Fator 4 159
Tabela 19 Declarações Relacionadas com o Fator 5 160
Tabela 20 Declarações Relacionadas com o Fator 6 160
Tabela 21 Nível de Conhecimento em Projetos Públicos 162
Tabela 22 Profissão Declarada dos Respondentes 163
Tabela 23 Formação Escolar Declarada dos Respondentes 164
Tabela 24 Segmentação da Sociedade Civil de Mato Grosso do Sul 165
Tabela 25 Respondentes Conforme a Segmentação da Sociedade Civil 166

Tabela 26 Relacionamento Entre o Conhecimento de Projetos Públicos e a Escolaridade 166
Tabela 27 Relacionamento Entre o Conhecimento de Projetos Públicos e o Tamanho da Empresa 167
Tabela 28 Relacionamento Entre o Conhecimento de Projetos Públicos e o Segmento da Sociedade Civil 168
Tabela 29 Utilidades Agregadas Médias Relativas dos Atributos 169
Tabela 30 Utilidades, Importância e Estatísticas para o Segmento Conhecimento 172
Tabela 31 Utilidades, Importância e Estatísticas para o Segmento Educação 174
Tabela 32 Utilidades, Importância e Estatísticas para o Segmento Empresas 176
Tabela 33 Maiores Preferências dos Atributos – Tamanho da Empresa 177
Tabela 34 Utilidades, Importância e Estatísticas do Segmento Empresários 177
Tabela 35 Utilidades, Importância e Estatísticas do Segmento dos Organismos 178
Tabela 36 Utilidades, Importância e Estatísticas da Segmentação do Poder Executivo 179
Tabela 37 Utilidades, Importância e Estatísticas do Segmento Comunidade 181
Tabela 38 Utilidades, Importâncias e Estatísticas dos Respondentes Selecionados 183
Tabela 39 Resultado da Simulação 188
Tabela 40 Importância Média Relativa dos Atributos por Segmento da Sociedade Civil 189
Tabela 41 Importância Média dos Atributos Relevantes 196

Introdução

Mato Grosso do Sul tem a sua base vocacional na agropecuária. Ao longo da sua história, muito antes da divisão do Estado de Mato Grosso, explorou estas atividades de forma extensiva, com uma ou outra atividade diferenciada. As suas potencialidades e o seu crescimento econômico mostra a sua viabilidade, necessitando apenas de direcionamentos específicos e coerentes com a sua grandeza. Possui em seu território grandes rios navegáveis e um grande estoque de reservas naturais numa área que abrange 2/3 do Pantanal Mato-grossense, o que torna viável a exploração do ecoturismo nas suas mais diversas formas sustentáveis.

No entanto, a sociedade civil sul-mato-grossense, como um todo, ainda não dispõe de uma definição dos aspectos importantes que devem ser exigidos para a execução dos seus Planos de Desenvolvimento, seja ele público ou privado.

Dessa forma, buscou-se, nesse trabalho de pesquisa, levantar quais os atributos relevantes para os Planos de Desenvolvimento de Mato Grosso do Sul e procurar saber quais os anseios da sociedade civil sul-mato-grossense quanto ao desenvolvimento econômico e social sustentável do Estado, com base na sua vocação.

Esta dissertação, como uma pesquisa exploratória, tem a pretensão de contribuir para que tenha um referencial, construído a partir da análise da investigação da percepção e da importância dos principais atributos, identificados pelos atores da sociedade civil de Mato Grosso do Sul, de forma a colaborar com o crescimento e desenvolvimento, assegurando que a sociedade como um todo tenha resposta aos seus anseios e necessidades. A pesquisa de campo, empregou duas técnicas estatísticas da análise multivariada: fatorial e de conjunto de atributos; atingindo 299 respondentes dos mais diversos setores de produção e serviços. Utilizou-se questionários com escala de Likert e um conjunto de cartas-estímulo a serem ordenadas de acordo com a preferência do respondente. Essa última é uma técnica da análise conjunta de atributos, comumente utilizado na definição de produto pela

área de marketing, mas muito pouco empregada na identificação de atributos relevantes na gestão de planos e projetos de desenvolvimento econômico e social.

Do levantamento do problema da pesquisa, na fundamentação teórico-empírica, na busca dos fundamentos históricos do Estado, na descrição dos atributos relevantes e no detalhamento dos métodos estatísticos utilizados para a realização de uma análise dos atributos relevantes até se chegar a conclusão, percorreu-se uma trilha de conhecimento e descobrimentos sobre este Estado que abriga tantas diferenças de forma harmoniosa e pacífica, que só proporcionou o engrandecimento da informação. Neste sentido, revisou-se as obras selecionadas nas questões do desenvolvimento e crescimento econômico regional e local, na identificação e comparação dos conceitos de sociedade civil e dos seus atores sociais, a tipologia e processo de participação nos movimentos do desenvolvimento e na indicação das formas de planejamento de projetos públicos.

A conceituação de atributos foi fundamentada em três referências bibliográficas que produziram a sustentação da aplicação da pesquisa na identificação dos fatores mais importantes e na definição do novo conjunto de atributos relevantes, os quais foram investigados quanto a sua percepção e importância. Na investigação científica, cercada de limitações comuns, e por se tratar de uma amostragem não-probabilística, tem claro que os resultados obtidos têm características mais genéricas do que específicas, e também que existe um ganho importante quando se tem a consciência das limitações, mas ao mesmo tempo, identificam-se os anseios e aspectos relevantes dos sul-mato-grossenses traduzidos pelos atributos requisitados nos planos de desenvolvimento.

O resultado do esforço empregado nessa pesquisa, na abrangência do problema, no provimento da fundamentação teórica, no equacionamento e identificação dos fatores e atributos pesquisados, na elaboração dos instrumentos de pesquisa, coleta, processamento dos dados, análise e interpretação dos resultados na forma da preferência e importância dos atributos, sob os diversos critérios de

segmentação e da avaliação, distribui-se pelos seis capítulos deste texto, resumidos a seguir.

No capitulo 1, faz-se a apresentação da questão de pesquisa e dos objetivos, geral e específico, necessários para o norteamento do estudo e obtenção dos resultados.

No capítulo 2, recorre-se aos fundamentos teóricos que sustentam o estudo, percorrendo os autores mais recentes que conceituam o desenvolvimento econômico e social e a ação dos atores da sociedade civil.

No capítulo 3, descreve-se a história da economia do Estado de Mato Grosso do Sul, desde a sua formação até os tempos atuais, com a informação dos planos que geraram o seu crescimento e desenvolvimento e de algumas políticas públicas atuais.

No capítulo 4, apresenta-se a conceituação das estatísticas multivariadas, análise fatorial e análise conjunta dos atributos, necessárias para a realização da pesquisa, a estrutura do questionário da análise fatorial e a formação do conjunto das cartas-estímulo, empregadas no levantamento de dados.

No capítulo 5, faz-se a análise dos resultados obtidos nas pesquisas, interpretando o perfil dos respondentes e as suas correlações através da estatística descritiva. Também, com o emprego da análise fatorial, descreve-se e analisa-se os resultados obtidos dos seis fatores mais importantes produzidos da pesquisa com 33 declarações, empregando a escala de Likert, convertidos nos atributos relevantes. Estes atributos são pesquisados, analisados e interpretados com o emprego da análise conjunta de atributos, culminando na indicação da percepção e importância desses para os planos de desenvolvimento.

No capítulo 6, completa-se a pesquisa com a revisão dos resultados mais significativos, infere-se o reconhecimento dos atributos pela sociedade civil e sugere-se alternativas para novos estudos.

Estes são os aspectos básicos essenciais que o presente estudo propõe apresentar, como elemento de contribuição do conhecimento para o crescimento e desenvolvimento econômico e social de Mato Grosso do Sul.

1 O Problema da Pesquisa

Mato Grosso do Sul tem sido mostrado como um Estado detentor de cenários de belezas e oportunidades, com grandes reservas naturais e um dos maiores rebanhos bovinos do país. Seu clima, predominantemente tropical, propicia uma agricultura promissora em uma região bela e exótica para a exploração do ecoturismo, e sua posição privilegiada é um grande potencial para o desenvolvimento sustentado no centro produtor do MERCOSUL.

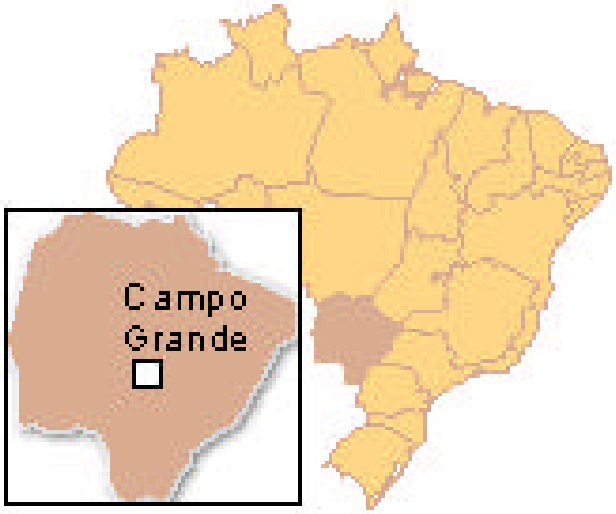


Figura 1 Mato Grosso do Sul no Brasil

Possui um traçado de ferrovias e rodovias cortando suas principais regiões produtoras, bem como uma malha hidroviária formada pelos rios das bacias do Paraná e do Paraguai. Mato Grosso do Sul detém generosas possibilidades para a implantação de um sistema intermodal de transportes, através da interligação de rodovias, ferrovias e hidrovias. Estudos existentes mostram que nenhuma outra unidade federativa possui potencialidades tão amplas e diversificadas (Mato Grosso do Sul, 2000a).

Diversas iniciativas surgiram, algumas de grande importância para o Estado, nas propostas para identificar as demandas e ofertas de desenvolvimento que, compatibilizadas pela intervenção governamental, poderiam promover o crescimento harmonioso de Mato Grosso do Sul — na área econômica, social e ambiental. Têm surgido propostas para o desenvolvimento econômico e utilização das ofertas das potencialidades, através da iniciativa privada e do Estado.

Se por um lado, Mato Grosso do Sul é mostrado, no contexto nacional e internacional, como sendo uma nova fronteira de oportunidades e com cenários para a implantação de novos projetos e investimentos diversificados, por outro, apresenta limitações básicas de infra-estrutura que têm impedido o favorecimento de novos investimentos e oportunidades de desenvolvimento. De curto prazo e de imediato, consideram-se como graves pontos de estrangulamento que dificultam seu desenvolvimento: o sistema de transporte e o sistema de energia elétrica.

1.1 A Questão da Pesquisa

Até então, o processo de discussão dos Planos de Desenvolvimento não tem sido amigável com a sociedade. Os critérios adotados são quase sempre de cunho político, com regras e diretrizes baseadas nas orientações dos agentes financiadores. HADDAD (1980), discute que o equacionamento desse desafio do momento político não pode se dar dentro de um estilo de processo decisório, concentrado no poder da tecnocracia. Outro fator desastroso para a sociedade como um todo é a urgência das obras, o planejamento sem integração das ações, a descontinuidade do processo, a falta ou má administração dos recursos disponíveis, além da mudança dos objetivos dos projetos, ocasionada muitas vezes, por substituição do seu gerenciamento.

> “Não se deve ter atitude crédula em face do processo de planejamento. Não há, na máquina política, uma ‘ilha de

> racionalidade' formada por planejadores que emitem orientações para os sistemas operacionais de uma administração pública que se caracteriza, num país em desenvolvimento, pela escassez de pessoal técnico, pela baixa remuneração de seus funcionários e pela inflexibilidade organizacional ao nível de implantação de projetos. O planejamento tem que reconhecer as restrições do seu próprio contexto e não pode aspirar à onisciência e à onipresença." (HADDAD, 1980, p.109)

Frente às dificuldades financeiras, tanto de captação como de geração própria de recursos financeiros, os Planos de Desenvolvimento devem ser apresentados com uma nova roupagem, que atendam às necessidades e exigências da nova postura de uma sociedade, cujo senso de responsabilidade para com os bens públicos e desenvolvimento regional hoje se encontra bem desperto.

Tendo em vista a mudança estrutural e comportamental da sociedade e da política de gestão dos recursos públicos, esta pesquisa, como sua questão central, busca identificar:

Quais os atributos relevantes para os Planos de Desenvolvimento em Mato Grosso do Sul?

1.2 Objetivos da Pesquisa

1.2.1 Objetivo Geral

Identificar quais são os principais atributos para os Planos de Desenvolvimento que a sociedade do Estado de Mato Grosso do Sul entende como relevantes para o seu desenvolvimento econômico e social.

1.2.2 Objetivos Específicos

- Revisar os conceitos teóricos pertinentes aos estudos de atores do desenvolvimento, participação da sociedade e do desenvolvimento regional.
- Identificar os atributos considerados no desenvolvimento econômico e social, nas recentes contribuições literárias.
- Identificar o conjunto de atributos relevantes, reconhecidos pela sociedade civil sul-mato-grossense, quanto à importância e percepção da sua preferência para os planos e projetos de desenvolvimento regional, através de pesquisa exploratória e de técnicas estatísticas multivariadas.

2 Fundamentos Teóricos do Desenvolvimento

2.1 O Significado do Desenvolvimento

A palavra desenvolvimento é empregada com certa facilidade, no dia-a-dia e nas mais diversas atividades. Na linguagem coloquial, desenvolvimento descreve um processo pelo qual são liberadas as potencialidades de um objeto ou de um organismo, para que alcance sua forma natural, completa e amadurecida. Por outro lado, o desenvolvimento também é empregado para a descrição de uma revelação, de esclarecimento, de descoberta (Caiden & Caravantes, 1988).

Através do uso metafórico, entendia-se esse termo como um processo de mudança seqüencial de um ponto para outro, numa ordem pré-estabelecida ou determinada, de forma invariável. As anomalias eram vistas como um comportamento patológico. Na Renascença, o conceito de desenvolvimento evoluiu, acrescentando uma visão de movimento em direção da forma mais apropriada, acrescido da dimensão de valor, usando a evolução e desenvolvimento como sinônimos. No século XVIII, o termo passa a ser empregado para designar um processo gradual de mudança e do domínio das forças secretas: a física de Newton, a dialética de Hegel, a 'mão oculta do mercado', de Smith (Caiden & Caravantes, 1988), e na designação gradual de mudança social (Esteva, 2000).

O termo desenvolvimento tem a sua aplicação intensificada neste trabalho e a sua definição é a primeira questão que deve ser respondida. Khan (1988), argumenta que a definição de desenvolvimento não é de fácil entendimento, pois cada pessoa tem uma perspectiva diferente da realidade — o que pode conduzir a um raciocínio enganador e errôneo da divisão entre nações desenvolvidas e não-desenvolvidas. Com vista na evolução histórica, em que as nações caminharam até chegarem ao presente estágio, o desenvolvimento é examinado sob as seguintes ponderações: a) o conceito de desenvolvimento é complexo e multifacetado e a medida do

desenvolvimento de um país em termos do PIB não vem ser de grande ajuda, já que existem outros indicadores que auxiliam a medição do estágio de desenvolvimento de um país ou de uma região, como por exemplo, o Índice de Desenvolvimento Humano - IDH; b) muitos países, ditos desenvolvidos, possuem regiões menos desenvolvidas em termos da qualidade de vida, em comparação com os países considerados subdesenvolvidos; pondo em dúvida a medida relativa ao PIB; c) o desenvolvimento deve ser entendido considerando-se os relacionamentos de poder temporal existentes entre diferentes países — a história mostra que países considerados desenvolvidos numa determinada época, hoje não o são; d) as elites e grupos de interesses influenciam sobremaneira, principalmente num país dito subdesenvolvido, no que tange à modelagem ou obstrução dos processos de desenvolvimento; e) "... *o desenvolvimento deve ser encarado a partir de uma perspectiva mais ampla da sociedade, na qual fatores sociais, políticos, econômicos e culturais recebam maior consideração*." Khan (1988, p.39).

Esteva (2000), descreve que o termo subdesenvolvido apareceu, pela primeira vez, no discurso do presidente americano Harry S. Truman, em 20 de janeiro de 1949, após o término da Segunda Guerra Mundial, motivado com o colapso europeu e asiático, dando "*um novo significado ao desenvolvimento e criou um símbolo, um eufemismo, que, desde então, passou para, discreta e inadvertidamente, referir-se à era da hegemonia norte-americana*." (Esteva, 2000, p.60). "*O desenvolvimento significava pura e simplesmente ocidentalização, e os países ocidentais não tinham muito escrúpulo quanto à maneira segundo a qual convertiam o resto do mundo*." (Caiden & Caravantes, 1988, p.21-22).

O significado do desenvolvimento, no sentido transitivo, determina a hierarquia das iniciativas que promove, distinguindo, a partir daí, a percepção do desenvolvido e do outro, do industrializado — no topo da escala de evolução social — e do não industrializado. Não se permitia que regiões atrasadas impedissem o caminho do progresso. O desenvolvimento é medido em seu aspecto de proeza técnica, uma solução ocidental de simples empreendimento socioeconômico, porém, devendo ser

encarada como "... *uma percepção que molda a realidade, um mito que conforta sociedades, uma fantasia que desencadeie paixões*." (Sachs, 2000, p.12). No contraditório ao modelo que surge com Truman, diferenciando países em ricos e pobres, Sachs (2000), afirma que as características do projeto de desenvolvimento, por muito tempo considerado como uma arma na competição entre sistemas políticos, devem sofrer uma transformação profunda, substituindo o sentido de progresso como objetivo de desenvolvimento; assim, o risco passa a ser distribuído e não a redistribuição da riqueza. Mesmo com a proposta de um crescimento através do projeto de desenvolvimento, a riqueza não é alcançada, pois os países ricos mantêm o seu crescimento e desenvolvimento muito mais rápido. Também, sob este ponto de vista, discute-se a perda da diversidade cultural com a simplificação generalizada dos usos e costumes, linguagens e atitudes do cotidiano padronizando desejos e sonhos no subconsciente das sociedades, direcionado ao imaginário do Ocidente.

Adicionando à nova perspectiva de transformação mundial, Khan (1988), apoiado em obras de especialistas, considera que o conceito de desenvolvimento deva ser visto sob uma base mais ampla, apreciando, no processo de desenvolvimento, os graus de autonomia local, a geração de poupança e a sua distribuição eqüitativa, a criação de empregos para a força de trabalho local, redução da pobreza e desigualdades. Seers[1] (1971): cita que "*a necessidade não é, como se costuma imaginar, de acelerar o crescimento econômico ... mas de modificar a natureza dos processos de desenvolvimento*". Infere-se que para ter significado, o desenvolvimento deve beneficiar os mais diversos segmentos da sociedade civil através da distribuição eqüitativa da renda.

> "O desenvolvimento, então, só pode ser entendido como um processo coletivo no qual as preocupações e interesses de toda a população são levados em conta. O fruto do desenvolvimento é eqüitativamente partilhado por todos. Em termos fundamentais,

---

[1] SEERS, Dudley. *The meaning of development*. In: International Development Review, vol XI, n.4, dezembro de 1971, p.2-6, apud in Khan (1988).

> desenvolvimento é um processo de transformação que tem lugar numa sociedade quando as condições circundantes, de natureza social, política, econômica e cultural, são favoráveis a tal transformação. É por isso que se define o desenvolvimento de forma intra-contatual, ou seja, em termos de cada país em separado e de acordo com as necessidades, carências e aspirações pelo menos sentidas." (Khan, 1988, p. 40).

Neste sentido em que o desenvolvimento consiste no compartilhamento dos benefícios com toda a população, uma nova consideração deveria ser dada para que as ações de desenvolvimento não centrassem mais em instituições e tecnologia, mas, sim, na melhoria da qualidade de vida das pessoas e seus grupos. Sob esta visão, a *Independent Commission on Iternational Development Issues — Brandt Commission*, recomenda para ações emergenciais e de longo prazo no auxílio aos países mais pobres, a estabilidade no preço mundial de mercadorias, o desarmamento, o aumento da produção de alimentos e amplas reformas na ordem econômica internacional.

> "O desenvolvimento nunca será, nem pode ser, definido de maneira a agradar a todos. Refere-se ele, falando-se em termos gerais, ao desejável progresso social e econômico, e as pessoas sempre terão opiniões diferentes sobre aquilo que é desejável. É certo que desenvolvimento tem que significar a melhoria das condições de vida, para a qual são essenciais o crescimento econômico e a industrialização. Se não se der, porém, atenção à qualidade do crescimento e à mudança social, não se poderá falar em desenvolvimento (..) Desenvolvimento é mais do que a passagem da condição de pobre para a de rico, de uma economia tradicional rural para uma sofisticada: carrega ele consigo não apenas a idéia de melhor condição econômica, mas também a de maior dignidade humana, mais segurança, justiça e equidade" (Brandt Commission[2]).

Para Furtado (1988), o conceito de desenvolvimento pode ser abordado com base no inter-relacionamento complexo de três critérios: o critério do aumento na

---

[2] BRANDT COMMISION. *North-South: program for survival*. Cambridge, MIT Press, p.48-49, 1980, apud Caiden & Caravantes, 1988, p.30-31.

eficiência da satisfação de produção; o critério da satisfação das necessidades básicas da população e aquele do cumprimento dos objetivos almejados por grupos diversos dentro de uma sociedade, vinculados ao uso de recursos escassos.

O primeiro diz respeito à evolução de um sistema social de produção que, por intermédio de acumulação e progresso tecnológico, torna-se mais eficiente, aumentando a produtividade da sua força de trabalho. O segundo conceito refere-se ao grau em que são satisfeitas as necessidades humanas e tem critérios objetivos como: a satisfação das necessidades fisiológicas e de segurança humana básicas, ou seja, alimentação, vestuário, segurança familiar e habitação. O terceiro conceito, o mais difícil de ser definido, representa o bem-estar de um grupo social, que de um grupo para outro, pode variar substancialmente, pois, o que é de importância para um grupo pode representar um mero desperdício de recurso para outro.

2.2 Desenvolvimento Econômico e Social

O desenvolvimento deve ser entendido como o processo coletivo no qual as preocupações e interesses de toda a sociedade são levados em conta. O que se tem visto é a ajuda dos países desenvolvidos aos países ditos subdesenvolvidos, através da transferência de recursos — pessoal, material, dinheiro e tecnologia — pois estes carecem de mão de obra especializada, capital e conhecimento técnico e "*devem receber toda essa parafernália para se incorporarem à idade moderna*." (Khan, 1988, p.40). Segundo ainda este autor, a realidade mostra que esta transferência de ajuda beneficia mais as elites locais dos países receptores, acrescentando que, no entanto, a ajuda beneficia muito mais os doadores que os receptores, como também, a ajuda caracteriza uma ação de curto prazo, remediadora, sem a solução de longo prazo, não empreendendo reforma na estrutura socioeconômica local. O que pode ser recomendável é o que Khan denomina 'auto-ajuda', caracterizada pelo sentimento de confiança das pessoas locais para com as suas capacidades, no entendimento que elas também sejam responsáveis pelo seu próprio bem-estar, otimizando o uso dos

recursos locais e, finalmente, o repensar sobre diferentes instituições herdadas do passado. Este conceito de ‘auto-ajuda’ conduz a uma nova forma de pensamento que molda as políticas econômicas locais, de acordo com as suas reais necessidades, problemas e experiências.

Amartya Sen (1993), contribui na avaliação do desenvolvimento, definindo-o como sendo essência do progresso e a sua relação com as pessoas. Desenvolve a idéia de que a mudança social promovida pelo desenvolvimento, ou prosperidade, é movida por um conjunto de atividades e de modo de ser — denominado ‘efetivações’ — que dão a referência do julgamento da qualidade de vida humana. A fundamentação está referenciada na relação de que muitas vezes o desenvolvimento econômico é um dos meios de aumento da riqueza das pessoas, mas, nem sempre, os objetivos são alcançados na sua plenitude.

Questiona ainda, aquele autor, a formulação das políticas de desenvolvimento afetadas pela confusão dos meios e dos fins: “*Os seres humanos são os agentes, beneficiários e juizes do progresso, mas também são, direta e indiretamente, os meios primários de toda produção*”. (Sen, 1993, pag.313)

A definição de Amartya Sen para o desenvolvimento está associada às ‘efetivações’ do bem estar, da qualidade e do padrão de vida, em consonância com a escolha e a capacidade das pessoas. A liberdade e a capacidade de realização do desenvolvimento social e sustentável das pessoas estão muito relacionadas com a prosperidade econômica, a educação e a saúde da sociedade como um todo.

O desenvolvimento econômico é um processo complexo de mudanças e transformações sociais, através do qual a sociedade consegue produzir maior quantidade de bens e serviços que atenda as suas mais diversas e crescentes necessidades humanas. Estas mudanças e transformações sociais são iniciadas, na maioria das vezes, quando há inovação tecnológica — entendida como adoção de uma nova e melhor tecnologia na maneira de se fazer as coisas — e uma maior

capacitação cultural da sociedade. Viana (1978), simplifica a definição de desenvolvimento econômico como um processo de crescimento da economia de uma nação (sugere-se que seja entendida aqui como sendo também a medição quantitativa de uma economia regional ou local, tal qual se encontra conceituada neste trabalho), de forma que esta progrida economicamente quando se observa que a taxa de aumento de seu produto nacional líquido[3] excede a taxa de crescimento populacional. Argumenta ainda o citado autor, que, mesmo crescendo o produto nacional líquido, não se poderá afirmar que a nação esteja desenvolvendo-se economicamente. Quando as taxas forem equivalentes, a economia estará estagnada e quando a taxa de crescimento populacional exceder a taxa do produto líquido, a economia estará regredindo. Isto leva à consideração que o ritmo de expansão da economia deve ser maior do que o crescimento da população para que a nação, região ou local se desenvolva economicamente. Souza (1999), apresenta o conceito de subdesenvolvimento como uma insuficiência do crescimento econômico anual, em relação à taxa de crescimento demográfica, por sua intermitência e pela concentração de renda e da riqueza.

A produção de bens e serviços é uma conjunção de três fatores principais: trabalho, meios de produção e recursos naturais que atuam num relacionamento complexo para atender as necessidades de maior produção. Assim, pode-se afirmar que o crescimento econômico está associado ao aumento da produção interna, que só é conseguida através da ampliação ou aperfeiçoamento da utilização dos três fatores. O trabalho contribui na expansão do produto interno com o aumento da sua força e da sua produtividade. A formação e a qualificação da mão-de-obra contribui, sobremaneira, para que haja uma melhoria da produtividade, como facilita a sua inserção no mercado de trabalho. A produtividade é aumentada fazendo o uso de maiores e melhores meios de produção, adicionando instrumentos e procedimentos de trabalho mais eficientes, bem como a otimização do aproveitamento dos recursos

---

[3] O produto nacional líquido é o valor da produção interna de uma nação, relativo a um determinado período de tempo, deduzindo o valor da depreciação sofrida pelos equipamentos em uso; já o produto interno bruto, PIB, não deduz o valor da depreciação (Viana, 1978).

naturais. Para que a condição de expansão da produção interna seja satisfeita, deve-se atender as condições de aumento da força de trabalho, elevação do nível de conhecimento, aumento dos meios de produção, progresso tecnológico, melhoria das condições de produtividade da terra ou incorporação de novas terras, descoberta e exploração de novos recursos naturais; melhor organização produtiva, transformação e mudanças econômicas e sociais (Viana, 1978). O objetivo comum da maior produção é alcançado com a participação de todos os fatores, ou quase todos, concorrendo solidariamente como força produtiva coordenada.

> "Muitas vezes a simples satisfação dessas condições não é bastante para promover o desenvolvimento econômico; de outra parte pode verificar-se que, não raro, o preenchimento de cada uma ou de algumas dessas condições só será possível mediante a contribuição de múltiplas motivações de ordem histórica, cultural, política e social. O desenvolvimento é todo um processo de transformações tanto econômicas como sociais, no mais amplo sentido do termo." (Viana, 1978, p.59)

A medida do progresso econômico pode ser um indicador quantitativo do processo de desenvolvimento. Esta realidade simplificadora dá a idéia de que o crescimento econômico distribui a renda entre os proprietários dos fatores de produção, ocasionando a melhoria dos padrões de vida e do desenvolvimento econômico (Souza, 1999). Mas nem sempre o crescimento econômico garante o desenvolvimento, considerando que a distribuição dessa expansão nem sempre beneficia a economia como um todo e o conjunto da população. Boisier (1997a), argumenta, com base em estudos de crescimento regional, que não é possível conceber o desenvolvimento sem considerá-lo como um processo de dimensões qualitativas baseadas num processo de dimensões quantitativas, como é o crescimento econômico. Continua afirmando que o crescimento econômico está associado ao desenvolvimento: se não há o crescimento econômico não há o desenvolvimento. Qualquer situação que implique uma melhoria social sem o crescimento é transitória e autofágica.

Neste sentido, são empregados outros indicadores na medição dos esforços de desenvolvimento, além do PIB *per capita*, pois acredita-se que o crescimento da produção e da renda, por si só não constitui um indicador do desenvolvimento, mas que também se deve avaliar outros indicadores sociais para diminuição da pobreza e da satisfação das necessidades humanas. A despeito de problemas característicos de cada país com a sua contabilidade da renda nacional —investimento, consumo, poupança e influência de setores diversos no valor adicionado total — o PIB *per capita* continua sendo um bom indicador de comparação do crescimento econômico. Considerando os conceitos primários do desenvolvimento, do início da década de 50, em que se acreditava que, a partir da aplicação de recursos em determinadas áreas, seriam obtidos reflexos em direção às camadas mais pobres e à diminuição das desigualdades, o que se viu em alguns países foi a concentração do crescimento. Ficou então a dúvida: se a condição da presença da desigualdade e da pobreza seria necessária para promover o crescimento. O que ficou constatado foi que a pobreza e a desigualdade não eram condições necessárias ao crescimento, constituindo, muitas vezes, um obstáculo a ele (Hicks & Streeten, 1988). Com isso, ficou claro que as características de desigualdade e pobreza tinham sentidos diferentes entre os países considerados desenvolvidos e os considerados subdesenvolvidos. Verificou-se, então, que a pobreza pode coexistir com um alto grau de desigualdade, que as reduções no estado de pobreza absoluta são compatíveis com aumentos de desigualdade e que o desemprego tem conceitos diferentes na escala de desenvolvimento dos países. Direcionou-se a preocupação para a eliminação da pobreza absoluta, sobretudo com ênfase nas necessidades humanas básicas, através de diversas combinações de crescimento, distribuição de bens e renda e a reestruturação da produção. Esse novo foco requer um indicador ou um conjunto de indicadores pelo qual possa medir-se o grau de necessidades humanas básicas, indicando as carências para que as políticas públicas possam ser voltadas para a sua atenuação e sua erradicação.

Os indicadores sociais devem procurar medir o desenvolvimento em termos das necessidades humanas básicas, da distribuição de renda e de outros aspectos do desenvolvimento cultural e social. Considera-se, no momento, que seis áreas podem

ser medidas para avaliar as necessidades humanas básicas: nutrição, educação elementar, saúde, higiene, abastecimento de água e habitação, além da infra-estrutura correspondente. No entanto, não está evidenciado que só são necessários seis indicadores fundamentais, sendo possível a inclusão de outros, para medir adequadamente o avanço em qualquer área de necessidades básicas (Hicks & Streeten, 1988). O desenvolvimento humano deve ser encarado como um processo de abertura de oportunidades e seus resultados, pela escolha das pessoas, através da expansão das funções e capacidades essenciais humanas. As capacidades essenciais são as que permitem às pessoas ter uma vida longa e saudável, ser instruídas e ter acesso aos recursos necessários para uma vida digna. Indo mais além no domínio do desenvolvimento humano, a valorização da participação, segurança, sustentabilidade, direitos humanos garantidos — é necessária para que as pessoas possam ser criativas e produtivas, e usufruindo do amor-próprio de pertencerem a uma comunidade (PNUD, 2000).

Um dos indicadores que atende este preceito é o Indicador de Desenvolvimento Humano — IDH, empregado nas comparações internacionais e regionais de desempenho, criado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento — PNUD, em 1990. Este índice foi criado como uma tentativa de agregar dimensões sociais às classificações de países que levavam em conta apenas o desenvolvimento econômico: basicamente renda *per capita* e produto nacional bruto. Apenas pelo critério de renda, muitos países que recebem hoje a classificação de ‘médio desenvolvimento humano’, estariam entre os mais desenvolvidos. O IDH mede, desta forma, as realizações médias de um país nas dimensões básicas do desenvolvimento humano — vida longa, saudável, conhecimento e um nível de vida digno. O IDH é um indicador composto de três variáveis: esperança de vida ao nascer, nível educacional (alfabetização de adultos e taxa de escolaridade bruta, combinada entre o ensino fundamental e superior) e PIB *per capita*. O rendimento entra no IDH como uma representação do nível de vida digno e como um substituto de todas as escolhas humanas que estão refletidas nas outras duas dimensões. O PNUD emprega outros indicadores derivados do IDH: para considerar a desigualdade de realização entre

mulheres e homens (Índice de Desenvolvimento ajustado ao Gênero — IDG); para indicar se as mulheres são capazes de participar ativamente na vida econômica e política (Medida de Participação segundo o Gênero — MPG) e o índice de pobreza humana (IPH) que reflete a distribuição do progresso e mede o acumulado de privações que ainda existe, com medições distintas para países em desenvolvimento e para os países industrializados, pois consideram que a privação humana varia conforme as condições sociais e econômicas da comunidade. Para os países industrializados, a alfabetização é medida pelo percentual da capacidade das pessoas de ler e escrever, de forma suficiente para ser funcional e a exclusão social é avaliada na proporção de pessoas privadas de rendimento e a proporção do desemprego de longa duração (12 meses ou mais) (PNUD, 2000).

Segundo o Relatório de Desenvolvimento Humano 2000 (PNUD, 2000), o mundo melhorou durante este século, especialmente no que diz respeito aos direitos humanos. Em 1900, mais da metade do mundo vivia sob regime colonial e nenhum país dava a todos os cidadãos o direito de voto. Hoje, aproximadamente, 75% do mundo vive em regimes democráticos. Nos países em desenvolvimento, não mais denominados subdesenvolvidos, os recém-nascidos têm uma expectativa de vida de 10 anos a mais que em 1970. A pobreza está em baixa em todas as regiões do mundo, o acesso à água potável aumentou significativamente, a taxa de alfabetização dos adultos quase dobrou, os conflitos armados caíram de um total de 55 em 1992, para três em 1998. Em compensação, 5 milhões de pessoas morreram em conflitos nos anos 90, e os conflitos internos obrigaram 50 milhões de pessoas a deixarem as suas casas. A discriminação e a violência contra as mulheres persistem e o emprego de crianças no trabalho é de 250 milhões nos países em desenvolvimento, sendo que cerca de 90 milhões de crianças não freqüentam a escola nas séries iniciais. No final de 1999, aproximadamente 34 milhões de pessoas estavam infectadas com o HIV, 67% na África Subsariana. "*As desigualdades mundiais de rendimento elevaram-se, no século XX, a ordem de grandeza fora de qualquer proporção com qualquer experiência anterior*" (PNUD, 2000, p.6). A diferença entre o rendimento do país mais rico e o país mais pobre era de, aproximadamente, 3 para 1 em 1820, 35 para 1 em

1950, 44 para 1 em 1973 e 72 para 1 em 1992, mostrando um crescimento intenso da desigualdade. A riqueza cresce em progressão geométrica, enquanto a redução da pobreza, em regressão aritmética. Ao que parece, a despeito dos números, o problema não é tanto a desigualdade entre países ricos e países pobres, mas o rápido alargamento do fosso que os separa e as péssimas condições de vida de uma grande parte da população mundial. Muitos países pobres não têm conseguido aproveitar as oportunidades criadas pela globalização no comércio, nos investimentos e na partilha dos avanços da ciência e tecnologia.

A globalização não é nova mas agora tem provocado o encurtamento das distâncias, a redução do tempo e a eliminação das fronteiras, unindo a vida das pessoas mais profundamente, mais imediatamente e mais intensamente do que antes. Diariamente são negociadas quantidades enormes de bens e serviços nos mercados internacionais, mas só isto não explica a existência da globalização, já que ela é maior do que o fluxo monetário e de *commodities* e é considerada como um processo de interação econômica, cultural, tecnológica e de governo. Agora, existem os novos câmbios de mercado de capital, conectados internacionalmente, operando 24 horas por dia, com relacionamento em tempo real, bem como a disponibilização de novas ferramentas da tecnologia da informação, como a Internet, os telefones celulares e as redes de mídia, criando dessa forma, novos atores mundiais como a Organização Mundial do Comércio, as instituições Bretton Woods, empresas mundiais, redes mundiais de organizações não governamentais e os meios de comunicação, que têm impacto significante sobre a vida das pessoas em todo o mundo. Novas regras mundiais estão sendo desenvolvidas em todas as áreas, desde as dos direitos humanos até as do ambiente e do comércio. Para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, em 1999, a globalização tem trazido novas oportunidades para as mais diversas pessoas ao redor do mundo, quando disponibiliza as novas tecnologias, o aumento dos negócios, os investimentos internacionais, a expansão da mídia e as conexões na Internet, abastecendo o crescimento da economia e o avanço da capacidade humana. (UNDP, 1999). Contudo, o Relatório do Desenvolvimento Mundial 1998/99, do Banco Mundial, indica que "*os países pobres — e as pessoas*

pobres — diferem dos ricos não somente porque tem menos capital, mas porque tem menos conhecimento "(World Bank,1999, p1). O conhecimento é custoso para se criar e é o que aconteceu nos países industrializados, mas, muitas vezes, os países em desenvolvimento podem adquiri-los ou mesmo criar os seus. O exemplo do Banco Mundial, neste relatório, é dado pelo que aconteceu com Gana e a Coréia do Sul, quando há 14 anos tinham a mesma renda *per capita* e, próximo de 1990 a renda da Coréia já era seis vezes maior que a de Gana. A explicação é que metade do sucesso da Coréia se deu pela aquisição ou pelo uso do conhecimento. Se o desenvolvimento for olhado sob a perspectiva do conhecimento, este pode apresentar dois tipos de problema para os países em desenvolvimento:

- O conhecimento sobre a tecnologia, que também é chamado de conhecimento técnico ou *know-how*, o qual é empregado, por exemplo, na nutrição, controle de natalidade, engenharia de software, plantio direto e controle de produção. Nos países em desenvolvimento, este tipo de conhecimento técnico é menor do que nos países industrializados, e o pobre tem menos que o não pobre. É chamada esta distribuição desigual de *gaps* de conhecimento;
- Conhecimento sobre os atributos, tal como a qualidade de um produto, o trabalho e o zelo do trabalhador, a competência e a liquidez de uma empresa, de grande importância para efetivar negócios. Esta dificuldade de apresentar conhecimento incompleto dos atributos pode ser atribuído aos problemas de informação, os quais prejudicam sobremaneira o mercado. Os países em desenvolvimento apresentam poucos ou fracos mecanismos para aliviar os problemas de informações. Estes podem ser produtos padronizados, certificados de treinamento, sistema da garantia da qualidade, balanços contábeis, entre outros (World Bank, 1999).

Ainda resta, portanto, um longo caminho para se conseguir um nível de desenvolvimento humano razoável para o mundo. Os acontecimentos recentes desencadearam ondas de mudanças. Com as novas tecnologias de informação e

comunicação, novas regras, instituições mundiais e a aceleração da integração econômica mundial, fazem surgir novas ameaças à segurança e à liberdade humana: os conflitos dentro das fronteiras nacionais, transições econômicas e políticas, as desigualdades mundiais e a marginalização de países e pessoas pobres. O desenvolvimento humano está associado aos direitos humanos e à participação do seu engrandecimento, devendo garantir: a ausência da discriminação pelo sexo, raça, etnia, nacionalidade ou religião; a ausência de miséria para usufruir um padrão de vida digno; a liberdade de desenvolver e realizar seu potencial humano; a ausência de medo, de ameaças à segurança pessoal, tortura, prisão arbitrária e outros atos violentos; a ausência de injustiças e de violações ao poder da lei; a liberdade de pensamento e de opinião, de participar na tomada de decisão e de formar associações e a liberdade ou oportunidade de ter um trabalho digno, sem exploração (PNUD,2000).

2.3 O Desenvolvimento Local e Sustentável

Kanter (1999), propõe que as organizações devem intensificar o seu conhecimento e se importar mais com os valores. O conhecimento, segundo é entendido, gera riqueza e oportunidade. Principalmente, quando se está competindo num mercado global em que o medo e a incerteza são gerados em todos os seus participantes. Nessa nova economia global, na qual as cidades, os estados e as regiões têm um aparente acesso teórico a melhores produtos, serviços e idéias do que em qualquer outra parte do mundo, deve-se aprender a agir globalmente, pois a sua política ou estratégia é afetada pela competitividade internacional. Numa primeira hora, parece ser uma luta brutal e desleal, porém os benefícios podem ser enormes. Com os novos sistemas de comunicação e com a sua alta velocidade, além de estarem se tornando mais baratos, colocam qualquer comunidade em qualquer parte do mundo; a aquisição e a aplicação do conhecimento diferenciam aquelas comunidades que adotaram uma perspectiva global. As comunidades poderão englobar vários benefícios, tais como: a criação de novos empregos, evidentemente,

com funções mais qualificadas que exigem uma melhoria da mão-de-obra local; a possibilidade de investimento de capital, que além de gerar empregos, poderá gerar também novos serviços e tecnologias para a comunidade, resultando em melhorias e crescimento; a aquisição de novos conhecimentos e experiências que elevem o padrão não só da comunidade, como também das empresas, das escolas, do governo e dos serviços públicos em geral.

Sob o enfoque dessa competição global, uma comunidade deverá oferecer a sua capacidade intelectual e as suas habilidades para ser competitiva no trabalho, utilizando-se de três recursos essenciais para melhorar o seu posicionamento: conceitos, competências e conexões. O conceito orienta a comunidade na busca de idéias novas e de uma força de trabalho de conhecimento intensivo. A orientação para a competência resulta, para a comunidade em centros de qualidade para a produção de bens, onde se combina uma boa infra-estrutura, treinamento e compromisso com padrões de classe mundial. Denomina-se conexão o conhecimento cultural do mundo com infraestrutura comercial saudável, facilitando o comércio e os negócios. Kanter (1999), ainda afirma que as comunidades que utilizam destes recursos atraem empregos, capital e fluxo de clientes, ou mesmo de visitantes.

Todos esses recursos essenciais não são obtidos de um dia para outro. O processo do desenvolvimento local engloba uma série de atores e de formas necessários para que as comunidades possam competir nos negócios globais. Exemplos de várias cidades mostram que são precisos três estágios.

Primeiro, deve-se fornecer treinamento excepcional para a força de trabalho, com o envolvimento de organizações públicas e privadas e do setor social. São as comunidades que devem fornecer para o seu próprio desenvolvimento, a força de trabalho, com o ensinamento necessário e com as habilidades específicas, requeridas pelo segmento industrial e comercial.

Segundo, deve-se apoiar os empresários locais, com o suporte das idéias promissoras, fornecendo-lhes os recursos e as ferramentas necessárias para o negócio. Como estratégia fundamental para a geração de empregos, faz-se necessário que governo, comunidade e lideranças empresariais se empenhem por um ambiente mais colaborador, inovador e orientador para um processo de aprendizagem mais flexível, de tal forma que este ambiente possa funcionar como um imã para que as empresas possam aí se fixar, contribuindo assim, para o desenvolvimento de uma região.

Terceiro, é preciso se ter uma consciência de que o desenvolvimento local está associado à melhoria da qualidade de vida, e, portanto, deve-se atrair e manter aquelas pessoas certas, com a afabilidade e a sociabilidade. Este processo deve envolver o setor público e social, orientando para a cultura, a educação e a saúde, e esses temas podem ser recursos comunitários importantes. Observa-se que a maioria das empresas que procuram um novo local para se instalar, consideram de muita importância, não só a sua posição estratégica de negócio, como também a qualidade de vida dos seus empregados e entendem que além da infra-estrutura, saúde e educação, a cultura também é um ponto importante a ser considerado; assim, pode-se propor, por exemplo, a existência de uma boa orquestra sinfônica e de um bom museu, para tornar uma comunidade mais atraente.

Isto leva a um novo conceito da disputa entre as comunidades, pois mostra que não basta se buscar um local mais barato para se fazer negócio;é preciso que este local seja o melhor lugar para que as empresas possam ali se fixar, atuando com qualidade e competência. Isto irá fazer com que a cidade, a região e mesmo o estado venham a ter de mão-de-obra mais qualificada e habilitada, garantindo-se assim, o desenvolvimento local, aumentando-se as chances de serem mais valorizados; com isso, com certeza, carrearão maiores recursos para o seu estilo de vida. Estes benefícios não se conseguem apenas com a atuação do setor público, mas também com a parceria da sociedade civil, e das principais instituições sociais, culturais e não

lucrativas; todos juntos poderão ter uma visão mais clara do que a comunidade quer e de suas reais possibilidades.

Gardner (1999), afirma que nesta posição de competitividade das comunidades, neste ambiente de disputa global, os sistemas são grandes e complexos, não permitindo que uma solução seja centralizada e que funcione. Em todos os segmentos e em todos os níveis deve haver pessoas que, agindo com liderança, estão autorizadas a resolver problemas, na parte que lhes diz respeito. Isto poderá fazer com que a comunidade garanta espaços para criar, ela própria, as soluções de seus próprios problemas. O exemplo de muitas cidades tem mostrado que, na vida política, não se deve deixar enganar por aqueles políticos, ou gestores públicos que promovem a devolução do poder às pessoas, sob forma de participação ou de qualquer outro meio, já que tal devolução, na verdade, tem em vista seus próprios e imediatos interesses políticos, orçamentários ou ideológicos. Contudo, deve-se reconhecer que uma certa devolução de poder é necessária e até mesmo inevitável. Isto porque, como o governo local não pode começar a realizar a tarefa sozinho, deve estabelecer novas parcerias com o setor privado e com organizações lucrativas e não lucrativas, tendo, como regra, a colaboração. Estes setores da iniciativa privada e pública podem ter um papel essencial, com uma atuação interligada, experimentando a inserção das suas habilidades, experiências e compromissos no benefício da comunidade e das pessoas. Gardner (1999), mostra que, numa atuação conjunta, o exemplo conduz à construção de alianças com o compartilhamento de recursos para promover a mudança e induzir outras pessoas a participar, ajudando a renovar as cidades; acrescenta ainda que são cinco as considerações que complicam e criam obstáculos ao progresso da comunidade: a fragmentação da sociedade, o processo de colaboração, a perda do senso de propriedade, a representação dos diversos níveis, e o tipo de estrutura organizacional.

Numa cidade é normal visualizar a segmentação entre o seu centro e os subúrbios. Esta relação diferencia a visão de determinados setores economicamente mais ricos, dos bairros mais pobres e causa uma relação irregular entre os interesses

comuns e empresariais. Observa-se que a comunicação entre esses setores é muito difícil e problemática, proporcionando a criação de rivalidades, fragmentações e disputas. A cidade, como um todo, sofre e se debate. Uma solução proposta por Gardner (1999) é a de se apoiar o desenvolvimento de padrões novos de colaboração entre todos os segmentos da sociedade civil.

O processo de colaboração exige a participação de todos aqueles cidadãos, que representam as organizações profissionais, empresas, bairros, igrejas e similares, preparados para atravessar as fronteiras, buscar o consenso e construir a coalizão com mediação e solução de conflitos. Desta forma, todos podem ter muito o que aprender.

Na sociedade, o envolvimento do cidadão é essencial. As pessoas precisam sentir que são ouvidas, que são respeitadas, que podem fazer uma diferença. Não se pode continuar com a desastrosa perda individual da fé cívica, na qual o individual sobrepõe o coletivo; tem-se que considerar que a propriedade pública é do indivíduo e da coletividade.

A representação da sociedade deve atingir os diversos níveis e segmentos da vida na cidade. Significa recrutar pessoas de empresas, de bairros, de escolas, de representações religiosas, políticas e de demais segmentos especiais que se interessem pela comunidade inteira. Esta representação irá dispor e utilizar os talentos e habilidades profissionais em benefício da comunidade em que moram; o grande problema é a questão exaustiva de persuadir o cidadão qualificado, mas indiferente, a dar também a sua colaboração e fazer a sua parte em benefício da sua comunidade.

As comunidades não estão preparadas com estruturas organizacionais adequadas para suportarem o novo cenário institucional. Exemplos das organizações tradicionais mostram que estas são suportadas por um bem elaborado aparato de apoio, com equipamentos adequados, logística, intenso treinamento, gestão administrativa, autoridade explícita e muito mais. Assim, quando se necessita de uma

maior participação coletiva da sociedade na exposição das suas necessidades, dos seus interesses e dos seus critérios para o desenvolvimento da força de trabalho, da melhoria da qualidade de vida, e o crescimento econômico, é preciso adequar a estrutura organizacional tradicional para uma mais moderna, que poderá valorizar aqueles papéis estabelecidos para sociedade civil desempenhar os seus novos deveres e liderança.

Na continuidade, Gardner (1999), mostra que é muito importante a participação do meio acadêmico, principalmente das universidades e fundações, contribuindo para a determinação adequada dos novos desafios e o preenchimento do hiato entre o governo e o setor privado, satisfazendo as exigências, diversidade e participação do cidadão. Porém, a constituição de espessos corpos comunitários pode provocar um outro obstáculo que é a cessão da flexibilidade, da criatividade e da solução de problemas, em decorrência do passar do tempo, numa última instância, em função da repetição e de exercícios corriqueiros irrelevantes, ampliando o desgaste emocional e o cansaço. Uma solução proposta é mais simples, a da imposição de mandatos limitados e rotativos dos membros representantes da coletividade ou da sociedade civil organizada.

Dentro do contexto afirma:

> "Será tarefa do líder-cidadão atrair todos os segmentos da comunidade para o diálogo permanente. Segmentos que se sentirem excluídos ou discriminados precisam crer que serão respeitados, que terão a oportunidade de falar e que serão ouvidos. Os funcionários do governo podem ser poupados das fortes críticas ao governo, mas devem fazer a parte deles amenizando a atitude de elitismo profissional que sugerem que eles são os únicos que sabem administrar a cidade. Universitários - que têm muito a contribuir, sobretudo em termos de pesquisa - devem entender que não estarão pondo em risco suas almas acadêmicas mergulhando nas turvas águas da política cidadã. Os órgãos sociais têm que aprender a trabalhar juntos. As empresas têm que aprender que detém uma posição saudável e a natural de influência - boa para elas e boa para a cidade -, se conseguirem resistir à tentação de usar essa força somente para interesses privados e imediatos. (E, eventualmente, todas as empresas devem incluir uma linha nos

> formulários de avaliação executiva que remeta à contribuição do executivo para a vida da comunidade local.)". (Gardner, 1999, p.366).

A proposta de pensar o desenvolvimento local, sob uma extensão de tempo mais longa, traduz a idéia de desenvolvimento sustentável. Necessário se faz o envolvimento e a participação de toda a sociedade civil, local ou regional, nas decisões coletivas e compromissadas para promover as transformações estruturais e culturais que englobem o crescimento e o desenvolvimento econômico, associado a uma distribuição justa da renda e de seus benefícios, mantendo estas conquistas para as gerações futuras.

O conceito do desenvolvimento sustentável é multidimensional, orientado para a justiça social e definido de forma qualitativa e quantitativa, respeitando os estoques de recursos naturais do território ou de uma região. Esta abordagem de sustentabilidade necessita de mudanças radicais nos conceitos determinantes do bem-estar social, o que leva a uma avaliação do desenvolvimento humano quanto à distribuição de renda e de outros benefícios sociais relacionados com a qualidade de vida e a participação política nas decisões coletivas.

Um modelo de referência no Brasil é o Pacto do Ceará, um movimento que envolveu vários segmentos da sociedade, com os mais diversos interesses em busca do bem comum — o desprendimento de pessoas comprometidas com o interesse público; o estabelecimento de um clima de busca de soluções inovadoras e auto-sustentáveis. A interação dos diversos atores da sociedade cearense, atuando no trinômio político, econômico e social. Definiram a sua sustentabilidade para a eliminação dos problemas de analfabetismo, desvalorização pessoal, fome, miséria e concentração de renda; atuando na ampliação da educação, do conhecimento, da tecnologia e da gestão pública eficaz, culminando na disposição de um Estado indutor do desenvolvimento, regulador do bem-estar social e articulador dos interesses da sociedade, exigindo a mudança do comportamento humano e a disponibilidade de recursos naturais, como forma de potencializar os benefícios para um número maior de

pessoas, que atendesse a solidariedade e parceria, a responsabilidade e o orgulho de pertencer à comunidade, a melhoria da qualidade de vida e a busca do desenvolvimento auto-sustentável (Rebouças *et al*, 1997).

2.4 O Desenvolvimento Regional: Revisitando Boisier

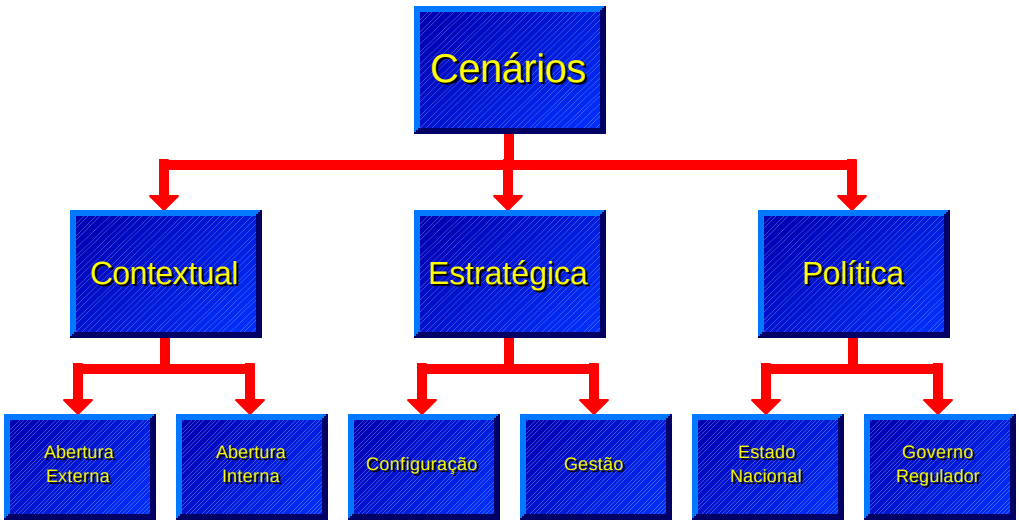
As organizações privadas e públicas operam em um macro ambiente, que é definido pelos elementos mais gerais no ambiente externo: componente internacional, político, econômico, tecnológico, demográfico, ecológico e social; influenciando nas decisões estratégicas e fazendo sobreviver o mais adaptado. — tornou-se crítico estar em sintonia com os acontecimentos (Bateman & Snell, 1998). A história mostra, através dos eventos recentes — queda do muro de Berlin, guerra no Golfo, a queda do comunismo e a inexistência da URSS, a unificação européia, a ascensão da orla do Pacífico, o fortalecimento do NAFTA e do MERCOSUL — que as mudanças políticas foram muito mais rápidas que as mudanças tecnológicas, em uma escala praticamente mundial.

Estas mudanças estão provocando alterações na geografia e no conceito de Estado nacional. A União Européia é a conjunção de vários países na configuração supranacional. Por outro lado, as ações políticas também conduzem a condição de criação de novos territórios subnacionais — formados por regiões e cidades dentro de países, os quais passam a ser novos atores na competição internacional. A primeira visão é a crescente demanda de descentralização da estrutura decisória, incluindo, evidentemente, a descentralização política e territorial. Sob o olhar, por exemplo das pessoas envolvidas no processo, as ações territoriais sofrem as modificações no nível microambiente, quando se vê que o projeto de vida individual depende significativamente da sua comunidade, do seu local ou da sua região. Um sintoma da ação individual sobre uma cidade, região ou país, em parte, pode ser motivada face a muitas decisões de migração (Boisier, 1996a).

A mudança provocada neste contexto histórico não é somente material, mas também provocada pela forma de pensamento, idéias e conceitos, que alteram o conhecimento e os paradigmas que fundamentam os novos conceitos de desenvolvimento regional. Boisier (1996a) afirma que a concepção atualizada e contemporânea do desenvolvimento regional leva a reconhecer que se trata de um processo que tem atuação em três cenários: o contextual, o estratégico e o político. O cenário contextual é o resultado da interação dos processos de abertura externa e interna. A abertura externa é provocada pela força da globalização, um processo econômico e a abertura interna pela força da descentralização, muito mais um processo político.

No cenário contextual da globalização, esta é impulsionada pelas novas tecnologias da informação que Boisier (1996a), denomina de microeletrônica, e pela nova ordem política internacional, caracterizada por monopolaridade política, multipolaridade econômica e regionalismo aberto.

A abertura externa é conseguida com o objetivo da efetivação das exportações nacionais, considerando que o comércio internacional exige a modernidade e a competitividade do exportador. A modernidade é retratada como sendo inserir um produto ou serviço no mercado internacional com elevado conteúdo de progresso técnico, e a competitividade é conceituada como ocupar o espaço com capacidade para aumentar a própria participação no mercado, em segmentos também em expansão.

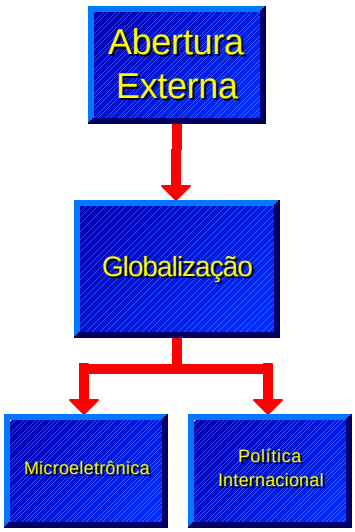


Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Boisier (1996a)

Figura 2 Novos Cenários do Desenvolvimento Regional

Outro fato da globalização no contexto da abertura externa aparece no plano da geografia política mundial, com o surgimento de grandes blocos econômicos, e ao mesmo tempo aparece o fortalecimento de regiões e cidades, novos atores na competição mundial, disputando capital, tecnologia e mercado. O efeito da globalização na nova estruturação regional atua de forma a privilegiar as ações micro e macro ambientais, exercendo um papel novo nos territórios dotados de certos princípios organizacionais, buscando competência e competitividade (Boisier, 1996b).

No contexto da abertura interna está o processo de descentralização das políticas, provocado por quatro elementos mostrados na figura 3.3. Boisier (1996a), descreve o primeiro elemento como resultante dos avanços da ciência e da tecnologia — C&T, na produção industrial, nas comunicações e nos transportes. O elemento da C&T reflete na cadeia produtiva, com a automatização e a miniaturização, de forma que a produção possa ser desdobrada em fases e lugares de fabricação sem a perda da produtividade e eficiência.

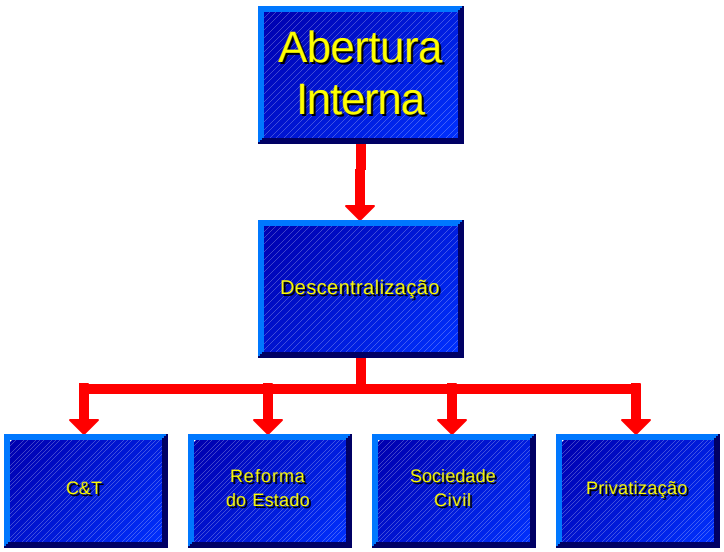


Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Boisier (1996a)

Figura 3 Contexto da Abertura Externa

As empresas, neste enfoque, modificam a sua estratégia na tomada de decisão, descentralizando as áreas produtivas, num cenário internacional ou global, com o objetivo de facilitar o acesso a novos mercados e recursos especializados. Mintzberg & Quinn (2000), afirmam que as empresas atuando na arena internacional também conseguem novas fontes de informações para estimular o desenvolvimento de produtos futuros. A consideração pode ser transferida de empresa para região ou território.

A reforma do Estado é observada em vários países na direção da descentralização, enquanto órgão regulador, e na transferência do poder a diversas organizações da sociedade civil. A descentralização também é motivada em conseqüência das crescentes demandas por maior autonomia da sociedade civil que, inevitavelmente, direcionam a descentralização política e territorial (Boisier, 1996a).



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Boisier (1996a)

Figura 4 Contexto da Abertura Interna

Estas ações são associadas a determinadas forças, como o aparecimento da democracia, renovada ou nova, exigindo que a estrutura política do Estado se coloque à disposição da sociedade civil e do surgimento da necessidade de impor ordem nas finanças públicas, ocasionando drásticos ajustes e transparências de funções do governo para com os municípios e regiões (Boisier, 1996b).

As tendências atuais de privatização incorporam a descentralização do modelo atual de política econômica vigente em grande parte do mundo. A privatização tem influência de critérios ideológicos e da necessidade da recomposição da saúde fiscal e de critérios econômicos e financeiros que contribuem para criar ambientes descentralizadores. As privatizações de atividades produtoras, de bens e serviços, aumentam o número de tomadores de decisão independentes em determinados segmentos socioeconômicos, ou seja, podem proporcionar a redistribuição do poder.

Outra consideração importante, no contexto da abertura interna, é a de algumas experiências observadas por Osborne & Gaebler (1994), que encontraram diversas alternativas à disposição dos governos, diferentes das tradicionais e conhecidas como a regulamentação, a política tributária, a contratação, a doação, etc, e outras

surpreendentes, como o investimento de capital de risco, criação de instituições financeiras privadas, uso de voluntários para administrar bibliotecas e parques, a troca de terrenos e a estruturação do mercado para encorajar a conservação de energia, a reciclagem de matéria-prima e a proteção ambiental. O Estado faz a sua especialidade, que é a de levantar recursos e estabelecer as prioridades sociais mediante o processo político democrático, cabendo ao setor privado organizar a produção de bens e serviços.

A abertura interna deve-se manifestar na obtenção de uma maior equidade social, com a repartição dos frutos da abertura externa e de uma maior participação da sociedade civil na tomada de decisões, distribuindo os lucros derivados à sociedade e dando poderes à sociedade civil para desempenhar atividades mais destacadas nas definições políticas pertinente a cada escala territorial.

O novo cenário contextual, externo e interno, conduz à formulação de configuração territorial mais adequada às possibilidades de êxito do desenvolvimento regional.

As características estratégicas da modernidade exigem que no ambiente competitivo, sob o macro ambiente que foi discutido, a visão estratégica deva avaliar as especificidades com que interage, podendo utilizar o modelo de Porter, transcrito para o ambiente territorial, analisando os concorrentes atuais, a ameaça de novos entrantes, a ameaça de substitutos, fornecedores e consumidores. O processo de investigação do ambiente competitivo significa mais do que reagir e adaptar-se aos ambientes; pode também significar modificar ou moldar o ambiente na natureza da competição (Bateman & Snell, 1998).

Porter (1991), visualiza a competição global sob quatro aspectos: vantagem comparativa, economias de escala, vantagem da diferenciação e vantagem da tecnologia e da informação do mercado.

A vantagem comparativa que determina as vantagens significativas de um país quanto ao fator custo e ao fator qualidade empregados na produção de bens e serviços. A economia de escala na produção de forma a obter vantagem de custo para explorar a exportação de bens e serviços. Por exemplo, aproveitando a vantagem da integração vertical para atingir economias na produção global. As vantagens decorrentes da diferenciação do produto em relação à reputação e à credibilidade. E, a vantagem tecnológica e das informações do mercado resultado da habilidade em aplicar tecnologia patenteada em diversos mercados nacionais ou mesmo da possibilidade de incursões em desenvolvimento tecnológico a nível mundial para melhorar sua competitividade.

Os esforços conscientes para um país ou região modificar os limites de seu ambiente competitivo podem se dar nas estratégias de: seleção de domínio ao entrar em mercados com competição limitada ou muito regulamentada; diversificação do investimento em produção de diferentes produtos ou na expansão do mercado; fusão ou combinação de uma ou mais regiões para ampliar o domínio ou a diversificação; e o ‘desinvestimento’ no sentido de redução dos segmentos de atuação, seja de produto ou de mercado (Bateman & Snell, 1998).

No cenário estratégico da configuração territorial, Boisier (1996b), recomenda que a configuração territorial deve dar pronta resposta às oportunidades e que possua a condição de flexibilidade às respostas em escala e estruturas diferentes; a qualidade da maleabilidade conceituada como a “ *capacidade de moldar a própria estrutura aos interstícios do meio ou às formas mutantes do ambiente*” (Boisier, 1996a, p.119). A velocidade, a flexibilidade e a maleabilidade são atributos inversamente ligados ao tamanho territorial.

Devem ser consideradas outras três características: a cultura, que está relacionada à identidade e à referência das pessoas; a resiliência, capacidade de reconstruir a estrutura quando danificada por elementos exógenos; a complexidade sistêmica, atividades complexas para uma junção adequada de território, que envolve

a multiplicidade de subsistemas existentes no sistema observado, da hierarquia e da articulação de tais subsistemas.

Ao buscar o território organizado no seu arranjo mais adequado à competitividade e ao sucesso, diferenciando da divisão tradicional — estado e município — surge o conceito de região pivotal como sendo o menor território organizado que apresenta atributos de complexidade sistêmica, cultura, resiliência, identidade e flexibilidade. Boisier (1996b), descreve que as regiões pivotais podem aumentar a sua amplitude, juntando-se com outras regiões pivotais, formando regiões associativas, a partir da união voluntária e democrática, com unidades territoriais geograficamente adjacentes. Outra proposta de reorganização territorial é o conceito de região virtual, organizada a partir de regiões pivotais ou regiões associativas, constituída através da formulação de acordos de cooperação e compromissos estratégicos, não necessariamente com áreas contíguas ou do mesmo país, já que se pode considerar o emprego dos avanços da ciência e tecnologia, hoje disponíveis a um custo relativamente baixo e decrescente.

A gestão política econômica do desenvolvimento regional é conceituada por Boisier (1996a), como: região Quase-Estado e região Quase-Empresa. Concebe-se a região Quase-Estado na perspectiva de gestão política, que está inserida na maioria das regiões tradicionais, como estados e municípios, em estruturas de dominação e dependência, hierarquicamente ordenadas, que dificultam o seu crescimento e desenvolvimento.

Quadro 1 Principais Características de Três Tipos de Reorganização Territorial

Característica	**Região Pivotal**	**Região Associativa**	**Região Virtual**
Configuração	Histórica	Consensual	Contratual
Estrutura	Complexa	Heterogênea	Complementar
Construção	Autoconstruída	Por construir	Seletiva
Tipo de planejamento	Estratégico	De gestão	Tática
Tipo de projeto regional	Estratégico	Político	Conjuntural
Espaço territorial	Contínuo	Contínuo	Descontínuo
Movimentação societal	Auto-afirmação	Poder + desenvolvimento	Competência
Temporalidade	Permanente	Longo prazo	Pactuada
Descentralização	Territorial	Territorial + política	Funcional
Sistema decisório	Perspectiva pessoal	Perspectiva organizacional e pessoal	Perspectiva técnica, organizacional e pessoal

Fonte: Boisier (1996b, p.83)

Para acelerar o seu crescimento ou inovar com salto qualitativo para o desenvolvimento, é preciso romper com a estrutura de dependência, substituindo-a por outra modalidade, por exemplo, relações cooperativas.

Quadro 2 Estratégias Cooperativas

Estratégia	Descrição
Contratação	A negociação de um acordo entre uma região e outra (independente do tipo de organização regional) para trocar bens, serviços, informações, patentes, etc.
Cooptação	Absorver novos elementos na estrutura de liderança da região para evitar ameaças na sua estabilidade ou a sua existência. Por exemplo: representantes de conselhos municipais e regionais.
Coalizão	Duas ou mais regiões atuam em conjunto com respeito a algumas questões de interesse regional, por um determinado tempo.

Fonte: adaptado de Bateman & Snell (1998, p.84)

O conceito de região Quase-Estado pressupõe que a sua realização é conseguida através da cessão de poder, contemplado por um projeto de descentralização nacional e a criação do poder mediante o ajustamento social. O Estado como estrutura política transfere, parcialmente, o poder para a região descentralizada com o consenso político, o pacto social, a cultura de cooperação e a capacidade de criar um projeto de desenvolvimento regional.

Por outro lado, o conceito de região Quase-Empresa corresponde à formatação estratégica da gestão regional para seu desenvolvimento nos moldes das grandes corporações, adotando o planejamento e a estrutura organizacional diversificada — entidade integrada como um conjunto de unidades semi-autônomas reunidas por uma estrutura administrativa central; com estratégias organizacionais do contexto internacional de acesso a novos mercados e recursos especializados (Mintzberg & Quinn, 2000).

O novo cenário de desenvolvimento regional que deve ser reconhecido é o político, com a inserção necessária da modernização do Estado como território e as novas funções dos governos regionais ou territoriais. O vigor das discussões sobre a

modernização do Estado, nos meios acadêmicos e políticos, passa pelo enfoque reducionista — como mera redução e fortemente ideológico; pelo enfoque simplista — uma questão comum na visão tecnocrática, vinculada à informação, eficiência de procedimentos administrativo e pessoal, etc.

Boisier (1996a, p.127), descreve um Estado moderno, do ponto de vista territorial, identificado pelas características mostradas a seguir:

- compreende e entende sua própria estrutura sistêmica territorial;
- é inteligente, ou seja, descentralizado e organizado em rede;
- compreende a inter-relação entre objetivos nacionais e o papel do território;
- pode, por conseguinte, explicar a contribuição de cada região ou território a cada objetivo;
- pode construir cenários territoriais futuros;
- com a informação, incorpora a territorialidade no projeto político nacional;
- reconhece a si mesmo como uma instituição desdobrada em duas dimensões: o Estado nacional e um conjunto de quase-Estados regionais;
- aceita a variedade e, portanto, permite e estimula a maleabilidade nas estruturas de governo e administração;
- incorpora, nos quase-Estados regionais a velocidade e apoia a existência de sistemas de informação e análise conjuntural;
- estabelece um marco regulatório mínimo para facilitar a flexibilidade;
- estimula, nas estruturas dos quase-Estados regionais, o surgimento da imaginação criativa e a ativação de duas novas funções (condução política e animação social);
- reconhece-se como um Estado territorial e é capaz de exercer tanto liderança territorial quanto liderança política.

Os novos governos regionais devem ser inovadores, atores relevantes no desenvolvimento das suas regiões, adotando a importância de uma gestão empresarial, desempenhando uma liderança regional e sendo agente catalisador dos

interesses mútuos dos atores atuantes na região. Outra função importante do governo regional é a capacidade de coletar, processar e reestruturar o enorme fluxo de informações trocadas entre os ambientes e que circulam entre os atores do desenvolvimento.

A gestão política, considerando os aspectos atuantes no desenvolvimento territorial e as ações exógenas do crescimento econômico, deve empregar o instrumento de negociação de consenso num projeto regional, em todos os níveis e em todos os lados que interferem no desenvolvimento regional, mobilizando a sociedade civil, seus atores sociais e de desenvolvimento e as administrações do Estado. Aproxima-se desta proposta, o modelo de Mintzberg de uma organização inovadora ou 'adhocrática', caracterizada pela necessidade de inovar num ambiente complexo, empregando especialistas em equipes efetivas de forma que elas possam coordenar o ajuste mútuo, auxiliado por comitês, grupo de trabalho, etc. (Mintzberg *et al*, 2000), e ainda fugindo das armadilhas burocráticas que impeçam a sua aplicação, como divisões de mão-de-obra, comportamentos altamente formalizados e ênfase em planejamento e em sistemas de controle. Para tanto é preciso ser flexível e moldar a cultura local (Mintzberg & Quinn, 2000).

Boisier (1997a), adota a posição que o crescimento econômico de uma região sofre a ação exógena do contexto globalizado, com a movimentação de capital financeiro, na forma de projetos de investimentos. Também, o crescimento tem a sua componente endógena, tanto em contextos relativamente primários como nos complexos.

O conceito de desenvolvimento endógeno de Boisier (1997a) está baseado em quatro planos:

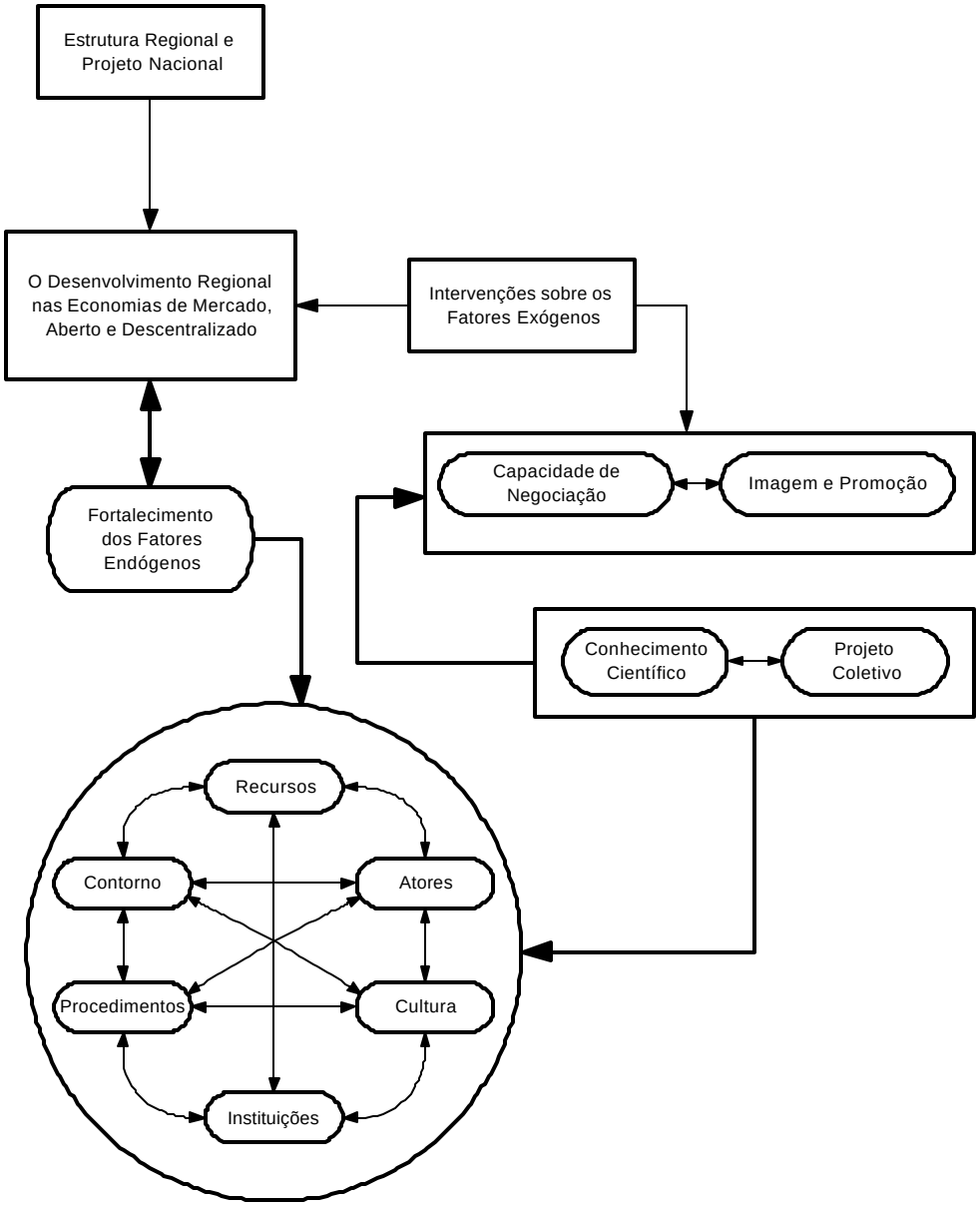
- Plano Político – determina as capacidades de desenvolvimento regional através de diferentes opções e no uso de instrumentos para projetar e executar as políticas de desenvolvimento e da capacidade de negociar.

- Plano Econômico – apropriação e investimentos com a finalidade de diversificar a economia da região e suportando a sustentabilidade temporal.
- Plano Científico e Tecnológico – capacidade de impulsionar seus avanços tecnológicos, resultando em modificações qualitativas no sistema.
- Plano Cultural – matriz geradora da identidade social da região.

Afirma que esses quatro planos interagidos "... *fortalecem o potencial de inovação territorial e são os resultados da sinergia dos sistemas sociais*." (Boisier, 1997a, p.7) — o desenvolvimento regional está relacionado com as pessoas, com sua liberdade, dentro dos aspectos de oportunidades ou de opções.

Segundo Boisier (1997a), os fatores que participam no desenvolvimento regional são:

- Os atores presentes na região;
- As instituições ou organizações, públicas e privadas;
- A cultura regional e a ética;
- Os procedimentos aplicados na região;
- Os recursos materiais, humanos, do conhecimento, e psicossociais;
- O contorno relacional com as organizações e pessoas que não se tem controle, mas se articula necessária e permanentemente.



Fonte: Boisier (1997a)

Figura 5 Estrutura do Desenvolvimento Regional

2.5 Sociedade Civil, Comunidade e Atores do Desenvolvimento

O desenvolvimento econômico e social pode ser alcançado quando são legitimados os interesses e se obtém a participação e o compartilhamento de todos os envolvidos nas decisões e gestão dos recursos que os afetem. A sociedade civil

promove as regras do processo de desenvolvimento com a sua participação objetiva declarada, com o intuito de propor a sua melhoria quantitativa e qualitativa, resolvendo ou administrando os conflitos e produzindo um aprendizado que pode criar um comprometimento na mudança e crescimento social (Schwartz & Deruyttere, 1996).

Toda a sociedade civil de uma região poder ser considerada como afetada por um determinado plano ou projeto de desenvolvimento, o que converge ao conceito de *stakeholders*[4].

O Banco Mundial, quando preparou o seu guia básico sobre os novos aspectos da efetiva participação (World Bank, 1996), assumiu o termo 'popular' para expressar o envolvimento dos pobres, dos carentes e das minorias, que quase sempre estão em posição de desvantagem em termos de saúde, educação, etnia ou classe social. Era óbvia a focalização da participação dos pobres e dos grupos em desvantagens ou minoritários porque, ainda que fossem os beneficiários intencionais, não possuíam voz ativa no processo de desenvolvimento. Contudo, foi percebido que existia grande variação de pessoas e grupos envolvidos, os quais podiam afetar ou interferir nas operações e processos do projeto de desenvolvimento.

Dentro de todos os aspectos que devem ser considerados no processo de desenvolvimento, este está diretamente atrelado à sociedade civil. Boisier *et al* (1995), quando trata do desenvolvimento regional define que a sociedade civil "... *é um conjunto não institucionalizado de relações de caráter primordialmente econômico e de grupos e indivíduos que as levam a cabo*" (Boisier *et al*, 1995, p.3). Continua a descrever que a sociedade civil contém a área apolítica dos relacionamentos entre os cidadãos. Está configurada num conjunto de organizações sociais, cujas finalidades não são atuantes nas áreas: militar — responsável pela preservação da ordem e da segurança; religiosa — determinador da ordem moral; mercado — responsável pela criação da riqueza; e política — atuante na obtenção do bem comum e do poder.

---

[4] Os *stakeholders* são todas as pessoas e instituições que possam ser envolvidas ou afetadas pelo projeto de desenvolvimento, de forma direta ou indireta (IADB,2000).

Deste modo, as organizações da sociedade civil não perseguem fins genéricos, mas, sim, objetivos particulares do grupo que as mobiliza ao redor de um interesse. Como não possuem uma definição do exercício do poder, como o contido no segmento militar, religioso, econômico e político, estas têm a posição do controle dos recursos socialmente escassos.

Entretanto, afirma Boisier *et al* (1995), qualquer tipo de organização, independente da sua finalidade, requer uma quantidade de poder para alcançar os seus propósitos, cuja diferença é significativa, por exemplo, de um poder militar ou político, de um poder exercido por uma agremiação para alcançar seus objetivos corporativos.

> "Não obstante, a sociedade civil é uma só, num todo e integrada, e não existem mais 'sociedades' dentro dela. Com a discriminação e distinção de grupos especializados no manejo de 'poderes' de diferentes naturezas (militar, religioso, econômico e político), se está, por uma parte, segmentando o todo integrado e perfilado a grupos — ainda que importantes, grupos com finalidades — com o caráter de sociedade; por outra parte, se deixa aberta a possibilidade de quantificar o civil quando este se refere à vida na cidade (denotando atualidade e integralidade num tanto e quanto ser); e, finalmente, comparar as demais 'sociedades' com relação à sociedade civil, se reduzem na sua natureza de um todo integrado das relações humanas na polis/civitas" (Boisier *et al*, 1995, p.3-4).

Sob esta perspectiva, a sociedade civil é constituída de pessoas e suas organizações, que possuem uma visão integrada e coletiva, ainda que difusa, ao redor da consecução dos seus objetivos. A sua mobilização é harmonizada pelos seus atores sociais através da participação e mobilização, atuando em diferentes frentes de ação, distanciando cada vez mais do limitado papel de gerador de opinião pública. A força e o êxito da sociedade civil podem ser medidas através do seu grau de influência, adoção e projeção no Estado, nas instituições políticas e no mercado (Boisier *et al*, 1995). O movimento da sociedade civil ao redor do conhecimento e acumulação de poder, que deve existir somente na medida em que as pessoas *per si* participem do seu desenvolvimento cotidiano, tem uma grande capacidade de exercer

influência nos três pilares institucionais da sociedade ocidental: o Estado, a Igreja e o mercado (Boisier, 1997a).

A sociedade civil torna-se um amplo articulador entre o âmbito privado e o público pois detecta as preocupações, necessidades e manifestações nascidas dos interesses da vida em comum, porque contém relação com as pessoas e com as organizações atuantes, de forma contínua e inter-relacionada.

Um outro termo utilizado, sob o ponto de vista da sociedade civil e seus envolvidos no projeto de desenvolvimento, é a comunidade. A sua definição é muito variada, mas conceitua-se que a comunidade é qualquer grupo que compartilhe uma identidade comum ou "... *pode ser definida como um agrupamento de indivíduos alinhados em torno de um interesse comum*" (Baksdale, 1998, p.99). Este interesse nasceu da necessidade dos seres humanos dependerem um dos outros, que precede a história do homem moderno. Alguns autores insistem que a comunidade sempre está referida a um grupo social que se mobiliza parcialmente em termos de um espaço. Hoje, encontra-se cada vez mais materializada com as crescentes fragmentações e isolamentos, desde as guerras étnicas até as salas de 'bate papo' na internet. " *Estamos utilizando o instinto de comunidade para nos isolar e proteger-nos uns dos outros, em vez de criarmos uma cultura global de comunidades diversas e entrelaçadas*" (Wheatley e Kellner-Rogers, 1998, p.21). O protecionismo provocado por esta atitude de criar comunidades isoladas só encaminha para um final de isolacionismo, prejudicial na geração sinérgica no investimento de recursos humanos para alcançar um verdadeiro desenvolvimento, com crescimento, equidade e a inclusão da satisfação das necessidades humanas básicas (Schwartz & Deruyttere, 1996).

Normalmente, quando se discute o conceito de comunidade, sob o ponto de vista da promoção do desenvolvimento sustentável, esta se limita a pequenas populações de regiões em desenvolvimento que podem ser beneficiadas pelos projetos ou podem sofrer impactos negativos. Esses impactos podem ser

relacionados aos impactos sociais, culturais, econômicos, ecológicos, políticos, emocionais, nutricionais, de saúde e outros. Quando é analisada a comunidade, sua população local de interessados e impactados, aparecem três temas principais: território, destino compartilhado e organização social. O território traduz o sentimento de posse, de pertencer àquele local e ao grupo; o destino compartilhado é um sentimento de dispor das coisas em comum e de dividir os benefícios, sucessos e riscos que podem advir; a organização social refere-se às interações estruturadas de regras e normas, interagidas e compartilhadas mutuamente dentro de uma escala reconhecida de funções sociais. A organização social e o sentimento de grupo são os elementos menos críticos da comunidade, mas a questão de território é problemática. As comunidades ou as aldeias são unidades residenciais, aglomeradas num espaço geográfico e não, necessariamente, organizações constituídas em sociedade. Ou seja, pode haver um residente do grupo de pessoas do local, morando na comunidade, mas que não seja reconhecido como seu membro (Schawartz & Deruyttere, 1996).

Outro aspecto a ser discutido sobre a comunidade é relacionado à formação heterogênea de conteúdo. A comunidade, independente do seu tamanho, está dividida ou segmentada por aspectos relativos à formação de grupos pela idade, sexo e parentesco, como também por diferenças econômicas, políticas e sociais. Nas comunidades menores ou rurais, o acesso aos bens de produção e ao prestígio pode estar ao alcance de todos os homens — muito menos freqüente ao alcance da maioria das mulheres, sendo que invariavelmente, o controle dos bens e das decisões está dividido de forma desigual entre todos.

Nas comunidades urbanas, aqui entendidas como regiões suburbanas, periféricas ou carentes dentro de uma cidade, constituídas de unidades sóciopolíticas maiores, as divisões horizontais e verticais internas são muito mais complexas. Nelas são encontradas desigualdades econômicas muito grandes, sem mencionar as diferenças formais ou informais do poder político, do acesso ao sistema de corpo impingido por poderosos protetores ou contraventores e diferenças na estima social. A estas altercações socioeconômicas, se podem agregar diferenças no sentimento de

compartilhamento do grupo baseado na classe social, na etnia, na religião, no tempo em que vive no local e o nível de instrução.

As desigualdades socioeconômicas e de liderança, que podem dessas comunidades se desprender, não são inerentemente boas ou ruins para o projeto de desenvolvimento. É possível que as lideranças locais que tenham mais recursos, poder e o melhor nível de instrução possam mobilizar as energias dos seus co-residentes mais do que qualquer outra pessoa, e, se incluídos num grupo igualitário estruturado, podem assumir a direção das ações do grupo, por autoridade ou delegação.

Estas observações sobre a comunidade também podem ser feitas sobre as regras culturais em jogo. As denominadas definições populares de comunidade são infinitamente variadas e poderão confundir os especialistas externos que entram numa sociedade diferente com idéias preconcebidas acerca de como as pessoas do local definem sua comunidade e se esta definição é consistente com a preconizada pelos consultores.

Em meio de tanta diversidade cultural e de organização, observa-se que as organizações de pequenas comunidades funcionam nos seguintes casos: quando se organizam inicialmente para atingir uma meta sensível e concreta que pode ser exeqüível no curto prazo; quando se concentram numa só tarefa que não pode ser realizada sem a cooperação de várias pessoas, mas que não requer conhecimento especializado; quando os grupos são suficientemente reduzidos de modo que os membros podem exercer pressão entre si (Schawartz & Deruyttere, 1996).

Boisier *et al* (1995), propõe o conhecimento das organizações e grupos participantes da sociedade civil que atuam no desenvolvimento regional ou local, formados pelo conjunto de instituições, grupos e pessoas que, de forma interativa, alcançam, através do seu poder e capacidade de ação, a sua representatividade na prosperidade econômica e social.

Schawartz & Deruyttere (1996), afirmam que o sucesso de uma consulta à comunidade, para o efetivo jogo no papel de articulador ativo em todas as etapas do projeto de desenvolvimento, inicia-se numa boa análise dos envolvidos para identificar e entender os diferentes subgrupos dentro da população.

A discussão do desenvolvimento regional, sob o ponto de vista econômico, esta centralizado na necessidade da organização social ter:

> "... a competência e a competitividade nos mercados unificados a nível mundial. Desta idéia central, que é a força motriz da economia atual, obtém-se um corolário: não se pode ser competitivo com estruturas decisórias centralizadas, porque elas carecem da velocidade e flexibilidade que a dinâmica do comércio e a mudança tecnológica exigem" (Boisier *et al*, 1995, p.2).

A descentralização preconizada é entendida na concepção mais ampla, abrangendo as dimensões: funcional, política e territorial; de tal forma que deva ser devolvida às organizações, as quais constituem a sociedade civil, a autonomia para a prática das suas competências em parceria com o Estado. Novamente, aparecem os atores sociais interagindo no jogo do poder ao redor do projeto de desenvolvimento coletivo, com as pessoas na base do processo de formação dos grupos, comunidades, sociedade civil e o Estado. Boisier *et al* (1995, p.9), argumenta que o poder personalizado situa-se no plano político-administrativo — representado pelas autoridades e administradores e servidores públicos; no plano capitalista — proprietários e administradores do capital; e o plano civil — pessoas que dirigem e representam as diversas organizações que podem ser consideradas integrantes da sociedade civil.

> "A Igreja, no sentido genérico do termo, não aparece considerada no momento da tipologia anterior. Não obstante, não se pode deixar de reconhecer que na prática, a hierarquia eclesial deverá ser incluída no tecido social regional, não apenas porque define um plano adicional aos já assinalados, mas pelo fato de não discutirmos sua qualidade de agente do desenvolvimento, tal como

> claramente indicou Wolfe[5] (1981) no seu clássico trabalho sobre os agentes do desenvolvimento. Em rigor, a Igreja não é parte da sociedade civil, porque não são os cidadãos que por si mesmo — livres e voluntariamente — se organizam numa instituição chamada 'Igreja', esta emana uma ordem distinta" (Boisier *et al*, 1995, p.9).

No entanto, a Igreja encontra-se representada na tipologia dos planos do tecido social regional através das suas entidades ou organizações, dirigidas ou administradas por leigos, que podem ser consideradas como parte da sociedade civil.

No plano político-administrativo regional, as pessoas que circulam neste cenário público são fáceis de ser enumeradas, quando formalizado e transparente: governantes executivos (governador e prefeito), políticos do legislativo (senador, deputado federal, deputado estadual e vereador), judiciário (juiz, promotor, procurador e defensor) e demais autoridades administrativas de empresas públicas, fundações, empresas de economia mista e autarquias. No plano capitalista-empresarial, também não é difícil a sua identificação, se bem que ela seja um pouco mais complexa e menos transparente do que no plano anterior, as pessoas estão localizadas nas empresas, bancos, agências de desenvolvimento e em alguns grupos de manipulação informal do capital. O plano civil é complexo de identificar quando é exigida a sua participação no desenvolvimento regional ou local, face às suas peculiaridades de inter-relacionamentos, da pouca formalização, da multiplicidade das suas características sócio-culturais e econômicas, dentre outras.

Na preparação de projetos de desenvolvimento, em qualquer nível territorial, é essencial uma análise social para identificar todos os agentes de desenvolvimento presentes e envolvidos, suas necessidades e interesses, suas forças e fraquezas, seu poder e influência, especialmente dos grupos minoritários e carentes que são, tradicionalmente, excluídos da arena pública. Os envolvidos no projeto de desenvolvimento da comunidade podem ser definidos em grupos ou categorias de

---

[5] WOLFE, M. *Agentes del desarrollo*, Revista de la CEPAL # 31, Santiago do Chile, 1981, apud in Boisier *et al* (1995).

pessoas, que de forma direta e demonstrável, obtém ou perdem direitos ou recursos através das operações de desenvolvimento, incluindo as instituições governamentais, organizações não governamentais e agências financiadoras (Schawartz & Deruyttere, 1996).

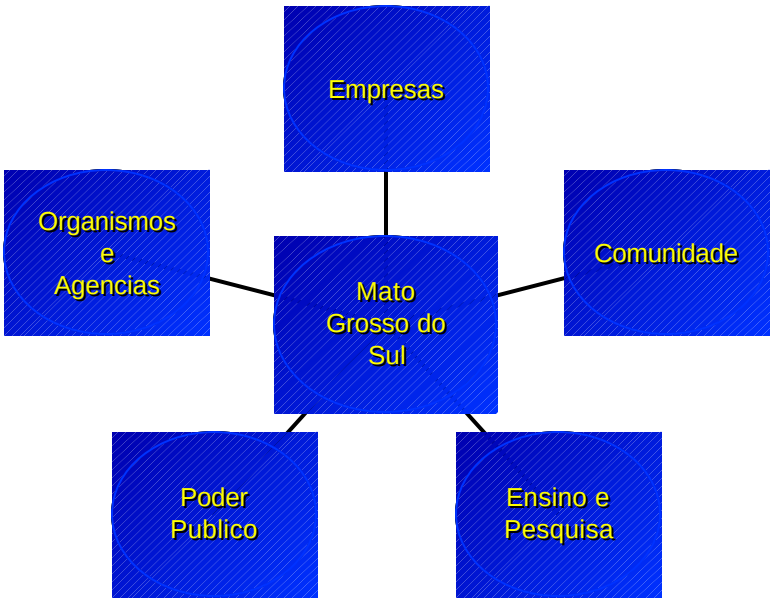
Uma forma de identificar os atores sociais é através da investigação sociocultural na região ou no local de atuação do projeto, antes de seu inicio. Esta análise pode ajudar a verificar se o conceito do projeto foi comunicado e entendido pelas pessoas por ele impactadas, diretamente e indiretamente, no momento da sua concepção. Determinar, com maior certeza, quem pode vir a ser afetado ou interferir, verificando se as pessoas afetadas ou interferentes puderam expressar suas inquietudes e se estas foram levadas em conta. É importante identificar o canal de comunicação bidirecional mais apropriado para o diálogo com os mais distintos interessados e atores sociais. Para tal, utiliza-se de ferramentas e métodos das ciências sociais, rápidos e confiáveis, para perceber as prioridades e anseios da sociedade civil e seus atores sociais, como por exemplo a metodologia de grupos de enfoque, que facilita a identificação da expressão das mulheres, adolescentes, minorias e pessoas de diferentes níveis sociais que poderiam ser excluídas dos fóruns públicos.

O IADB (2000), indica que os principais grupos de envolvidos por um projeto podem ser:

- As organizações representativas ou intermediárias da comunidade;
- As organizações não governamentais internacionais, nacionais ou locais;
- Os grupos sociais tradicionais que podem mobilizar e contribuir com recursos necessários ao projeto e servir de canal bidirecional de comunicação;
- Os grupos sociais informais ou as coalizões temporárias que podem surgir como resultado da proposta de intervenção do projeto;
- Os outros grupos da sociedade civil;
- Os conselhos, associações, clubes e demais representações profissionais;
- As entidades religiosas;

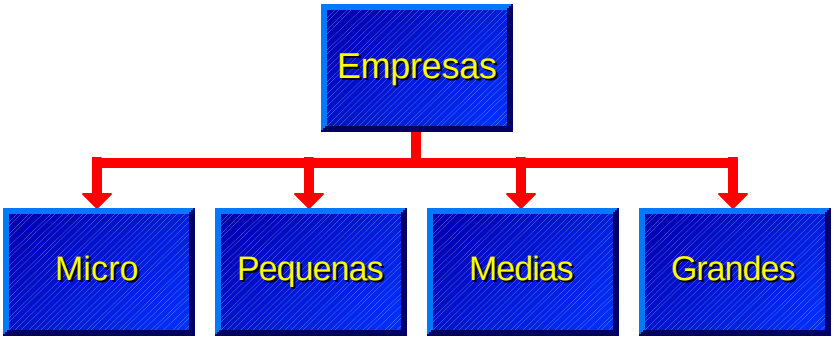
- O Governo federal, estadual e municipal;
- As agências de desenvolvimento e organismos financiadores de projetos.

Assim, independente de uma verificação sociocultural mais detalhada dos atores sociais da sociedade civil sul-mato-grossense, considerando os objetivos da pesquisa, optou-se por uma segmentação adaptada de Boisier *et al* (1995) e da IADB (2000), representados nas figuras a seguir.



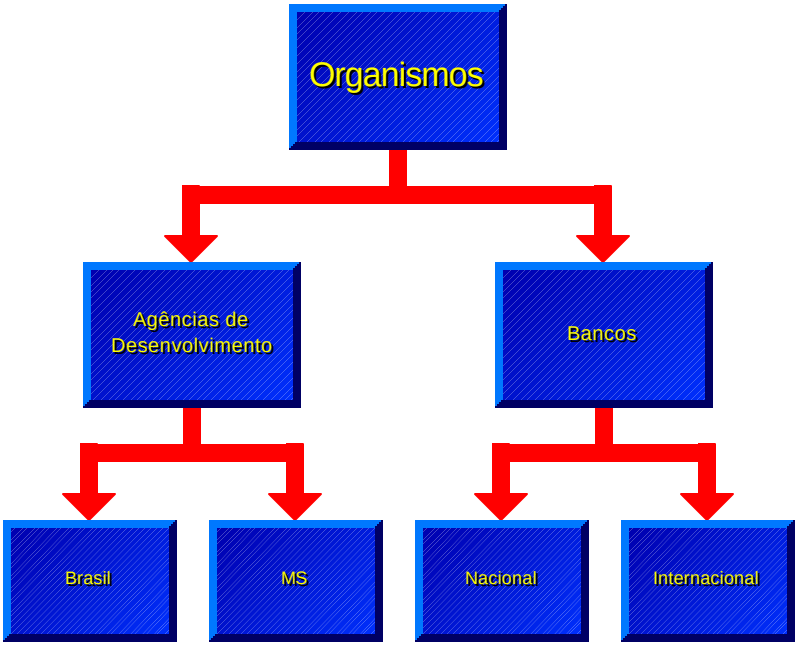
Fonte: Elaborado pelo autor.

Figura 6 Macro Representação dos Segmentos da Sociedade Civil do MS



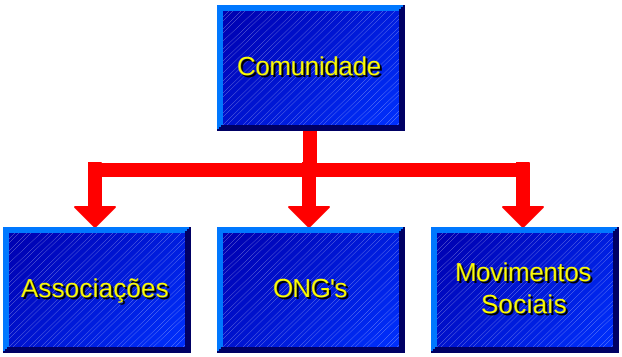
Fonte: Elaborado pelo autor.

Figura 7 Representação do Segmento Empresarial



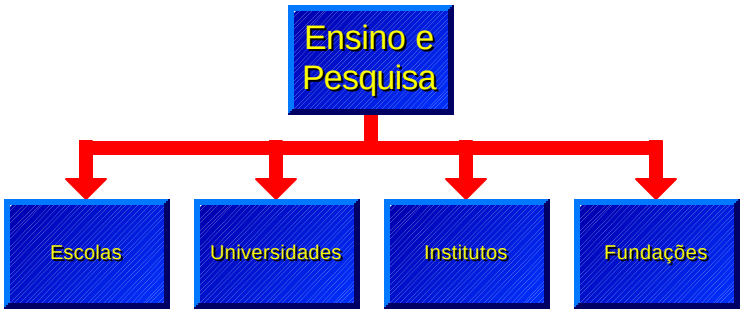
Fonte: Elaborado pelo autor.

Figura 8 Representação do Segmento Organismo e Agência



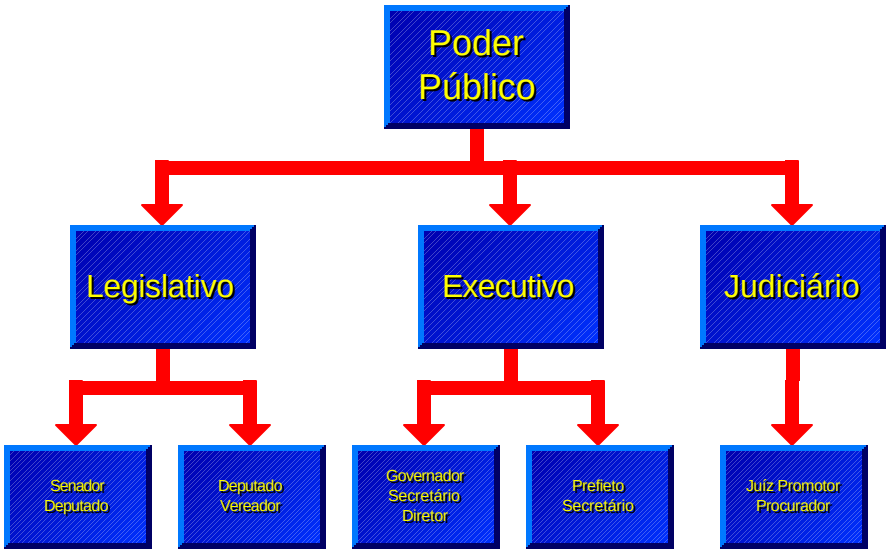
Fonte: Elaborado pelo autor.

Figura 9 Representação do Segmento Comunidade



Fonte: Elaborado pelo autor.

Figura 10 Representação do Segmento da Educação e Pesquisa



Fonte: Elaborado pelo autor.

Figura 11 Representação do Segmento do Poder Público

2.6 Participação da Sociedade: Inclusão, Equidade e Transparência

Nos últimos anos, observou-se um aumento no número de projetos de desenvolvimento mostrando que a participação é um dos fatores críticos do sucesso. Esta sendo associados a isso o aumento da mobilização dos *stakeholders*, articuladores das políticas e dos projetos de desenvolvimento; a maior eficiência, entendimento e coesão social; o acréscimo dos serviços com custo efetivo; maior

transparência e responsabilidade; aumento do *empowerment*[6] dos pobres e excluídos; e o fortalecimento da capacidade das pessoas para aprender e agir (Narayan, 1993; World Bank 1994; Pretty 1995).

Haddad (1980), preconiza que a perspectiva, no sentido do equacionamento dos problemas brasileiros da década de 1980, passava por uma vertente financeira e não pela capacidade da produção de bens e serviços e a geração de novas oportunidades de emprego. Outra vertente estava na mobilização das comunidades, indicando que o Governo deveria afastar-se da tradição burocrática e autoritária de resolver os problemas, propiciando uma maior distribuição do poder entre o Estado e a sociedade civil, "*aumentando o grau de participação das comunidades, dos vários grupos sociais, dos diferentes níveis de Governo, a fim de que possa haver maior mobilização de recursos para soluções alternativas que são melhor conhecidas, em geral, pelos próprios grupos afetados*" (Haddad, 1980, p.14).

Como resultado, os termos 'participação das pessoas' e 'participação popular' são, agora, parte da linguagem da maioria das agências de desenvolvimento e do governo institucional, incluindo organizações não governamentais, departamentos governamentais, agentes financeiros e bancos. É como uma moda em que a maioria das pessoas diz que participação é parte do seu trabalho ou da sua exigência. Isto tem criado muitos paradoxos. O termo participação tem sido usado para justificar a extensão do controle do Estado, como também para construir a capacidade local e a condução da tomada de decisão de agências de desenvolvimento e, do mesmo modo, está sendo usada para coletar dados e informações para análises interativas (Bandeira, 1999).

---

[6] *Empowerment* significa delegar responsabilidades pelos resultados e não pelas funções. Uma pessoa ou equipe precisa ser livre para descobrir a melhor forma de alcançar resultados (Martin, 1996, p.34).

O Banco Mundial (World Bank, 1996), discrimina diferentes tipos de participação. Define que a participação é um processo por meio do qual os *stakeholders* afetados por iniciativas de desenvolvimento podem influenciar a tomada de decisões e alocação dos recursos relacionados com essas iniciativas (IADB, 2000). Bandeira (1999), conceitua que na definição da participação, na forma adotada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, o termo 'influenciar' é um elemento que causa dificuldades na interpretação e no sentido em que é empregado para o detalhamento das diferentes amplitudes que possam ser atribuídas aos níveis de participação dos envolvidos. Desta forma, muitas atividades de instituições direcionadas ao desenvolvimento regional empregam diferentes conceitos de níveis de participação. Assim, muitas das atividades do Banco Mundial em que se empregou o termo participação, não estiveram em conformidade com a definição preconizada, porque foi dada, às pessoas envolvidas, pouca ou nenhuma influência, de maneira que elas foram envolvidas como simples receptores passivos, informantes ou trabalhadores braçais, num esforço de desenvolvimento (World Bank, 1994).

Bandeira (1999), argumenta, no seu estudo, que não existe uma metodologia para o estabelecimento dos níveis de participação, de forma a se obter um consenso conceitual, metodológico e organizacional.

> "O primeiro ponto em que se percebe essa falta de consenso refere-se ao *nível de participação*, que é definido tendo em vista o grau de influência atribuído à comunidade na tomada de decisões e na operacionalização das iniciativas. É necessário avaliar mais detidamente as características dos diferentes níveis de participação, para identificar as implicações da sua adoção nas várias situações concretas que são relevantes na escala regional" (Bandeira, 1999, p.63).

As Nações Unidas descrevem a intensidade da participação da comunidade, ordenada de forma crescente, segundo o grau de influência da comunidade em relação à entidade promotora do processo participativo, que se inicia no nível da manipulação, chegando até o nível em que os participantes ou atores da sociedade tornam-se parceiros na iniciativa do desenvolvimento e assumem a responsabilidade

pela sua gestão (UNDP, 2000). A manipulação, o primeiro nível, não constitui participação — "*seu objetivo é apenas moldar ou alterar a opinião da comunidade em relação às iniciativas cuja implementação e características já foram definidas*" (Bandeira, 1999, p.65).

Quadro 3 Níveis de Intensidade da Participação da Comunidade

Níveis de Participação	Conceito
Manipulação	Aplica-se nas situações de 'não-participação' nas quais a participação é conseguida como uma oportunidade para a doutrinação.
Informação	Quando os participantes são informados dos seus direitos, responsabilidades e opções. É o primeiro e mais importante passo para a verdadeira participação. A desvantagem é que a ênfase é dada à comunicação unidirecional, sem meios para o feedback ou poder de negociação.
Consulta	Entende-se como um nível de comunicação bidirecional, em que os participantes têm a oportunidade para expressar as suas sugestões e interesses, mas não têm a certeza de que estas serão utilizadas. Pode-se denominar que, neste nível, os envolvidos estão 'participando da participação'. Notadamente, são procedimentos aplicados pela entidade promotora em encontros de consultas com agendas pré-estabelecidas, audiências públicas e pesquisas de opinião.
Tomada de decisão	Os participantes interagem para a obtenção do entendimento mútuo e alcançar posições negociadas aceitáveis e toleráveis por todo o grupo. É a busca do consenso de todos os envolvidos. Uma desvantagem comum deste nível de participação é decorrente do fato de que indivíduos ou grupos mais vulneráveis permaneçam em silêncio ou adotem a concordância passiva.
Deliberação	Se os consensos são implementados nas decisões coletivas, sinaliza o início da divisão de responsabilidades sobre os possíveis resultados. Neste estágio as negociações refletem os diferentes graus de influência exercidos por indivíduos ou grupos.
Compartilhamento de risco	Este nível é construído no precedente, mas avança nos aspectos de decisão para incorporar os efeitos dos seus resultados, um conjunto de conseqüências benéficas, danosas e naturais. No fluxo dos processos sempre existem os elementos de risco, que fazem que, mesmo as melhores das intenções, possam conduzir a resultados indesejados. A possibilidade de cobrança das responsabilidades torna-se indispensável à sua definição e alocação, especialmente se as partes mais influentes forem as que assumem menores riscos.
Parceria	Neste nível, exige-se o relacionamento entre iguais, que trabalham numa meta comum. O termo igual não é aplicado aqui em termos de forma, estrutura ou funções, mas no aspecto do equilíbrio, do respeito entre as partes. Como a parceria é construída com base nos níveis anteriores, implica em assumir responsabilidade mútua e risco compartilhado.
Autogestão	É o auge do processo de participação, em que as partes interessadas interagem em processos de aprendizagem que otimiza o bem-estar de todos os envolvidos.

Fonte: UNDP (2000).

Pretty (1995), destaca que nos projetos convencionais de desenvolvimento rural , a participação tem centrado normalmente no encorajamento das pessoas envolvidas

com estes projetos em dispor da sua mão de obra em benefício de alimento, dinheiro ou outros materiais. Não obstante, esses incentivos materiais distorcem as percepções, criam dependência e dão a impressão que as pessoas locais são sustentadas por incentivos vindos de fora. Esse paternalismo debilita as metas de sustentabilidade e produzem impactos que raramente persistem após o término do projeto. Como é empregado pouco esforço para construir habilidades locais, interesses e capacidades, as pessoas não têm a disposição em manter as estruturas ou práticas assim que os recursos terminarem de ser aplicados. Desta forma, Pretty (1995), apresenta sete tipos de participação que os agentes de desenvolvimento interpretam e utilizam. Estes tipos de participação variam da participação manipulada e passiva, nas quais as pessoas são informadas do que está acontecendo e atuam sob determinadas regras, até a automobilização, na qual as pessoas tomam grandes iniciativas independentes das instituições externas. Essa tipologia sugere que o termo participação pode não ser aceito sem uma interpretação clara.

Pretty (1995), argumenta que o problema com a participação, quando utilizados os tipos de 1 a 4 (quadro 4), é que, qualquer esforço realizado para o desenvolvimento, não tem efeito final positivo nas pessoas envolvidas. Assim sendo, um grande cuidado deve ser tomado sobre o uso e a interpretação do termo participação. Importante é que as instituições e as pessoas envolvidas definam qual será o tipo da participação escolhida com o objetivo final de atender sua interatividade.

Narayan (1993), define a utilização da participação das pessoas envolvidas na evolução de um projeto como um processo colaborativo na solução de problemas através da geração e uso do conhecimento. É um processo que conduz a ações corretivas pelo envolvimento de todos os níveis de usuários no compartilhamento da tomada de decisão.

Quadro 4 Tipologia da Participação das Pessoas nos Projetos de Desenvolvimento

Tipologia	Característica de cada tipo
1 - Participação manipulada	A participação é uma pretensão simples, com a representatividade das pessoas em conselhos oficiais, as quais não são eleitas e não têm poder.

2 - Participação passiva	As pessoas participam ficando sabendo o que foi decidido ou o que está acontecendo. O envolvimento é unilateral através do anúncio por parte de um gerente ou administrador do projeto, sem ouvir qualquer resposta das pessoas. O compartilhamento da informação pertence somente aos profissionais externos.
3 - Participação pela consulta	As pessoas participam sendo consultadas ou respondendo questionários sobre um determinado assunto. Agentes externos definem os problemas e os processos de obtenção de informações, e controlam as análises. Como processo consultivo, não concede nenhum compartilhamento na tomada de decisão e os profissionais não têm nenhuma obrigação de levar em conta os pareceres do conselho das pessoas.
4 - Participação com incentivos materiais	As pessoas participam contribuindo com recursos — trabalho, no retorno por comida, dinheiro ou outros incentivos materiais. Os fazendeiros podem dispor de campos (áreas) e do trabalho, mas não estão envolvidos nem na experimentação nem no processo de aprendizagem. É muito comum ver esta chamada participação, ainda que as pessoas não tomem nenhuma parte na continuidade das tecnologias ou práticas quando os incentivos terminam.
5 - Participação funcional	Participação vista pelas agências externas como meio de alcançar as metas do projeto especialmente na redução dos custos. As pessoas podem participar formando grupos para reunir objetivos predeterminados relativos ao projeto. Tal envolvimento pode ser interativo e envolver o compartilhamento da tomada de decisão, mas tende a crescer somente depois que a maioria das decisões já foram tomadas pelos agentes externos. O pior é que as pessoas do local podem ser agregadas somente para servir às metas externas.
6 - Participação interativa	As pessoas participam na análise conjunta, desenvolvendo planos de ação e formando ou fortalecendo as instituições locais. A participação é vista como um direito, não como um simples meio para alcançar as metas do projeto. O processo envolve metodologias interdisciplinares que buscam perspectivas múltiplas e fazem uso de processos estruturados e sistemáticos de aprendizado. Como o grupo controla as decisões locais e determinam como os recursos disponíveis são utilizados, tem uma parte na manutenção das estruturas ou práticas.
7 - Automobilização	As pessoas participam tomando iniciativa, independentemente de instituições externas para mudar os sistemas. Desenvolvem contatos com as instituições externas por recursos e recomendações técnicas de que precisem, mas mantém controle sobre como os recursos são utilizados. A automobilização pode expandir se os governos e organizações não governamentais proporcionarem uma estrutura capacitada de apoio. Tal auto-iniciativa de mobilização pode ou não mudar uma disputa na distribuição atual da riqueza e do poder.

Fonte: Pretty (1995)

As pessoas tornam-se ativamente envolvidas no desenvolvimento do esquema da definição do projeto, coletando e avaliando dados, como também no planejamento das atividades seguintes. Como resultado, as ações corretivas podem ser tomadas diretamente e prontamente, com o processo de autoavaliação contribuindo para a construção da capacidade das pessoas para a tomada de decisão e para o desenvolvimento centrado nas necessidades da comunidade — o processo de participação é crucial quando as metas gerais dos esforços do desenvolvimento

incluem as pessoas e a sua comunidade. Mesmo assim, Narayan (1993), afirma que o processo de participação não impede o envolvimento de especialistas externos à comunidade ou a contratação de outras pessoas para a coleta de dados e estudos pertinentes. Reforça que estes especialistas devem atuar em parceria com a comunidade ou com os agentes do programa de desenvolvimento e não como supremos conhecedores dos problemas locais, decidindo, isoladamente, como conduzir o plano ou projeto.

Narayan (1993), reforça que o método de participação das pessoas na avaliação de um projeto público deve ser adotado observando-se alguns critérios como: a) manter o método de participação simples; b) fazer um grande esforço para a inclusão da mulher; c) envolver as pessoas afetadas na análise dos dados; d) não sacrificar a efetividade pela precisão; e) obter somente as informações necessárias para o projeto.

Kliksberg (1999), contribui com uma reflexão imprescindível para a definição da participação comunitária em benefício dos amplos setores desfavorecidos, no desenvolvimento local. Ressalta o papel da participação dentro de um movimento amplo, identificando algumas das principais resistências à participação, sugerindo algumas estratégias para enfrentá-las. Apresenta a participação dentro do novo cenário do desenvolvimento econômico, referenciando os principais agentes de desenvolvimento: Banco Mundial, ONU, BID, OCDE, PNUD, como os principais articuladores da adoção da participação como estratégia de ação em seus projetos. Estes agentes de desenvolvimento fortalecem as iniciativas daqueles que tomam o empréstimo que incorporam processos participativos, considerando a comunidade como o centro do diálogo na definição das estratégias e como principal fator para fortalecer a cooperação para o desenvolvimento.

Quadro 5 Características do Processo de Participação

1	**Colaboração**	A colaboração melhora a qualidade da produção e interpretação das averiguações. O processo de construção da capacidade local através da colaboração é muito mais importante que os métodos utilizados apenas para a produção.
2	**Orientação à solução do problema**	O processo de participação é orientado para o desenvolvimento do entendimento de um problema ou situação que possa conduzir à ações rápidas e à resoluções.
3	**Geração do conhecimento**	A participação ajuda a geração do conhecimento entre as pessoas locais. Quando os usuários do plano ou projeto são envolvidos ativamente no processo de coleta de dados e do seu acompanhamento, as informações podem ser convertidas em conhecimento e levar à ações de auto-sustentabilidade.
4	**Permissão para a criatividade**	Os métodos de participação são criativos e alegres e a aprendizagem, nesse ambiente, constrói a auto-estima e confiança, essenciais para a iniciação de ações.Tarefas tais, como mapeamento, desenhos e escolha de fotografias, liberam de tal modo energia e entusiasmo que as mudanças normalmente fazem o processo ser deles e é dada a importância para mantê-lo em ação.
5	**Utilização de métodos múltiplos**	A validação e a segurança são alcançadas através de métodos múltiplos e pela inclusão das pessoas e demais stakeholders na obtenção do consenso. Como todos aqueles que são afetados pelo projeto estão incluídos na tomada de decisão, com o consenso dirigindo o processo, a busca de grandes quantidades de dados e informações sobre o projeto não é necessária. Desde que os membros da comunidade tenham muitas demandas no seu tempo, são preferidos métodos simples de contorno, de coleta de dados e análise.
6	**Envolvendo especialistas como facilitadores**	A função dos especialistas externos, se necessário, é a de facilitar o compartilhamento da tomada de decisão durante o processo de avaliação participatória do projeto, incluindo a identificação do propósito da avaliação e seleção dos métodos de coleta de dados e informações e da análise, implementação de campo e disseminação e ação sobre os itens encontrados.

Fonte: Narayan (1993)

> "A participação sempre teve na América Latina uma legitimidade de caráter moral. A partir de amplos setores foi com freqüência proposta como um direito básico de todo ser humano, com apoio nas cosmovisões religiosas e éticas predominantes na região [...] a participação tem uma legitimidade macroeconômica e gerencial. É percebida como uma alternativa com claras vantagens competitivas para a produzir resultados em relação às vias tradicionalmente utilizadas nas políticas públicas" (Kliksberg,1999, p.9).

Sob este enfoque, a participação passa a ser um instrumento importante e muito mais efetivo no equacionamento dos problemas sociais que envolvem e atormentam a boa parte da população, caracterizando a participação, não como uma imposição do agente de desenvolvimento, mas como oportunidade para a comunidade. Mostra que a participação é encontrada, na prática, muito distante do discurso. No discurso, observa-se uma grande vontade e um grande consenso de levá-la adiante. Mas, na prática, não é acompanhada por processos sérios e sistemáticos de implementação, o que conduz a um bloqueio considerável ao avanço da

participação. Assim, a sua a legitimidade deve ser refletida como um instrumento para ajudar a comunidade tornar realidade a suas necessidades e anseios em benefícios dos amplos setores desfavorecidos da região.

Kliksberg (1999), apresenta seis teses da participação comunitária como elementos para uma discussão e estimulação da análise coletiva. Sua primeira tese de que "*a participação dá resultado muito superiores, no campo social, a outros modelos organizacionais de perfil tradicional, os burocráticos e os paternalistas*" (Kliksberg, 1999, p.10) e sustenta esta tese através da análise de projetos participativos de âmbito se mundial, indicando que a participação não se deve limitar apenas a algumas etapas do projeto mas sim, desde a sua concepção, a administração e operação final. Ressalta, também, que a participação comunitária eleva a efetividade do projeto e contribui para a melhoria da equidade, obtida da plena iniciativa de indivíduos e de grupos na proporção da distribuição relativamente e igualitária da renda e do acesso aos serviços e meios comuns, além de obter resultados da elevação da auto-estima individual e coletiva. Essa participação também prepara a comunidade para ter base organizacional para o planejamento e avaliação, para a distribuição de responsabilidades, para a tomada de decisões por consenso, para a distribuição de informações, para a disciplina e vigilância, a descentralização e a integração do trabalho — elementos importantes para formação do capital humano social, e a potencialização do capital financeiro e da nova forma de gestão inovadora. Como referência, cita o orçamento municipal participativo de Porto Alegre, processo pelo qual os recursos e investimentos municipais são decididos por todos os cidadãos, de maneira participativa. Adiciona-se a essas informações a preocupação de se ter uma ação da participação de forma real, não simulada e que haja respeito por outros aspectos como a história, a cultura e idiossincrasias da população.

Na segunda tese, defende que a participação tem suas vantagens comparativas. A participação deve considerar a evolução do projeto de maneira que utilize a otimização dos recursos de forma eficiente e que contribua para melhorar a equidade e a geração da sustentabilidade, elementos importantes na formação das

capacidades da comunidade. Um projeto, normalmente, possui etapas usuais de elaboração, gestão, monitoramento e avaliação, que devem ter uma estreita coerência entre as metas de eficiência, equidade e sustentabilidade e o estilo organizacional empregado. "*Na elaboração do programa social, a comunidade pode ser a fonte mais precisa de detecção de necessidades irrelevantes e do estabelecimento das prioridades entre as mesmas*" (Kliksberg, 1999, p.18). O conceito é que a comunidade tem o conhecimento de seus déficits e das suas urgências. É possível a geração de idéias inovadoras, o aproveitamento do resgate das tradições e do saber acumulado pela comunidade, os quais são contribuições valiosas para assegurar uma base gerencial adaptadora, cuja grande valia é a de obter que o momento da elaboração e o da ação estarem o mais próximo possível — o autor garante que a participação comunitária exercita um impacto profundo em matéria da sustentabilidade e da equidade. A sustentabilidade é criada através do sentimento de posse do projeto quando a participação efetiva é alcançada. O envolvimento das pessoas da comunidade, na discussão das suas necessidades e das formas de execução facilita o entendimento do conjunto da equidade local. As pessoas envolvidas disponibilizam suas energias e seus esforços para que o projeto avance, criando uma consciência de proteção às suas concretizações. Isso dará condições para que a comunidade passe por um processo de aprendizagem, exercite o planejamento e aumente a sua capacidade de gestão.

A terceira tese discute a participação como um processo moderno no gerenciamento das organizações — as organizações buscam melhorar a sua eficiência, associando a qualidade gerencial e estrutural, objetivando resultados bem-sucedidos. Mintzberg (1990), descreveu a transição paradigmática da passagem da administração à gerência, identificando que o êxito está associado a fatores como a capacidade para a análise sistemática do contexto atual e suas tendências, com a detecção dos problemas estratégicos, com a efetiva comunicação, com a horizontalização da estrutura organizacional, a participação das pessoas, o fortalecimento das competências centrais empresariais, construção e a ampliação das redes de contato. Desta forma, as pessoas não podem ser excluídas do novo

processo de modernização organizacional, pois o novo desenho exige nova estruturação, novos estilos gerenciais e novas capacidades e habilidades das pessoas nas organizações. A nova organização passa a ter necessidade de ser inteligente para entender os sinais da realidade e aprender com eles. A grande importância para as organizações inteligentes é aprender, adaptar e inovar, criando um vínculo comum, dando coerência e inspiração às atividades. "*As organizações só aprendem através de indivíduos que aprendem. O aprendizado do individual não garante o aprendizado organizacional, mas sem ele não há como ocorrer o aprendizado organizacional*" (Senge, 1994, p.135). Neste clima de confiança e de criação, as organizações necessitam da participação das pessoas para que sejam inovadoras, no atual mercado competitivo, não só individualmente, mas em equipe, muitas vezes multifuncional, modificando a estrutura organizacional da forma tradicional para moderna, com poder e liberando o talento. "*A participação claramente contribui para isso. Como se observa, tanto no campo gerencial empresarial quanto no público, as indicações em direção à participação têm força crescente. Participação é hoje uma estratégia mestra da gerência de excelência*" (Kliksberg, 1999, p.25).

A quarta tese é dedicada ao enfrentamento de resistências de interesses quanto aos avanços da participação comunitária, já que esta é um processo que, definitivamente, necessita de profundas mudanças sociais, uma vez que geram resistências ao afetar interesses estabelecidos, provocando entraves ao seu avanço. A primeira resistência aos projetos que disponibilizam da participação comunitária é a de que terá um custo muito alto e o processo participativo demandará uma grande quantidade de tempo na sua aplicação. Assim, a intervenção dos atores comunitários é tida como um gerador de custo e do alargamento dos prazos. Coerente com esse raciocínio, também existe uma resistência a partir de categorias de análise puramente econômica, importando a relação do custo/benefício, considerando que os atores comunitários perseguiriam a maximização dos seus interesses pessoais. Ou seja, para se conseguir que as pessoas produzam, haveria necessidade, tão somente, de incentivos materiais. Mas como visto anteriormente, o processo participativo vai muito mais além do que a posse mensurável economicamente, não sendo levada em conta a

elevação da auto-estima e da confiança da comunidade. "*As motivações que esta visão chama de responsabilidade coletiva, visão compartilhada e valores de solidariedade nada têm a ver com incentivos economicistas*" (Kliksberg, 1999, p.27). Na complementação desta defesa, Amartya Sen diz: "... *vale a pena comentar - correndo o risco de apontar o óbvio - que negar que as pessoas sempre se comportem de modo exclusivamente auto-interessado não equivale a afirmar que elas sempre agem com o altruísmo*" (Sen, 1999, p.35). No entanto, o auto-interesse exerce um papel importante nas escolhas, porém é enganosa a consideração da dicotomia entre o egoísmo e o utilitarismo, provocados em grupos de interesses de indivíduos, tais como classes, comunidades ou grupos ocupacionais, cujos interesses são, em parte, convergentes, em parte conflitantes. Mas, as ações baseadas na lealdade ao grupo podem implicar em sacrifício de interesses puramente pessoais, que por outro lado, podem facilitar, em outros aspectos, uma maior realização do auto-interesse.

Outro ponto de resistência é a predominância de uma cultura organizacional formal, composta de ordem, hierarquia, mando, procedimentos formalizados e regulados, os quais são as chaves da eficiência. Nesse de tipo de organização, o valor-fim é a rotina acima de tudo, sendo intolerável a participação. A subestima dos mais pobres é uma consideração de resistência à participação, pois acredita-se que estes sejam incapazes de se integrar aos processos participativos do projeto, principalmente no que diz respeito à gestão, controle e avaliação. Também é considerada precária a sua participação, devido à sua debilidade educativa e cultural. No entanto, as comunidades mais pobres podem carecer de recursos econômicos, mas possuem um capital social, com posse de elementos constituídos de valores partilhados, cultura, tradições, saber acumulado, redes de solidariedade e expectativas de comportamento recíproco.

Nesta mesma linha, como uma outra forma de resistência à participação, é a tendência de manipulação da comunidade, observando-se que o clientelismo é uma das formas favoritas, oferecendo, inclusive, apoio temporário através de promessas ou

mesmo pela desestabilização sistemática dos líderes autênticos da comunidade. Também, a questão do poder, em que alguns têm de abrir mão do controle sobre os detalhes de implementação, gera grandes obstáculos para a prática da participação comunitária. O que traduz o sucesso da participação é o compartilhamento do poder e a retirada de obstáculos no caminho da mobilização.

Kliksberg (1998), discute a revalorização do capital humano e do capital social, conceituando o capital humano à qualidade dos recursos humanos e o capital social aos elementos qualitativos — valores partilhados, cultura, capacidades para agir em sinergia e produzir redes e acordos voltados para o interior da sociedade civil. Formar o capital humano implica investir, sistematicamente e continuamente, em áreas como educação, saúde e nutrição, entre outras, considerando, como essência do desenvolvimento, os investimentos na educação, ocasionando mudanças radicais nas estruturas de produção, privilegiadas pelo conhecimento como fonte de vantagens competitivas, relativas e sustentáveis de longo prazo (World Bank, 1999).

O capital social, com seus princípios qualitativos, pode ter retorno muito elevado para o avanço econômico e bem-estar geral, no momento em que estabelece a confiança, as normas e os sistemas para aumentar a valorização de um bem público, beneficiando a eficiência da sociedade civil. Bandeira (1999), argumenta que o capital contribui para a solução de problemas de interesses comuns, através das relações interpessoais e dos sentimentos de confiança mútua que existe, normalmente, nas comunidades.

Fountain (1997), diz que a noção de capital social estende o conhecimento ao entendimento de cooperação e colaboração, através de dois caminhos significativos: primeiro, articulando a cooperação ao conceito econômico de ‘capital’, sinalizando o potencial de crescimento ou investimento da habilidade de um grupo trabalhar em equipe; segundo, a idéia identifica a estrutura criada como esforço colaborativo, como capital. O capital social, ao lado do capital físico e do capital humano — ferramentas e treinamentos que aumentam a produtividade individual (Fountain, 1997) — podem

explicar as diferenças existentes entre países e regiões, quanto à prosperidade econômica (Bandeira, 1999).

A quinta tese de Kliksberg (1998), é a de que a participação requer políticas e estratégicas orgânicas ativas para fazê-la avançar. Observa-se que processos históricos que avançam têm progressos transcendentais no campo da democratização, criando condições objetivas de participação. Mesmo com as resistências e obstáculos referenciados anteriormente, o cidadão, mais informado e participante dos assuntos públicos desenvolve processos de fortalecimento da sociedade civil, com o positivo e crescente aumento de organizações de base, melhorando a capacidade de ação. Esta mudança cria novas atitudes e percepções democráticas de participação comunitária. Como conseqüência, as políticas públicas devem ser renovadas para poder conceber o maior estreitamento na articulação do econômico e do social, buscando um trabalho conjunto entre os mais variados setores para impulsionar a participação, com o comprometimento e a busca da obtenção de recursos.

A sexta tese explana que o ser humano tem, por natureza, a participação. Mostra que a maior parte da população utiliza a participação para o processo de fortalecimento da democratização, ou mesmo para o enfrentamento de graves problemas sociais. É da natureza do homem envolver-se em grupo para o desenvolvimento de sua atividade produtiva e do seu aperfeiçoamento. A participação é um elemento primordial para a elevação da dignidade humana, abrindo possibilidades para o seu desenvolvimento e a sua realização.

A participação tem que ser sensível às normas sociais e culturais do local de aplicação e respeitar o dinamismo sócio-cultural dos envolvidos, lembrando que ela é mais que um direito civil ou um exercício do pluralismo político, apesar de contribuir com ambos. Deve poder construir precedentes institucionais e culturais para aumentar as chances de alcançar os interesses de sucesso dos beneficiários. Deve-se ainda, levar em conta que a participação requer flexibilidade, criatividade e responsabilidade

com as necessidades dos diversos atores da sociedade civil e que o envolvimento destes deve ser interativo e percorrer todo ciclo do projeto (IADB, 2000). O processo de participação pode ser entendido e aplicado nos mais diversos tipos de projetos de desenvolvimento regional ou local, independente do seu tamanho, e da finalidade de utilização exclusiva apenas em projetos de cunho social ou da redução da pobreza.

Quadro 6 Teses Sobre a Legitimidade da Participação Comunitária

Tese	Afirmação
Dá resultado	Dá resultado muito superior, no campo social, em detrimento de outros modelos organizacionais de perfil tradicional, como os burocráticos e os paternalistas.
Tem vantagens comparativas	Potencializa os grupos desfavorecidos, faz crescer a confiança em suas próprias capacidades e contribui para sua articulação. Reflete, significativamente, na eficiência, na equidade e gera sustentabilidade.
Um núcleo central de gerência moderna	A gestão moderna deve ser fortemente adaptadora e ter capacidade de inovar. A sua análise sistemática deve conduzir a aprender e a compartilhar a visão organizacional. Organizações abertas à participação demonstram ter maior capacidade de atração de pessoal qualificado e capaz. Tanto no setor público como no empresarial, as indicações da gestão em direção à participação têm força crescente.
Enfrenta fortes resistências e interesses	A participação comunitária é um processo que implica em profundas mudanças sociais. Gera resistências quanto ao seu custo e tempo de aplicação, à relação econômica de custo/benefício, aos paradigmas da cultura organizacional formal e autoritária, à subestima dos pobres, à tendência à manipulação da comunidade, à perda do poder de controle e à implementação de projetos.
Requerem-se políticas e estratégias orgânicas e ativas	A participação comunitária tem que enfrentar obstáculos e resistências, mas os pregressos transcendentais criam um quadro objetivo de condução de participação. A articulação das novas políticas públicas, estreitando o econômico e o social, requerem a prática de políticas e estratégias apropriadas.
Encontra-se na natureza do ser humano	O ser humano encontra no envolvimento dos homens a própria natureza da participação para atender suas necessidades de desenvolvimento produtivo e de aperfeiçoamento.

Fonte: Kliksberg (1999)

A facilidade para conduzir a aplicação da participação da sociedade civil e a articulação dos atores sociais, em projetos de desenvolvimento, de forma efetiva, não-simbólica e com eficácia real, depende: da vontade dos envolvidos em participar; da demonstração de que os projetos gerem benefícios sociais para os grupos e indivíduos; da abrangência em que o projeto atua, sendo comum aos envolvidos e os seus benefícios possam ser divididos entre todos; das metas e dos objetivos globais dos envolvidos serem maior do que as metas e objetivos individuais; de, pelo menos, um envolvido ter experiência na participação, ou o organismo de desenvolvimento

estar comprometido com o processo participativo; e da tecnologia do projeto ser compatível com o ambiente local e poder alavancar um precedente no desenvolvimento das pessoas (IABD, 2000).

Por outro lado, a participação pode apresentar uma série de impedimentos para a sua aplicação no desenvolvimento econômico e social, quando se observam: a existência do medo de perder o controle ou perder o poder institucional; a falta de experiência das instituições na aplicação das regras de participação; a ausência da democracia institucional ou centralização do poder de órgãos governamentais; os procedimentos burocráticos centralizadores e inflexíveis, por parte do governo ou de financiadores; as questões de resistência e de soberania às intrusões externas; a crença no mérito de fazer as coisas pelo método tradicional; o uso ingênuo da retórica da participação para assegurar os fundos de investimentos; o uso da participação como meio de transferir responsabilidades das possíveis falhas dos organismos ou das agências articuladoras, aos grupos locais; a ausência da capacidade de conduzir o processo participativo de forma significativa entre os financiadores, governos e demais envolvidos; a existência de conflitos sociais, religiosos, raciais, lingüísticos ou outras segmentações dentro da comunidade e entre grupos de envolvidos; a falha cometida na identificação correta de todos os envolvidos — particularmente daquelas pessoas menos favorecidas — ou ainda a aplicação incorreta dos mecanismos participativos nos ciclos do projeto (IADB, 2000).

A participação é um processo de mudança de atitude que também ocasiona riscos para todos os envolvidos. Pode elevar os custos e prolongar o tempo de execução do projeto na sua fase de concepção, mesmo com a possibilidade de redução dos custos durante a sua implementação. Para os tomadores de empréstimos, isto pode ocasionar um aumento nos custos financeiros e de oportunidade, como na contratação de consultores especialistas no processo participativo. Outros riscos do processo participativo são decorrentes da possível falta de expressão das necessidades e das suas prioridades apontadas pelas pessoas envolvidas ou seus representantes. Algumas vezes, as elites da comunidade dominam

o processo participativo, como representantes das pessoas locais, excluindo os grupos marginalizados ou os pobres, direcionando as necessidades e as prioridades, com a conseqüente criação irrealista da expectativa de desenvolvimento local (IADB, 2000).

2.7 Planejamento do Desenvolvimento

Como em todas as atividades organizacionais de desenvolvimento regional existe a difícil tarefa de administrar recursos escassos. Assim, é preciso descobrir e empregar técnicas gerenciais que complementem o conhecimento e a análise dos problemas, sejam esses problemas passados, presentes ou mesmo estimados em cenários, de forma que o resultado seja sinérgico.

O planejamento de longo prazo permanece, como uma metodologia de planejamento governamental até a Segunda Grande Guerra, com uma abordagem projetiva e o amplo horizonte de tempo, já que o ambiente era repetitivo na maioria das vezes, sob o aspecto do comportamento das variáveis, inclusive a monetária e a de crescimento da população. Após este período, com o pós-guerra, o processo de desenvolvimento requereu modificações no contexto da produção de bens e serviços, como também houve uma reorganização na geografia mundial, e o surgimento de novas tecnologias fez com que as técnicas de planejamento sofressem modificações para acompanhar os requerimentos da época. Era de se esperar que, neste período, novos atores entrassem em cena: novas nações, novas empresas e indivíduos, novos produtos, como o plástico e a televisão, desencadeando uma verdadeira avalanche de mudanças significativas no cenário mundial. Projetar com base no passado, na expectativa de que o futuro seria sua imagem, já não era aceitável, e não se podendo mais frear o desenvolvimento. Nesta época, na década de 60, surgem os primeiros estudos do planejamento estratégico desenvolvidos pela *Stanford Research Institute*, pelos consultores da *McKinsey Company* e pelo professor Igor Ansoff, com características metodológicas exigidas pela dinâmica ambiental, substituindo a

abordagem projetiva pela prospectiva e reciclável, com o conhecimento da validade ou não das premissas e hipótese utilizadas no plano anterior. Surgem para a prospecção e geração de cenários futuros, técnicas como por exemplo, painel de especialistas, a técnica de Delphos e a Simulação. Também, outros tipos de técnicas surgem nesta década de 90, como o planejamento contingencial — processo de planejamento sofisticado que identifica cursos alternativos de ação a serem implementados se as características-chaves da situação se modificarem; a administração estratégica — processo que envolve administradores de todas as partes da organização na formulação e implementação de objetivos estratégicos e de estratégias; e outros instrumentos disponíveis e complementares para a definição da estratégia a ser adotada e a sua tomada de decisão (Vasconcellos, 1983).

Uma ferramenta do ato de planejar é o planejamento estratégico, conceituado como o processo consciente e sistemático de tomar decisões sobre objetivos e atividades, que uma organização, um grupo de pessoas ou uma só pessoa buscará no futuro. Atualmente, ele não é visto como uma resposta informal ou casual a uma crise, mas, sim, como um conjunto de esforços no propósito de estabelecer o seu rumo e poder corrigí-lo, quando necessário; esta aplicação envolve a necessidade de se recorrer ao conhecimento e à experiência dos envolvidos e afetados, considerando-se as circunstâncias e as mutações do ambiente. O processo formal de planejamento, baseia-se na tomada de decisão, e se inicia com uma análise situacional em que é identificado e diagnosticado o problema com a coleta, interpretação e síntese das informações relevantes à questão. Com base na análise situacional, o processo de planejamento deve gerar objetivos alternativos que possam ser buscados, no futuro, de forma específica, desafiadora, realística e factível; culminando com planos de ações que são os meios que a organização e seus gestores dispõem para atingir seus objetivos. Os planos devem delinear as ações alternativas que podem conduzir à realização de cada objetivo e os recursos necessários. Neste processo, os tomadores de decisão avaliam as vantagens e desvantagens de cada objetivo e de cada plano alternativo, dando a prioridade de cada um, ou mesmo eliminando alguns, para atingir as metas estabelecidas pela diretriz organizacional. A implementação é a fase

decisiva e importante do planejamento, já que de nada vale planejar sem implementar. É o momento compreendido na alocação e disponibilização dos recursos necessários para a implementação dos planos, e na motivação dos envolvidos para a sua efetivação, eficaz e eficientemente. Outra fase de grande importância no planejamento formal é a monitoração e controle — que se constituem no processo contínuo e repetitivo de monitorar o desempenho efetivado do planejado, de acordo com os objetivos e planos, permitindo a adoção de ações corretivas ou preventivas nas ocasiões em que os planos forem inadequadamente implementados, ou surgir uma situação,que exija mudança (Mintzberg & Quinn, 2000).

O processo de administração estratégica é outra ferramenta empregada pelas organizações, muito próxima do planejamento estratégico. Inicia na declaração básica da existência da organização, qual é da sua missão, em termos quais são os seus clientes genéricos, chegando-se à visão estratégica sobre em que essa organização poderia vir a se transformar. A missão e a visão estratégica da organização definem os objetivos ou diretrizes que influenciam todos os envolvidos internos e externos na organização. O processo exige a análise da atuação do ambiente externo, sob os aspectos do macro ambiente internacional, econômico, social, demográfico, tecnológico, político, legal e ecológico e o ambiente competitivo dos seus concorrentes, clientes, fornecedores, barreiras e substitutos (um modelo de Porter de ambiente competitivo, por exemplo). Exige ainda a análise interna para identificação dos pontos organizacionais fortes e fracos ou seja, análise financeira, recursos humanos, produção e operação, infra-estrutura, recursos de matéria-prima, processos e gestão, pesquisa e desenvolvimento, informação, marketing e outros de recursos internos; elementos de decisão estratégica na aplicação das habilidades e de recursos competitivos e da compreensão das competências essenciais, entendendo-se tais competências como o que a organização faz especialmente bem em relação aos seus concorrentes (Bateman & Snell, 1998).

Evidentemente, existem outras ferramentas e técnicas que podem ser empregadas no planejamento do desenvolvimento organizacional, aqui também

considerado um território ou região; porém a intenção desta seção não é abranger toda área ou a maior parte do conhecimento da arte de planejar, mas apenas descrever algumas que complementem o interesse da pesquisa.

Mintzberg *et al* (2000), propõem dez escolas do pensamento sobre a formulação de estratégia, que refletem as atuais práticas gerenciais. Cada uma dessas escolas visualiza um aspecto do processo de formalização da estratégia, tem sua perspectiva do processo de estratégia e pode estar dividida em três agrupamentos.

Um primeiro agrupamento das prescritivas, composto pelas escolas do desenho, do planejamento formal e do posicionamento, mais preocupadas em como as estratégias devem ser formuladas do que em como elas são formuladas, teve a sua influencia nos anos 60 a 80. Algumas dessas escolas perderam a sua popularidade, menos a escola do posicionamento, que continua a influenciar as organizações no estabelecimento das suas estratégias, estimuladas pelo modelo de Porter e com as seguintes premissas resumidas (Mintzberg *et al*, 2000, p.70):

- Estratégias são posições genéricas, especificamente comuns e identificáveis no mercado.
- O mercado (o contexto) é econômico e competitivo.
- O processo de formação de estratégia é, portanto, de seleção dessas posições genéricas, com base em cálculos analíticos.
- Os analistas desempenham um papel importante neste processo, passando os resultados dos seus cálculos aos gerentes que, oficialmente, controlam as opções.
- Assim, as estratégias saem deste processo totalmente desenvolvidas para serem articuladas e implementadas; de fato, a estrutura do mercado dirige as estratégias posicionais deliberadas, as quais dirigem a estrutura organizacional.

O segundo agrupamento de escolas considera aspectos específicos do processo de formulação de estratégias, preocupando-se com a prescrição do comportamento estratégico ideal e do detalhamento de como as estratégias são formuladas. Mintzberg *et al* (2000), denominaram este agrupamento de escolas descritivas, composto das escolas: empreendedora, cognitiva, de aprendizado, do poder, cultural e ambiental. A escola do poder, fortalecida pelas alianças estratégicas e por diferentes arranjos cooperativos, sob o ponto de vista político econômico, ganhou projeção na sua prática. Da mesma forma, a escola de aprendizado teve a sua projeção no meio acadêmico e empresarial, sendo conceituada por estratégias que emergem não só quando as pessoas aprendem a respeito de uma situação, mas também quando adquirem a capacidade da organização de lidar com ela. Simples aprender ao longo do tempo, mas complexa de colocar em prática.

O último agrupamento é composto da escola de configuração, descrita por Mintzberg *et al* (2000), como uma combinação das outras escolas. A escola de configuração reflete um estado da organização e do contexto que a cerca; por outro lado, descreve a transformação necessária para saltar de um contexto para outro. O seu desenvolvimento é complexo, a configuração tende a ser pesquisada e descrita por acadêmicos, e a transformação tende a ser praticada por executivos e prescrita por consultores.

O planejamento governamental deve ser um processo aberto de negociação permanente entre o Estado e as instituições da sociedade civil, assumindo e reconhecendo os conflitos os interesses e os compromissos democráticos. Estes são impostos a “ *todas as etapas do processo de planejamento, com o fortalecimento de estruturas participativas e a negação dos procedimentos autoritários que inibem a criatividade e o espírito crítico*” (Haddad, 1980, p.42). O autor citado continua a argumentar que o processo do planejamento deve facilitar a participação dos cidadãos na formulação de políticas de desenvolvimento, que incluirão as necessidades básicas e as aspirações dos vários grupos sociais, e ao mesmo tempo, estes considerarão a função planejamento como democrática, de legitimidade de representação,

reconhecendo o seu nível de responsabilidade. Novamente, a participação é um meio de reduzir diferenças de poder, envolvendo as questões mais delicadas das políticas públicas.

Schwartz & Deruyttere (1996), descrevem uma metodologia de consulta comunitária para os projetos de desenvolvimento sustentável, com a inclusão de todos os envolvidos a fim de se aumentar as possibilidades dos resultados positivos. A metodologia de consulta está muito próxima das descritas na seção 3.6 deste capítulo, e é resumida na ação de um processo onde o agente articulador do financiamento do programa de desenvolvimento se comunica com a comunidade envolvida, informa sobre os objetivos e esclarece os parâmetros da sua ação. Durante este processo, o agente do desenvolvimento obtém as informações e observa as reações da comunidade, avaliando se esta possui conhecimentos especializados sobre as dimensões físicas e sociais da sua própria situação;o grau desses conhecimentos é que determina a revisão do projeto, quando necessário. Com este conceito que é do Banco Mundial, a ação do agente do desenvolvimento transforma a comunidade, de mera receptora da ajuda, em associada da mudança. Mediante o processo de consulta, o agente do desenvolvimento poderá aumentar a variedade de opções que dispõe a comunidade, sobre aquelas ações que venham afetá-los. Assim, pode-se considerar que o processo de consulta habilita a comunidade a configurar o seu próprio destino, mesmo admitindo que a interferência dos especialistas e dos técnicos, agentes do desenvolvimento, possa alterar ou influenciar as pessoas da comunidade. Ainda assim, a consulta é uma forma de participação da comunidade, interessada em ampliar a extensão e o alcance do controle sobre as decisões que afetam suas próprias vidas.

De forma resumida, o ciclo de projeto do Banco Mundial pode ser descrito como:

- Estratégia do projeto: define as estratégias do Banco e identifica as áreas prioritárias, integradas ao processo democrático de informação, compreensão e apoio;
- Identificação e apoio: avaliação social pelo agente financiador, não implicando em consulta extensiva pelos grupos potencialmente envolvidos ou afetados;
- Preparação, análise e negociação: estudos de viabilidade e apresentação dos informes detalhados do projeto. Nesta fase, o contato com a comunidade é menor;
- Estudos de impacto ambiental: análise dos impactos significativos que o projeto possa ter sobre o meio ambiente;
- Execução do projeto: com o projeto aprovado, iniciam-se os mecanismos de consulta e participação da comunidade envolvida e dos demais grupos interessados, de forma mais intensiva, mantendo-se os canais de comunicação abertos, entre os gestores do projeto e interessados;
- Monitoração e avaliação: acompanhamento da evolução e do atendimento das metas e objetivos propostos, quantitativa e qualitativamente.

Para o trabalho de consulta comunitária são empregadas várias técnicas sensíveis às diversidades culturais e complexidades sociais, dependendo também do tamanho da comunidade. As mais comuns são os seminários e oficinas de trabalho, nas quais são informadas as características, as metas e os objetivos do projeto, e coletadas as informações pertinentes à comunidade, e onde ainda é desenvolvida a compreensão mútua e o consenso. Outra técnica empregada é a de grupo de enfoque, útil tanto para se obter dados como para consultar as pessoas sobre o planejamento e a identificação das necessidades e exigências dos projetos. Outras técnicas podem ser empregadas, como a elaboração de modelos enquanto forma de aprendizagem experimental e a dramatização, usadas para formar capacidades que permitam celebrar consultas sobre avaliação e execução dos projetos (Schwartz & Deruyttere, 1996).

O Banco Mundial indica uma série de métodos diferentes para que o desenvolvimento seja planejado de forma participativa. O mais comum é o ZOPP[7] , um método de planejamento e gerenciamento de projetos que encoraja a participação dos *stakeholders* em reuniões onde estejam sendo definidas as prioridades, os planos e o seu gerenciamento, bem como garantida uma análise profunda dos objetivos dos resultados e das atividades do projeto a ser desenvolvido. Na verdade, essas reuniões, com a participação constante dos *stakeholders*, podem ser consideradas como verdadeiros laboratórios ou ainda, matriz de planejamento de projeto, onde estariam sendo geradas as idéias, as estratégias, as informações estariam sendo compartilhadas e o consenso, construído. Outro método é o AIC[8], também baseado em reuniões, que encoraja os *stakeholders* a considerarem os fatores político, social e cultural com os aspectos técnicos e econômicos que influenciam um projeto ou uma política de desenvolvimento, o método auxilia os participantes das reuniões a identificar um propósito comum, encoraja a reconhecer quais são os envolvidos mais diretamente no projeto, e ainda a criar um fórum habilitado para atingir uma proposição colaborativa. O enfoque das atividades é construído a partir da apreciação através dos debates, da influência através do diálogo e do controle através da ação.

Em comum, ambos os métodos apresentam como vantagens: encorajar o aprendizado e a valorização do capital social, promover o envolvimento, produzir uma matriz visual do planejamento, permitir a criação pelos *stakeholders* das regras do jogo e ainda estabelecer as regras do trabalho a ser desenvolvido (World Bank, 1996).

Nas organizações públicas, quando se deve planejar na arena política, econômica e social, o método de Planejamento Estratégico Situacional — PES é recomendável. O PES é uma ferramenta utilizada quando há a necessidade de se planejar uma situação, já que o PES processa problemas: ameaças ou oportunidades

---

[7] ZOPP sigla alemã, *Zielorientierte Projektplanung*, ou planejamento de projetos baseado em objetivos.

[8] AIC *Appreciation-Influence-Control* — apreciação, influência e controle.

na execução das ações, o esforço deve ser de todos, governo e sociedade, para que agindo em conjunto, possam atingir o objetivo planejado. Esse método parte do princípio que, se o plano for bem elaborado, terá todas as condições de dar certo. Na verdade, é preciso se conhecer muito bem os atores envolvidos, e ter o necessário comprometimento (político e técnico) para se elencar os problemas mais críticos (também chamados de nós, por desestabilizarem a situação atual), mapear a situação e descobrir qual a ação ideal para solucionar tais problemas. A partir daí, concentra-se toda a ação no ponto crítico solucionando-o e chega-se muito próximo da situação ideal. O plano ou projeto é legitimado com a sua correção contínua e sistemática (Huertas, 1997).

Este planejamento pode ser dividido em quatro fases: explicar o problema; planejar o ataque às causas do problema; analisar a exeqüibilidade política do plano ou viabilizá-lo e realizar as operações planejadas para atacar o problema. Como o planejamento é sempre possível, para que se efetive é necessário fazer um ajuste da previsão versus predição e o julgamento é feito pelo envolvimento e pelos resultados alcançados e não pelo grau de acerto.

Para adotar o PES como ferramenta do planejamento, deve-se primeiro escolher e caracterizar o órgão público onde se irá aplicá-lo, fazendo um diagnóstico completo das ações atuais da unidade para poder ‘deduzir’ sua eficiência política e técnica, diagnosticando, determinando e priorizando os problemas a serem ‘atacados’. Escolhidos os problemas a atacar, determinam-se os fluxos, as acumulações e estabelecem-se as regras ou normas de procedimento. A seguir, faz-se a escolha dos nós críticos e estabelece-se o plano de ação para atacá-los, viabilizando politicamente a ação proposta.

Para a escolha do problema crítico, faz-se o balanço das atuais ações do governo para medir a viabilidade política e técnica dentro dos cenários de gestão e intercâmbio de problemas. Se o resultado global for positivo, sinaliza que aquela ação pode ser executada.

Os momentos — circunstância ou conjuntura pela qual passa um processo contínuo — propostos no PES são:

- Momento Explicativo - corresponde ao diagnóstico;
- Momento Normativo - os envolvido dizem como deve ser a situação ideal;
- Momento Estratégico - pensar estratégias para tornar viável o plano ou projeto;
- Momento Tático–Operacional - atuar, fazer de acordo com o plano e implementação da programação orçamentária.

Para operacionalizar estes momentos, o PES propõe o cumprimento de alguns passos — identificação e priorização do problema, descrição, definição, elaboração e implementação do projeto — que representam as combinações possíveis e não devem ser vistos como uma mera seqüência de etapas isoladas, e sim, interdependentes e dinâmicas.

3 Fundamentos Históricos da Economia de MS

3.1 Perspectiva Histórica do Planejamento

Na proposta da investigação dos atributos dos Planos de Desenvolvimento, não se deve deixar de relacionar os pontos comuns entre o Estado e a sociedade. Historicamente, essa relação sofreu grandes alterações. Os primeiros países que se industrializaram passaram por um regime de ampla liberdade econômica e *laissez-faire*, e com muito pouca interferência do Estado.

Após a Segunda Grande Guerra Mundial, países como a Alemanha, Japão e Itália têm sua economia da industrialização e modernização influenciada externamente e, em certos períodos, operada via intervenções conscientes do Estado.

Neste final de século, aparecem novos agentes do movimento econômico, com o desmembramento da União Soviética e a derrocada econômica e social dos seus antigos países membros, o surgimento dos Tigres Asiáticos, os quais têm uma ascensão e queda da credibilidade dos seus negócios, a efetivação e o fortalecimento da União Européia, e, recentemente, o movimento dos países emergentes na busca do reconhecimento da sua representatividade como participante da economia globalizada e sofrendo as suas conseqüências.

O notável, durante estes períodos históricos dos movimentos econômicos do mundo, é que sempre ocorreu uma ampla presença do Estado, não só com a participação de uma grande quantidade de recursos para a infra-estrutura, algumas vezes nomeada como indutora do progresso, como também com a imposição da sua supremacia do público sobre o privado.

Como o ato de planejar é algo como antever o futuro e este está sempre subjacente, embora raras vezes explicitado, a sua compreensão deve ser relacionada

com o entendimento do seu significado pela humanidade, suas modificações e os seus enfoques.

3.1.1 As Grandes Modificações

Nos tempos antigos, as grandes civilizações comandaram o mundo sob os grandes feitos do passado, e esse passado é que fortalecia e dava exemplo do que fazer e como lutar. Assim foram conduzidos os impérios do Egito, da Grécia e de Roma, berço dos primeiros filósofos, fortalecidos pelos seus deuses e mitos.

Dado um grande passo no tempo, quase até o final da Idade Média, ainda este condicionamento da visão do passado conduzia os valores e critérios da Civilização Ocidental. A Civilização Oriental, pelo fato do seu particular isolamento geográfico, manteve o horizonte até quase no século passado.

A inércia da Humanidade tem uma explicação lógica pela lentidão nas mudanças: o mundo era estático, por excelência. Se considerar-se como referência a existência da Humanidade, com mais de 50.000 anos — equivalente a 800 gerações — verificou-se a que apenas nas últimas 70 gerações foi possível uma comunicação escrita efetiva, e apenas nas últimas 6 gerações é que se pode aproveitar-se da palavra impressa (Toffler, 1980). O paralelo comparativo do imobilismo da Humanidade pode ser feito pela comparação dos meios de transporte. Desde aqueles representados pelos cavalos e camelos, com uma velocidade de 12 km/h, utilizados pelas caravanas de 6.000 AC, passando pelas carruagens dos anos de 1.600 AC, com velocidade de 30 km/h, chegando-se no século XVII; às locomotivas, depois aos automóveis, aviões e agora às viagens espaciais. É realmente estarrecedora a velocidade de locomoção da atual civilização (Toffler, 1980).

Assim, a Humanidade mantinha o seu *status quo*, com um estilo e nível de vida, onde o futuro pouco preocupava, levando-se em conta que a lentidão das mudanças e

do conhecimento era pouco perceptível. A história mostra que o acontecimento dos eventos e as circunstâncias não sofriam modificações acentuadas, resultando em acomodação e monotonia. Faltava a concepção central da possibilidade do progresso, do desenvolvimento humano, da melhoria material. As grandes descobertas e progressos aconteciam, na maioria das vezes, ao acaso. E, quando aconteciam, as mudanças do *status quo* era recebida como uma dádiva dos nobres e senhores feudais. O homem vivia sob o jugo da natureza, e os inventos práticos e efetivos inexistiam. As atividades intelectuais eram meramente abstratas, com pouca preocupação pelo melhoramento material. No ápice da cultura grego-romana, no século III, com os pensadores Sócrates, Platão, Aristóteles, Cícero, Homero, nada foi feito para o aprimoramento da agricultura e as grandes cabeças pensantes da época davam pouca importância para essa atividade que se consistia em trabalho escravo. Não era justificável o dispêndio de tempo nessa área, sendo mais importantes, as tarefas de filosofia, de teatro e dos textos jurídicos (Santos, 1990). Durante muito tempo, até os meados do século XIII, pouco se fez para o crescimento das ciências e da forma de pensar. Não parecia existir qualquer esperança de modificação, no futuro previsível. A ausência de tal esperança comandava o imobilismo.

A era da escolástica inicia-se no século XIII, com Tomás de Aquino escrevendo os seus comentários sobre Aristóteles, tornando-o aceitável para a teologia cristã. Porém, as novas idéias eram vistas como heresias. No século XV, em quase todos os campos de atividade intelectual, existia a estagnação e a Igreja reinava absoluta. Mas, começam as rachaduras da Idade das Trevas, que se estendeu desde o século III até o século XV, com o Renascimento (Strathern, 1997). A descoberta da América por Cristóvão Colombo, em 1492, pode ser considerada como marco inicial de uma era de descobertas: a Idade da Exploração. O homem lança-se aos mares, conquista novas terras, novas raças, emprega a bússola e aumenta os seus conhecimentos de cartografia e astronomia. O século XVI começa a alterar os principais fatores da produção: terra, trabalho e capital. A descoberta do Novo Mundo disponibiliza enormes territórios, e a Terra Prometida oferece uma nova esperança, apesar dos riscos. Pela

primeira vez, o secular imobilismo era sacudido pela possibilidade de desenvolvimento.

No entanto, nessa fase de desenvolvimento entre os séculos XVI e XVIII, surge o mecanismo da intervenção estatal na economia, entendida como mercantilismo (Souza, 1999). Essa intervenção era subvencionada grandemente pela expansão ultramarina e teve duas etapas principais: a) a fase do metalismo, segundo a qual, a riqueza de uma nação era medida pela quantidade de metais preciosos que ela possuía e b) a fase da balança comercial favorável, segundo a qual, a riqueza de uma nação era medida através da manutenção de um número maior de exportações do que de importações, ou seja, quanto mais favorável esse coeficiente, mais rico o país. Para conseguir manter seus estoques de metais preciosos (na primeira fase) e, posteriormente, a balança comercial favorável (na segunda fase), as nações européias dependeram, em grande escala, das colônias ultramarinas. Eram delas que as pedras preciosas eram extraídas e era para elas que se exportava grande quantidade de manufaturas. Para tanto, alguns dispositivos de mercado foram criados:

- O monopólio extrativista, que garantia, à metrópole, controle exclusivo sobre as atividades mineradoras na colônia, fazendo com que as riquezas afluíssem facilmente para os países colonizadores.
- O pacto colonial, segundo o qual a colônia ficava presa à metrópole no que se referia às suas atividades comerciais, sendo obrigada a fornecer matérias-primas (mais baratas) e a comprar manufaturas (bem mais caras). Ainda segundo o pacto, era vedado, à colônia, o direito de produzir qualquer tipo de manufatura e a manutenção de relações comerciais com quaisquer outros países.
- O protecionismo, que consistia na política de sobretaxar os produtos estrangeiros, de forma que ficassem mais caros e menos atraentes à população. Assim, a indústria nacional era valorizada, bem como encorajada a desenvolver-se. Em alguns casos, os impostos de saída (isto é, de produtos para exportação) eram reduzidos, de forma que os produtos

nacionais tivessem condições de concorrer no exterior, aumentando as exportações e, assim, mantendo favorável a balança e trazendo ao país mais ouro.

- A proibição, para os operários, de qualquer tipo de organização, sendo obrigados a sujeitar-se às condições de trabalho e remuneração pífias a eles relegadas.

Com o advento do mercantilismo, a acumulação primitiva de capitais deu-se em toda a Europa, de forma que se pode entender o sistema como um protótipo, ainda bastante simplificado em seu mecanismo, do próprio capitalismo que se seguiria. O mercantilismo foi adotado sob formas mais ou menos diferentes nas potências da época — Portugal, Espanha, Inglaterra e França, mas seus princípios básicos foram quase coincidentes nos quatro países.

Copérnico, em 1543, apresenta *De Revolutionibus Coelestium* e derruba a tese do geocentrismo, dando o primeiro passo para o fantástico desenvolvimento técnico dos séculos seguintes. Seguem-se novas leis dos movimentos com Kepler, Galilei, sucedidos por Descartes, Leibniz e Newton, incorporando novos e extraordinários conhecimentos sobre espaço, massa, movimento, tempo e gravitação (Ferris, 1991). Estas descobertas revolucionaram os conhecimentos e encadearam resultados práticos e palpáveis, experimentos e fatos que se convencionou chamar a tudo isso de Revolução Industrial, que se constituiu em um passo para a Revolução Científica, com o emprego maciço da técnica. Surgem as máquinas, os processos produtivos, e amadurece o germe da igualdade democrática, pondo em dúvida o conceito do absolutismo e da monarquia divina. A revolução francesa é o marco histórico de uma nova era em que se estabeleciam a paridade e a igualdade dos cidadãos e se consagrava o direito individual. Os grandes feitos do passado começaram a perder importância, e olhar para o futuro consistia em uma nova oportunidade para se obter o que se desejasse. O otimismo estava instaurado e considerava-se que o progresso era o resultado de um determinismo histórico. Mera questão de tempo.

Poucas décadas depois, este otimismo recebe violentos golpes. As novas fábricas aumentavam a produção e reduziam os custo. Mas, ao mesmo tempo, geravam demandas desumanas. As condições do trabalho eram dramáticas, com uma insuportável carga horária, emprego de mão de obra infantil, baixos salários e grande migração da zona rural para a urbana, proporcionando uma repercussão nefasta. O homem era um complemento da máquina, e o desencanto com a liberdade individual surge após anos de opressão. Começa o questionamento em saber se o progresso compensava o desgaste social por ele causado. As teorias do capitalismo são discutidas por Adam Smith e, depois, por Karl Marx, culminando no questionamento dos custos sociais, sendo o capitalismo questionado como elemento da degradação social e não do progresso público. No final do século XIX, o otimismo é substituído por uma grande dúvida, e pontas de pessimismo surgem. Já no século XX, o mundo passa por modificações estruturais, provocadas por duas grandes guerras mundiais, em que a geografia e a decisão política do crescimento e do progresso são alteradas, surgindo um novo conceito do desenvolvimento.

Questões de projeção do futuro passam a ter uma grande importância. Surgem fundações e institutos especializados, com dedicação plena, no exercício de projetar e delinear o futuro. Empresas multinacionais criam grupos de pesquisas para também avaliar e prospectar o futuro na busca de uma vantagem competitiva (Lopes, 1990). O homem moderno, como indivíduo, não está mais imune as perspectivas de olhar o futuro. As mudanças do conhecimento, com velocidade enorme, fazem com que o homem tenha o grande desafio de solucionar os seus problemas através de planejamento cuidadoso, completo, restaurador e sustentável de suas ações.

3.1.2 O Histórico do Planejamento Moderno

No século XX, o exercício de planejar foi incorporado ao dia-a-dia de todas as pessoas, empresas, instituições e países. Ficou entendido que o ato de planejar é uma

reação intelectual do homem moderno para enfrentar os requisitos de um sistema de vida, no qual existe um ambiente em completa e complexa metamorfose de eventos e informações, associada à necessidade de pronta resposta das suas decisões, e ao fato do encurtamento das distâncias do globo.

O planejamento é empregado, após a Segunda Guerra, dentro das perspectivas de longo, médio e curto prazo, a nível nacional, regional, urbano e setorial, de natureza pública ou privada, com o objetivo principal de diminuir as incertezas. Lopes (1990), salienta que o planejamento racional tem o enfrentamento com o poder político, já que o poder e a cooperação não são elementos da sua formulação, o que causa o seu esvaziamento. No planejamento, não se pode deixar de lado o poder político, sob pena da sua não execução, ou mesmo da dificuldade da sua implementação. A cooperação é o elemento chave na execução do planejamento, no qual os participantes interessados devem estar engajados.

A teoria dos sistemas com o seu conceito de conjunto, em que os seus elementos se inter-relacionam, dá um novo enfoque orgânico e holístico ao planejamento, criando uma nova abordagem mais ampla dos atos, fatos e fenômenos, eliminando os vícios do mecanicismo.

Porém, a história do mundo e do Brasil está repleta de processos de planejamento e planos que permearam desde o início do século XX até os nossos dias. Lopes (1990), relaciona os mais diversos eventos de planejamento nacional, iniciados na Revolução Russa de 1917, com os chamados planos qüinqüenais. A Grande Depressão de 1929 levanta uma série de dúvidas sobre a estrutura econômica e o planejamento passa a ser uma peça importante para enfrentar os novos desafios para a sua reconstrução — Plano Marshall.

Na Segunda Grande Guerra, frente às necessidades militares, o planejamento é aperfeiçoado, surgindo, então, na Inglaterra e outros países da Europa, um sistema de planejamento com o objetivo de controlar a balança de pagamento e recuperar a

disponibilidade dos produtos domésticos, frente à pouca oferta de mão-de-obra. Assim, começam a surgir os planos para os países em desenvolvimento, muitas vezes de forma imposta por organismos internacionais como a ONU e o Banco Mundial.

No Brasil, tal fenômeno começa em 1939, com o decreto-lei 1.058 criando o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, qüinqüenal, para promover a siderurgia e a implantação de obras públicas. Vários outros surgiram até o Plano SALTE — Saúde, Alimentação, Transporte e Energia — durante o período de 1950 a 1954, demonstrando-se, pela primeira vez, uma preocupação com as atividades correlacionadas. Em 1952 é criado o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico — BNDE, que foi peça importante para o processo do planejamento brasileiro. O Presidente Kubitschek cria o Conselho de Desenvolvimento, em 1956 e apresenta o Programa de Metas com o slogan de ‘50 anos em 5’. Em 1961 é criado o Conselho Nacional de Planejamento — COPLAN. No primeiro governo da Revolução de março de 1964, é criado o ‘Ministério Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica’, que apresenta, em 90 dias, o Programa de Ação Econômica do Governo — PAEG. Desse ponto frágil, começam a surgir os planos decenais setoriais, iniciando-se pelo I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico — I PND, no período de 1972 a 1974, II PND, de 1975 a 1979, e III PND, de 1980 a 1985, fechando-se o ciclo de planejamento brasileiro para o desenvolvimento do país, face às mudanças estruturais e ministeriais, distanciando-se dos recursos financeiros necessários, com o choque do petróleo, juros internacionais elevados e a falta de credibilidade do planejamento e dos planos propostos (Lopes, 1990).

Os resultados dos planos têm acarretado um abandono do processo de planejamento. O erro de concepção e o excesso de otimismo dificultam a avaliação dos resultados do planejamento, no Brasil. Passados os anos de inflação elevada, dos ‘choques heterodoxos’ das décadas de 80, o processo de planejamento perde substância, amplia os seus defeitos e deixa uma grande dúvida em relação às suas qualidades e seu potencial, principalmente o planejamento institucional, seja ele nacional, estadual ou municipal.

Neste final de década e de século, o Brasil passa por novas experiências: a desregulamentação de vários setores, a diminuição da capacidade de investimento governamental, as privatizações das empresas públicas, e a entrada de atores estrangeiros na economia brasileira. Somado a isto, a sociedade define as suas necessidades, fortalecendo seu nível de participação na escolha do futuro brasileiro. O processo de planejar torna-se muito mais sistêmico e holístico.

3.2 A Formação Econômica de Mato Grosso do Sul

A ocupação das terras de Mato Grosso do Sul remonta à história do Brasil quando o reino português desencadeia a sua política econômica do mercantilismo, na colônia brasileira, ocupando e colonizando a região Centro-Oeste. As entradas antecedem as bandeiras, como uma forma de reconhecimento das novas terras a serem conquistadas. Mas, no início do século XVII, começam as bandeiras irradiadas de São Paulo, a penetrar rumo ao oeste, através do rio Tietê, procurando, principalmente, ouro, escravizando índios, conquistando novas terras, e povoando a região dos Estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás (Barsa, 1987).

A exploração dos recursos minerais começa a diminuir no final do século XVIII, com a extinção ou diminuição dos veios de ouro, criando uma crise para os comerciantes e demais pessoas que viviam no seu entorno. Com o declínio da mineração, surge, de forma incipiente, a criação de gado vacum, muito mais dirigida para o suprimento das demandas da população. O processo migratório de Minas Gerais e São Paulo traz brasileiros para a ocupação das planícies e planaltos do Centro-Oeste, que, por sua vez, trazem seu gado, empregados, escravos e traias. Aparecem os pequenos povoados, que mais tarde tornam-se as cidades, como Nioaque, Aquidauana, Maracajú, Paranaíba e Campo Grande (Arruda *et al*, 1997).

O conflito da guerra do Paraguai, no período de 1864 a 1870, altera a região do futuro Estado de Mato Grosso do Sul, com a invasão das tropas paraguaias e, depois, pela reconquista e vitória da tríplice aliança. A região tem um franco progresso, ocupando o porto de Corumbá um importante papel estratégico nas transações comerciais do Brasil com outros países latino-americanos.

Neste processo, a seguir, aparece, na metade do século XIX, o ciclo da erva-mate na fronteira com o Paraguai, e com ele, o conseqüente desenvolvimento da região de Maracajú e Amambaí, no que diz respeito ao segmento econômico e de infra-estrutura, com a construção de estradas, pontes e fundação de cidades. O marco deste ciclo é a Companhia Mate Laranjeira, fonte de riqueza até a década de 40. Esta fase é interrompida por Getúlio Vargas, em 1943, com a desapropriação de parte das terras da Companhia e a implantação da Colônia Agrícola de Dourados. Esta colônia, constituída de pequenas glebas, é ocupada por nordestinos que desenvolvem lavouras, aumentando a população da região e provocando o surgimento de várias cidades como Fátima do Sul, Glória de Dourados, Itaporã, Ivinhema e Dourados. Ainda nesta região surge, na década de 60, a migração de gaúchos, catarinenses, paranaenses e paulistas, atraídos pela agricultura e agregando o crescimento das atividades comerciais vinculadas à agropecuária.

A região sul do Estado de Mato Grosso ganha a implantação de uma ferrovia ligando a cidade paulista de Bauru a Corumbá, em 1914, constituindo-se num marco e fator de uma reformulação urbana. No seu eixo, cidades têm o seu crescimento acentuado e surgem outras, fortalecendo, pela sua influência, a polarização daquelas sobre estas. A pecuária pantaneira tem um novo impulso com o melhoramento do rebanho e da produção de charque, facilitado pela ligação ferroviária com outros centros econômicos. Corumbá, considerada, a princípio, a porta de entrada do comércio da Bolívia, resultado da extensão da estrada de ferro até Santa Cruz de La Sierra, tem sua economia abalada pela perda da sua importância como porto fluvial, e as mercadorias, antes escoadas pelo rio Paraguai, passam agora a ser transportadas por trens. A região pantaneira, fornecedora de carne e charque, é, após esse

momento, uma simples fornecedora de gado de cria para os Estados do Sul e Sudeste do Brasil. Face à importância estratégica de entroncamento ferroviário a cidade de Campo Grande passa a ter sua importância comercial e cultural, polarizando todo o sul de Mato Grosso. Surgem novas cidades, impulsionadas pelo fator de migração de nordestinos e sulistas na busca da ocupação de novos espaços: Naviraí, Nova Andradina, Mundo Novo. Nos anos 60, a estratégia nacional era a da marcha para o oeste, e as populações eram deslocadas de diversas regiões do Brasil para a região Centro-Oeste. Aparentemente, não havia um modelo econômico que pudesse valorizar as ações migratórias dentro do sistema produtivo nacional (Arruda *et al*, 1997).

Na década de 70, o I PND — Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico — apresenta diretrizes para a expansão da fronteira econômica, o uso intensivo de recursos humanos, a consolidação do desenvolvimento do Centro-Oeste e industrialização do Nordeste (Lopes, 1990). Com isso, houve a necessidade da expansão da produção e da produtividade agrícola nacional, que beneficiaria extremamente o sul do Mato Grosso, hoje, terras do Mato Grosso do Sul, modernizando a economia agropecuária pela formação de uma infra-estrutura de produção e comercialização através do PROESTE — Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste. Essas ações proporcionaram a rápida expansão da cultura da soja e do trigo, como também marcaram o início da transformação da pecuária, de uma cultura extensiva para intensiva. Grandes estradas pavimentadas foram construídas, atravessando importantes regiões de expansão agropecuária, cortando-as de norte a sul, e de leste a oeste (Arruda *et al*, 1997).

O II PND — Plano de Desenvolvimento Econômico, de 1975 a 1979, tinha, como base, a atenção direta ao petróleo e à necessidade de ajustamento da estrutura econômica brasileira, reflexo da instabilidade econômica mundial e da crise do petróleo. Mesmo assim, o plano gerava um grande otimismo e continha objetivos de manter o crescimento econômico nacional acelerado, o equilíbrio da balança de pagamento, a melhoria na distribuição de renda e a estabilidade social e política (Lopes, 1990). Novamente, Mato Grosso do Sul é beneficiado por essa política de

desenvolvimento econômico e é criado e implementado o PRODEGRAN — Programa de Desenvolvimento da Grande Dourados — modernizando a agricultura da região; o PRODEPAN — Programa de Desenvolvimento do Pantanal — visando o controle de enchentes, a regularização dos rios, as obras de infra-estrutura, voltadas para a transformação da pecuária, e o POLOCENTRO — Programa de Desenvolvimento do Cerrado — incorporando uma extensa área de cerrado sul-mato-grossense ao meio produtivo, com a racionalidade do uso do solo, o emprego de modernas tecnologias, resultando em aumento da produção. O POLOCENTRO foi a verdadeira modernização econômica de Mato Grosso do Sul (Arruda *et al*, 1997).

Tabela 1 Produção e Área dos Principais Produtos Agrícolas de Mato Grosso do Sul

Produto	1970		1975		1980	
	P (ton)	A (ha)	P (ton)	A (ha)	P (ton)	A (ha)
Arroz	181.212	179.254	585.439	595.454	337.369	347.651
Milho	138.663	119.265	130.128	104.163	163.107	115.175
Soja	14.347	15.196	167.981	121.829	1.042.237	606.998
Trigo	562.238	436.799	1.030.459	904.595	1.787.113	1.238.292

Fonte: IBGE, Censos Agropecuários de 1970,1975 e 1980.

Tabela 2 Produção Pecuária de Mato Grosso do Sul

	1970	1975	1980
Bovinos (n. reses)	9.428.840	8.871.154	11.862.907
Pasto natural (ha)	18.662.059	15.580.241	12.266.007
Pasto plantado (ha)	3.368.746	5.213.256	9.068.931

Fonte: IBGE, Censos Agropecuários de 1970,1975 e 1980.

No período compreendido entre 1970 a 1980, a região do atual Mato Grosso do Sul experimenta importantes transformações econômicas com o aumento da área plantada, da produção de soja e trigo, das pastagens plantadas, do melhoramento e aumento do rebanho de corte. Associado à disponibilidade de recursos federais é anotado o crescimento da utilização de tecnologias modernas e do emprego de implementos e tratores na agropecuária (IBGE, 1996).

Em 11 de outubro de 1977, com a divisão do Estado de Mato Grosso, surge o novo Estado de Mato Grosso do Sul, com 55 municípios. Era uma luta divisionista que vinha desde a década de 30, com a luta constitucionalista de 1932, mas que, segundo Arruda *et al* (1997), foi impulsionada pelas razões econômicas desenvolvidas no Mato Grosso do Sul através do POLOCENTRO — Programa de Desenvolvimento dos Cerrados. O novo Estado possui um grande rebanho de corte, riquezas minerais de manganês e de ferro, uma agricultura em expansão e com tecnologia, e um potencial turístico a ser explorado, todos já em franca transformação econômica nos anos 80.

A aprovação e liberação do III PND – Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico — são marcadas por novos desafios, enfrentados pela economia brasileira: mudança de mentalidade política do planejamento, disparidade entre os números previstos e realizados do II PND, segundo choque do petróleo, e alta dos juros internacionais. Isso provoca o esvaziamento do III PND. Os recursos federais não são mais carreados para o desenvolvimento regional integrado (Lopes, 1990), levando o Brasil a adotar uma política de equilíbrio do balanço de pagamentos, suprimindo as importações, com a finalidade de formar saldos comerciais e pagar a dívida externa (Souza, 1999).

O Estado de Mato Grosso do Sul nasce nesse novo contexto econômico e político, com o enxugamento dos recursos federais. Ele teve que desenvolver com seus próprios recursos, a sua infra-estrutura e a sua área social. Mesmo assim, o segmento agropecuário se mantém e avança com a incorporação de novas áreas do cerrado, o melhoramento do rebanho e o emprego de novas tecnologias. Cria-se o PDI – Programa de Desenvolvimento Industrial — que impulsiona a indústria através de uma política de inventivos fiscais estaduais para a utilização da matéria-prima mineral e agropecuária, em conjunto com a nova indústria sucro-alcooleira. A participação da indústria no ICMS passa de um mero 9,6%, em 1983, para 20% em 1990, com o crescimento da taxa média de 5,8%, de 1981 a 1988.

3.3 O Contexto Atual de Mato Grosso do Sul

Da mesma forma que o Brasil vem passando por uma profunda transformação, resultado do plano de estabilização da economia, Mato Grosso do Sul também sofre o reflexo, com a diminuição do seu crescimento, das atividades econômicas, com baixas taxas de emprego e acentuados problemas sociais. Este trabalho pretende mostrar aqui, tão somente a situação do Estado e as propostas desenvolvidas, ou em implantação, que caracterizam ações das políticas públicas com o crescimento e desenvolvimento econômico e social, sem a pretensão de julgamento ou avaliação de possíveis resultados.

3.3.1 Comportamento dos Setores Econômicos

Pela sua localização e caracterização, o Estado teve e continua tendo, na agropecuária, a sua base econômica. Iniciando sua formação com a extração vegetal, passando pela pecuária extensiva e a agricultura desbravadora, ainda perdura em Mato Grosso do Sul, com seus 22 anos de vida, a característica econômica ao redor da agropecuária. No período de 1980 a 1995, o rebanho bovino cresce 66,6%; a taxa de ocupação de 0,556 cabeça/ha em 1980, passa para 0,906 cabeça/há em 1996, num avanço da produtividade ocasionada pela melhoria do plantel e do aumento da área de pastagem plantada (IBGE, 2000). Mas a sua área de lavoura sofre uma leve retração, com a conseqüente manutenção da safra de grãos de soja, trigo e milho.

O setor primário é fortemente identificado pelas estatísticas do censo agropecuário (IBGE, 2000) onde se observa que 65,9% das propriedades rurais, representando 70,5% da área ocupada, são da atividade primária da pecuária; 24,7% da agricultura representam 4,5% da sua área de ocupação; a atividade integrada da agricultura e da pecuária, com 8,2%, ocupando 13,5% da área; e as demais atividades — pesca, carvão vegetal, silvicultura e exploração vegetal — ocupam 1,2% das

propriedades, representando 19,0% da área ocupada do Estado. As áreas restantes são áreas produtivas em descanso ou não utilizadas (SEPLANTC, 2000).

O setor secundário acompanha a economia sul-mato-grossense, evidenciada pela predominância da agropecuária e o fornecimento da matéria-prima para a agroindústria. Tem que se salientar as enormes reservas minerais das regiões de Corumbá, Bodoquena e Porto Murtinho, ainda a serem exploradas, consideradas como grande potencial, e que, com certeza, provocarão a diversificação da base econômica, agregando valores à produção do Estado e diversificando o seu processo de industrialização. A Secretaria de Estado de Planejamento e de Ciência e Tecnologia — SEPLANCT identifica, para os próximos anos, um potencial produtivo nas áreas do turismo ecológico e da pesca desportiva, com aproveitamento da pecuária extensiva e dos rios no Pantanal, bem como o desenvolvimento de pólos industriais de alimentos e bens de capital e de consumo, em posições estratégicas do Estado, nas regiões em torno das cidades de Campo Grande, Dourados, Três Lagoas e Paranaíba.

O setor terciário tem o seu crescimento acentuado com base na agricultura, pecuária, agroindústria e turismo, constituído pelo comércio e serviços. Este crescimento também está caracterizado pela expansão do atendimento à população nas áreas de saúde, educação, e outras, e ainda no apoio às atividades econômicas, como transporte, comunicação e serviços especializados e auxiliares, em todos os segmentos econômicos (SEPLANCT, 2000).

Tabela 3 Características Econômicas da População de MS - 1997

População economicamente ativa	**%**
Ativas	66,09
Não ativas	33,91
Pessoas ocupadas por ramo de atividade	
Setor primário	29,35
Setor secundário	14,71
Setor terciário	55,94

Fonte: SEPLACT, 1999

3.3.2 Produto Interno Bruto

O Estado mede o seu Produto Interno Bruto — PIB através de uma metodologia desenvolvida em conjunto com o IBGE, tendo como base os Censos Econômicos para demonstrar a composição setorial nas Contas de Produção.

Tabela 4 Participação dos Setores de Atividades no Total do PIB – em %

Ano	Setor primário	Industria de transformação	Outras atividades industriais	Setor terciário
1994	30,92	10,09	11,70	47,32
1995	29,26	10,43	11,80	48,49
1996	28,23	11,08	11,20	49,49
1997	25,88	11,86	11,80	50,46

Fonte: adaptado de SEPLANCT (2000)

Observa-se, de expressivo, na tabela 4, que as atividades do setor primário apresentam uma tendência de diminuição em sua participação na economia do Estado, apesar de algumas empresas rurais desenvolverem uma melhor tecnologia de produção, conforme mostram as últimas estatísticas do Censo Agropecuário (IBGE, 2000). Também de expressivo, nota-se que a atividade industrial ainda é pequena, em fase de expansão e consolidação, quando se compara a atividade da indústria de transformação na participação do Produto Interno Bruto, com o segmento do beneficiamento da produção primária — grãos, carnes, leite, e demais produtos agropecuários e derivados.

Dados da SEPLACT (2000), informam que no ano de 1997 o setor secundário representou 23,66% da formação de renda no Estado, sendo composto por 11,86% da contribuição da indústria de transformação, e a construção civil representa 9,78% e os demais segmentos, 2,02%.

A economia do Estado recebe a maior contribuição do setor terciário, composto pelo comércio e atividades de serviço, que nos períodos apresentados na tabela 2, mostram um crescimento relativo.

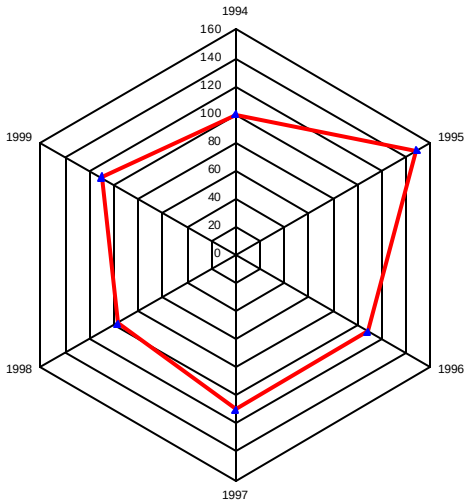
3.3.3 Imposto Sobre Circulação de Mercadorias

O reflexo da variação da economia em Mato Grosso do Sul pode ser retratado através dos valores da arrecadação do ICMS. Os principais segmentos econômicos passam por uma estagnação, com crescimento das taxas menor que o das taxas médias nacionais, acompanhando as dificuldades por que passaram os segmentos produtivos brasileiros, principalmente, o setor agropecuário (SEFAZ, 1999).

Tabela 5 Arrecadação do ICMS por Atividade Econômica – em R$.

Ano	Comércio	Indústria	SERVIÇOS	Agricultura	Pecuária	Eventuais	Total
1994	175.445.829	20.286.275	29.213.211	59.505.797	86.786.362	9.917.677	381.155.151
1995	285.414.006	36.689.901	46.331.453	75.920.555	108.065.072	14.094.385	566.515.372
1996	312.307.103	41.374.320	73.105.175	79.042.044	92.909.364	14.527.987	613.265.994
1997	355.619.374	28.434.086	115.867.310	59.188.781	100.899.828	14.500.162	674.509.549
1998	343.386.985	25.023.355	138.179.341	53.325.937	74.448.338	18.559.569	652.923.553
1999	394.647.465	23.612.013	127.892.485	83.789.227	74.327.563	18.402.992	722.671.852

Fonte: Governo do Estado MS/SEFAZ/DISSED (SEFAZ,1999)



Fonte: Governo do Estado MS/SEFAZ/DISSED (SEFAZ, 1999)

Figura 12 Variação Porcentual da Arrecadação do ICMS – ano base 1994

Nota-se a oscilação da arrecadação do ICMS, na maioria das atividades econômicas durante o período de 1994 a 1999, com leve fator negativo no ano de 1998, tendo como base o ano de 1994 (figura 12).

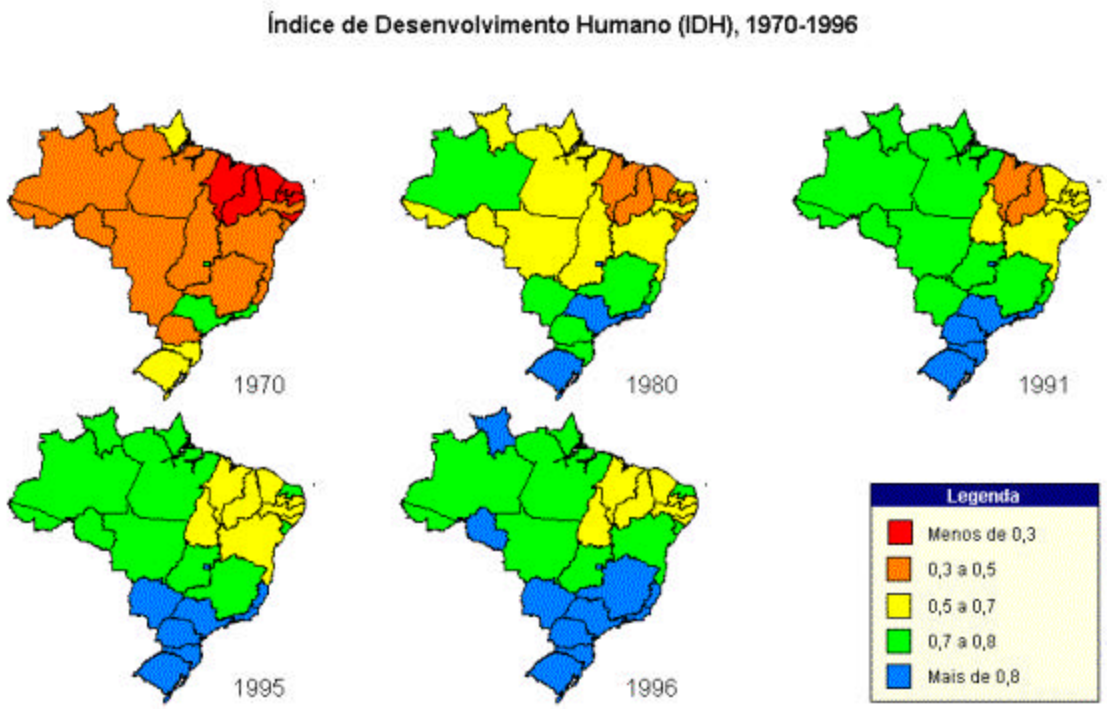
3.3.4 Índice de Desenvolvimento Humano – IDH

O Índice de Desenvolvimento Humano - IDH, criado no início da década de 90 pelo PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, combina três componentes básicos do desenvolvimento humano:

- A longevidade, que também reflete, entre outras coisas, as condições de saúde da população e é medida pela esperança de vida ao nascer, ou seja, pelo número de anos que viveria uma criança recém-nascida, se os padrões de mortalidade, prevalecentes no tempo do seu nascimento, se mantivessem os mesmos ao longo de sua vida.
- A educação, medida por uma combinação da taxa de alfabetização de adultos e a taxa combinada de matrícula, nos níveis de ensino fundamental, médio e superior.
- A renda, medida pelo poder de compra da população, baseado no PIB *per capita*, ajustado ao custo de vida local para torná-lo comparável entre países, através da metodologia conhecida como paridade do poder de compra (PPC).

A metodologia de cálculo do IDH envolve a transformação destas três dimensões em índices de longevidade, educação e renda, que variam entre zero (pior) e um (melhor), e a combinação destes índices em um indicador síntese. Quanto mais próximo de 1 o valor deste indicador, maior será o nível de desenvolvimento humano do país ou região (PNUD, 1998).

O resultado mostrado para o Mato Grosso do Sul, no período de 1970 a 1996, aponta para uma significativa evolução no desenvolvimento humano, representado na figura 13, indicando a melhoria e a sua situação junto aos demais estados brasileiros.



Fonte: PNUD, 1998.

Figura 13 Índice de Desenvolvimento Humano – 1970 a 1996

A tabela 6 indica a crescente melhoria dos índices componentes do IDH, com sua conseqüente evolução, notando-se que, a partir do ano 1995, o Estado passa a ter uma classificação de alto desenvolvimento humano, considerando a conceituação adotada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento — PNUD, ou seja, IDH maior ou igual a 0,8.

Tabela 6 Índices da Composição do IDH

Ano	IDH	Índice de esperança de vida	Índice de educação	Índice de PIB	Esperança de vida ao nascer	Taxa de alfabetização de adultos	Taxa combinada de	PIB per capita	PIB *per capita* ajustado

							matrícula		
1970*	0,458	0,548	0,575	0,250	57,86	64,2	44,1	1.447	1.447
1980	0,725	0,638	0,676	0,862	63,26	76,4	50,1	4.747	4.747
1991	0,784	0,711	0,807	0,835	67,65	83,7	74,8	4.605	4.605
1995	0,844	0,732	0,846	0,953	68,93	86,7	80,5	6.279	6.176
1996	0,848	0,738	0,855	0,952	69,26	87,6	81,4	6.410	6.393

(*) computado o Estado de Mato Grosso que, nesta época, englobava também a área do futuro Mato Grosso do Sul. As informações disponíveis dão um salto de 1970 para 1980.

3.4 Políticas Públicas Atuais

O Governo do Estado de Mato Grosso do Sul, eleito para o período de 1999 a 2002, apresentou um novo modelo político que considera como prioridade, atender às reivindicações sociais. Na seqüência, são mostradas algumas políticas públicas mais relevantes.

3.4.1 Orçamento Participativo

O Decreto Estadual 9.311, de 01 de janeiro de 1999, criou o grupo de trabalho para implementar o programa Orçamento Participativo, que nos moldes da experiência de sucesso do Rio Grande do Sul, visa garantir uma real participação da população sul-mato-grossense, nas ações governamentais. Este instrumento do exercício da cidadania procura garantir a efetiva participação da sociedade civil na definição do orçamento do Estado, apontando, para o Governo, onde os recursos públicos devem ser investidos (Mato Grosso do Sul, 2000c).

> "O Governo do Mato Grosso do Sul quer que a comunidade participe diretamente da gestão do Estado, discutindo a receita, a despesa e na definição das Políticas Públicas, dando total transparência às ações do governo. O Orçamento Participativo é um processo de construção coletiva e solidária, que decide onde e como os recursos devem ser aplicados. Toda comunidade poderá dizer quais as melhorias que devem ser feitas com os recursos disponíveis, tornando-se assim, agentes de desenvolvimento" (Mato Grosso do Sul, 1999, p.6).

O funcionamento do Orçamento Participativo está baseado na estrutura funcional de Assembléias Públicas Municipais, abertas à participação de todo cidadão, nas quais são discutidas e definidas as necessidades locais, e, ao mesmo tempo, são eleitos delegados que representam o município nos Fóruns Regionais. Nestes, são debatidas e hierarquizadas as propostas que definem as prioridades regionais. Ainda nos Fóruns, os delegados elegem conselheiros que os representam no Conselho Estadual do Orçamento Participativo, cujo papel é o de discutir e apreciar a proposta orçamentária a ser apresentada à Assembléia Legislativa e acompanhar a execução do Plano de Investimento e Serviço. Para tanto, o Estado foi dividido em 12 regiões que apresentam diferenças de superfície, população, infra-estrutura e serviços públicos. Considerando estes parâmetros, foi estabelecida uma metodologia de forma que essas diferenças pudessem ser ajustadas em critérios objetivos e progressivos, para a distribuição dos recursos entre as regiões e a conseqüente indicação do plano de investimento do Estado para cada uma delas. As escolhas das prioridades de cada região do Estado são baseadas nos seus fatores relevantes: número da população, índice de desenvolvimento dos municípios e prioridades dadas aos temas escolhidos pela comunidade. O resultado é obtido através de uma equação com notas ponderadas que derivam a distribuição porcentual dos recursos disponíveis para o período considerado (Mato Grosso do Sul, 1999). Os principais temas apresentados às comunidades, no processo do orçamento participativo do Plano de Investimento de 2000, foram: Assistência Social; Cultura, Esporte e Lazer; Desenvolvimento Econômico; Educação; Justiça e Cidadania; Meio-ambiente; Política Habitacional; Saneamento; Saúde; Segurança Pública e Transporte e Pavimentação (Mato Grosso do Sul, 2000d).

No primeiro ciclo de planejamento, iniciado em 1999, foram realizadas assembléias nos 77 municípios do Estado, reunindo quase 30 mil pessoas "*para votar naquilo que acreditavam ser o mais importante para a sua comunidade*" (Mato Grosso do Sul, 2000d, p.11), com aproximadamente 120 mil solicitações, para serem discutidas e analisadas posteriormente.

Através do critério de pontuação, estabeleceram-se as prioridades para o Plano de Investimento e Serviço, considerando, por ordem: primeiro, o desenvolvimento econômico, segundo, a saúde, terceiro, a educação e quarto, o transporte e pavimentação.

Quadro 7 Prioridades Temáticas das Regiões de MS – 1999/2000

	Prioridades dos Temas		
Região	**Primeira**	**Segunda**	**Terceira**
Alto Pantanal	Saúde	Educação	Assistência Social
Médio Pantanal	Saúde	Educação	Desenvolvimento Econômico
Baixo Pantanal	Saúde	Desenvolvimento Econômico	Educação
Fronteira	Desenvolvimento Econômico	Saúde	Transporte e Pavimentação
Alto Paraná	Educação	Saúde	Desenvolvimento Econômico
Médio Paraná	Educação	Saúde	Desenvolvimento Econômico
Baixo Paraná	Desenvolvimento Econômico	Saúde	Educação
Cone Sudeste	Desenvolvimento Econômico	Saúde	Educação
Cone Sudoeste	Desenvolvimento Econômico	Transporte e Pavimentação	Saúde
Alto Taquari	Desenvolvimento Econômico	Saúde	Educação
Campo Grande	Desenvolvimento Econômico	Saúde	Transporte e Pavimentação
Grande Dourados	Saúde	Desenvolvimento Econômico	Educação

Fonte: adaptado de Mato Grosso do Sul (2000d, p.12)

O desenvolvimento econômico de Mato Grosso do Sul, considerado como primeira prioridade dentre as demais, incorpora a diversificação da produção com a agregação de valores aos produtos agroindustriais, a estruturação do turismo, o aproveitamento do transporte multimodal e a integração ao mercado. Como conseqüência, a Secretaria da Produção e Desenvolvimento Sustentável — SEPRODES/MS e os seus órgãos vinculados, desenvolvem planos setoriais como o Plano de Desenvolvimento do Turismo, o Plano de Desenvolvimento da Indústria e o Plano de Desenvolvimento da Agropecuária, "*os quais definem os objetivos e*

estratégias de atuação sócio-econômica, ambiental, tecnológica e gerencial, que buscam o desenvolvimento em bases sustentáveis".(Mato Grosso do Sul, 2000d, p.16).

A segunda prioridade foi dada à saúde, entendida como a consolidação do Sistema Único de Saúde, "*garantindo o cumprimento dos seus princípios doutrinários e organizativos, representados pela universalidade, equidade, integralidade das ações, descentralização, regionalização e participação popular*". (Mato Grosso do Sul, 2000d, p.18). As diretrizes básicas consideradas formalizaram ações convergentes da Secretaria de Saúde ao Programa de Saúde Familiar, estruturação do Sistema Estadual de Vigilância em Saúde, a criação e implantação dos Pólos Regionais de Assistência à Saúde, e a consolidação da participação popular por meio do fortalecimento dos Conselhos de Saúde.

A terceira prioridade foi endereçada à educação, com um conjunto de demandas detalhadas pela Secretaria de Educação para a construção de novas escolas; reforma, ampliação e adequação de escolas; implementação e ampliação de biblioteca, videoteca e laboratório de informática; implantação do Programa Bolsa-Escola e do transporte escolar (Mato Grosso do Sul, 2000d).

Na quarta prioridade ficaram o transporte e a pavimentação, traduzidos como "*a construção, manutenção e recuperação de toda a malha viária de Mato Grosso do Sul, visando o desenvolvimento do Estado*" (Mato Grosso do Sul, 2000d, p.20); grande parte dos recursos para esta prioridade é proveniente do Fundo de Desenvolvimento do Sistema Rodoviário de Mato Grosso do Sul — FUNDERSUL, coordenado pelo Departamento de Estradas e Rodagens de Mato Grosso do Sul — DERSUL.

Toda a sistemática do Orçamento Participativo produziu as suas prioridades com as quais o Governo do Estado fundamentou a sua proposta da Lei das Diretrizes

Orçamentárias para 2001 à Assembléia Legislativa, em cuja mensagem de encaminhamento o Governo do Estado ressalta:

> "Ao contrário da tradição brasileira de orçamentos para não serem cumpridos, o compromisso deste Governo com a participação popular impõe-lhe respeitar as decisões das Assembléias do Orçamento Participativo. Por isso, o elenco de prioridades da Lei de Diretrizes Orçamentárias foi feito para nortear as ações do Governo, resgatando a dignidade do planejamento governamental e consagrando a postura de respeito aos representantes do povo que votam a lei orçamentária" (Mato Grosso do Sul, 2000b, p.2).

3.4.2 Fundo de Desenvolvimento do Sistema Rodoviário de MS

Através das Leis Estaduais 1.962 e 1.963, de 11 de junho de 1999, efetivadas a partir de 01 de janeiro de 2000, e regulamentadas pelo decreto 9.596, de 18 de agosto de 1999, foi criado o Fundo de Desenvolvimento do Sistema Rodoviário de Mato Grosso do Sul — FUNDERSUL, com o objetivo da obtenção de uma nova fonte de recursos para manter e viabilizar estradas e pontes estaduais, um "*pedágio virtual*" (Ferraz & Tizzot, 2000, p.2), proveniente da arrecadação da venda de gado, da movimentação de produtos agrícolas, da comercialização de gasolina e óleo diesel e da contribuição porcentual do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços — ICMS, dos frigoríficos.

O Estado estima, com base na sua receita, uma arrecadação no valor de, aproximadamente, R$ 144 milhões até julho de 2001 (Ferraz & Tizzot, 2000).

O FUNDERSUL está vinculado à Governadoria do Estado e possui um Conselho de Administração constituído dos seguintes membros: Governador do Estado, Secretario de Estado de Governo, Secretário de Estado de Habitação e Infra-estrutura, Secretário de Estado da Produção e Desenvolvimento Sustentável, Diretor-geral do Departamento de Estrada de Rodagem de Mato Grosso do Sul – DERSUL, representante da Associação de Municípios de Mato Grosso do Sul – ASSOMASUL,

representante da Federação da Agricultura de Mato Grosso do Sul – FAMASUL e representante do Sindicato das Indústrias de Frios, Carnes e Derivados do Estado de Mato Grosso do Sul.

Quadro 8 Contribuições para o FUNDERSUL

Produto (toneladas)	Unidade	% da UFERMS	Taxa (R$)
Agricultura			
Milho	Tonelada	19	1,25
Arroz	Tonelada	32	2,10
Soja	Tonelada	38	2,50
Algodão	Tonelada	114	7,52
Demais produtos	Tonelada	19	1,25
Pecuária			
Gado bovino e bufalino	Cabeça	46	3,13
Gado asinino e eqüino	Cabeça	46	3,13
Diesel	Litro	-	0,01
Gasolina	Litro	-	0,02
Frigoríficos	-	-	33% do ICMS

Fonte: Leis números 1962 e 1963 de 11 de junho de 1999 do Governo do Estado de MS, e UFERMS igual a R$ 6,58.

Uma Diretoria Executiva administra os recursos do FUNDERSUL com as atribuições de elaboração da programação da aplicação dos recursos e a sua prestação de conta. Esta Diretoria é composta pelo Secretário de Estado de Governo, pelo diretor do DERSUL e por um representante indicado pelo seu Conselho de Administração. O DERSUL é o órgão executivo, cabendo oferecer o suporte administrativo e operacional.

Na constituição do Conselho, a sua representação traduz a participação de 5 conselheiros do poder público, 1 conselheiro representante dos prefeitos municipais e 2 conselheiros da iniciativa privada. O FUNDERSUL não possui, até o momento, nenhum representante de organizações não governamentais. Ferraz & Tizzot (2000), argumentam que a participação dos usuários no Conselho é de grande importância para que possam controlar a aplicação dos recursos e avaliar os resultados. Citam

que, em outros modelos de conselho semelhantes desta modalidade, a exemplo da Nova Zelândia, a participação de entidades não governamentais é maior do que a dos órgãos do governo, e recomendam a ampliação da participação dos usuários de, por exemplo, representantes das empresas transportadoras de passageiros e cargas. Tizzot (2000), reconhece a utilidade da criação do Fundo como o primeiro passo para a nova perspectiva de conservação do sistema rodoviário estadual, mas tem a preocupação com dois itens básicos: a inclusão, na lei 1.963, da possibilidade da construção de novas obras rodoviárias — o que poderá ocasionar a priorização destas em detrimento da conservação — e a pouca participação dos usuários na administração do FUNDERSUL.

O FUNDERSUL apresenta, até maio de 2000, o investimento na ordem de R$ 33 milhões aplicados na construção de 40 km de rodovias pavimentadas, restauração de 400 km de rodovias pavimentadas e de 950 km de rodovias não pavimentadas. Conservação de 12.000 km de rodovias estaduais e municipais não pavimentadas, de várias pontes de madeira e a aquisição de equipamentos específicos. Também foram celebrados convênios com diversos municípios para o atendimento emergencial, no valor total de R$ 6.400.000,00 (Ferraz & Tizzot, 2000).

O FUNDERSUL é temporário, previsto até julho de 2001, porém o Governo do Estado poderá propor à Assembléia Legislativa a sua prorrogação por mais dois anos, apesar da sua criação ainda estar sendo questionada, na Justiça, através da Confederação Nacional da Agricultura – CNA quanto à sua constitucionalidade. A ação judicial está no Supremo Tribunal Federal – STF, que ainda não julgou o mérito do processo, mas indeferiu liminar em que era pedida a suspensão da cobrança das taxas (Gazeta Mercantil, 2000, p.1)

3.4.3 Fundo de Investimento Social

O Governo do Estado cria o Fundo de Investimento Social — FIS, através da Lei 2.105, de 1 de agosto de 2000, com o objetivo principal de financiar as ações de inclusão social em Mato Grosso do Sul. O FIS está articulado em três eixos temáticos principais: 1) a democratização e inclusão social no campo, com programa de assentamento e apoio às comunidades indígenas e à reforma agrária, 2) geração de emprego e renda e 3) programas sociais e de cidadania (Mato Grosso do Sul, 2000e).

- **Plano de Combate à Pobreza e à Exclusão** – o Decreto Estadual 10.009, de 01 de agosto de 2000, institui o Programa de Segurança Alimentar e Nutricional que garante o benefício de uma cesta de alimentos por mês às famílias carentes. Os objetivos considerados são: o de viabilizar o acesso aos alimentos necessários para garantir uma dieta adequada e uma vida saudável à família suscetível à pobreza e à exclusão social; o de combater a desnutrição e reduzir a mortalidade infantil; estimular práticas alimentares e estilo de vida saudável; e o de fomentar e estimular o desenvolvimento da agricultura familiar, ampliando a produção de alimentos e gerando renda. O projeto é conduzido através de parcerias com prefeituras municipais, organizações não governamentais e empresariais.
- **Projeto de Garantia de Renda Mínima Cidadã** – instituído pelo Decreto Estadual 10.010, de 01 de agosto de 2000, de acordo com o disposto na Lei Federal 8.742, de 07 de dezembro de 1993 — Lei Orgânica da Assistência Social, garantindo a renda mínima de R$ 75,00 às famílias que não dispõem de rendimentos suficientes para atender às suas necessidade básicas, combatendo a pobreza.
- **Projeto de Atenção Básica de Cidadania da Família** – instituído pelo Decreto Estadual 10.011, de 01 de agosto de 2000, com provimento dos mínimos sociais como o direito de cidadania, tem os seguintes objetivos: capacitar recursos humanos para a compreensão, gerenciamento e execução do projeto; mapear a rede de atendimento em cada município; estimular a organização de cooperativas de produção e de prestação de

serviços; propiciar cursos de capacitação profissional e projetos de geração de renda.

- **Banco do Povo** – seu objetivo principal é o de garantir crédito para que os micros empreendedores possam dispor de recursos para a sua efetivação, contribuindo para a geração de emprego e renda. Foi criado pela Lei Estadual 1.976, de 01 de julho de 1999, contando com a participação do Governo do Estado, empresários e agências de desenvolvimento. Os valores de financiamento variam do mínimo de R$ 300,00 ao máximo de R$ 2.000,00. O Banco do Povo completou, no dia 07 de agosto de 2000, 8 meses de atividade, investindo R$ 437.843,60 na economia sul-mato-grossense, através do financiamento a 335 micro-empreendedores.
- **Programa de Verticalização da Pequena Produção Agropecuária de Mato Grosso do Sul — PROVE PANTANAL** – foi instituído através do Decreto Estadual 9.983, de 17 de julho de 2000, com o objetivo da inclusão social do homem do campo, com resgate de sua cidadania através do incentivo e ações de fomento às suas atividades. No PROVE PANTANAL o produtor de economia familiar tem a oportunidade de ser inserido na economia de mercado através do processamento de produtos *in natura*, de origem animal e vegetal, agregando valor ao que produz em suas terras, proporcionando a garantia da elevação de renda. Participa do PROVE PANTANAL o produtor que explora parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário ou parceiro, que tenha mão-de-obra contratada em número inferior ao somatório da mão-de-obra familiar, não tenha, a qualquer título, área superior a quatro módulos fiscais de terras agricultáveis, possua renda bruta anual proveniente da produção agropecuária, pesqueira ou extrativa, tenha renda mensal do grupo familiar, *per capita*, insuficiente para o atendimento de suas necessidades básicas. O inscrito no PROVE PANTANAL, o produtor rural, recebe um projeto de instalação e funcionamento de uma agroindústria adequada à sua especialidade, com estudo de viabilidade técnica e econômica, além da documentação legal necessária. O acesso ao crédito é facilitado para a

produção de matéria-prima, compra de equipamentos e utensílios, implantação e funcionamento inicial da agroindústria e comercialização. Os financiamentos são com juros reduzidos e prazos de pagamento adequados à capacidade de produção. O produtor recebe assistência técnica especializada na produção, nas tecnologias de processamento de alimentos com padrão de qualidade para consumo e a colocação dos produtos no mercado. A gestão do PROVE PANTANAL fica a cargo da Secretaria da Produção e Desenvolvimento Sustentável, SEPRODES/MS, com a coordenação da Diretoria de Operações da Empresa de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural de Mato Grosso do Sul, EMPAER-MS. São parceiros na execução do programa o IAGRO e a AGROSUL, órgãos e autarquias governamentais relacionados com a agropecuária.

- **Programa Bolsa-Escola** - O Programa é uma proposta para reduzir a reprodução da pobreza, garantindo às crianças de famílias pobres, condições para o acesso à escola. A idéia central do Projeto Bolsa-Escola é propiciar às famílias carentes meios para que seus filhos não sejam tirados da escola, para auxiliar nas tarefas domésticas ou para sair em busca de alternativas para o sustento de seus pais e irmãos menores. Cada família, cujos filhos em idade escolar não estejam freqüentando a escola por necessidade de complementação do orçamento doméstico, e residente há mais de cinco anos consecutivos no Estado, recebe um salário mínimo para garantir que estas crianças voltem a estudar. A meta é atender 40 mil famílias até o ano 2002. Em Mato Grosso do Sul existem 343.531 crianças e adolescentes (entre 07 e 14 anos), cerca de 35 mil estão fora das salas de aulas. A gestão do Projeto Bolsa-Escola fica a cargo da Secretaria de Estado de Educação e da Fundação de Promoção Social de Mato Grosso do Sul (Promosul). O financiamento tem base na parceria com as prefeituras, entidades privadas do setor empresarial e profissionais liberais, lastreado na lei federal que possibilita a dedução de 1% do Imposto de Renda para pessoas jurídicas e 6% para pessoas físicas que participem de projetos e ações voltados para crianças e adolescentes.

3.4.4 Cenários Estratégicos de Longo Prazo – MS 2020

A Secretaria de Estado de Planejamento e de Ciência e Tecnologia – SEPLANCT/MS está concluindo o Plano Estratégico de Desenvolvimento de Longo Prazo de Mato Grosso do Sul para os próximos 20 anos (SEPLANCT, 1999). Com o apoio da sociedade, que participou efetivamente da sua elaboração — o plano terá os programas e ações que criam as condições para o desenvolvimento sustentável — o MS 2020 foi debatido com a sociedade no primeiro trimestre de 2000.

As atividades de planejamento são vitais no momento atual, de mudanças velozes, em que atividades econômicas podem simplesmente desaparecer de um momento para outro. A escassez de recursos, decorrente da situação financeira herdada e de fatores conjunturais, exige racionalidade no uso do dinheiro público, situação em que o planejamento é instrumento essencial (Mato Grosso do Sul, 2000e).

O MS 2020 foi um planejamento estadual que teve a participação efetiva da sociedade, capaz de garantir sua execução no futuro. Representantes dos vários segmentos que compõem a sociedade civil organizada, no interior e na Capital, tiveram a oportunidade de refletir sobre o futuro do Estado.

A metodologia utilizada na elaboração do plano e de cenários, tem a finalidade de descrever futuros plausíveis, coerentes e consistentes. Neles embasados, o governo e a sociedade têm condições de planejar seus investimentos e tomar decisões antecipadas, evitando problemas e aproveitando oportunidades (Mato Grosso do Sul, 2000e). O MS 2020 está sendo considerado, pelos seus participantes, como a carta de navegação de Mato Grosso do Sul em direção ao futuro. Nele estão contidas as prioridades da ação governamental e de agenda estratégica do governo, as quais serão desdobradas em uma carteira de projetos para implementação no

período de 2000-2004, preparando, desse modo, as condições para o desenvolvimento do Estado, para as próximas duas décadas.

O que o MS 2020 tem de relevante, são os cenários idealizados e identificados pelas instituições governamentais, consultorias envolvidas e pelos atores da sociedade civil entrevistados, que foram apresentados e debatidos com a sociedade civil, com base em cenários do contexto mundial, brasileiro e estadual. O contexto mundial é estimado nas probabilidades de: um longo ciclo de prosperidade multipolar com um novo sistema de regulação, integração econômica, estabilidade financeira e crescimento sustentado; da formação de uma hegemonia unipolar sem espaço para os países emergentes, uma relativa estabilidade financeira e um contínuo crescimento econômico, porém regional e socialmente desigual, com tensões e conflitos, denominado como dinamismo excludente; e a instabilidade e fragmentação em decorrência da incapacidade política internacional de reorganizar o modelo econômico, a manutenção da estabilidade financeira, ocasionando políticas protecionistas e a desorganização do comércio, com o conseqüente ambiente mais degradado e mais injusto socialmente (Mato Grosso do Sul, 2000a).

Para a tendência do contexto brasileiro este foi estimado em: cenário de desenvolvimento integrado dentro de um longo ciclo de prosperidade no campo mundial, a introdução de uma hegemonia social-liberal, finanças públicas saneadas, dívidas controladas e reformas estruturais implementadas; cenário de crescimento endógeno com "*a liberalização do comércio e de outros fluxos econômicos, permeados por precário equilíbrio financeiro e incompleta regulação econômica, resultando em crescimento estável e conflituoso*" (Mato Grosso do Sul, 2000a, p.21), com o desgaste das políticas neoliberais brasileiras e um projeto político social-reformista; cenário de modernização e crescimento desigual provocado por dinamismo econômico excludente, concentração de riquezas e rejeição da maioria dos países emergentes, associado a um projeto hegemônico liberal, redefinição do papel do Estado com a mínima regulação, promovendo o crescimento econômico, mesmo com a possibilidade das desigualdades sociais e regionais, expressas nos desníveis

de renda e baixa qualidade de vida; e cenário de estagnação e pobreza, decorrente das condições desfavoráveis internacionais sem a devida resposta dos atores sociais brasileiros, não conseguindo construir um projeto que contenha a instabilidade econômica, a desorganização institucional e as baixas taxas de crescimento, acentuando os problemas sociais e regionais.

Quadro 9 Cenários do MS 2020

Cenário	Filosofia
Vôo do Tuiuiú – Desenvolvimento e integração	Mato Grosso do Sul se projeta, em 2020, como um Estado de alto desenvolvimento social e humano. Com uma economia dinâmica, diversificada e verticalizada, desenvolve estreitas relações com o mercado nacional e internacional. Apresenta elevado nível de renda e aproveitamento equilibrado dos recursos naturais, especialmente do Pantanal.
Piracema – Desenvolvimento com inclusão social	Mato Grosso do Sul alcança um patamar de desenvolvimento significativo, com realizações que modernizam a sociedade e reduzem a pobreza, tornando-a mais justa. A qualidade de vida, expressa por baixos índices de desemprego e altos índices sociais, é elevada, e uma das melhores do país. A economia apresenta moderada integração regional, boa participação na economia nacional e forte articulação intra-estadual. Registra-se reduzido impacto ambiental em seus ecossistemas.
Rapto do Predador – Crescimento excludente	O Estado de Mato Grosso do Sul passa por intensa modernização, mas com moderado crescimento econômico. Sem diversificação, a economia estadual conhece uma forte verticalização e integração às regiões mais dinâmicas do Brasil e países vizinhos. Eleva-se o nível de renda, mas com grande desigualdade social, desemprego, pobreza e parcial degradação do meio ambiente. Em decorrência, observa-se exacerbação dos conflitos sociais.
Estouro da Boiada – Instabilidade e crise	Mato Grosso do Sul tem uma economia pobre e vulnerável, taxas reduzidas de crescimento econômico, limitada integração externa e interna e baixa diversificação e verticalização produtiva. Registra elevada desigualdade social e pobreza, instabilidade econômica e descontinuidade política. Apresenta concentração intra-estadual das atividades produtivas, ao lado de médio impacto ambiental nos ecossistemas do seu território,

Fonte: SEPLANCT/MS, 1999.

Os cenários previstos para o Mato Grosso do Sul, dentro do período de 2000 a 2020, foram caucionados nos antecedentes históricos, desde o registro do acentuado processo de crescimento na década de 70 até a sua situação atual de administração pública, potencialidades não exploradas, infra-estrutura instalada, recursos ambientais,

inserção no mercado regional e internacional e a valorização da conservação ecológica sul-mato-grossense associada ao turismo consciente e sustentável.

O MS 2020 considera, como atores sociais, os mais variados segmentos da sociedade de Mato Grosso do Sul, bem como os segmentos externos, representados pelos empresários urbanos e rurais, grupos religiosos, profissionais liberais, trabalhadores urbanos e rurais, comunidades indígenas, associações de moradores, movimentos dos sem-terras, ecologistas, empresas multinacionais e também contraventores, entre outros (SEPLANCT, 1999).

A tradução do cenário Vôo do Tuiuiú endereça as opções estratégicas para os próximos vinte anos, condensadas no quadro 10.

Quadro 10 Vôo do Tuiuiú - Opções Estratégicas para os Próximos Vinte Anos

Estratégia	Conceito
Inclusão social	Construção de uma sociedade integrada com elevados padrões de desenvolvimento social e qualidade de vida.
Prosperidade econômica	Construção de uma economia dinâmica e diversificada, mundialmente competitiva em agronegócios e ecoturismo, com alta capacidade de agregação e internalização de valor.
Sustentação ambiental	Conservação e recuperação do meio ambiente, tornando a sua exploração sustentável.
Acesso à informação e ao conhecimento	Ampliação das oportunidades de acesso à informação, ao conhecimento contemporâneo e às modernas tecnologias para toda sociedade sul-mato-grossense.
Governabilidade e competência gerencial	Consolidação da governabilidade e desenvolvimento de competências gerenciais de alto padrão nas instituições públicas e privadas do Mato Grosso do Sul.

Fonte: SEPLANCT/MS, 1999.

O MS 2020 conduz, a escolha de uma visão de futuro no cenário do desenvolvimento e integração, um desafio considerável para a sociedade sul-mato-grossense, o qual deverá ser ajustado conforme o movimento das dimensões estruturantes que afete o seu ambiente econômico, sócio-cultural, político-institucional, tecnológico, energético e ecológico.

No quadro 11, estão compilados todos os cenários idealizados e identificados pelo MS 2020, dentro de cada contexto visualizado pelo Plano.

Quadro 11 Comparação dos Cenários de Mato Grosso do Sul

Indicadores	**CENÁRIOS**			
Contexto Mundial	Longo ciclo de prosperidade	Dinamismo excludente	Dinamismo excludente	Instabilidade e fragmentação
Redução do volume e mudança do perfil da demanda de matérias primas	Acelerada	Moderada	Moderada	Moderada
Expansão do turismo e ecoturismo	Acelerada	Moderada	Moderada	Moderada
Integração mundial do Brasil	MERCOSUL amplo e ALCA ampla	MERCOSUL consolidado e ALCA parcial	MERCOSUL consolidado e ALCA parcial	MERCOSUL fracassado
Contexto Nacional	Desenvolvimento integrado	Crescimento endógeno	Modernização e crescimento desigual	Estagnação e pobreza
Aliança política	Social-liberal	Social-reformista	Liberal	Ausência de aliança
Estado	Estado regulador	Estado promotor social	Estado liberal	Desorganizado
Economia	Estabilidade com crescimento alto	Estabilidade com crescimento médio	Estabilidade com crescimento médio	Instabilidade e crescimento reduzido
Reconfiguração espacial da economia brasileira	Moderada desconcentração	Forte desconcentração	Alta concentração	Moderada concentração
Investimentos estruturadores	Amplos e articulados	Moderados e articulados	Moderados e desarticulados	Limitados
Mato Grosso do Sul	Desenvolvimento e integração	Crescimento com inclusão social	Modernização excludente	Crise e estagnação
Projeto político	Desenvolvimentista	Desenvolvimentista	Modernização conservadora	Descontínua
Investimentos estruturadores	Amplos	Parciais	Parciais	Limitados
Estrutura produtiva	Diversificada e verticalizada	Diversificada e verticalizada	Diversificada e não verticalizada	Especializada
Integração externa	Intensa	Controlada	Intensa e seletiva	Limitada
Política social	Reguladora	Distributiva	Ausente	Ausente
Política ambiental	Reguladora	Limitada	Ausente	Ausente
Qualidade ambiental	Baixo impacto	Médio impacto	Alto impacto	Médio impacto
Crescimento do PIB	Alto	Médio	Médio	Baixo
PIB em 2020 (US$ bilhões de 1997)	54	45	33	19
PIB per capita em 2020 (US$)	19.860	16.720	12.063	6.980
Participação no PIB do Brasil em	1,7	2,00	1,3	1,2

2020 (%)				
IDS	0,920	0,930	0,900	0,773

Fonte: SEPLANCT/MS, 1999, p.120.

4 Método da Pesquisa

4.1 Conceito de Atributo Relevante

Considerando, inicialmente, a definição de atributo como “uma característica, qualitativa ou quantitativa, que identifica um membro de um conjunto” (Ferreira, 1988), pode-se transcrever este conceito para o critério da pesquisa.

Antes, procurando um melhor entendimento do conceito atributo, fundamentando a definição sob o ponto de vista do marketing, é notado que o atributo é definido como um conjunto de capacidades diferentes, percebidas e salientes, que prestam benefícios e satisfazem as necessidades do consumidor (Kotler, 1994). Neste estudo, o consumidor é adaptado para a denominação do usuário do produto ou serviço do plano de desenvolvimento — a sociedade civil como um todo ou a comunidade alinhada em torno de um interesse comum.

Assim, nesta pesquisa, o conceito de atributo relevante será o conjunto de características percebidas pelos atores da sociedade civil que devem ser satisfeitas por um plano de desenvolvimento, e suas demais articulações, considerando as respectivas importâncias e preferências na implementação.

Os atributos relevantes podem ser segmentados de acordo com os aspectos mais salientes para diferentes grupos de atores da sociedade civil. A saliência que pode determinar o conjunto de atributos é decorrente da experiência e da vivência dos atores, ou do seu entorno. Podem ainda ser escolhidos ou reforçados pelos benefícios anunciados por um plano de desenvolvimento, que atuam como um despertar da sua importância no conjunto de atributos. Desta forma, o conjunto de atributos variará conforme as experiências e com o efeito da percepção, distorção e retenção seletiva dos atores da sociedade civil.

4.2 Alguns Atributos Considerados no Desenvolvimento

HAYES (1961 e 1973) argumenta que o desenvolvimento econômico e social é um processo complexo e a sua atuação na sociedade deve provocar muitas mudanças inter-relacionadas. Na ocorrência dessas mudanças existe uma grande dificuldade na determinação da interação de uma sobre a outra, e vice versa. Mas, aponta que certas espécies de mudanças têm a sua importância estratégica durante o período de transformação do sistema social tradicional. As espécies estratégicas que caracterizarão num processo auto-sustentável de avanço tecnológico e material, podem ser agrupadas em três aspectos importantes, conforme interagem com as pessoas, relação social ou capital social.

- **Mudanças nas pessoas, que se referem à informação, conhecimento, aptidão e atitude**:

  - Progressiva alfabetização, conhecimento científico, formação científica e tecnológica, e um enfoque científico ou técnico dos problemas;
  - Crescente descontentamento com o nível de vida tradicional, com as relações sociais tradicionais e com as atividades econômicas tradicionais;
  - Crença, cada vez maior, na possibilidade de conseguir o progresso econômico e social, mediante novas técnicas e novas atividades econômicas;
  - Crença, cada vez maior, na possibilidade de conseguir o progresso econômico e social, mediante a competência e o esforço individual, mais do que privilégio baseado no suborno, favoritismo político, parentesco, casta ou condição social, nacionalidade, origem, raça, religião ou sexo;

- Definição cada vez mais específica, dos privilégios econômicos esperados da sociedade, assim como das obrigações econômicas para com ela;
- Crescente respeito pela honradez comercial e cívica, assim como pelos contratos nas relações econômicas.

- **Mudanças nas relações sociais e nas instituições:**

  - Fomento das comunicações entre pessoas (mediante a adoção de um idioma comum, o progresso da instrução elementar, o incremento dos meios de comunicação, uma maior mobilidade social, as viagens, etc.);
  - Aumento das possibilidades econômicas, graças à diminuição dos monopólios, à maior disponibilidade de crédito e uma maior mobilidade profissional;
  - Aumento das remunerações da atividade econômica, mediante a reforma agrária, modificações do sistema tributário e diversos tipos de ajuda governamental;
  - Crescente preponderância dos grupos que participam nestas mudanças e diminuição dos grupos refratários;
  - Desenvolvida atividade governamental consagrada aos serviços públicos e ao desenvolvimento econômico e social.

- **Mudanças no investimento sociais:**

  - Aumento dos investimentos em educação, higiene e saúde pública, abastecimento de água;
  - Aumento dos investimentos em transporte, comunicações, energia e irrigação;
  - Maior eficácia da administração pública, polícia civil e instituição militar.

Hayes (1973), acrescenta que os projetos de desenvolvimento econômico e social devem ser bem planejados para que sejam mais duradouros e que os seus objetivos não se limitem à mudança temporária — situação em que, terminando o projeto, finaliza também o aumento proposto dos benefícios tecnológicos e sociais. Acrescenta a necessidade de um melhor entendimento da avaliação do projeto de desenvolvimento, caracterizado por "*um conjunto de conceitos e práticas cuja utilidade comprovada, no campo das ciências sociais, e que sejam aplicados de tal modo que possam contribuir para melhoramento de atividades práticas*" (Hayes, 1973, p.XVIII). Com isso, diferencia o conceito de medida e avaliação de um projeto. As medidas de um projeto são os seus resultados e custos que fornecem informações concretizadas e quantificadas. Sua validade é temporária e evidente para um contexto. Podem não ser o que é desejável e o que é possível de ser obtido, pois os padrões e relações de medidas podem mudar de um período para outro. Exemplifica, com a taxa de alfabetização, que na implantação de um projeto mesmo sendo baixa, considerada no objetivo do projeto, pode ser muito satisfatória para aquele momento, mas para o futuro pode vir ser muito deficiente. No entanto, as avaliações dos projetos têm a sua atenção voltada para as:

> "... mudanças superficiais na produção, consumo ou economia, talvez por serem relativamente fáceis de medir. Mas, as mudanças significativas são as que ocorrem mais profundamente na mente das pessoas. Freqüentemente, em especial quando está envolvida qualquer previsão de conduta futura, é só aí que tais mudanças podem ser investigadas" (Hayes, 1973, p. XIX).

Nesse ponto, as mudanças podem ser muito difíceis e caras para medir e identificar o relacionamento entre elas, pois os resultados posteriores e menos tangíveis de um projeto podem gerar atividades seqüenciadas e expansionistas. Logo, os projetos para o desenvolvimento econômico e social devem provocar modificações necessárias para uma melhoria da qualidade de vida.

Esta proposição é reforçada pelo posicionamento do desenvolvimento humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento — PNUD, inserindo a sociedade e os seres humanos como o centro dos seus atributos básicos: desenvolvimento das pessoas, desenvolvimento para as pessoas e desenvolvimento pelas pessoas (UNDP, 2000). Formaliza o desenvolvimento **das pessoas** como o aumento das oportunidades, capacidades, potencialidades e direitos de escolha, o desenvolvimento **para as pessoas** como fruto dos resultados eqüitativos à população, e, finalmente, o desenvolvimento **pelas pessoas** obtido pela capacitação e fortalecimento do poder de participação ativa dos indivíduos e comunidades no processo do desenvolvimento, tanto como sujeitos, quanto como beneficiários. Estes atributos devem ocorrer indissociáveis de forma eqüitativa e sustentável, os quais recebem a denominação de desenvolvimento humano sustentável.

Quadro 12 Modificações Necessárias no Desenvolvimento Econômico e Social

Modificações	**Atuação**
Psicológicas	Motivação e atitudes
Educacionais	Conhecimento, conceitos e habilitações.
Tecnológicas	Novos métodos de produção, organização, administração e distribuição.
Sociológicas	Relações entre pessoas e grupos.
Econômicas	Distribuição de recursos, distribuição da renda, renúncia do consumo atual para permitir maior investimento.
Políticas	Controle e exercício do poder.

Fonte: Hayes (1973)

Uma das formas de maximizar o efeito do projeto de desenvolvimento, numa dada região, é interpretar as intenções e desejos dos atores da sociedade e o reconhecimento destes aspectos ou atributos relevantes, inseridos num dado plano ou projeto.

Pagano e Bowman (1992) examinam os atributos dos instrumentos da política de desenvolvimento local como forma de predição do sucesso ou falha do projeto. As autoridades locais dependem de um conjunto de ferramentas políticas para a

promoção do desenvolvimento econômico, cujos atributos são relevantes para a tomada de decisão. A pesquisa desenvolvida analisa um conjunto de atributos como ferramentas da política do desenvolvimento local, especificamente em cidades americanas, aplicados em 40 projetos de iniciativa privada e pública, caso a caso. A análise do conjunto pode iluminar o grau de cada atributo das ferramentas de política que afetam o sucesso do projeto.

Foram selecionadas quatro categorias de atributos: recursos-capacidade, risco político, constrangimento e risco financeiro. Os atributos foram definidos e descritos da seguinte maneira:

- **Recursos-capacidade** – Este atributo envolve aspectos conceituais diferentes da complexidade e valoração do projeto.
    - Complexidade está relacionada com os aspectos da extensão dos recursos adicionais comprometidos pelo governo nas fases da formulação, concepção e fiscalização do projeto.
    - Valoração do projeto é o aspecto do custo do projeto relacionado ao investimento local, excluindo as ajudas externas, tais como federal e estadual. Ou seja, o valor aplicado pelo contribuinte local ou os recursos comprometidos pelo tesouro municipal.
- **Risco político** – Este atributo tem duas componentes: clareza e risco de falha.
    - Clareza refere-se à extensão na qual o projeto é visível e ocupa a consciência da sociedade, ou seja, o quanto recebe de atenção da mídia e do público envolvido.
    - Risco de falha refere-se à possibilidade do projeto poder não atender seus objetivos principais.
- **Constrangimento** – Este atributo refere-se a duas dimensões: intromissão e sinal do mercado.
    - Intromissão é a medida da aceitação ideológica de um determinado projeto, ou seja, a sinalização do projeto romper com a tradição.

- Sinal do mercado é a medida da proporção dos investimentos públicos num projeto de desenvolvimento.

- **Risco financeiro** – Este atributo está relacionado com o risco adotado pelo tesouro municipal, ou o compromisso monetário ou financeiro do orçamento municipal para com um dado pacote de incentivos aos projetos de desenvolvimento.

Desta forma, Pagano e Bowman (1992), apresentam os atributos do desenvolvimento local, configurados nas variáveis independentes de 2 medidas da recursos-capacidade (complexidade e valoração), 2 variáveis do risco político (clareza e risco de falha), 2 medidas de constrangimento (intromissão e sinal de mercado) e 1 variável do risco financeiro. Com as variáveis, os autores apresentam uma metodologia estatística para poder predizer o desempenho do projeto. O desempenho do projeto é medido pelo seu sucesso ou falha. Normalmente, o sucesso de um projeto é bem definido pelo observador e pode ser medido, por exemplo, pelo seu retorno de investimento. Os bem sucedidos economicamente são os que geram lucros ou rendimentos para o tesouro municipal. Porém, esta medida não consegue visualizar outros alcances significativos que podem estar atrelados, tais como: a nova imagem e conceito da cidade, a atuação catalisadora de novos investimentos e a concessão de um gesto simbólico da disposição da cidade para investir no seu futuro.

Klering *et al* (1998) discutem que o desenvolvimento territorial depende de fatores exógenos e endógenos. Os fatores exógenos que atuam no desenvolvimento de uma região são: capital, tecnologia e conhecimento; e os fatores endógenos são os desenvolvidos por esforço próprio da sociedade local. A reação dos dois fatores deve culminar no crescimento e desenvolvimento que dependem do recurso ou força disponível do local.

Quadro 13 Fatores Disponíveis para o Desenvolvimento Local

Fatores	**Detalhamento**
Recursos	Materiais, humanos e psicossociais.
Instituições	Flexíveis, inteligentes, que aprendem com o seu entorno, maleáveis e velozes.
Atores	Indivíduos qualificados, corporações sérias e proativas, grupos com responsabilidade social.
Governo	Com procedimentos de administração moderna e manejo estratégico dos recursos.
Sociedade	Implantação de uma cultura ao mesmo tempo competitiva, como também de solidariedade cooperativa.

Fonte: Klering *et al* (1998)

Klering *et al* (1998) relacionaram alguns dos atributos relevantes percebidos para a implementação de projetos de desenvolvimento inovadores, como segue:

1. **Grau de impacto na qualidade de vida do público alvo**: refere-se à capacidade de um projeto melhorar as condições de vida de uma população, melhorando a renda, saúde, educação, meio ambiente e outros bens e serviços sociais;
2. **Grau de mudança introduzida, qualitativa e quantitativa, em relação a práticas anteriores**: refere-se à capacidade de um projeto mudar o "*status quo*" conservador vigente, introduzindo novos hábitos e novas práticas de produção e de vida;
3. **Viabilidade técnica e financeira**: refere-se à capacidade de um projeto pagar-se, dentro de um prazo razoável, dispondo de tecnologia e de recursos para sua implementação;
4. **Grau de envolvimento do público alvo**: refere-se à capacidade de um projeto envolver as pessoas, gerar interesse no problema a ser solucionado e fazê-las cientes da sua existência e funcionamento;
5. **Grau de auto-sustentabilidade**: refere-se à capacidade de um projeto sustentar-se de forma autônoma, após o término da ação externa, com o enfoque no desenvolvimento das pessoas e organizações envolvidas,

implicando em gerar pessoas maduras, cidadãs, conscientes do seu papel, dos seus direitos e dos seus deveres;

6. **Grau de credibilidade pública**: refere-se à capacidade de um projeto gerar ‘pronta resposta’ a demandas, de forma transparente, justa e equilibrada;
7. **Grau de consolidação e ampliação do diálogo entre a sociedade civil e os agentes públicos**: refere-se à geração de maior troca de informações, maior cidadania e consciência própria;
8. **Grau de responsabilidade na utilização de recursos e oportunidades**: refere-se aos aspectos de gerenciamento dos recursos de um projeto, em termos de planejamento, organização, direção e controle das respectivas ações, de forma transparente, equânime e correta;
9. **Grau de transferibilidade**: refere-se à capacidade de um projeto servir de teste-piloto para novas aplicações, em outras áreas e regiões.

4.3 Determinação dos Principais Atributos

Considerando a revisão bibliográfica e os atributos dos autores descritos na sessão anterior, contendo 16 atributos para o desenvolvimento econômico e social, é importante definir quais são os agrupamentos (ou dimensões) de atributos que são mais importantes para a continuação da pesquisa proposta. Para tal, o primeiro passo foi avaliar os 16 atributos elegíveis como características importantes para a pesquisa exploratória de apoio, empregando a análise fatorial com o objetivo de ponderar e selecionar um grupo reduzido de atributos que possam ser considerados como importantes para a sociedade sul-mato-grossense e, posteriormente, com o emprego da análise conjunta de atributos, estabelecer a escala de preferências dos atributos junto aos projetos públicos.

4.4 Aspectos Básicos de Análise Fatorial

No desenvolvimento de uma pesquisa, seja no campo das ciências sociais ou comportamentais, existem conceitos ou *constructos* idealizados com o intuito de entender ou explicar algum fato de alguma área de interesse de pesquisa, para a qual não existe método operacional para fazer uma medida de forma direta. Embora estes conceitos, freqüentemente nomeados de variáveis latentes, não possam ser observados diretamente, alguns de seus efeitos aparecerão nas variáveis manifestas, ou seja, naquelas que podem ser verificadas de alguma forma, indiretamente com a inclusão de outras medidas indicadoras de uma variável mais fundamental. O método mais conhecido para investigar a dependência de um conjunto de variáveis manifestas, em relação a um número menor de variáveis latentes, é a Análise Fatorial (SPSS, 1999).

A análise fatorial é um conjunto de técnicas estatísticas paramétricas multivariadas, baseadas em diferentes modelos matemáticos, normalmente utilizada na análise de dados exploratórios, para simplificar um conjunto complexo de dados. A análise fatorial é empregada para o estudo de correlação entre um grande número de variáveis quantitativas inter-relacionadas pelo agrupamento das variáveis em poucos fatores, cujas variáveis do conjunto estão muito mais correlacionadas entre si, neste fator, do que com as outras nos outros fatores. É utilizada também para a interpretação de cada fator de acordo com o significado das variáveis deste conjunto e ainda para resumir muitas variáveis em poucos fatores. A análise fatorial ajuda a solucionar e a entender a estrutura de uma matriz de correlação ou de covariância (SPSS, 2000). Uma matriz de correlação é um conjunto de coeficientes de correlação entre um certo número de variáveis. Este coeficiente é uma medida numérica do grau de concordância entre dois conjuntos de escore. Varia de +1 a –1, em que +1 indica completa correlação entre as variáveis, 0 indica sem relação e –1, completo desacordo (Kline, 1999).

A análise fatorial é útil para descobrir regularidades no comportamento de duas ou mais variáveis e para testar modelos alternativos de associação entre tais variáveis, incluindo a determinação de quando e como dois ou mais grupos diferem em seu perfil multivariado. Quando são analisados os dados associados, pretende-se explicar as variações de acordo com determinação da natureza e do grau de associação entre um conjunto de variáveis dependentes e um conjunto de variáveis independentes, analisando-se os inter-relacionamentos entre as variáveis de tal modo, que estas possam ser descritas, convenientemente, por um grupo de categorias básicas, em menor número que as variáveis originais, chamadas fatores. Assim, o objetivo da análise fatorial é procurar definir o relacionamento entre as variáveis, de modo simples, usando um número de fatores menor que o número original de variáveis.

A definição do relacionamento das variáveis é feita através da análise das componentes principais, que utiliza a combinação linear das variáveis, maximizando a distância entre o grupo das médias num espaço multivariado. A primeira combinação linear das variáveis estima a maior quantia da variação da amostra; a segunda combinação linear estima a próxima maior quantia da variância numa dimensão independente da primeira, e assim por diante. As sucessivas componentes explicam as porções, cada vez menores, da variância total e são independentes uma das outras. Para um conjunto de variáveis existem tantas componentes quantas forem as variáveis originais. As primeiras componentes podem estimar uma grande proporção de variância das variáveis originais (SPSS, 1999).

As variâncias das componentes são chamadas de autovalores ou *eigenvalues*. Seus valores descrevem as dispersões dos pontos dos dados no espaço multivariado, que possui um eixo para cada variável. Quanto maior o autovalor, mais próximo ao eixo da variável considerada ou fator estimado. Também, deve-se considerar que a soma dos autovalores de todas as variáveis é igual ao número das variáveis (Statsoft, 2000).

O fator é um conceito ou um *constructo* considerado uma variável dependente de medidas de qualquer espécie. Como *constructos*, os fatores apenas possuem

realidade no fato de explicarem a variância das variáveis observadas, tal como se revelam pelas correlações entre as variáveis analisadas, ou seja, a única realidade científica que os fatores possuem, vem das correlações entre testes ou variáveis pesquisadas. Um fator é um conceito operacionalmente definido pelas suas cargas fatoriais (Kline, 1999).

A análise das componentes principais estima combinações lineares de variáveis observadas, enquanto que os fatores são combinações lineares de variáveis não observadas, na qual cada variável é obtida com função dos fatores comuns para as várias variáveis e de um termo residual (SPSS, 1999):

$$z_j = a_{j1}F_1 + a_{j2}F_2 + \ldots + a_{jm}F_m + e$$

em que:

z_j = a j-ésima variável normalizada

F_i = fatores comuns

m = o número de fatores comuns para todas as variáveis

a_{ij} = cargas fatoriais

ε = termo residual

Os coeficientes das equações lineares que compõem o espaço das componentes principais são denominados como cargas fatoriais, os quais correlacionam uma variável com um fator.

É recomendável explicar as correlações observadas usando um mínimo de fatores, sendo uma proposta do método da análise fatorial, ou seja, um método de redução do número de variáveis. Na resolução da questão de quantos fatores extrair, a decisão é arbitrária, mas existem algumas recomendações: o critério de Kaiser retém apenas os autovalores maiores que 1, que na sua essência quer dizer que um fator extraído deve ser pelo menos igual à variável original que possui variância

unitária; o critério de Cattell sugere que, grafados os autovalores num gráfico de linha, na ordenada, os autovalores e na abscissa, o número de variáveis, quando esta linha aplainar em torno da abscissa, este será o número de fatores que poderá ser considerado para explicar a maioria das variâncias. O critério de Kaiser retém, muitas vezes, muitos fatores enquanto que a técnica de Cattell retém poucos fatores. Na prática, a escolha entre um dos dois critérios é feita através da determinação do número de fatores que faça o melhor sentido para a pesquisa (Statsoft, 2000).

A extração inicial dos fatores pode não dar a interpretação correta através das suas cargas fatoriais. A análise fatorial utiliza a rotação ortogonal para obter fatores que possam ser nomeados e interpretados. O giro rotacional dos fatores tem a idéia básica de identificar os fatores que têm variáveis com alta correlação e outros com variáveis com baixa correlação (Mattar, 1993), proporcionando que as maiores cargas fatoriais fiquem maior e as menores cargas fatoriais, menor e cada variável fica associada com um número mínimo de fatores. Existem vários métodos de rotação disponíveis, mas na pesquisa usou-se a rotação ortogonal *Varimax* (SPSS, 1999).

Em síntese, a análise fatorial é, essencialmente, um método para determinar o número de fatores existentes em um conjunto de dados, para determinar quais variáveis pertencem a quais fatores, e em que extensão as variáveis pertencem ao fator.

4.5 Questionário para Aquisição dos Dados da Análise Fatorial

Seguindo a recomendação de pesquisa de Hayes (1997), os agrupamentos ou dimensões de atributos devem conter um conjunto de declarações ou posicionamento específicos, cada um descrevendo uma circunstância exclusiva correlacionada.

Nos atributos descritos por Hayes (1973), Pagano e Bowman (1992) e Klering *et al* (1998), apresentados no capítulo anterior, foram retiradas frases pertinentes para

compor o conjunto de declarações a serem investigadas em função do seu grau de importância, assinaladas pelo pesquisado.

O quadro 14 apresenta as declarações relacionadas aos atributos e autores citados. A codificação à esquerda do quadro 14 é auxiliar na indicação do atributo, do autor correspondente e a ordem seqüencial das variáveis estudadas. A sua construção considerou os elementos conceituais de Hayes (1973) para as modificações necessárias do desenvolvimento econômico e social (quadro 12), os conceitos de Pagano e Bowman (1992) para os instrumentos de política do desenvolvimento local e os fatores do desenvolvimento local (quadro 13), argumentados por Klering *et al* (1998).

Com as afirmativas relacionadas aos atributos, foi aplicada uma pesquisa junto a pessoas ligadas ao desenvolvimento econômico e social, mesmo não participando diretamente nas suas fases de concepção, planejamento, execução e controle, mas que, de forma geral, representam os mais diversos segmentos dos atores da sociedade civil.

Num primeiro passo da pesquisa da determinação dos atributos mais relevantes, foi empregada uma pesquisa exploratória com a utilização da análise fatorial. Foram encaminhados 242 questionários através de *e-mails* e 200 questionários impressos, foram aplicados em profissionais dos mais diversos segmentos. A pesquisa obteve o retorno de 106 questionários preenchidos e foram desprezados 4 questionários por estarem possivelmente viciados, assinalados com o mesmo grau de importância para todas as declarações — grau de importância 5 e nenhum conhecimento em projetos de desenvolvimento.

Quadro 14 Declarações Afirmativas Relacionadas aos Atributos

Atributos, Autores e Afirmações.	
H1 Mudanças nas pessoas – Hayes (1973)	
V1	Possibilitar o alcance do crescimento econômico e social.
V2	Desenvolver a melhoria da condição de vida de uma população.
V3	Definir as obrigações econômicas para com a sociedade.
H2 Mudanças nas relações pessoais – Hayes (1973)	
V4	Proporcionar uma maior facilidade na comunicação com a sociedade.
V5	Aumentar a preponderância da participação das pessoas e a diminuição de grupos refratários.
H3 Mudanças no investimento social – Hayes (1973)	
V6	Melhorar a efetividade do investimento na saúde pública.
V7	Melhorar a eficácia da administração pública.
P1 Recursos- Capacidade – Pagano Bowman (1992)	
V8	O contribuinte local conhecer a aplicação dos recursos.
V9	O recurso deve estar garantido e comprometido.
P2 Risco político – Pagano e Bowman (1992)	
V10	Clarificar seus objetivos e obter a atenção da sociedade para estes.
V11	Demonstrar os riscos da possibilidade de não atingir os objetivos e as metas.
P3 Constrangimento – Pagano e Bowman (1992)	
V12	Sinalizar a intenção ideológica de romper com a tradição.
V13	Dar clareza na estrutura dos investimentos públicos.
P4 Risco financeiro – Pagano e Bowman (1992)	
V14	Demonstrar o risco financeiro da administração pública para um dado pacote de incentivos fiscal.
K1 Impacto na qualidade de vida – Klering *et al* (1998)	
V15	Demonstrar a melhoria da condição de vida.
V16	Proporcionar o melhoramento da renda, saúde e educação.
V17	Considerar ações de fortalecimento ao meio ambiente e ao serviço social.
K2 Mudança introduzida – Klering *et al* (1998)	
V18	Introduzir práticas inovadoras e modernas de produção e produtividade.
V19	Proporcionar a mudança de hábito e de cultura para novos paradigmas.
K3 Viabilidade técnica e financeira – Klering *et al* (1998)	
V20	Demonstrar a sua capacidade de remunerar o investimento num prazo aceitável.
K4 Envolvimento do público alvo – Klering *et al* (1998)	
V21	Proporcionar a efetiva participação da população afetada.
V22	Dar prioridade às necessidades relevantes detectadas pela comunidade.
V23	Utilizar procedimentos de análise e acompanhamento através da sociedade.
K5 Auto-sustentabilidade – Klering *et al* (1998)	
V24	Prever e dispor de ações para sustentar-se de forma autônoma.
V25	Dar condições para que a comunidade mantenha as suas ações no final.
V26	Dispor de resultados finais que garantam a sustentabilidade.
K6 Credibilidade pública – Klering *et al* (1998)	
V27	Garantir que a sociedade reconheça sua importância.
V28	Oferecer respostas às necessidades da comunidade.
K7 Consolidação e ampliação do diálogo – Klering *et al* (1998)	
V29	Manter comunicação com a sociedade como forma de troca de informação e gestão.
V30	Ter a orientação para aproveitar o conhecimento da comunidade.
K8 Responsabilidade na utilização dos recursos – Klering *et al* (1998)	
V31	Garantir a gestão dos recursos de forma equânime e correta.
V32	Existir estreita coerência entre as metas de eficiência e sustentabilidade e o estilo gerencial.
K9 Transferibilidade – Klering *et al* (1998)	
V33	Apresentar capacidade para aplicação e reprodução em outras áreas ou regiões.

Fonte: o autor.

Nesta pesquisa exploratória de apoio, foi empregada a técnica de avaliação de respostas pelo formulário tipo Likert, para respostas de 5 tipos de graus variados de importância para cada afirmação dos atributos :

- 1 = declaração nada importante
- 2 = declaração pouco importante
- 3 = declaração indiferente
- 4 = declaração importante
- 5 = declaração muito importante

No final do questionário, duas questões foram formuladas: em uma delas o respondente classificava o seu conhecimento em projetos de desenvolvimento — numa escala de muito, médio, pouco ou nenhum conhecimento — e em outra, informava a sua profissão. Todo o instrumento de coleta de dados para a análise fatorial é mostrado no anexo A1.

4.6 Conceitos Básicos da Análise Conjunta de Atributos

A *conjoint analysis* é uma técnica estatística multivariada de utilização recente em marketing. A partir dos anos 70, esta técnica começa a ser mais aplicada e, "*em 1971, Paul Green e Vithala Rao publicaram no Journal of Marketing Research, um artigo relacionado às técnicas de mensuração conjunta com problemas encontrados na área de marketing*" (Bittencourt e Fachel, 1999, p.6). Kotler (1988, p.110), apresenta uma cronologia de métodos e técnicas aplicadas em marketing, iniciando antes da década de 1910 e sinalizando que, no período de 1980 a 1990, surge a *conjoint analysis* como uma ferramenta mais sólida de pesquisa em marketing. Ainda segundo Bittencourt e Fachel (1999), nos últimos anos é que surgem maiores aplicações da *conjoint analysis* descritas em várias publicações técnicas e o aparecimento da sua inserção em livros de pesquisa de mercado e de análise multivariada de dados. Siqueira (1997), examina, na sua dissertação, cinco softwares

recentes disponíveis no mercado com módulos para aplicação da técnica de *conjoint analysis*, a princípio considerado como um indicativo do crescimento da sua utilização em marketing, e Klering *et al* (1998), apresentam a utilização da *conjoint* analysis como ferramenta na determinação da importância dos diversos critérios ou atributos de projetos de desenvolvimento inovador do setor público. Isto mostra que a *conjoint analysis* é uma ferramenta recente na pesquisa de marketing e como ainda é pequena a sua utilização no desenvolvimento na tomada de decisões em outras áreas da administração de negócios.

4.6.1 Definições de Conjoint Analysis

Kotler (1995, p.139), quando descreve ferramentas quantitativas usadas nos sistemas de apoio às decisões, define:

> "Análise paritária (ou conjunta). Técnica estatística pela qual as preferências dos respondentes por ofertas diferentes são descompostas para determinar a função utilidade suposta pelos mesmos (sic) para cada atributo e sua importância relativa."

Já nas páginas 292 e 293 Kotler (1995), afirma:

> "As preferências do consumidor por conceitos alternativos de produto podem ser mensurados através de *uma técnica cada vez mais popular denominada análise conjunta*. A análise conjunta é um método para derivar os valores de utilidade que os consumidores adotam para níveis de variação dos atributos de um objeto. Mostram-se aos respondentes diversas ofertas hipotéticas formadas pela combinação de níveis variados de atributos. Pede-se que eles classifiquem as várias ofertas em termos de preferência. Os resultados podem ser usados pela administração para determinar a oferta mais atraente, o tamanho de mercado estimado e o lucro que a empresa pode realizar. [...] A análise conjunta vem tornando-se uma das mais populares ferramentas de desenvolvimento e teste de conceito, sendo empregada em centenas de aplicações comerciais."

Siqueira (1997), cita a definição de Artes[9] (1991 apud Siqueira, 1997, p.8):

> "Entende-se por **análise de preferência** ('**conjoint analysis**'), AP, processos que permitam obter e analisar, através da estimação de modelos, experimentos cujas variáveis respostas expressam preferências individuais."

Citando Bittencourt e Fachel (1999, p.5):

> "Análise Conjunta de Atributos (Conjoint Analysis) é uma técnica multivariada utilizada especificamente para entender de que maneira os respondentes desenvolvem preferências por produtos ou serviços. Está baseada na premissa de que os consumidores avaliam o valor ou utilidade de um produto/serviço combinando importâncias provenientes de cada atributo (ou variável) associado."

Em razão de diversas traduções, para o português, do termo inglês da *conjoint analysis*, neste trabalho foi considerada a tradução para Análise Conjunta de Atributos, nos moldes adotados, também, por Bittencourt e Fachel (1999).

Assim, definiu-se, neste trabalho de pesquisa, a análise conjunta de atributos como a técnica estatística com a finalidade de determinar a importância relativa e a ordenação do conjunto de atributos pela sociedade civil sul-mato-grossense, de forma a identificar a configuração mais preferida para estar contida nos planos e projetos de desenvolvimento econômico e social.

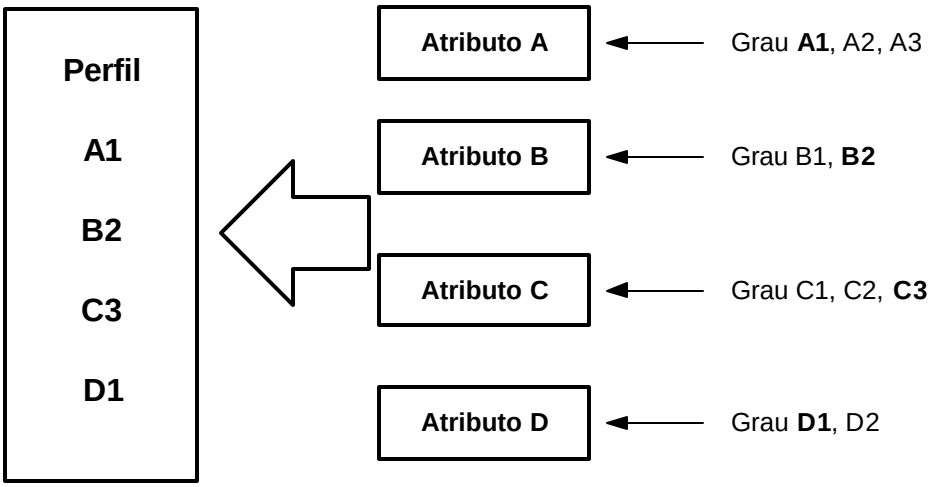
4.6.2 A Estrutura da Pesquisa com a Análise Conjunta de Atributos

Em estudos com a análise conjunta de atributos, os produtos ou serviços são descritos como um perfil. Este perfil é uma combinação arbitrária de graus de cada atributo. Enquanto os atributos são as dimensões-chave dos produtos ou serviços, os graus são aqueles pontos específicos diante das dimensões-chave. O objeto do

---

[9] ARTES, R. *Análise de preferência ("conjoint analysis")*. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Matemática e Estatística da Universidade de São Paulo (IME-USP). São Paulo, 1991.

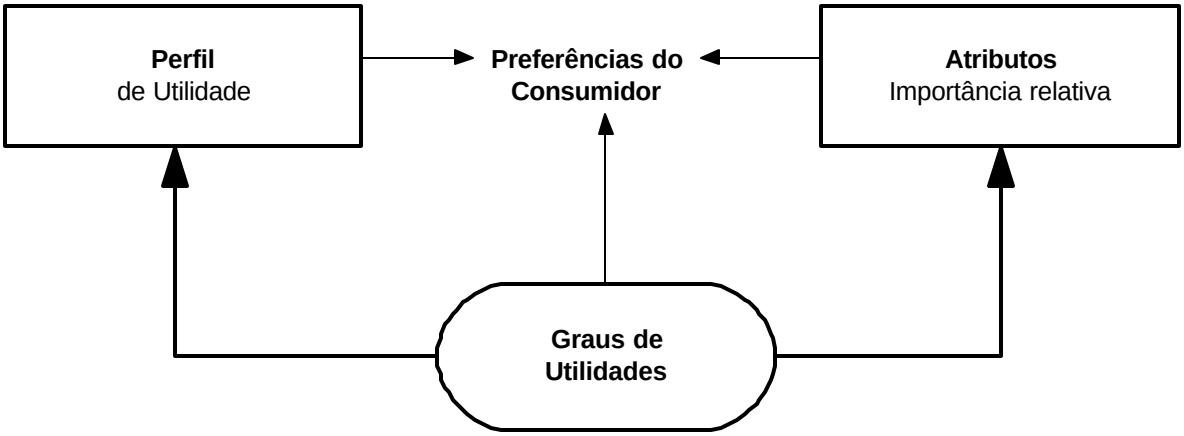
estudo é identificar o perfil comum o qual contenha os graus mais preferidos para cada atributo (Hu,1997).



Fonte: adaptado de Hu (1997)

Figura 14 Relacionamento entre Um Perfil, Atributos e Graus

Conforme Hair *et al* (1998), a análise conjunta de atributos tem dois objetivos: a) determinar a contribuição do prognóstico de variáveis (ou graus) e os seus respectivos valores (utilidades) na determinação da preferência do consumidor, e b) estabelecer um modelo de validade do julgamento, do consumidor, na predição da sua aceitação em qualquer combinação dos atributos, mesmo que esses não sejam originalmente avaliados. Na forma de alcançar esses objetivos, coeficientes chamados de utilidades entre diferentes graus de atributos são primeiramente estimados e então, a importância relativa entre os atributos e os perfis de utilidades é desenvolvida para medir, quantitativamente, as preferências na decisão dos consumidores.



Fonte: adaptado de Hu (1997)

Figura 15 Medição da Preferência em Análise Conjunta de Atributos

Do exposto concluí-se que a análise conjunta de atributos é uma técnica que trata modelos com variável dependente, já que deseja explicar a utilidade e a preferência do pesquisado, através da ordenação dos atributos e seus graus de ocorrência não métrica, estimulada por cartas. "*Portanto, para cada variável dependente existe uma variável contínua associada, cujos extremos são, por exemplo, a preferência máxima e a mínima*" (Siqueira, 1997, p.6). A variável dependente pode assumir um valor discreto entre 1 e o número de cartas-estímulo apresentadas ao respondente, produzindo um *rank* dos valores observados no experimento, tratados como valores inteiros, o que indica que a variável dependente é considerada quantitativa. Nesta pesquisa, a avaliação dos seis atributos foi considerada com três graus de ocorrência — grande, médio e pequeno, para cada um e, posteriormente, ordenados à posição do atributo dentro do conjunto, em função do grau de ocorrência, atribuindo um conjunto de preferências. A cada atributo estão associadas duas variáveis: a variável ordinal qualitativa do grau de ocorrência e a variável ordinal quantitativa da ordenação. Nesta técnica de levantar a preferência da sociedade civil, não se considerou característica a característica, mas o conjunto de características simultâneas que os planos e projetos de desenvolvimento econômico e social devam conter. Se considerarmos todas as possibilidades de combinação dos atributos e seus graus de ocorrência, esta se apresenta como de difícil manifestação com exatidão e, muitas vezes, não consciente pelo respondente. Considerando a

pesquisa dos 6 atributos com os seus 3 graus de ocorrência cada um, podemos teoricamente definir $3^6 = 729$ possibilidades diferentes para um modelo completo.

A avaliação simultânea de muitos atributos pode criar dificuldades para as pessoas e ocasionar fadiga e desinteresse, o que pode prejudicar a pesquisa. A solução encontrada é o emprego da análise conjunta de atributos que constrói um conjunto mínimo de possíveis compostos de atributos e seus graus de ocorrências, facilitando a manifestação de preferência por parte dos respondentes para, em seguida, a partir da escolha, determinar quantitativamente a utilidade atribuída e às suas características específicas no processo de avaliação do conjunto de atributos. Ou seja, a análise conjunta de atributos tem a grande vantagem sobre as outras técnicas multivariadas, pois permite simular um contexto decisório realista de combinações de atributos apresentadas ao tomador de decisões, e não de atributos isolados para a sua ordenação e avaliação. Podemos entender, objetivamente, como cada pessoa exige as características preferidas de um plano ou projeto de desenvolvimento econômico e social e ainda fazer, da avaliação individual, um entendimento da utilidade de toda a sociedade civil, podendo-se obter um modelo da estrutura da preferência das pessoas, válido e operacional, processado a partir da decisão de escolha dos atores da sociedade civil.

A análise conjunta de atributos parte do princípio da definição dos atributos relevantes e de seus respectivos graus de ocorrência, que caracterizam a utilidade e diferenciam cada conceito. Logo, a parte mais importante da pesquisa é a identificação e a definição dos atributos relevantes e de seus graus de ocorrência que possam ser concebidos pelas pessoas, que antecipe necessidades futuras e possam as suas preferências ser consideradas e estar contidas nos planos e projetos de desenvolvimento. Vale ressaltar que os atributos foram estimados e identificados com base na obtenção de seis fatores relevantes, extraídos da aplicação de um questionário contendo 33 declarações, e analisadas com a técnica estatística da análise fatorial, os quais foram denominados, a partir daí, de atributos relevantes, cujas utilidades foram propostas para serem avaliadas.

Dolan (1990), referencia que, num estudo empregando a análise conjunta de atributos, devem-se seguir cinco estágios: os dois primeiros estágios relatam basicamente o que deverá ser perguntado a um respondente; os dois estágios seguintes como o respondente responderá e, por fim, relata como a informação do respondente será analisada.

1. **Determinação dos atributos relevantes.** Escolha dos atributos significativos para a pesquisa, de forma a tornar conveniente ao respondente a sua confiança de que ele possa tomar decisão. Notar que, se um atributo sem importância for incluído no estudo, o valor do conjunto irá indicar o seu nível de importância. Porém, a análise conjunta não indicará a falta de um atributo importante.
2. **Escolha de um estímulo representativo.** Método ou forma de como apresentar o produto ou serviço ao respondente: **completo** — descreve todo perfil representativo do produto, ou **parcial** — descreve somente os conceitos de um subconjunto da lista completa dos atributos.
3. **Escolha do tipo de resposta.** Maneira pela qual os respondentes expressam seus julgamentos ao saber a classificação ou ordenação. No método da ordenação, os respondentes são perguntados para considerar explicitamente a opção relevante. As preferências são expressas, ou pela comparação pareada ou pelo *ranking* do maior para o menor. Um outro método de ordenação é a classificação de um conjunto de conceitos desejáveis do maior para o menor, selecionando o produto ou serviço, segundo o grau de ocorrência, em três pilhas da sua satisfação (muito, moderadamente, pouco) e então ordena cada pilha e seu conjunto. Produz a ordenação completa do mais ao menos desejável.
4. **Escolha do critério de resposta.** Qualquer que seja a escolha do estágio anterior, é importante padronizar o tipo de julgamento, sendo entre as principais: a preferência, a predisposição ou intenção. A escolha depende do foco do estudo.

5. **Escolha do método de análise dos dados.** A análise dos dados depende das decisões tomadas anteriormente com respeito à coleta dos dados de entrada. Os processos de análise dos dados podem ser uma regressão simples, modelo *Logit*[10] ou a MONANOVA[11].

HU (1997) apresenta um roteiro para condução da *Conjoint Analysis* baseado na sua revisão da literatura existente, sumarizando os passos do procedimento da condução de um estudo empregando a análise conjunta de atributos, que são:

1. **Identifique um problema específico de pesquisa.** Este problema deverá ser enfocado de tal forma que possa ser resolvido pela identificação de um mínimo limitado número de atributos e de seus níveis.
2. **Determine a população apropriada.** Definir a população para a pesquisa em função da identificação do problema e uma amostragem representativa para a pesquisa.
3. **Selecione o formato da pesquisa.** Definir a forma de aplicação da pesquisa: pessoalmente, com auxílio de computador ou coletor de dados, pelo correio ou via telefone. A pesquisa é melhor conduzida por entrevista pessoal devido à complexidade dos questionários ou cartas, o que não é possível, quando é previsto uma grande amostra ou quando os recursos são limitados.
4. **Escolha os atributos e os seus níveis.** Escolher os atributos e seus níveis de preferência para cada um, de forma realista e que relate o problema**.** É critério manter o número de atributos e seus níveis discretos (ou graus de ocorrência) o menor possível para facilitar a estimação. Um

---

[10] Também denominado de probabilidade linear é uma combinação de regressão múltipla e análise discriminante múltipla, na qual uma ou mais variáveis independentes são utilizadas para predizer uma variável simples (Hair *et al*, 1998, p.16-17).

[11] Análise de variância monotônica é uma técnica estatística que pode ser utilizada para explorar o relacionamento entre várias categorias de variáveis independentes e duas ou mais variáveis dependentes métricas (Hair *et al* 1998, p.15).

estudo piloto normalmente é empregado para assegurar que os atributos escolhidos são apropriados e que a terminologia utilizada é correta e conhecida dos pesquisados.

5. **Configure os atributos e os níveis.** Configurar os atributos e seus níveis discretos, em perfil individual, usando um planejamento fatorial ou fatorial fracionário, para assegurar uma eficiente pesquisa. Normalmente um *software* é usado para este propósito.
6. **Desenhe o questionário.** Ajustar na forma adequada para coletar os dados necessários. Deve ser dada atenção especial para uma boa apresentação (tipo de letra, símbolos ou apresentação verbal), de forma que o entrevistado entenda as opções questionadas.
7. **Conduza a pesquisa para coletar os dados primários.** Aplicar e coletar os dados necessários para a análise.
8. **Análise os dados primários.** Analisar os dados coletados utilizando os procedimentos metodológicos tais como *monotónicos, programação matemática, ecométrico ou estocástica* e calcular a medida relevante preferencial, isto é, a importância relativa dos atributos.
9. **Valide os valores.** Proceder à validação internamente e externamente.
10. **Interprete os resultados.** Relatar os resultados em termo da medida preferencial obtida da análise.

Dentro da mesma linha do desenvolvimento de um estudo empregando a análise conjunta de atributos, Hair *et al* (1998), descrevem uma metodologia para o planejamento e execução do experimento, dividido em 7 estágios que darão a oportunidade da tomada de decisão do processo, desde a especificação e concepção dos objetivos da pesquisa, sua apresentação, aplicação e a interpretação dos resultados. De forma resumida, os estágios são:

1. **Problema da pesquisa**. A pesquisa é conduzida com sucesso quando se formalizam corretamente as questões básicas. Nesta fase, são dois os objetivos: a) determinar as contribuições das variáveis preditoras e dos

seus respectivos graus na determinação das preferências dos respondentes e b) estabelecer um modelo do julgamento do respondente para a predição da aceitação deste para qualquer combinação dos atributos.

2. **Escolha da metodologia**. Escolha do método de estímulo a ser construído com a combinação dos graus dos atributos e da forma como será apresentado ao pesquisado. O modelo da estrutura de preferência pode ser aditivo ou com interações, conforme a escolha da metodologia: tradicional, adaptável ou de maior preferência. A coleta de dados é a forma como os estímulos são comunicados aos respondentes, realista e eficiente, podendo ser empregado o método *trade-off*, perfil completo ou comparação pareada. O método *trade-off* compara 2 atributos por vez pelo *ranking* de todos as combinações dos graus descritos em matrizes com perfis. No método do perfil completo, cada estímulo é descrito separadamente, normalmente num cartão, e estes podem ser reduzidos em quantidade através do planejamento fatorial fracionário. O método da comparação pareada combina os métodos anteriores, no qual o respondente analisa um par de perfis não completos por comparação e a sua escolha é dada pela sua intensidade da preferência, de um perfil sobre o outro.

3. **Hipóteses consideradas**. A análise conjunta de atributos é construída sobre as duas fases anteriores, planejamento do experimento e aplicação da técnica de estimação. O pesquisador não necessitará de outras ferramentas estatísticas, como testes de normalidade, homocedasticidade (quando a variância dos termos dos erros aparece constante sobre um conjunto de variáveis de predição) e independência. Assim, as hipóteses estão alicerçadas na tomada de decisão do pesquisador em determinar e construir a forma do modelo aplicado. A análise conjunta de atributos tem poucas hipóteses estatísticas, é muito teórica no planejamento, estimação e interpretação.

4. **Seleção de uma técnica de estimação**. Na análise e estimação dos atributos e seus graus de ocorrência multivariados, podem-se utilizar métodos estatísticos desenvolvidos para computadores como MONANOVA e LINMAP (Mapeamento Linear), que "*estimam as utilidades parciais dos atributos, de forma que a ordenação da sua soma (utilidade total) para cada relacionamento é correlacionada ao mais próximo possível da ordenação observada*" (Hair *et al*, 1998, p.420). Já os resultados da análise conjunta de atributos, são estimados pela precisão entre os níveis individuais e agregados, obtendo a averiguação consistente entre o modelo previsto e o conjunto de preferências estimadas por cada respondente. Para os dados ordenados, a correlação entre a ordenação atual e a prevista pode ser estimada através dos coeficientes *rho* de Spearman ou *tau* de Kendall. Com o emprego do estímulo de validação ou *holdouts*, o pesquisador prepara um conjunto maior de cartas-estímulo do que a quantidade necessária para a estimação das utilidades parciais e o respondente ordena a sua preferência de todo o conjunto, ao mesmo tempo. Isto dará parâmetros de estimação do modelo para prever as preferências de um novo conjunto de estímulos. As cartas de estímulo de validação também oferecem ao pesquisador a oportunidade de preparar um conjunto diferente de estímulos para estimar um novo interesse de pesquisa a ser estudada.
5. **Interpretação dos resultados**. A análise conjunta de atributos pode ser feita individualmente para cada respondente ou no conjunto, agregando as preferências e utilidades individuais. A interpretação é desagregada quando cada respondente é analisado e modelado separadamente e os resultados do modelo são examinados para cada respondente. O mais comum é a interpretação e o exame das utilidades parciais de cada atributo, estimando a sua grandeza e modelo para segmentos significativos, de forma ampla, no conjunto dos respondentes, denominada de interpretação agregada. Os valores positivos ou negativos das utilidades parciais causam impacto nas utilidades totais dos atributos. Os

valores das utilidades parciais podem ser postos em gráficos para a identificação de modelos entre fatores e indivíduos, podendo ser empregada a análise de grupamento (*cluster analysis*).

6. **Validação dos resultados**. Os resultados podem ser analisados e validados internamente e externamente. A validação interna é a confirmação de que o modelo adotado é apropriado. Muitas vezes são testados vários modelos e escolhido um que atenda os objetivos da pesquisa. A validação externa envolve a consideração da técnica ser hábil na predição das escolhas e nos termos específicos do tamanho da amostra representada.
7. **Aplicação dos resultados**. A análise conjunta de atributos é empregada para a determinação de modelos através da estimação da preferência individual dando suporte para as áreas de decisão. O resultado das preferências individuais pode ser retratado empiricamente, mas os resultados agregados podem representar grupos e proporcionar meios de predição de suas decisões para uma grande quantidade de situações. As áreas que normalmente estão empregando a análise conjunta de atributos, descritas em estudos publicados nos últimos 20 anos, são na identificação da segmentação de grupos de respondentes, com valores de importância ou de utilidades parciais semelhantes, na análise de lucratividade de um produto projetado ou na simulação de escolhas.

A pesquisa desenvolvida neste trabalho, empregando a análise conjunta de atributos, considerou o modelo de Hair *et al* (1998), como o caminho norteador na definição dos estágios de planejamento, apresentação, coleta e interpretação dos dados, com pequenas modificações e ajustes para a realidade dos objetivos propostos do estudo.

Desta forma, a pesquisa ficou estruturada com os atributos relevantes determinados através da análise fatorial (quadro 16), com cartas-estímulo obtidas através do planejamento fatorial fracionário, com a ordenação baseada no critério da

preferência dos atributos pelo respondente e o método da análise dos dados, empregando o modelo completo discreto, pois os graus de ocorrência são qualitativos, assumindo que estes são absolutos e que nenhuma consideração é feita concernente ao relacionamento entre o grau e os escores.

4.7 Tamanho da Amostra

Hair *et al* (1998), discutem a significância e a potência[12] estatística no emprego das técnicas multivariadas, que são baseadas na inferência estatística dos valores de uma população ou do relacionamento entre variáveis em função da escolha e do tamanho da amostra considerada na pesquisa, a qual requer do pesquisador a especificação aceitável do nível do erro estatístico, sendo o mais comum o Tipo de Erro I, ou alfa (α). O Tipo de Erro I é a probabilidade de rejeição da hipótese nula quando atualmente é verdadeira, ou em outras palavras, a chance do teste mostrar significância estatística quando nele não está atualmente presente. Na especificação do nível de alfa (α), o pesquisador consegue limitar a ocorrência do erro pela especificação da probabilidade da conclusão de que a significância existe quando ela realmente não existe, que é denominado de potência. Quanto mais o pesquisador reduzir o valor de alfa (α), mais reduzida a chance da incerteza da significância. O valor de alfa (α) mais convencionado é para os níveis de 0,05 ou 0,01. Para um dado alfa (α), o aumento da amostra conduz a uma maior probabilidade correta de rejeitar a hipótese nula quando ela é falsa, mas o aumento do tamanho da amostra além de um determinado valor, produz pouco efeito na significância estatística. Os autores ainda consideram que a relação entre alfa (α), o tamanho da amostra e o tamanho do efeito (estimativa da existência do grau do fenômeno que está sendo estudado sobre a

---

[12] Probabilidade de se rejeitar corretamente a hipótese nula quando ela é falsa, isto é, encontrando corretamente um relacionamento hipotético quando ele existir. É determinado como uma função do nível de significância estatística (α), escolhido pelo pesquisador para um erro Tipo I, o tamanho da amostra utilizado na análise e no tamanho do efeito que está sendo examinado (estimativa do grau de como o fenômeno existe na população) (Hair *et al*, 1998, p.2-3).

população) são muito complicados, e apresentam a tabela a seguir que pode facilitar o trabalho do pesquisador.

Tabela 7 Níveis de Potência para Variações da Amostra, Alfa e Efeito

	Alfa (a) = 0,05 Tamanho do Efeito	
Tamanho da amostra	**Pequeno (0,2)**	**Moderado (0,5)**
20	0,095	0,338
40	0,143	0,598
60	0,192	0,775
80	0,242	0,882
100	0,290	0,940
150	0,411	0,990
200	0,516	0,998

Fonte: adaptado de Hair *et al* (1998), p.12.

Ainda segundo Hair *et al* (1998), uma recomendação aceitável para estudos de inferências estatísticas é considerar pelo menos o nível alfa (α) igual a 0,05 com um nível de potência igual a 0,8. Isto mostra que, para uma amostra em torno de 100 ou maior, o nível de potência é 94%, considerado aceitável para o efeito moderado, mas não é aceitável para o efeito pequeno.

Em estudos que consideram a ferramenta estatística da análise conjunta de atributos, alguns autores dão condições para que a amostragem seja menor. Assim, segundo a SPSS (1997), nos estudos com a análise conjunta de atributos, o tamanho da amostra pode variar de 100 a 1000 respostas, mas existem estudos que consideraram amostras menores que 100, sendo o mais típico, o da variação entre 300 e 550. Curry (1997), argumenta que estudos com a análise de conjuntos de atributos podem ser aplicados a pessoas, segmentos da população ou na população inteira, dependendo do tipo do estudo para segmentos de mercado; neste estudo, considerado com segmentação dos atores da sociedade civil, os resultados do conjunto tendem a estabilizar-se depois de 30 a 50 participantes. Habitualmente, os estudos com participantes de múltiplos segmentos têm amostras entre 200 a 400 participantes.

Neste estudo, foi considerado, com restrição, o número da amostra de 97 respondentes, reforçando a proposta de uma pesquisa exploratória não probabilística.

4.8 Cartas e Graus de Ocorrência da Análise Conjunta dos Atributos

O método escolhido de pesquisa foi a do perfil completo, por ser o mais tradicional e por empregar um número de cartas-estímulo que pode ser reduzido pelo planejamento fatorial fracionário, o qual seleciona uma amostra dos estímulos possíveis, dependendo do tipo da composição assumida para ser utilizada pelo respondente (Hair *et al*, 1998). Especificamente, nesta pesquisa com 6 atributos e 3 graus de ocorrências em cada um, o total de cartas geradas pode ser de 729, o que sem dúvida é um número de difícil ordenação pelo respondente face à quantidade de variáveis que devem ser processadas, da dificuldade em expressar as suas preferências e da fadiga decorrente do processo de avaliação.

Por outro lado, deve existir um número mínimo de cartas que não prejudique o estudo ao derivar um conjunto de utilidades. Hair *et al* (1998), recomendam que o menor número de estímulos que pode ser empregado, sem prejudicar a eficiência e a confiança dos resultados estatísticos, e que deve ser avaliado por um respondente no nível individual, é dado por:

$$NE = N – NA + 1$$

onde,

NE = número mínimo de estímulos,

N = número total de graus entre todos os atributos,

NA = número de atributos.

Na pesquisa, foram considerados 6 atributos com 3 graus de ocorrência cada um, obtendo-se:

NE = (6 x 3) – 6 + 1 = 13

Ou seja, o mínimo de cartas-estímulo deve ser de 13. Porém, Curry (1997), recomenda a ampliação do número de cartas-estímulo para diminuir os erros cometidos pelos respondentes ao avaliar as preferências dos conceitos. Para tanto, sugere incluir um fator multiplicador na ordem de 1,5 a 2 vezes o número mínimo de cartas-estímulo para a tarefa de ordenação, o que dá um número entre 19 e 26 cartas.

O número de cartas empregadas como estímulo foi gerado através do *software* SPSS Conjoint™ 8.0, que, naturalmente, para a condição de 6 atributos com 3 graus de ocorrências, gerou 18 cartas-estímulo ortogonais (não existe correlação entre os graus transversalmente entre atributos) e balanceadas (cada grau num fator aparece no mesmo número de vezes), sendo que foi incluída, propositalmente, a especificação do *holdouts* para 4 cartas, totalizando 22 cartas-estímulo.

Cada carta-estímulo recebeu o nome de uma ave pantaneira, ao invés do comum número ou letra, com a intenção de não criar uma sugestão de ordenação seqüencial natural, mas, sim, para que os respondentes tivessem as suas preferências ordenadas, exclusivamente, em face de sua escolha nos atributos e seus graus de ocorrência. Porém, para o processamento da ordenação das preferências dos respondentes, os nomes das aves receberam os seus números correspondentes efetuados, exclusivamente, pelo pesquisador.

Quadro 15 Planejamento Fatorial Fracionário para as Cartas Estímulo da Pesquisa

Estímulo	Atributos Relevantes Considerados

N.	Nome	Participação efetiva da sociedade	Responsabilidade pública	Gestão descentralizada	Diálogo com a sociedade	Práticas inovadoras	Transparência pública
1	Pica pau	Médio	Grande	Pequeno	Grande	Pequeno	Grande
2	Garça	Grande	Grande	Pequeno	Médio	Médio	Pequeno
3	Bem-te-vi	Médio	Médio	Médio	Médio	Médio	Grande
4	Jaçanã	Grande	Médio	Médio	Grande	Pequeno	Pequeno
5	Quero-quero	Grande	Médio	Pequeno	Pequeno	Grande	Grande
6	João de barro	Médio	Médio	Grande	Pequeno	Pequeno	Médio
7	Anhuma	Pequeno	Grande	Grande	Pequeno	Médio	Grande
8	Socó-boi	Pequeno	Grande	Médio	Médio	Pequeno	Médio
9	Canário	Médio	Grande	Médio	Pequeno	Grande	Pequeno
10	Arara	Médio	Pequeno	Grande	Grande	Médio	Pequeno
11	Periquito	Pequeno	Pequeno	Médio	Grande	Grande	Grande
12	Tuiuiú	Grande	Grande	Grande	Grande	Grande	Médio
13	Cabeça-seca	Médio	Pequeno	Pequeno	Médio	Grande	Médio
14	Sabiá	Pequeno	Médio	Pequeno	Grande	Médio	Médio
15	Cardeal	Grande	Pequeno	Grande	Médio	Pequeno	Grande
16	Colhereiro	Grande	Pequeno	Médio	Pequeno	Médio	Médio
17	Seriema	Pequeno	Pequeno	Pequeno	Pequeno	Pequeno	Pequeno
18	Tucano	Pequeno	Médio	Grande	Médio	Grande	Pequeno
19	Caburé	Pequeno	Pequeno	Grande	Médio	Grande	Grande
20	Ema	Pequeno	Grande	Pequeno	Médio	Pequeno	Médio
21	Maritaca	Pequeno	Grande	Médio	Pequeno	Pequeno	Médio
22	Papagaio	Pequeno	Pequeno	Grande	Médio	Grande	Pequeno

Fonte: o autor

As quatro últimas cartas do quadro 15 são cartas estímulo de validação, ou *holdouts*, empregadas na ordenação, mas não utilizadas pelo SPSS Conjoint™ 8.0 quando estimado as utilidades parciais e importância média. Por sua vez, o *software* computa as correlações destes perfis entre a ordenação do observado e do predito como uma verificação na validação das utilidades (SPSS, 1997).

4.9 Limitações do Estudo

A pesquisa exploratória de opinião é cercada de limitações comuns, na maioria das vezes, e neste estudo não se pode deixar de registrar que, por se tratar de uma amostragem não probabilística, com uma população limitada de atores da sociedade

civil sul-mato-grossense, suas conclusões não podem ser generalizadas para todo ou qualquer tipo de plano ou projeto de desenvolvimento econômico e social brasileiro.

Acertadamente, estas limitações poderão ser minimizadas quando este estudo for ampliado na sua amostragem dos atores da sociedade civil de Mato Grosso do Sul e de outros Estados.

5 Análise dos Resultados da Pesquisa

5.1 Interpretação dos Resultados da Análise Fatorial

Nesta sessão, o objetivo é apresentar os principais resultados estatísticos dos dados da pesquisa de campo empregando a ferramenta estatística da análise fatorial. As considerações analíticas foram estruturadas para apresentar a segmentação da amostra, as estatísticas descritivas das variáveis do grau de importância e, finalmente, apresentados e interpretados os fatores determinantes do conjunto de variáveis investigadas, como principais atributos relevantes.

5.1.1 Perfil dos Respondentes

Das respostas válidas consideradas, a profissão dos respondentes teve uma grande concentração na área de engenharia, administração de empresas, agronomia e advocacia, podendo ser consideradas profissões típicas de pessoas atuantes na concepção, planejamento, execução e controle de planos e projetos de desenvolvimento econômico e social, com as devidas limitações e observações da pesquisa.

Tabela 8 Profissão dos Entrevistados

Profissão	NÚMERO	%
Administrador	19	18,63
Advogado	04	3,92
Agricultor	02	1,96
Agrônomo	05	4,90
Analista de Sistema	03	2,94
Arquiteto	02	1,96
Assistente Social	01	0,98
Bancário	01	0,98
Biólogo	01	0,98
Contador	03	2,94
Economista	13	12,75
Engenheiro	25	24,51
Gerente de Vendas	01	0,98
Jornalista	02	1,96
Letras	01	0,98
Pecuarista	01	0,98
Pedagogo	01	0,98
Professor Universitário	04	3,92
Psicólogo	03	2,94
Publicitário	01	0,98
Químico	01	0,98
Universitário	04	3,92
Veterinário	01	0,98
Não Declarou	03	2,94

Fonte: pesquisa

Tabela 9 Conhecimento em Projetos de Desenvolvimento

Conhecimento	NÚMERO	%
Muito	07	6,86
Médio	56	54,90
Pouco	31	30,39
Nenhum	08	7,84

Fonte: pesquisa

Conforme a tabela 13, de expressivo, constatou-se que 54,90% dos respondentes consideraram médio o seu conhecimento em projetos de desenvolvimento, e 30,39%, pouco conhecimento.

Tabela 10 Distribuição da Profissão por Nível de Conhecimento

	Nível de Conhecimento				
Profissão	**Q**	**Muito**	**Médio**	**Pouco**	**Nenhum**
Administrador	19		7	8	4
Advogado	4		3	1	
Agricultor	2		1	1	
Agrônomo	5		3	2	
Analista de Sistema	3	1		2	
Arquiteto	2		2		
Assistente Social	1		1		
Bancário	1		1		
Biólogo	1		1		
Contador	3		3		
Economista	13	2	9	2	
Engenheiro	25	3	14	7	1
Gerente de Vendas	1			1	
Jornalista	2			2	
Letras	1				1
Pecuarista	1		1		
Pedagogo	1		1		
Professor Universitário	4	1	2	1	
Psicólogo	3		1	1	1
Publicitário	1		1		
Químico	1		1		
Universitário	4		1	2	1
Veterinário	1		1		
Não Declarou	3		2	1	
Total	102	7	56	31	8

Fonte: pesquisa do autor

5.1.2 Avaliação do Grau de Importância

Com o emprego das estatísticas descritivas obtidas — média, desvio padrão, curtose e assimetria, foram feitas as análises e avaliações dos graus de importância das declarações apresentadas.

No quadro 15 encontra-se que, dentre as declarações relacionadas na pesquisa, as médias aritméticas dos graus de importância da amostra mais elevados correspondem a:

- Possibilitar o alcance do crescimento econômico e social.
- Desenvolver a melhoria da condição de vida da população.
- Proporcionar o melhoramento da renda, saúde e educação.
- Melhorar a efetividade do investimento na saúde pública.

Tabela 11 Grau de Importância das Declarações

Declaração	Média	Desvio Padrão	Curtose	Assimetria	Sem Importância (graus de 1 ou 2)	Muito Importante (graus 4 ou 5)
Possibilitar o alcance do crescimento econômico e social.	4,61	0,73	4,53	-2,15	4%	95%
Desenvolver a melhoria da condição de vida de uma população.	4,67	0,63	5,31	-2,20	2%	97%
Definir as obrigações econômicas para com a sociedade.	3,87	0,84	1,03	-0,88	8%	78%
Proporcionar uma maior facilidade na comunicação com a sociedade.	3,75	0,88	0,87	-0,81	8%	71%
Aumentar a preponderância da participação das pessoas e a diminuição de grupos refratários.	3,69	0,97	0,20	-0,57	11%	59%
Melhorar a efetividade do investimento na saúde pública.	4,42	0,76	1,34	-1,30	3%	89%
Melhorar a eficácia da administração pública.	4,34	0,87	2,07	-1,46	4%	87%
O contribuinte local deve conhecer a aplicação dos recursos.	4,25	0,79	3,91	-1,47	3%	89%
O recurso deve estar garantido e comprometido.	4,15	0,87	1,34	-1,12	5%	83%
Clarificar seus objetivos e obter a atenção da sociedade para estes.	3,81	0,84	0,59	-0,65	7%	71%
Demonstrar os riscos da possibilidade de não atingir os objetivos e as metas.	3,70	0,92	-0,07	-0,60	14%	67%
Sinalizar a intenção ideológica de romper com a tradição.	3,15	1,11	-0,49	-0,03	27%	34%
Dar clareza na estrutura dos investimentos públicos.	4,25	0,80	2,05	-1,20	3%	86%
Demonstrar o risco financeiro da administração pública para um dado pacote de incentivos.	3,75	1,00	-0,10	-0,64	12%	67%
Demonstrar a melhoria na condição de vida.	4,16	0,82	0,78	-0,96	7%	84%
Proporcionar o melhoramento da renda, saúde e educação.	4,57	0,71	7,65	-2,36	3%	95%
Considerar ações de fortalecimento ao meio ambiente e ao serviço social.	4,27	0,72	3,63	-1,28	2%	91%
Introduzir práticas inovadoras e modernas de produção e produtividade.	4,10	0,86	0,55	-0,95	8%	86%
Proporcionar a mudança de hábito e de cultura para novos paradigmas.	3,87	0,83	-0,11	-0,50	7%	71%
Demonstrar a sua capacidade de remunerar o investimento num prazo aceitável.	3,73	0,90	0,21	-0,74	13%	72%
Proporcionar a efetiva participação da população afetada.	4,19	0,78	0,13	-0,72	3%	83%
Dar prioridade às necessidades relevantes detectadas pela comunidade.	4,36	0,70	0,16	-0,82	1%	89%
Utilizar procedimentos de análise e acompanhamento através da sociedade.	3,90	0,85	1,21	-0,99	8%	81%
Prever e dispor de ações para sustentar-se de forma autônoma.	4,02	0,87	0,62	-0,78	5%	77%
Dar condições para que a comunidade mantenha as suas ações no final.	4,05	0,83	-0,03	-0,63	5%	78%
Dispor de resultados finais que garantam a sustentabilidade.	4,19	0,90	3,22	-1,55	5%	86%
Garantir que a sociedade reconheça sua importância.	4,01	0,79	-0,07	-0,51	5%	77%
Oferecer respostas às necessidades da comunidade.	4,23	0,74	2,73	-1,13	2%	87%
Manter comunicação com a sociedade como forma de troca de informação e gestão.	4,13	0,71	1,45	-0,86	4%	87%
Ter a orientação para aproveitar o conhecimento da comunidade.	3,97	0,75	2,20	-0,95	5%	81%
Garantir a gestão dos recursos de forma equânime e correta.	4,32	0,77	3,16	-1,42	3%	90%
Existir estreita coerência entre as metas de eficiência e sustentabilidade e o estilo gerencial.	4,00	0,93	1,28	-1,12	9%	81%
Apresentar capacidade para aplicação e reprodução em outras áreas ou regiões.	3,66	1,05	0,00	-0,69	13%	66%

Fonte: pesquisa do autor

Considerando um escore Muito Importante como a soma das porcentagens das respostas aos graus 4 (importante) e 5 (muito importante), estes mostram que as declarações com maior pontuação foram:

- Desenvolver a melhoria da condição de vida de uma população.
- Possibilitar o alcance do crescimento econômico e social.
- Proporcionar o melhoramento da renda, saúde e educação.
- Considerar ações de fortalecimento ao meio ambiente e ao serviço social.
- Garantir que a sociedade reconheça sua importância.
- Melhorar a efetividade do investimento na saúde pública.

Estes dados caracterizam declarações correlacionadas com a mudança nas pessoas, no investimento social, conceituados por Hayes (1973) e na credibilidade pública, culminando consideravelmente no impacto na qualidade de vida, atributos descritos por Klering *et al* (1998).

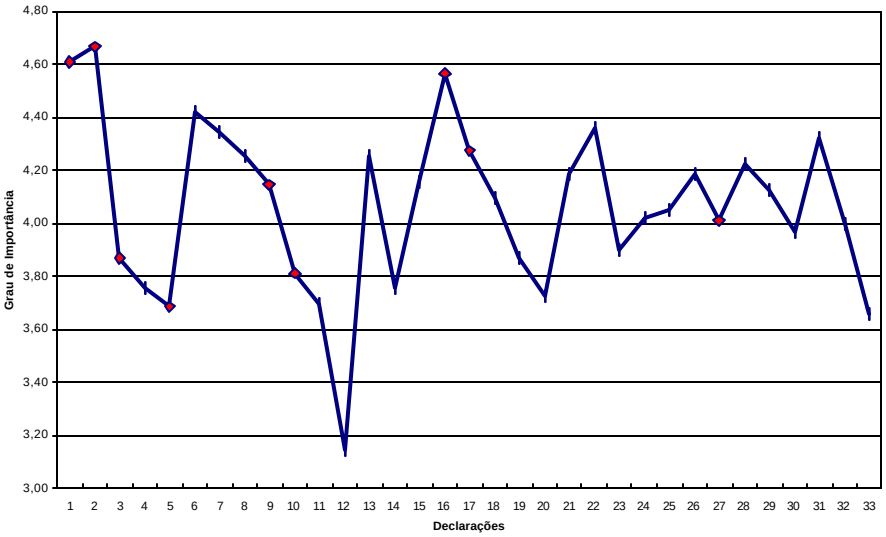


Figura 16 Percepção Média das Declarações

Por outro lado, o grupo de declarações, com menores médias da amostra do grau de importância corresponde aos aspectos:

- Aumentar a preponderância da participação das pessoas e a diminuição de grupos refratários.
- Sinalizar a intenção ideológica de romper com a tradição.
- Apresentar capacidade para aplicação e reprodução em outras áreas ou regiões.

Ainda na análise dos resultados, agora considerando a soma porcentual dos graus de importância 1 (nada importante) e 2 (pouco importante), nomeando-os de Sem Importância, ficou mostrado que os maiores valores porcentuais foram pontuados para:

- Sinalizar a intenção ideológica de romper com a tradição.
- Demonstrar os riscos da possibilidade de não atingir os objetivos e as metas.
- Demonstrar a sua capacidade de remunerar o investimento num prazo aceitável.
- Apresentar capacidade para aplicação e reprodução em outras áreas ou regiões.
- Demonstrar o risco financeiro da administração pública para um dado pacote de incentivos
- Aumentar a preponderância da participação das pessoas e a diminuição de grupos refratários.

Estes dados correlacionam as declarações dos aspectos com a mudança nas relações pessoais, o risco político, o risco financeiro e a transferibilidade dos planos e projetos. Conduzem à consideração do pouco interesse dos respondentes nestes aspectos que afeta as modificações psicológicas — das motivações e atitudes;

sociológicas — das relações entre pessoas e grupos; política — no controle e exercício do poder (Hayes, 1973), mostradas no quadro 12, e da sociedade — como cultura competitiva e de solidariedade ao mesmo tempo de Klering *et al* (1998), descrito no quadro 13.

A tabela 16 mostra as diferentes percepções dos respondentes pelo grau de conhecimento em projetos de desenvolvimento. Quando diferenciado o nível de conhecimento em projetos de desenvolvimento, ocorreu a concentração da menor média na declaração V12 – sinalizar a intenção ideológica de romper com a tradição. Identifica a possibilidade de que os respondentes optaram para uma permanência aos critérios tradicionais, nos fatos, sobretudo, econômicos e sociais, não levando em conta os novos pensamentos do anseio ao desenvolvimento. Aqui, como pesquisa exploratória, pode ser aceita esta inferência, mas fica a recomendação de uma melhor investigação em trabalhos futuros.

Quando expressado o muito e médio conhecimento, as maiores médias dos escores dos respondentes concentraram na declaração V2 – desenvolver a melhoria na condição de vida de uma população, mostrando uma preocupação latente na elevação da qualidade de vida e na mudança nas pessoas.

Os respondentes com pouco conhecimento concentraram seu escore na declaração V31 – garantir a gestão dos recursos de forma equânime e correta. Já, os respondentes com nenhum conhecimento elegeram a declaração V16 – proporcionar o melhoramento da renda, saúde e educação. Estas concentrações das médias dos escores podem explicar a intenção destes dois segmentos em elegerem, como importantes, a atenção dos planos e projetos de desenvolvimento às questões da responsabilidade da administração pública com os tratos na utilização e aplicação dos recursos disponíveis e também com a elevação da qualidade de vida das pessoas.

Tabela 12 Percepção Diferenciada pelo Nível de Conhecimento

		Muito		Médio		Pouco		Nenhum	
N.	Declaração	m	dp	m	dp	m	dp	m	dp
1	Possibilitar o alcance do crescimento econômico e social.	4,57	0,53	4,66	0,69	4,58	0,76	4,38	1,06
2	Desenvolver a melhoria da condição de vida de uma população.	4,86	0,38	4,73	0,62	4,58	0,72	4,38	0,52
3	Definir as obrigações econômicas para com a sociedade.	3,71	0,49	3,89	0,85	3,90	0,87	3,75	1,04
4	Proporcionar uma maior facilidade na comunicação com a sociedade.	4,29	0,49	3,71	0,91	3,74	0,89	3,63	0,92
5	Aumentar a preponderância da participação das pessoas e a diminuição de grupos refratários.	4,14	0,69	3,66	1,00	3,71	1,01	3,38	0,92
6	Melhorar a efetividade do investimento na saúde pública.	4,29	0,76	4,36	0,84	4,55	0,62	4,50	0,76
7	Melhorar a eficácia da administração pública.	4,14	0,90	4,30	0,85	4,45	0,96	4,38	0,74
8	O contribuinte local deve conhecer a aplicação dos recursos.	4,43	0,53	4,29	0,65	4,13	1,06	4,38	0,74
9	O recurso deve estar garantido e comprometido.	4,14	0,90	4,14	0,82	4,16	1,07	4,13	0,35
10	Clarificar seus objetivos e obter a atenção da sociedade para estes.	3,86	0,38	3,84	0,89	3,90	0,79	3,25	0,89
11	Demonstrar os riscos da possibilidade de não atingir os objetivos e as metas.	3,43	0,79	3,70	0,81	3,84	1,10	3,38	1,06
12	Sinalizar a intenção ideológica de romper com a tradição.	3,00	0,58	3,20	1,07	3,19	1,25	2,75	1,28
13	Dar clareza na estrutura dos investimentos públicos.	4,14	0,38	4,38	0,80	4,10	0,79	4,13	1,13
14	Demonstrar o risco financeiro da administração pública para um dado pacote de incentivos.	4,14	0,90	3,70	1,06	3,81	0,98	3,63	0,74
15	Demonstrar a melhoria na condição de vida.	3,86	0,90	4,14	0,82	4,23	0,76	4,25	1,04
16	Proporcionar o melhoramento da renda, saúde e educação.	3,86	1,35	4,57	0,63	4,68	0,65	4,75	0,46
17	Considerar ações de fortalecimento ao meio ambiente e ao serviço social.	4,29	0,49	4,30	0,74	4,26	0,82	4,13	0,35
18	Introduzir práticas inovadoras e modernas de produção e produtividade.	4,14	1,07	4,02	0,88	4,16	0,86	4,38	0,52
19	Proporcionar a mudança de hábito e de cultura para novos paradigmas.	3,57	0,79	3,91	0,72	3,90	0,98	3,75	1,04
20	Demonstrar a sua capacidade de remunerar o investimento num prazo aceitável.	3,86	1,07	3,52	0,95	4,00	0,73	4,00	0,76
21	Proporcionar a efetiva participação da população afetada.	4,29	0,49	4,30	0,69	4,13	0,76	3,50	1,31
22	Dar prioridade às necessidades relevantes detectadas pela comunidade.	4,29	0,49	4,39	0,68	4,29	0,69	4,50	1,07
23	Utilizar procedimentos de análise e acompanhamento através da sociedade.	4,14	0,38	4,04	0,89	3,81	0,70	3,13	0,99
24	Prever e dispor de ações para sustentar-se de forma autônoma.	3,71	0,95	3,96	0,93	4,19	0,75	4,00	0,76
25	Dar condições para que a comunidade mantenha as suas ações no final.	3,86	0,69	4,05	0,86	4,13	0,76	3,88	0,99
26	Dispor de resultados finais que garantam a sustentabilidade.	4,14	0,69	4,16	0,95	4,32	0,87	3,88	0,83
27	Garantir que a sociedade reconheça sua importância.	4,00	0,58	4,05	0,75	3,97	0,87	3,88	0,99
28	Oferecer respostas às necessidades da comunidade.	4,43	0,53	4,27	0,67	4,03	0,91	4,50	0,53
29	Manter comunicação com a sociedade como forma de troca de informação e gestão.	4,14	0,69	4,13	0,76	4,19	0,60	3,88	0,83
30	Ter a orientação para aproveitar o conhecimento da comunidade.	4,14	0,38	3,98	0,82	3,97	0,71	3,75	0,71
31	Garantir a gestão dos recursos de forma equânime e correta.	4,43	0,53	4,13	0,81	4,71	0,53	4,13	0,99
32	Existir estreita coerência entre as metas de eficiência e sustentabilidade e o estilo gerencial.	4,00	1,15	3,84	0,97	4,39	0,72	3,63	0,92
33	Apresentar capacidade para aplicação e reprodução em outras áreas ou regiões.	3,29	1,25	3,61	1,15	3,84	0,86	3,63	0,74

Fonte: pesquisa do autor

Legenda: m – média aritmética da amostra

dp – desvio padrão da amostra

5.1.3 Determinação do Conjunto de Fatores

Após a análise das estatísticas descritivas do conjunto de declarações, procurou-se reduzir as variáveis latentes por um outro de menor número de fatores, com o emprego da técnica da análise fatorial. Neste conceito, as variáveis são coisas que são medidas, controladas ou manipuladas na pesquisa. Diferem de várias maneiras, mais notavelmente nas regras que são dadas na pesquisa e no tipo de medição que nelas pode ser aplicada (Statsoft, 2000).

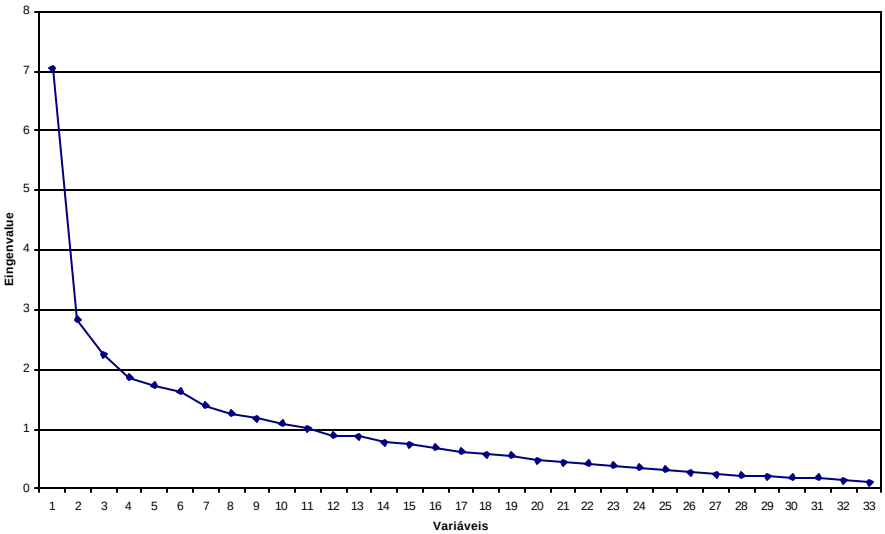
Na pesquisa, mediante a comparação dos dados, buscaram-se aqueles que apresentavam uma maior similaridade — cargas fatoriais, para o reagrupamento em uma nova variável denominada fator, que contivesse a maior parte da informação original.

Basicamente, são duas as aplicações da análise fatorial: reduzir o número de variáveis e detectar a estrutura de relacionamento entre as variáveis.

O conjunto de 33 declarações, convertidas em variáveis, foi analisado pela técnica estatística da análise fatorial visando dar uma interpretação mais compreensível segundo entendimento comum, com o emprego do *software* SPSS Base 10.0. Utilizou-se o método de extração da Análise da Componente Principal, uma regressão linear de um conjunto de variáveis que ajusta o melhor relacionamento entre elas num novo fator único, ainda com o emprego da rotação ortogonal *Varimax — variance maximizing*, com a normalização de Kaiser. A rotação convergiu com 13 interações. Os resultados obtidos são apresentados na tabela 6.7, utilizando a opção de apresentação de cargas fatoriais maiores que 0,20. As cargas fatoriais expressam a correlação de uma variável com o fator. Este é definido como um *constructor* ou um atributo aglutinador da correlação entre um conjunto de variáveis, definido pelas cargas

fatoriais dessas variáveis. Nesta pesquisa, os fatores escolhidos serão os atributos relevantes dos planos e projetos de desenvolvimento econômico e social.

O processamento do caso revelou a existência de 6 fatores que explicam 52,625% da variabilidade das 33 variáveis originais e, ao mesmo tempo, os autovalores para os 6 fatores são maiores que 1, atendendo o critério de Kaiser para a variância do novo fator. Ressalta-se que, na figura 6.3, estão indicados 10 fatores com autovalores maiores que 1, mas optou-se pelos 6 fatores mais explicativos da variabilidade. O autovalor ou *eigenvalue* é a soma dos quadrados das cargas fatoriais para cada fator e este reflete a proporção da variância explicada pelo fator - quanto maior o autovalor mais variância é explicada pelo fator.



Fonte: pesquisa do autor

Figura 17 Autovalores das Variáveis.

A comunalidade é a proporção da variância de cada variável que pode ser explicada no fator comum. Em outras palavras, a comunalidade é a soma dos quadrados das cargas fatoriais de cada variável em todos os fatores. A comunalidade varia de 0 a 1, com 0 indicando que o fator comum não explica nada da variância da variável e 1, que explica, tudo da variância. A tabela 6.7 mostra que as maiores comunalidades, na ordem, são as variáveis V32 – existir estreita coerência entre as

metas de eficiência e sustentabilidade e o estilo gerencial, V25 – dar condições para que a comunidade mantenha as suas ações no final e V26 – dispor de resultados finais que garantam a sustentabilidade do projeto, que demonstraram um bom grau de relacionamento com as outras. As variáveis com menor comunalidade foram: V13 – dar clareza na estrutura dos investimentos públicos, V30 – ter a orientação para aproveitar o conhecimento da comunidade e V1 – possibilitar o alcance do crescimento econômico e social, que não estavam combinadas com as outras variáveis.

Tabela 13 Análise Fatorial das Declarações – Transformação Varimax

	Cargas Fatoriais						
Variáveis	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**Comunalidades**
V1		0,216	0,479	0,283			0,377
V2		0,469		0,449			0,489
V3			0,339	0,495	0,283		0,488
V4				0,645	0,247		0,533
V5				0,646			0,465
V6		0,614					0,461
V7		0,737					0,577
V8		0,419	-0,344			0,432	0,522
V9		0,690					0,524
V10		0,298		0,579			0,474
V11	0,351	0,211				0,616	0,603
V12					0,656		0,471
V13	0,414	0,347					0,330
V14			0,414		0,398	0,556	0,653
V15	0,272	0,239		0,379	0,357		0,422
V16		0,691				-0,218	0,574
V17			0,277	0,371		-0,381	0,426
V18					0,500	-0,543	0,605
V19					0,670		0,471
V20			0,695		0,248		0,560
V21	0,673			0,274			0,543
V22	0,697	0,279					0,596
V23	0,656						0,494
V24	0,434	-0,224	0,529	-0,264			0,611
V25	0,638		0,265		0,327	0,299	0,694
V26	0,685		0,411				0,692
V27	0,507			0,405	0,374		0,658
V28	0,375	0,301			0,348		0,400
V29	0,518	0,380		0,215	0,210	-0,325	0,612
V30	0,443	0,268	0,261				0,350
V31	0,244	0,303	0,587		-0,236		0,576
V32	0,241		0,733				0,700
V33			0,551	0,267			0,417
Autovalores	7,041	2,843	2,260	1,861	1,722	1,638	-
% da Variância	21,337	8,616	6,849	5,641	5,219	4,964	-
% Var. Acumulada	21,337	29,952	36,801	42,442	47,661	52,625	-

Fonte: pesquisa do autor

Tabela 14 Comunalidades Extremas

Maiores Comunalidades		Menores Comunalidades	
Existir estreita coerência entre as metas de eficiência e sustentabilidade e o estilo gerencial	0,700	Dar clareza na estrutura dos investimentos públicos	0,330
Dar condições para que a comunidade mantenha as suas ações no final	0,694	Ter a orientação para aproveitar o conhecimento da comunidade	0,350
Dispor de resultados finais que garantam a sustentabilidade do projeto	0,692	Possibilitar o alcance do crescimento econômico e social.	0,377

Fonte: pesquisa do autor

Na análise fatorial, foi considerado, como critério meramente exploratório, o agrupamento das variáveis em cada fator somente daquelas que obtiveram cargas fatoriais iguais ou maiores do que 0,500. Isto produziu seis conjuntos de fatores descritos e comentados a seguir.

Tabela 15 Declarações Relacionadas com o Fator

Declarações Determinantes	Carga Fatorial
Dar prioridade às necessidades relevantes detectadas pela comunidade.	0,697
Dispor de resultados finais que garantam a sustentabilidade.	0,685
Proporcionar a efetiva participação da população afetada.	0,673
Utilizar procedimentos de análise e acompanhamento através da sociedade.	0,656
Dar condições para que a comunidade mantenha as suas ações no final.	0,638
Manter comunicação com a sociedade como forma de troca de informação e gestão.	0,518
Garantir que a sociedade reconheça sua importância	0,507

Fonte: pesquisa do autor

Do conjunto de declarações que compõem o Fator 1, cuja porcentagem da variância acumulada é de 19,044% do total de 21,337% do fator, constata-se que o grupo de declarações determinantes representadas pelas sete variáveis originais conduz à conclusão de que esse fator refere-se à **participação do público alvo**, ou seja, a inclusão no processo de decisão das pessoas afetadas por intervenções para o desenvolvimento, com legitimidade de caráter moral, econômico e gerencial.

Tabela 16 Declarações Relacionadas com o Fator 2

Declarações Determinantes	Carga Fatorial
Melhorar a eficácia da administração pública.	0,737
Proporcionar o melhoramento da renda, saúde e educação.	0,691
O recurso deve estar garantido e comprometido.	0,690
Melhorar a efetividade do investimento na saúde pública.	0,614

Fonte: pesquisa do autor

Estas quatro variáveis formam um conjunto que define o fator 2, com 7,464% da variância acumulada de 8,616% da participação de todas as cargas fatoriais das variáveis para este fator, o que explica a referência do fator para com a **responsabilidade da administração pública** no comprometimento nos aspectos de gestão dos recursos em termos de planejamento, organização, direção e controle das respectivas ações, de forma transparente, equânime e correta, como forma de melhorar a qualidade de vida da sociedade.

Tabela 17 Declarações Relacionadas com o Fator 3

Declarações Determinantes	Carga Fatorial
Existir estreita coerência entre as metas de eficiência e sustentabilidade e o estilo gerencial.	0,733
Demonstrar a sua capacidade de remunerar o investimento num prazo aceitável.	0,695
Garantir a gestão dos recursos de forma equânime e correta.	0,587
Apresentar capacidade para aplicação e reprodução em outras áreas ou regiões.	0,551
Prever e dispor de ações para sustentar-se de forma autônoma.	0,529

Fonte: pesquisa do autor

As cinco declarações determinantes consideradas no fator 3 sugerem a necessidade de ter a **gestão descentralizada e auto-sustentável** como um aspecto importante no que se refere à relação necessária que deva existir entre o Estado, a sociedade civil e o mercado para o efetivo desenvolvimento econômico e social, integrando e clarificando os processos de formulação, implementação, avaliação e controle das políticas públicas, considerando a escassez dos recursos e a possibilidade de obter retorno e repetir a experiência em outras novas áreas .

Tabela 18 Declarações Relacionadas com o Fator 4

Declarações Determinantes	Carga Fatorial
Aumentar a preponderância da participação das pessoas e a diminuição de grupos refratários.	0,646
Proporcionar uma maior facilidade na comunicação com a sociedade.	0,645
Clarificar seus objetivos e obter a atenção da sociedade para estes.	0,579

Fonte: pesquisa do autor

O quarto fator, constituído de três declarações determinantes, evidencia a **diálogo com a sociedade civil**, abrangendo o conjunto de relacionamento entre o governo, sociedade civil e seus atores, com base num diálogo aberto e comunicação

entre as partes, visando a discussão de assuntos de interesse e de objetivo da sociedade, incluindo a proposta da clarificação das ações e a diminuição da ação crítica de grupos refratários. Refere-se então, à mobilidade da sociedade e das instituições na busca de objetivos comuns, facilitado com o emprego da comunicação, diálogo e atuação de pessoas e grupos.

Tabela 19 Declarações Relacionadas com o Fator 5

Declarações Determinantes	Carga Fatorial
Proporcionar a mudança de hábito e de cultura para novos paradigmas.	0,670
Sinalizar a intenção ideológica de romper com a tradição.	0,656
Introduzir práticas inovadoras e modernas de produção e produtividade.	0,500

Fonte: pesquisa do autor

O quinto fator apresenta forte correlação entre as declarações relacionadas com a introdução de **práticas inovadoras**. As três declarações conduzem ao rompimento com as velhas tradições e culturas que dificultam a introdução das práticas modernas e inovadoras necessárias para o crescimento e desenvolvimento da sociedade. Refere-se à capacidade de um projeto introduzir mudanças significativas no modo de vida e na cultura vigente, com novos hábitos e novas práticas de produção e de qualidade de vida.

Tabela 20 Declarações Relacionadas com o Fator 6

Declarações Determinantes	Carga Fatorial
Demonstrar os riscos da possibilidade de não atingir os objetivos e as metas.	0,616
Demonstrar o risco financeiro da administração pública para um dado pacote de incentivos.	0,556

Fonte: pesquisa do autor

O fator 6, com duas declarações determinantes, demonstra a importância da **transparência da administração pública**, em que a sociedade necessita conhecer a origem e o destino dos recursos, as decisões e ações tomadas nas diversas instâncias executivas, bem como conhecer os riscos associados do projeto falhar ou de ser bem sucedido. Assim, determina a clareza da proposta do plano ou projeto, seu entendimento e atenção do público alvo, associado ao risco de sucesso e ou de falha em atender os seus objetivos principais.

5.1.4 Considerações Finais Sobre a Análise Fatorial

A idéia inicial do emprego do método da análise fatorial das 33 declarações foi a de utilizá-la como um auxiliar na pesquisa exploratória dos principais atributos que devam ser considerados como relevantes nos planos e projetos de desenvolvimento econômico e social. Cumprindo com a sua serventia básica estatística de um método de simplificação de um conjunto complexo de dados, o resultado obtido é a redução para seis fatores, discriminados no quadro 16, que foram assumidos como os principais atributos considerados na continuação da pesquisa, empregando a análise conjunta de atributos (*conjoint analysis*).

No entanto, é relevante salientar que estes fatores, convertidos em atributos, são produtos da resposta de uma amostra da sociedade civil, identificando a sua importância de conjunto dentro dos projetos públicos.

Quadro 16 Fatores Determinantes da Análise Fatorial das Declarações Pesquisadas

Fator	Denominação	Descrição
1	**Participação do público alvo**	Refere-se à inclusão, no processo de decisão, das pessoas afetadas por intervenções para o desenvolvimento, com legitimidade de caráter moral, econômico e gerencial.
2	**Responsabilidade da administração pública**	Determina os aspectos de gestão dos recursos em termos de planejamento, organização, direção e controle das respectivas ações, de forma transparente, equânime e correta.
3	**Gestão descentralizada e auto-sustentável**	Refere-se à relação necessária que deve existir entre o estado, sociedade civil e mercado para o efetivo desenvolvimento econômico e social, integrando e clarificando os processos de formulação, implementação, avaliação e controle das políticas públicas, considerando a escassez dos recursos e a possibilidade de obter retorno e repetir a experiência em outras novas áreas.
4	**Diálogo com a sociedade civil**	Refere-se à mobilidade da sociedade e das instituições na busca de objetivos comuns, facilitado com o emprego da comunicação, diálogo e atuação de pessoas e grupos.
5	**Práticas inovadoras**	Refere-se à capacidade de um projeto introduzir mudanças significativas no modo de vida e na cultura, com novos hábitos e novas práticas de produção e de qualidade de vida.
6	**Transparência da administração pública**	Determina a clareza da proposta do plano ou projeto, seu entendimento e atenção do público alvo, associado ao risco de sucesso ou de falha de poder não atender os seus objetivos

		principais.

Fonte: pesquisa do autor

5.2 Análise Conjunta dos Atributos Relevantes

Considerando o objetivo do presente estudo, que seja o de alcançar os atores da sociedade civil sul-mato-grossense que pudessem representar o seu anseio, através da indicação da preferência dos atributos mais relevantes para serem considerados nos planos e projetos de desenvolvimento social, procurou-se atingir os segmentos mais significativos e predispostos a participar desta pesquisa, de forma voluntária e dentro dos limites impostos de tempo e recursos. Nesta seção, a idéia foi pesquisar a importância e a preferência desses atributos, pelos atores, através da ferramenta estatística da análise conjunta de atributos, levando-se em conta os dados gerais dos respondentes quanto ao conhecimento de projetos públicos e a identificação do seu segmento na sociedade civil do Mato Grosso do Sul.

5.2.1 Conhecimento de Projetos Públicos

O nível de conhecimento de projetos públicos foi um indicativo solicitado ao pesquisado, como forma de descrever o seu posicionamento espontâneo, sem nenhuma intenção de averiguar a realidade, o que pode também provocar um viés no resultado da pesquisa.

Tabela 21 Nível de Conhecimento em Projetos Públicos

Conhecimento	N. Respondentes	%
Nenhum	27	26,84
Pouco	34	35,05
Médio	32	32,99
Muito	4	4,12

Fonte: pesquisa do autor

5.2.2 Nível de Instrução e Formação Profissional

Na pesquisa, perguntou-se sobre a profissão e a formação do respondente, no sentido de observar os segmentos da sua área de atuação e do seu nível de escolaridade.

Tabela 22 Profissão Declarada dos Respondentes

Profissão	N. Respondentes	%
Administrador de empresas	4	4,12
Advogado	2	2,06
Agrônomo	1	1,03
Agropecuarísta	11	11,34
Analista administrativo	1	1,03
Analista de sistema	2	2,06
Assessor	2	2,06
Assistente social	2	2,06
Auxiliar financeiro	1	1,03
Auxiliar de pessoal	1	1,03
Auxiliar de vendas	2	2,06
Bancário	1	1,03
Comerciante	2	2,06
Comércio exterior	1	1,03
Consultor de empresas	13	13,40
Contador	1	1,03
Desenhista	1	1,03
Diretor de autarquia	1	1,03
Economista	2	2,06
Eletricista	1	1,03
Empresário	4	4,12
Engenheiro	3	3,09
Extensionista rural	2	2,06
Funcionário público	9	9,28
Gerente administrativo	3	3,09
Gerente de vendas	1	1,03
Montador de moveis	3	3,09
Operador de máquina	1	1,03
Professor universitário	2	2,06
Psicólogo	2	2,06
Publicitário	2	2,06
Recepcionista	1	1,03
Técnico em administração	1	1,03
Técnico em turismo	1	1,03
Universitário	3	3,09
Vendedor	7	7,22

Fonte: pesquisa do autor

Da profissão declarada, pode-se extrair que a maioria tem vínculo empregatício com alguma empresa privada ou pública e, quanto aos demais, salientam-se alguns empresários, profissionais liberais e agropecuarístas. Os consultores de empresas são pessoas ligadas à agencia de desenvolvimento, na maioria das observações registradas e processadas.

Tabela 23 Formação Escolar Declarada dos Respondentes

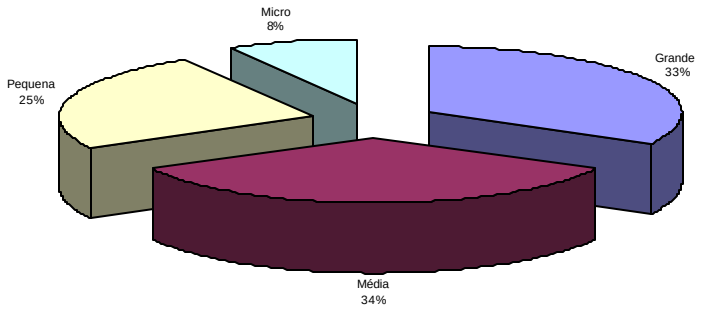
Formação	Respondentes	%
1º. Grau	4	4,12
2º. Grau	30	30,93
Administrador de empresas	18	18,56
Advogado	2	2,06
Agrônomo	2	2,06
Analista de sistema	2	2,06
Assistente social	2	2,06
Biologista	1	1,03
Contador	8	8,25
Economista	12	12,37
Engenheiro	6	6,19
Fisioterapeuta	1	1,03
Jornalista	2	2,06
Pedagogo	2	2,06
Psicólogo	3	3,09
Técnico em turismo	1	1,03
Veterinário	1	1,03

Fonte: pesquisa do autor

Observa-se, de acentuado, que a maioria dos respondentes, 64,95%, possui nível de escolaridade superior ou mestrado e apenas 35,05% possui 1º. ou 2º. Grau. Esta relação pode ser considerada oportuna para a qualidade das informações da pesquisa, que contou com pessoas de formação superior e, ao mesmo tempo, mostrar as preferências de um segmento que possui relativa baixa escolaridade.

5.2.3 Tamanho da Empresa

Os pesquisados responderam, sob o seu ponto de vista, dentro da sua dimensão pessoal, sem estimular um padrão de referência, qual é o tamanho da sua empresa, seja de caráter privado ou público. O resultado é mostrado na figura 18. e observa-se uma menor concentração nas micros empresas, correlacionada às



respostas de profissionais liberais.

Fonte: pesquisa do autor

Figura 18 Tamanho da Empresa Segundo o Respondente

5.2.4 Segmentação da Sociedade

No estudo, foi proposta uma segmentação da sociedade civil de Mato Grosso do Sul, segundo uma distribuição dos seus principais atores, discutida no capítulo 2 Fundamentos Teóricos do Desenvolvimento, retratado, de forma singela, na tabela 24.

Tabela 24 Segmentação da Sociedade Civil de Mato Grosso do Sul

1º. Nível	2º. Nível	3º. Nivel
MS – sociedade civil	Empresas	Micro, pequena, média e grande.
	Organismo	Agencia de desenvolvimento e banco.
	Comunidade	Associação de classe, organização não governamental, movimento social e cidadão
	Ensino e Pesquisa	Escola, universidade, instituto de

		pesquisa e fundação de ensino
	Poder legislativo	Senador, Deputado federal, Deputado estadual e Vereador.
	Poder executivo	Governador, Secretário de Estado, Prefeito, diretor, servidor público, militar.

Fonte: o autor

A tabela 25 retrata o perfil da segmentação da sociedade civil, segundo os seus pesquisados, salientando que os segmentos não discriminados não tiveram respondentes, estabelecendo mais um viés na pesquisa exploratória. O segmento do poder legislativo não apresentou nenhuma resposta, apesar das tentativas efetuadas.

Tabela 25 Respondentes Conforme a Segmentação da Sociedade Civil

Segmento	Nível	Respondentes	%
Agência de desenvolvimento	3º.	15	15,46
Banco	3º.	1	1,03
Cidadão	3º.	30	30,93
Diretor	3º.	7	7,22
Empresário	2º.	23	23,71
ONG	3º.	1	1,03
Secretário	3º.	2	2,06
Servidor público	3º.	15	15,46
Universitário	3º.	3	3,09

Fonte: pesquisa do autor

5.2.5 Algumas Interações dos Perfis

Aqui, pretendeu-se analisar as referências cruzadas dos principais perfis dos respondentes, principalmente no tocante ao conhecimento de projetos públicos, como forma de melhor conhecer a amostra pesquisada e de facilitar as ilações na continuidade da análise dos dados da pesquisa.

Tabela 26 Relacionamento Entre o Conhecimento de Projetos Públicos e a Escolaridade

	Conhecimento de Projetos Públicos				
	Nenhum	**Pequeno**	**Médio**	**Muito**	**Total**
Escolaridade **1º. Grau**	2	2	-	-	4
2º. Grau	17	8	4	1	30
Superior	10	22	27	2	61
Mestrado	-	-	1	1	2

Total	29	32	32	4	97

Fonte: pesquisa do autor

De acentuado, extraiu-se que, quanto menor o nível de escolaridade, menor é o conhecimento declarado em projetos públicos e a maior freqüência das respostas está para o nível de escolaridade superior versus conhecimento médio.

Tabela 27 Relacionamento Entre o Conhecimento de Projetos Públicos e o Tamanho da Empresa

		Conhecimento de Projetos Públicos				
		Nenhum	**Pequeno**	**Médio**	**Muito**	**Total**
Empresa	**Micro**	1	1	5	1	8
	Pequena	17	4	2	1	24
	Média	6	16	11	0	33
	Grande	5	11	14	2	37
	Total	29	32	32	4	97

Fonte: pesquisa do autor

Observa-se que a micro empresa demonstra possuir um conhecimento médio de projetos públicos, fato decorrente destas empresas serem constituídas por profissionais liberais ou consultores de empresas, conforme análise dos dados dos respondentes. Já a pequena empresa apresenta a maior freqüência em nenhum conhecimento, pois a maioria dos respondentes apresenta escolaridade de 1º. e 2º. Graus e são empregados de empresas privadas. A média empresa centra a sua freqüência no médio conhecimento em decorrência dos respondentes possuírem curso superior e pertencerem ao segmento das agências de desenvolvimento. Também a grande empresa assinala o seu conhecimento médio como a maior freqüência, fato sustentado por serem os respondentes ocupantes de cargos gerenciais e possuírem escolaridade superior.

A tabela a seguir complementa as observações mais importantes descritas anteriormente, mostrando que o cidadão, na sua maioria, não tem conhecimento sobre os projetos públicos, e mais relevante ainda é a concentração em nenhum e pouco conhecimento na amostra de respondentes do segmento agência de desenvolvimento,

como também dos empresários, podendo inferir que os segmentos, possivelmente mais afetados pelos planos e projetos de desenvolvimento econômico e social, têm pouco conhecimento sobre estes ou mesmo que o seu envolvimento ou participação é pequeno e, por outro lado, os gestores da administração pública não têm explorado este lado da cidadania.

Tabela 28 Relacionamento Entre o Conhecimento de Projetos Públicos e o Segmento da Sociedade Civil

	Conhecimento de Projetos Públicos				
Segmento	**Nenhum**	**Pouco**	**Médio**	**Muito**	**Total**
Agência de desenvolvimento	2	7	6	-	15
Banco	1	-	-	-	1
Cidadão	20	6	4	-	30
Diretor	-	2	5	-	7
Empresário	2	11	8	2	23
ONG	-	-	1	-	1
Secretário	-	-	1	1	2
Servidor público	3	5	6	1	15
Universitário	1	1	1	-	3
Total	29	32	32	4	97

Fonte: pesquisa do autor

5.3 Avaliação do Conjunto de Atributos

Na análise conjunta dos atributos, cada respondente fornece um conjunto de julgamento das suas preferências e este é computado separadamente, não existindo a consideração de que todos os pesquisados possuem o mesmo valor para o conjunto de atributos. Desta forma, o estudo foi analisado em quatro tipos:

- Análise agregada dos atributos por preferência e importância;
- Análise da segmentação dos atores;
- Análise de respondentes selecionados; e
- Simulação do cenário das preferências.

5.3.1 Análise Agregada dos Respondentes

Mesmo partindo da preferência individual dos respondentes da pesquisa, como atores da sociedade civil sul-mato-grossense, iniciou-se a análise a partir da interpretação das importâncias médias das utilidades de cada atributo, dentro do contexto completo da amostra. Foram encontradas, para o conjunto de atributos, as preferências relatadas na tabela 29.

Tabela 29 Utilidades Agregadas Médias Relativas dos Atributos

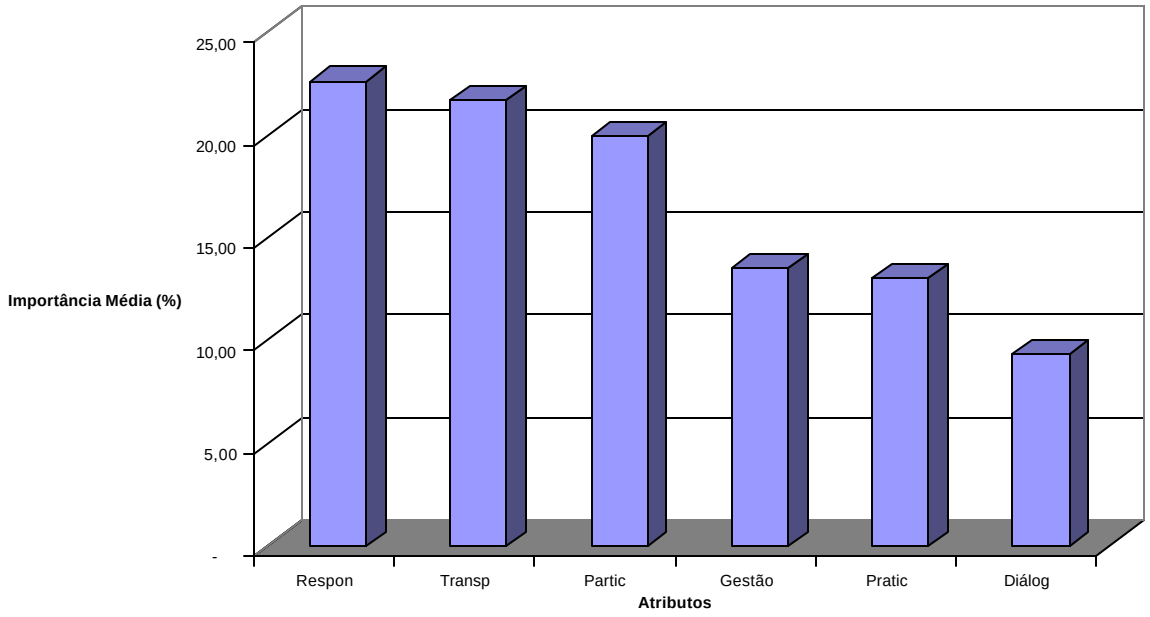
		Utilidades dos Atributos		
Atributos	**Legenda**	**Pequeno**	**Médio**	**Grande**
Participação efetiva da sociedade	Partic	-1,9621	0,2423	1,7268
Responsabilidade pública	Respon	-2,0876	-0,1426	2,2302
Gestão descentralizada	Gestão	-0,7749	-0,3419	1,1168
Diálogo com a sociedade civil	Dialog	-0,5326	-0,0704	0,6031
Práticas inovadoras	Pratic	-0,9227	0,0515	0,8711
Transparência pública	Transp	-2,1426	0,2182	1,9244

Fonte: pesquisa do autor

Os valores das utilidades médias relativas indicam as preferências de cada grau de ocorrência dos atributos relevantes. Observou-se que os respondentes têm a preferência relativa para os graus de ocorrência grande, o que pode não ser surpresa para o conjunto de atributos relevantes estudados. Porém, detalhes da segmentação dos respondentes forneceram maiores explicações para estes resultados.

A diferença absoluta entre os valores dos graus de ocorrência de cada atributo dá a importância relativa desse atributo para o conjunto que, de forma geral, é calculado pela proporcionalidade do desvio máximo entre os graus de ocorrência e a soma dos desvios dos outros graus dos demais atributos. Isto indicou a importância média relativa dos atributos para o total dos respondentes que é mostrada na figura 19. Este é um indicador bruto da importância do estudo, pois as porcentagens mostradas são dependentes dos graus de ocorrência, especificados para os atributos utilizados. A variação dos graus em espécie ou quantidade pode mudar os resultados,

conduzindo à necessidade de uma boa escolha dos graus que possam indicar a variação relevante das opções.



Fonte: a pesquisa do autor

Figura 19 Sumário da Importância Média Agregada dos Atributos

Dos resultados obtidos no processamento dos dados, pode-se extrair que os 97 respondentes da pesquisa indicaram, como a sua maior preferência média relativa, o atributo da **responsabilidade pública** (22,59%), seguido da **transparência da administração pública** (21,70%) e da **participação do público alvo** (19,89%), com valores de importância média muito próximos. A **gestão descentralizada** (13,50%) e a **prática inovadora** (12,99%) seguem na segunda preferência e o **diálogo com a sociedade civil** (9,33%) vem na menor preferência agregada (ver a tabela 6.15 para o detalhe das definições dos atributos relevantes).

Quando se observa a estatística *rho* de Pearson (0,994) e o *tau* de Kendall (0,944), estas indicam que o modelo do grupamento total dos respondentes está bem ajustado aos dados coletados. Estas duas estatísticas são correlações que expressam

a quantidade do entendimento entre as utilidades preferidas e as estimadas. Por exemplo, um valor de *tau* de Kendall igual a 1,000 poderá indicar um entendimento pleno entre a seqüência ordenada, um valor igual a zero poderá indicar uma completa falta de correspondência, e finalmente, um valor igual a –1,000 poderá indicar uma relação reversa perfeita.

5.3.2 Análise da Segmentação dos Atores

Aqui se procurou analisar as principais observações retiradas do conjunto de segmentação dos atores da sociedade civil sul-mato-grossense, com o intuito do melhor entendimento das preferências destes grupos e, muitas vezes, obteve-se a ocorrência de um mesmo respondente devido estar contido em conjuntos diferentes ao mesmo tempo, pois a divisão proposta foi retirada da resposta anotada na identificação do seu conhecimento em projetos públicos e da sua definição à segmentação da sociedade à qual pertence, inclusive com o adicional da classificação do tamanho da empresa que pertence.

Quando analisado o conjunto segmentado dos respondentes quanto ao seu conhecimento em projetos públicos, os resultados observados são mostrados na tabela seguinte. A questão proposta foi singela e os respondentes classificaram, espontaneamente, o seu conhecimento entre nenhum, pouco, médio e muito conhecimento em projetos públicos. Neste estudo, não se procurou aferir a validade da resposta do pesquisado neste quesito.

O que se extraiu de relevante da tabela 30 e figura 20 que demonstram as preferências dos respondentes, agrupados pelos segmentos do conhecimento de projetos públicos, foi que, para os níveis nenhum e pouco conhecimento, as maiores importâncias médias dos atributos indicaram as preferências à **transparência da administração pública**, seguida da **participação do público alvo** e **responsabilidade da administração pública**. O que se pode propor é que, quanto

menor o conhecimento da mecânica dos diversos estágios da elaboração, concepção e implementação de projetos públicos de desenvolvimento econômico e social, existe um maior interesse de que estes tenham maior transparência e responsabilidade da administração pública e que as pessoas envolvidas também tenham participação dentro do conceito de avaliar e determinar as suas necessidades.

Tabela 30 Utilidades, Importância e Estatísticas para o Segmento Conhecimento

	Utilidades dos Atributos						
	Graus de Ocorrências				**Estatísticas**		
Atributos	Pequeno	Médio	Grande	**Importância Média**	*Rho* de Pearson	*Tau* de Kendall	*Holdouts*
Nenhum conhecimento					0,986	0,852	0,667
Partic	-2,1894	0,5303	1,6591	20,56			
Respon	-1,5455	-0,3333	1,8788	18,71			
Gestão	-0,8106	-0,7197	1,5303	13,53			
Diálog	-0,2121	-0,0909	0,3030	9,80			
Pratic	-1,1742	-0,0379	1,2121	13,11			
Transp	-2,5985	0,3864	2,2121	24,29			
Pouco conhecimento					0,992	0,892	0,913
Partic	-1,4412	0,0637	1,3775	16,96			
Respon	-1,6814	-0,1618	1,8431	20,50			
Gestão	-0,8186	-0,0049	0,8235	13,92			
Diálog	-0,5588	-0,0147	0,5735	9,50			
Pratic	-1,0245	0,2745	0,7500	16,04			
Transp	-2,2010	0,3480	1,8529	23,08			
Médio conhecimento					0,996	0,967	0,548
Partic	-2,3594	0,2708	2,0885	22,24			
Respon	-2,6510	-0,0625	2,7135	26,18			
Gestão	-0,9583	-0,4531	1,4115	14,77			
Diálog	-0,7792	-0,1458	0,8750	9,57			
Pratic	-0,5000	-0,1458	0,6458	9,92			
Transp	-1,5208	-0,1094	1,6302	17,32			
Muito conhecimento					0,991	0,953	1,000
Partic	-3,4167	0,3750	3,0417	34,45			
Respon	-2,0000	-0,3750	2,3750	21,75			
Gestão	0,1250	0,2083	-0,3333	7,04			
Diálog	-0,5833	-0,0833	0,6667	7,68			
Pratic	-2,2500	0,5833	1,6667	17,28			
Transp	-1,3750	-0,0833	1,2917	11,80			

Fonte: pesquisa do autor

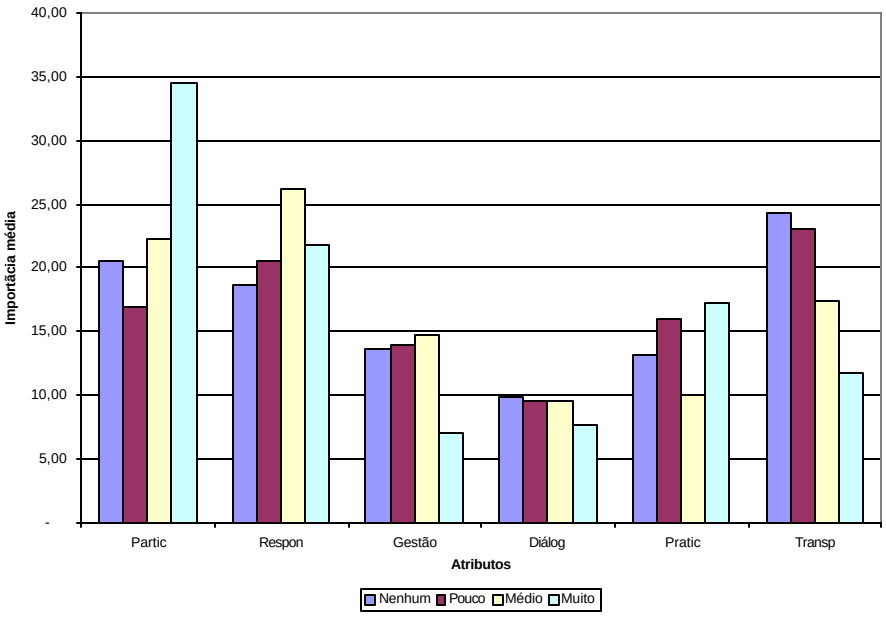


Figura 20 Importância Média Relativa ao Conhecimento de Projetos Públicos

Para o grupo de respondentes que declararam o conhecimento médio em projetos públicos, o que se pode observar foi a importância média centralizada no atributo da **responsabilidade da administração pública** seguido do atributo da **participação do público alvo**.

Para o grupo de respondentes que declararam possuir muito conhecimento em projetos públicos, o que se observou foi a preferência pelo atributo **participação do público alvo**, seguido de **responsabilidade da administração pública**, indicados pela importância média. Este grupo possui um viés, pois a amostra considerada continha apenas 4 respondentes, mas, mesmo assim, existiu uma boa indicação dos valores das estatísticas *rho* de Pearson e *tau* de Kendall, ou seja, uma boa correlação entre as preferências observadas e estimadas.

De forma integrada, quando se observou o segmento dos atores da sociedade civil quanto ao conhecimento de projetos públicos, extraiu-se que as preferências recaíram em três atributos: **transparência pública**, **participação efetiva da sociedade** e **responsabilidade pública**. As importâncias médias dos atributos tiveram seus valores porcentuais próximos para todos os níveis de conhecimento de

projetos públicos, com exceção do atributo **participação efetiva da sociedade** para o segmento com muito conhecimento.

Quadro 17 Maiores Preferências dos Atributos – Conhecimento de Projetos Públicos

Segmentos	**1ª. importância**	**2ª. Importância**
Agregado	Responsabilidade pública	Transparência pública
Conhecimento		
Nenhum	Transparência pública	Participação efetiva da sociedade
Pouco	Transparência pública	Responsabilidade pública
Médio	Responsabilidade pública	Participação efetiva da sociedade
Muito	Participação efetiva da sociedade	Responsabilidade pública

Fonte: pesquisa do autor

Outro critério empregado na segmentação dos pesquisados foi o grau de educação declarado: a) primeiro e segundo graus e b) superior, que também incorporou os respondentes com mestrado. Do total dos respondentes, 34 declararam possuir o primeiro ou o segundo grau, completo ou incompleto, e 63 declararam possuir uma educação superior, com alguns incompletos.

Tabela 31 Utilidades, Importância e Estatísticas para o Segmento Educação

	Utilidades dos Atributos						
	Graus de Ocorrências				**Estatísticas**		
Atributos	Pequeno	Médio	Grande	**Importância Média**	*Rho* de Pearson	*Tau* de Kendall	*Holdouts*
1o. e 2º. Grau					0,976	0,826	0,667
Partic	-1,9635	0,3073	1,6562	17,74			
Respon	-0,9844	-0,3437	1,3281	13,54			
Gestão	-1,0052	-0,7187	1,7240	16,24			
Diálog	-0,4219	-0,3385	0,7604	10,59			
Pratic	-0,9271	-0,5781	1,5052	14,07			
Transp	-2,8438	0,2240	2,6198	27,82			
Superior e Mestrado					0,994	0,922	0,667
Partic	-2,0583	0,2361	1,8222	21,85			
Respon	-2,5417	-0,0889	2,6306	26,67			
Gestão	-0,7278	-0,1111	0,8389	12,53			
Diálog	-0,5972	0,0556	0,5417	8,94			
Pratic	-0,9333	0,4111	0,5222	12,83			
Transp	-1,5861	0,1667	1,4194	17,18			

Fonte: pesquisa do autor

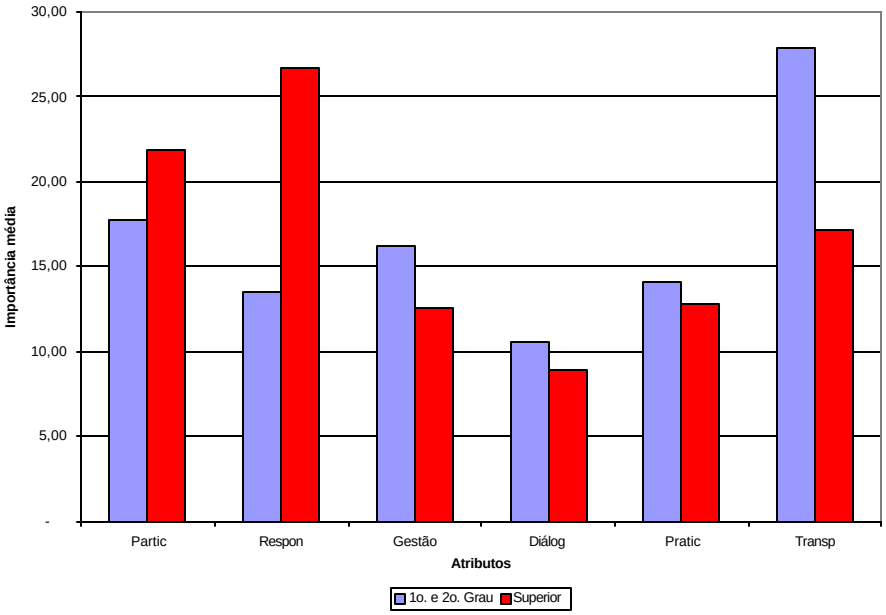


Figura 21 Importância Média para o Segmento Educação

Para o grupo de respondentes com menor escolaridade, observou-se que os atributos **transparência pública** e **participação efetiva da sociedade civil** receberam as maiores importâncias médias, acompanhadas pelo de **gestão descentralizada**. Já para os respondentes com nível superior, notou-se o destaque dos atributos **responsabilidade da administração pública** e **participação efetiva da sociedade**, seguido do atributo **transparência pública**. As estatísticas de Pearson e Kendall mostram a coerência do ajuste do modelo com os dados.

Outra segmentação estudada foi quanto à declaração do tamanho da empresa à qual o respondente pertence, dentro das categorias micro, pequena, média e grande empresa, privada ou pública. As principais informações da análise conjunta de atributos estão contidas na tabela 33.

Tabela 32 Utilidades, Importância e Estatísticas para o Segmento Empresas

	Utilidades dos Atributos						
	Graus de Ocorrências				Estatísticas		
Atributos	Pequeno	Médio	Grande	**Importância Média**	*Rho* de Pearson	*Tau* de Kendall	Holdouts
Micro					0,994	0,905	0,913
Partic	-2,6667	0,3333	2,3333	29,77			
Respon	-2,0833	0,3958	1,6875	20,13			
Gestão	-1,3958	-0,2708	1,6667	17,38			
Diálog	0,2083	-0,3125	0,1042	5,10			
Pratic	-1,1458	0,0208	1,1250	11,54			
Transp	-1,7083	0,2917	1,4167	16,08			
Pequena					0,975	0,852	0,667
Partic	-2,4667	0,7083	1,7583	21,07			
Respon	-1,7667	-0,1417	1,9083	18,20			
Gestão	-0,6833	-0,5000	1,1833	11,07			
Diálog	-0,0750	-0,0667	0,1417	9,99			
Pratic	-0,7750	-0,2500	1,0250	10,01			
Transp	-3,0000	0,2167	2,7833	29,66			
Média					0,995	0,935	1,000
Partic	-1,6414	0,0909	1,5505	17,39			
Respon	-1,8535	-0,2576	2,1111	23,02			
Gestão	-0,9747	-0,3889	1,3636	16,39			
Diálog	-0,8434	0,0202	0,8232	9,70			
Pratic	-0,9899	-0,1111	1,1010	15,47			
Transp	-1,8485	0,3232	1,5253	18,03			
Grande					0,995	0,970	0,000
Partic	-1,9839	0,1344	1,8495	20,80			
Respon	-2,2849	-0,2634	2,5484	24,16			
Gestão	-0,6075	-0,1505	0,7581	11,95			
Diálog	-0,6989	-0,1398	0,8387	10,15			
Pratic	-0,9140	0,4731	0,4409	13,46			
Transp	-1,6613	-0,0054	1,6667	19,48			

Fonte: pesquisa do autor

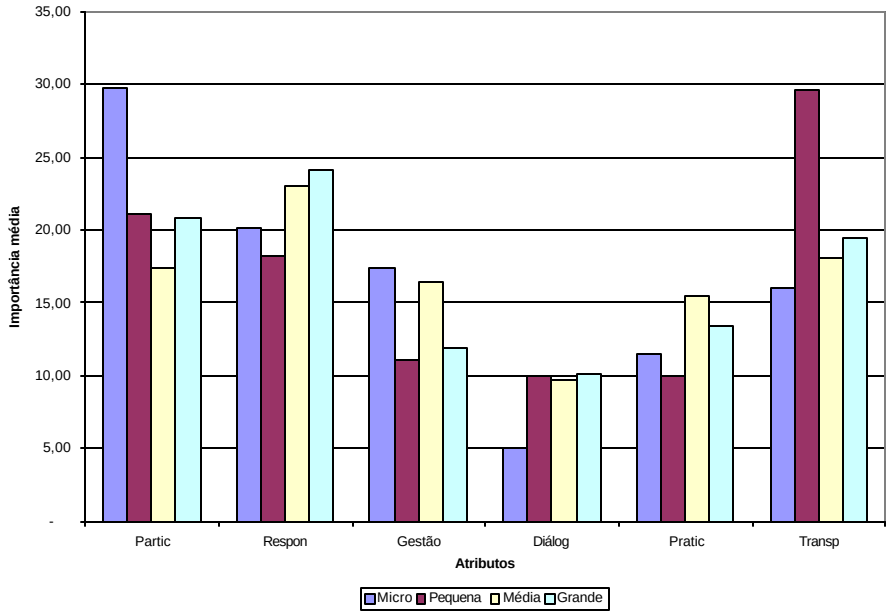


Figura 22 Importância Média para o Segmento Empresas

De significativo, observou-se que os atributos **diálogo com a sociedade civil** e **práticas inovadoras** receberam as menores importâncias para todos os segmentos do tamanho da empresa. As principais preferências são mostradas na tabela 34.

Tabela 33 Maiores Preferências dos Atributos – Tamanho da Empresa

Segmentos	**1ª. Importância**	**2ª. Importância**
Agregado	Responsabilidade pública	Transparência pública
Tamanho		
Micro	Participação efetiva da sociedade	Responsabilidade pública
Pequena	Transparência pública	Participação efetiva da sociedade
Média	Responsabilidade pública	Transparência pública
Grande	Responsabilidade pública	Participação efetiva da sociedade

Fonte: pesquisa do autor

Procurou-se analisar as preferências dos atributos do segmento empresários, os quais indicaram os atributos **participação efetiva da sociedade** e a **gestão descentralizada** como as maiores importâncias e as menores, aos atributos de **diálogo com a sociedade** e **práticas inovadoras**.

Tabela 34 Utilidades, Importância e Estatísticas do Segmento Empresários

Atributos	Utilidades dos Atributos – Graus de Ocorrências: Pequeno	Médio	Grande	Importância Média	Estatísticas: Rho de Pearson	Tau de Kendall	Holdouts
Empresários					0,978	0,730	0,333
Partic	-1,9348	-0,1739	2,1087	21,39			
Respon	-1,3261	-0,3986	1,7246	18,23			
Gestão	-1,5942	-0,6739	2,2681	20,70			
Diálog	-0,7899	0,0072	0,7826	9,53			
Pratic	-0,5652	-0,2971	0,8623	13,21			
Transp	-1,6304	0,1957	1,4348	16,95			

Fonte: pesquisa do autor

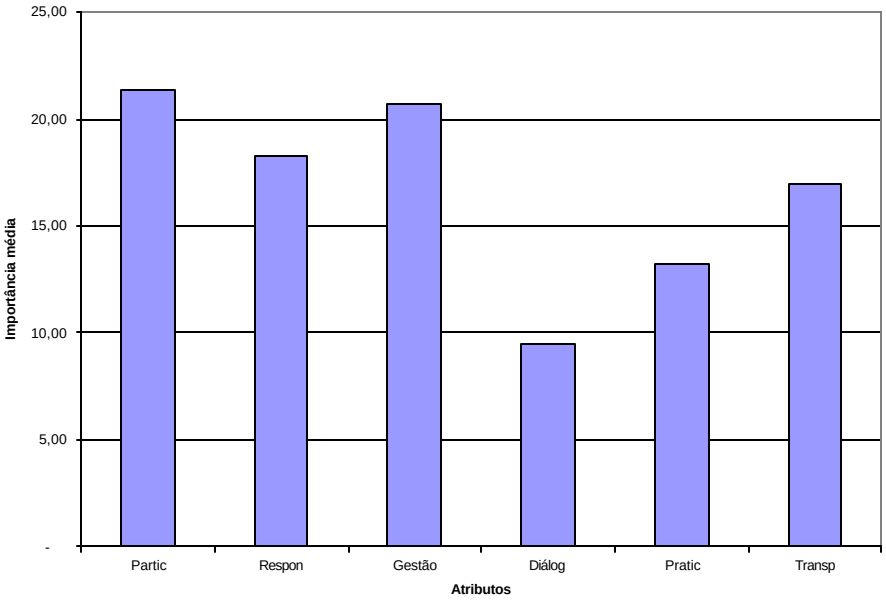


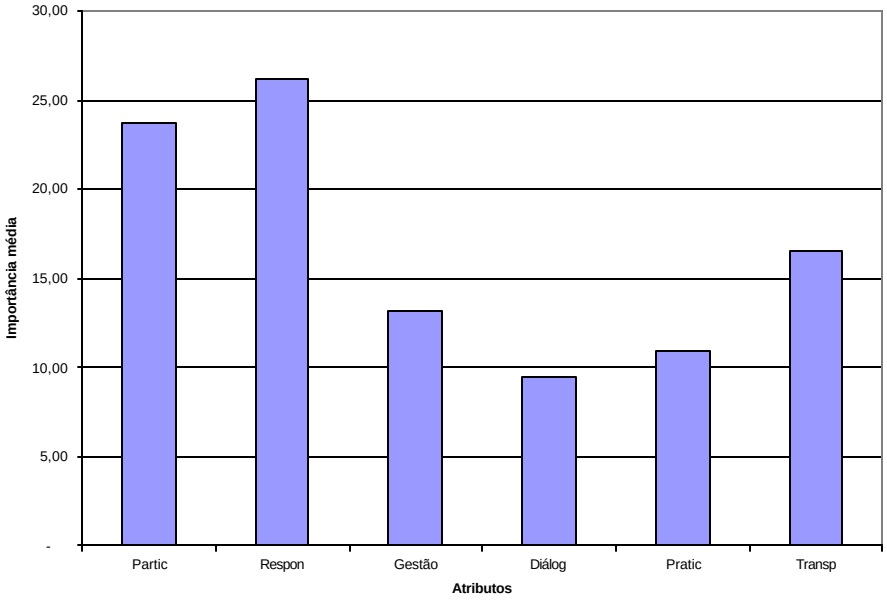
Figura 23 Importâncias Média para o Segmento dos Empresários

O segmento denominado organismo, que englobou as atividades de agência de desenvolvimento e bancos, indicou como preferência mais importante o atributo **responsabilidade pública**, seguido de **participação efetiva da sociedade**. Tal segmento indicou ainda que, as menores importâncias foram dadas aos atributos **diálogo com a sociedade civil** e **práticas inovadoras**.

Tabela 35 Utilidades, Importância e Estatísticas do Segmento dos Organismos

Atributos	Utilidades dos Atributos – Graus de Ocorrências: Pequeno	Médio	Grande	Importância Média	Estatísticas: *Rho* de Pearson	*Tau* de Kendall	*Holdouts*
Organismo					0,995	0,918	0,667
Partic	-2,1771	0,1667	2,0104	23,68			
Respon	-2,3438	-0,1771	2,5208	26,18			
Gestão	-0,7292	-0,0104	0,7396	13,17			
Diálog	-0,8438	0,2396	0,6042	9,46			
Pratic	-0,4583	0,1146	0,3437	10,96			
Transp	-1,6771	0,4896	1,1875	16,55			

Fonte: a pesquisa do autor



Fonte: a pesquisa do autor

Figura 24 Importância Média para o Segmento dos Organismos

O poder executivo, segmento no qual foram englobadas não só as empresas e autarquias públicas, como também as atividades institucionais públicas, indicou os atributos **responsabilidade pública**, **participação efetiva da sociedade** e **transparência pública** como os de maior preferência.

Tabela 36 Utilidades, Importância e Estatísticas da Segmentação do Poder Executivo

Atributos	Utilidades dos Atributos – Graus de Ocorrências: Pequeno	Médio	Grande	Importância Média	Estatísticas: *Rho* de Pearson	*Tau* de Kendall	*Holdouts*
Poder Executivo					0,989	0,908	1,000
Partic	-2,0797	0,1594	1,9203	20,05			
Respon	-2,2391	0,0072	2,2319	23,30			
Gestão	-0,6957	-0,0217	0,7174	12,15			
Diálog	-0,7319	-0,1522	0,8841	10,74			
Pratic	-1,2029	0,7754	0,4275	14,34			
Transp	-1,7464	-0,0942	1,8406	19,42			

Fonte: pesquisa do autor

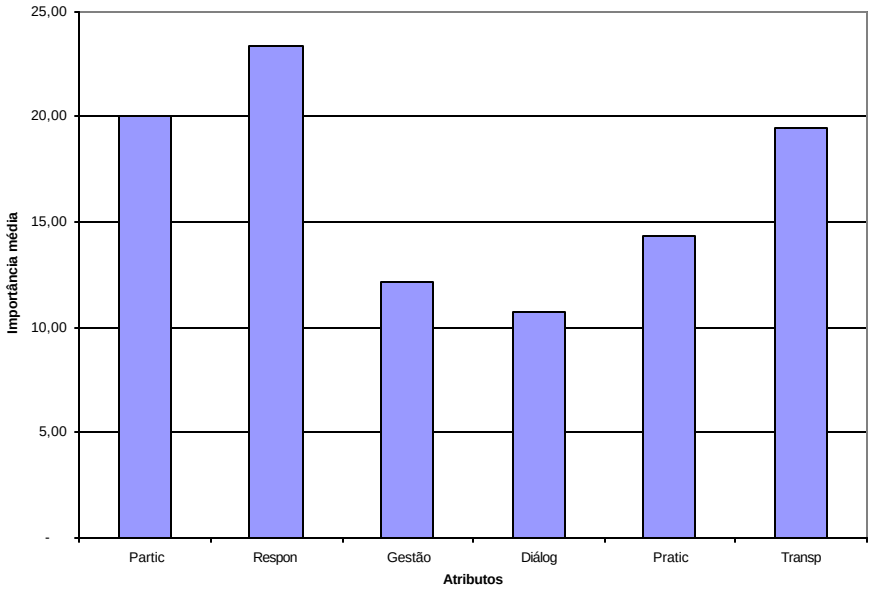


Figura 25 Importância Média do Segmento do Poder Executivo

O segmento da comunidade indicou os atributos **transparência pública** e **gestão pública**, como as preferências mais importantes e, o **diálogo com a sociedade civil** e a **gestão descentralizada** como os de menor importância.

Tabela 37 Utilidades, Importância e Estatísticas do Segmento Comunidade

	Utilidades dos Atributos						
	Graus de Ocorrências				Estatísticas		
Atributos	Pequeno	Médio	Grande	**Importância Média**	*Rho* de Pearson	*Tau* de Kendall	*Holdouts*
Comunidade					0,982	0,908	1,000
Partic	-1,9506	0,6667	1,2840	17,36			
Respon	-2,1420	-0,1728	2,3148	22,24			
Gestão	-0,2593	-0,4259	0,6852	9,20			
Diálog	-0,0556	-0,2346	0,2901	8,73			
Pratic	-1,2346	-0,2531	1,4877	13,72			
Transp	-2,8395	0,1975	2,6420	28,75			

Fonte: pesquisa do autor

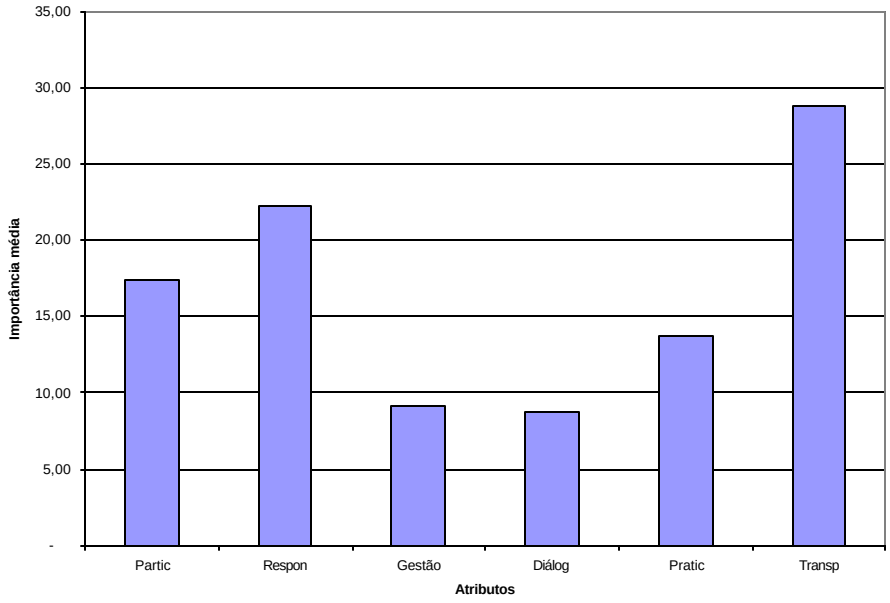


Figura 26 Importância Média para o Segmento da Comunidade

5.3.3 Análise de Respondentes Selecionados

Como fundamentado anteriormente, a análise conjunta de atributos tem as utilidades e as importâncias médias dos atributos estimadas, primeiramente, para cada respondente e os resultados individuais são agregados para a obtenção de um resultado geral que retrata a amostra selecionada. Aqui, procurou-se analisar alguns respondentes escolhidos, com base nos valores dos seus respectivos coeficientes de

correlação de Pearson e Kendall, por serem estes os coeficientes da precisão entre os dados de preferências escolhidas e observadas de cada respondente e o seu ajustamento ao modelo de preferências estimadas.

A análise aqui proposta deve ser considerada como uma complementação das anteriores, objetivando dar condições para uma melhor elaboração de ajuste na estimativa das preferências dos atributos. Do exposto, para o conjunto dos pesquisados, foi escolhido o respondente 3, no qual observaram-se os menores valores nas estatísticas de Pearson e Kendall, indicativo da sua preferência ser diferente das observadas no modelo de preferências estimadas pelos respondentes, e os respondentes 21 e 25, os quais continham os maiores valores observados das estatísticas de Pearson e Kendall. Como elemento de comparação, foram adicionados à tabela 39, os valores do sumário agregado dos 97 respondentes, o qual foi denominado Geral.

No processamento com o SPSS Conjoint™ 8.0, pode ser adotado um dos quatros modelos, para a análise do relacionamento entre os dados de preferências e os graus de ocorrência, individualmente, para cada atributo estudado: discreto, linear, ideal e antiideal. Nesta pesquisa, foi escolhido, a princípio para todos os 6 atributos o modelo discreto, considerando que este possui os graus de ocorrência como categorias — pequeno, médio e grande — e nenhuma consideração foi assumida entre os graus e os dados (SPSS, 1997). Hair *et al* (1998), recomendam que o pesquisador inicie a abordagem empírica do estudo com o modelo discreto e, após considerar a análise gráfica das utilidades, escolher, visualmente, qual a forma mais apropriada para o relacionamento.

Tabela 38 Utilidades, Importâncias e Estatísticas dos Respondentes Selecionados

		Respondentes Selecionados			
		Geral	**3**	**21**	**25**
Utilidades Estimadas					
Atributos	Graus de ocorrência				
Participação	Pequeno	-1,9621	-0,1667	-0,5000	-0,1667
	Médio	0,2423	2,5000	0,0000	0,1667
	Grande	1,7268	-2,3333	0,5000	0,0000
Responsabilidade	Pequeno	-2,0876	-1,6667	-6,0000	-1,8333
	Médio	-0,1426	-1,8333	0,0000	-0,1667
	Grande	2,2302	3,5000	6,0000	2,0000
Gestão	Pequeno	-0,7749	-0,6667	0,0000	0,3333
	Médio	-0,3419	-0,6667	-0,1667	0,0000
	Grande	1,1168	1,3333	0,1667	-0,3333
Diálogo	Pequeno	-0,5326	-0,3333	0,0000	-0,6667
	Médio	-0,0704	0,3333	-0,1667	0,1667
	Grande	0,6031	0,0000	0,1667	0,5000
Prática	Pequeno	-0,9227	1,5000	0,1667	-0,3333
	Médio	0,0515	-0,1667	0,0000	0,1667
	Grande	0,8711	-1,3333	-0,1667	0,1667
Transparência	Pequeno	-2,1426	0,3333	-2,0000	-6,0000
	Médio	0,2182	-0,1667	0,0000	0,0000
	Grande	1,9244	-0,1667	2,0000	6,0000
Erro padrão		-	2,4091	0,1054	0,1610
Importância Média					
Participação		19,89	29,90	5,56	1,80
Responsabilidade		22,59	32,99	66,67	20,72
Gestão		13,50	12,37	1,85	3,60
Diálogo		9,33	4,12	1,85	6,31
Práticas		12,99	17,53	1,85	2,70
Transparência		21,70	3,09	22,22	64,86
Precisão da Previsão					
Estimativa	*Rho* de Pearson	0,994	0,679	0,999	0,999
	Tau de Kendall	0,944	0,527	1,000	1,000
Holdouts	*Tau* de Kendall	0,667	0,667	0,913	1,000

Fonte: pesquisa do autor

Da tabela 39, o que se observou de grande importância para o respondente 3, foi que preferiu utilidades diferentes para os graus de ocorrência dos atributos **participação efetiva da sociedade** e para as **práticas inovadoras**, indicando o grau de ocorrência grande como o menos preferido (ver figuras 27 e 28). Os demais respondentes seguiram uma mesma tendência, o que se aproximou para o ajuste dos valores agregados do total dos respondentes, sendo então designado como Geral.

O que se pode extrair foi que o modelo discreto do relacionamento deve ser revisto para a maioria dos atributos os quais, pela sua visualização gráfica,

recomendam adotar o modelo linear; também que a análise individual dos demais respondentes poderá reforçar o modelo linear em substituição ao modelo discreto, como forma de diminuir possíveis distorções no relacionamento entre os graus de ocorrência. Desta forma, esta amostra de três respondentes reforça a justificativa de uma estimativa separada dos valores das utilidades dos pesquisados.

Ao mesmo tempo, de importante, extraiu-se que a precisão da previsão das estimativas e do *holdouts* está dentro de valores aceitáveis para os valores agregados e para os respondentes 21 e 25, com exceção aos valores relacionados ao respondente 3, que possuem valores menores de estimação entre o observado e a estimativa do modelo. Mesmo assim, pode-se recomendar que estes três respondentes sejam considerados com representantes aceitáveis do conjunto, delimitando restrições para o respondente 3, se considerarmos o valor do erro padrão das utilidades parciais.

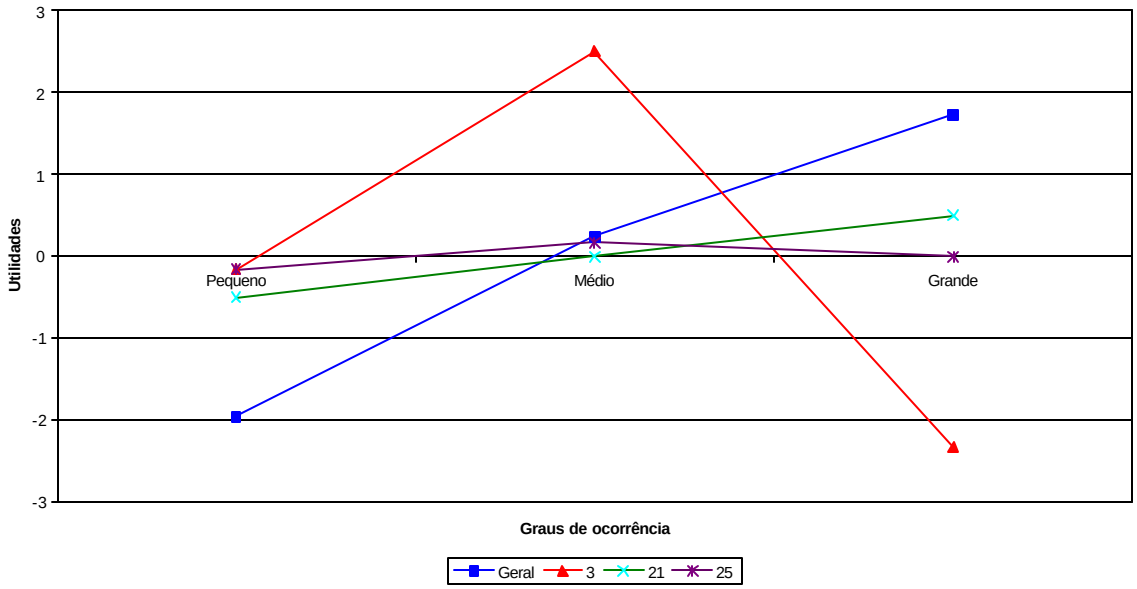


Figura 27 Utilidades do Atributo Participação para os Respondentes Selecionados

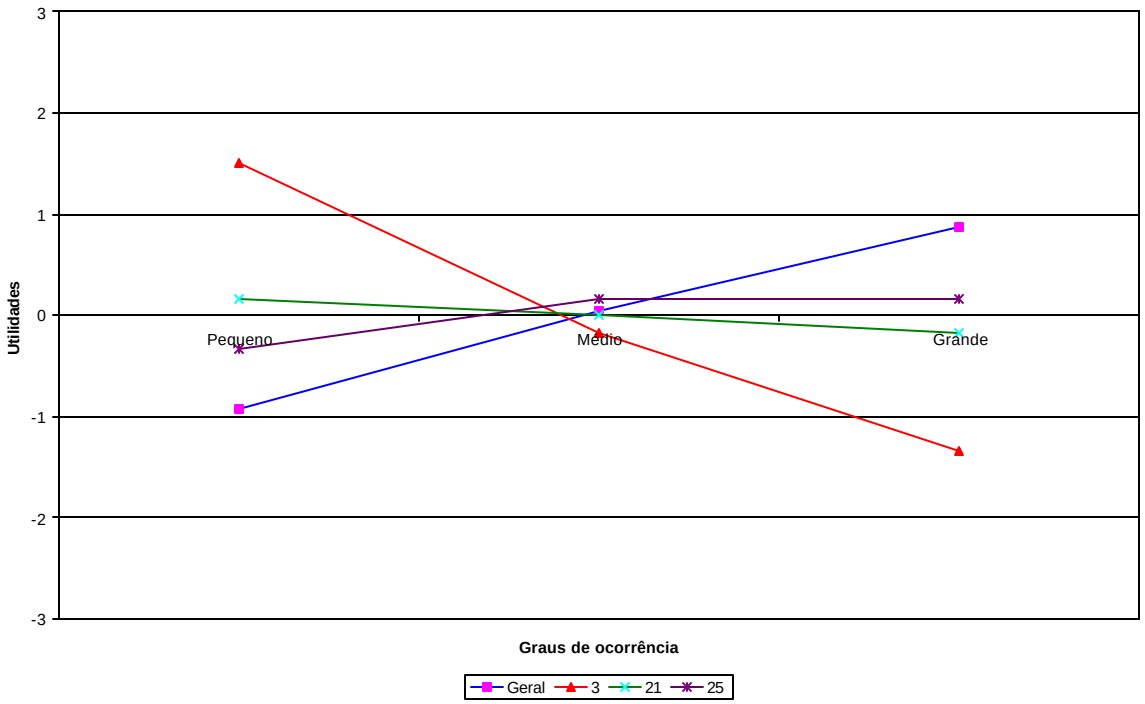
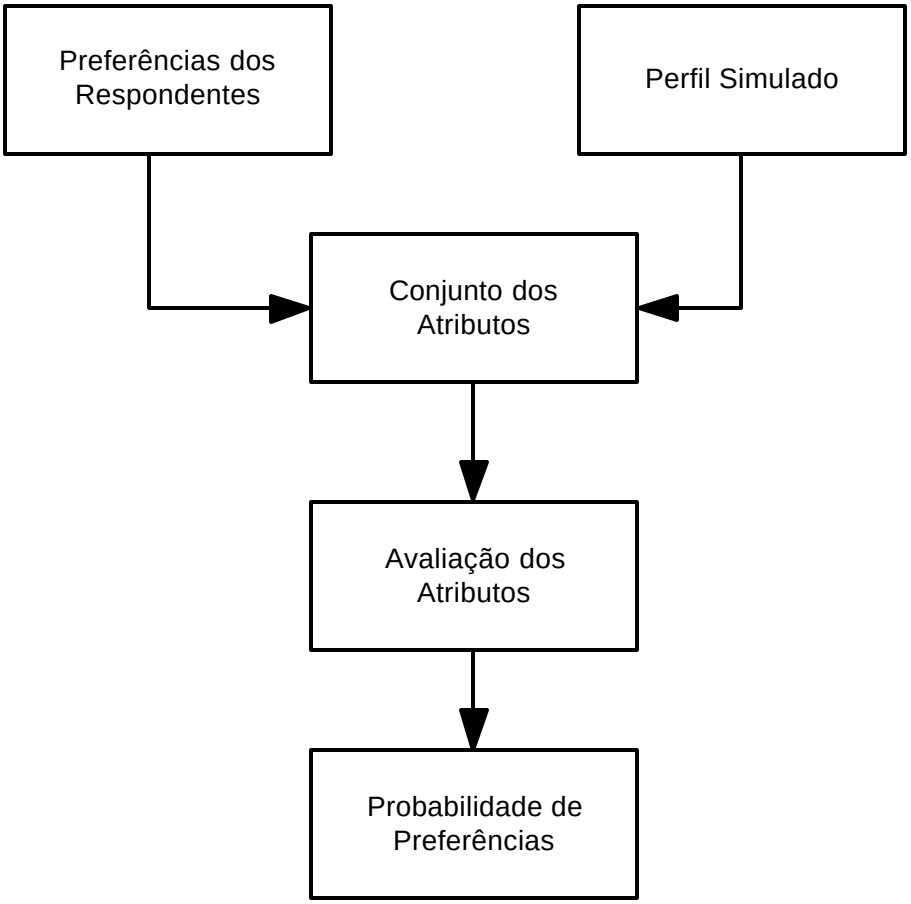


Figura 28 Utilidades do Atributo Práticas Inovadoras para os Respondentes Selecionados

5.3.4 Simulação do Cenário das Preferências

Até agora, o estudo investigou as observações retiradas das preferências dos respondentes através das suas importâncias e utilidades médias dos atributos — num primeiro momento verificando o sumário dos valores agregados e, depois, analisando determinados segmentos da sociedade civil.

Neste ponto da pesquisa, procurou-se analisar algumas idealizações de escolhas de preferências de atributos, formando a simulação de cenário que permita a predição de escolhas dos respondentes em projetos públicos.



Fonte: adaptação de Dolan (1990) pelo autor

Figura 29 Diagrama da Simulação de Cenários

O processo do cenário, esquematizado na figura 29, considera, em primeiro lugar, que os respondentes escolheram as suas preferências através das cartas-estímulo, as quais foram direcionadas ao estabelecimento de perfis para o conjunto de atributos relevantes e que estes foram analisados no seu conjunto de atributos, para cada respondentes e no seu valor agregado. Em paralelo ao caso real, criou-se outro perfil hipotético, sobre os mesmos atributos e seus graus de ocorrência, simulando-se uma escolha especial, para avaliar um cenário possível de preferências traduzidas da sociedade civil de Mato Grosso do Sul. Não se considerou, nesta simulação de cenário, a possibilidade de ações exógenas que possam atuar como fatores de desvio das preferências. Além disso, a simulação do cenário mostra a visão dos atributos relevantes e as dinâmicas das preferências que podem ser consideradas apenas como ponto de vista da amostra sob estudo, não podendo ser extrapolada e

generalizada para toda a população sob investigação, face às individualidades dos respondentes e das subdivisões anotadas nas seções anteriores.

Quando processado pelo SPSS Conjoint™ 8.0, os perfis de simulação não interferem no sistema agregado e nem nas cartas de validação — *holdouts*, dando uma estimativa de preferência para cada simulação particular.

As probabilidades das preferências são estimadas empregando-se três modelos diferentes de escolha: máxima utilidade, BTL e *Logit*. O modelo de máxima utilidade estima a probabilidade do respondente escolher o perfil dos atributos e seus graus de ocorrência com o mais alto escore da utilidade predita, ou seja, é simplesmente a probabilidade de escolha de um perfil como o mais preferido, contando o número de vezes em que as simulações propostas tiveram o mais alto valor de utilidade no conjunto de respondentes. Hair *et al* (1998), recomendam este modelo para o caso em que há uma grande diferença entre as preferências dos pesquisados. Já o modelo BTL[13] calcula a probabilidade da escolha de um determinado perfil de atributos ser o mais preferido, computado a partir da divisão da utilidade do perfil pela soma de todas as utilidades da simulação total, ou seja, estima a preferência relativa de cada simulação proposta e estima a proporção de vezes em que um respondente ou o conjunto de respondentes irá escolher a simulação dos atributos e seus graus de ocorrência. Quanto ao modelo *Logit*, ou modelo da probabilidade linear, é similar ao anterior, mas utiliza o logaritmo natural das utilidades (SPSS, 1997). Os modelos probabilísticos BTL e *Logit* são recomendados por Hair *et al* (1998) para situações envolvendo escolhas repetitivas

Foram escolhidas, para a simulação dos cenários, as composições dos atributos e seus graus de ocorrência, conforme detalhado no quadro 18.

---

[13] Hair *et al* (1998, p.423) indicam que BTL é a acrossemia de Bradford-Terry-Luce, e o SPSS Conjoint™ 8.0 (SPSS, 1997, p.33) referencia como sendo Bradley-Terry-Luce.

Quadro 18 Simulação Testada

Estímulo		Atributos Relevantes Considerados					
N.	**Simulação**	**Participação efetiva da sociedade**	**Responsabilidade pública**	**Gestão descentralizada**	**Diálogo com a sociedade**	**Práticas inovadoras**	**Transparência pública**
23	1	Grande	Médio	Pequeno	Médio	Grande	Médio
24	2	Médio	Médio	Pequeno	Pequeno	Médio	Grande
25	3	Grande	Grande	Médio	Pequeno	Médio	Grande
26	4	Grande	Grande	Grande	Pequeno	Médio	Médio
27	5	Grande	Grande	Pequeno	Pequeno	Pequeno	Médio

Fonte: o autor

A simulação das cartas escolhidas, para cada atributo e seus graus de ocorrência selecionados, é calculada pelo SPSS Conjoint™ 8.0, através da estimação das preferências desta seleção de simulação para cada respondente, indicando-se um prognóstico esperado em porcentagem da segmentação total dos 97 respondentes, quanto às suas possíveis preferências. Esta técnica pode ser útil na estimação das possíveis preferências dos atributos pela sociedade civil.

Tabela 39 Resultado da Simulação

	Prognósticos		
		Modelos Probabilísticos	
Simulação	Máxima Utilidade (%)	BTL (%)	*Logit* (%)
1	14,43	18,30	14,58
2	5,67	16,43	6,69
3	40,72	23,48	38,95
4	37,11	23,66	34,51
5	2,06	18,13	5,28

Fonte: pesquisa do autor

O prognóstico da máxima utilidade revelou que a simulação 3 obteve o valor mais expressivo da preferência, o que traduz que 40,72% dos respondentes têm a sua preferência, seguida da simulação 4 com 37,11% dos respondentes.

Os modelos probabilísticos do BTL e *Logit* também indicam uma maior segmentação dos respondentes para com as simulações 3 e 4.

Reforça-se que os três modelos de estimação das preferências são calculados para o total dos respondentes, considerados como uma amostra da sociedade civil sul-mato-grossense, a qual deve ser interpretada com restrições, pois a segmentação das preferências pode ser estimada em valores diferentes para segmentos específicos de respondentes.

5.4 Considerações Finais Sobre a Análise Conjunta de Atributos

A questão principal do estudo é a determinação dos atributos que a sociedade civil sul-mato-grossense reconhece como relevante para os planos e projetos de desenvolvimento econômico e social. Da pesquisa realizada e descrita, obtêm-se informações importantes, considerando as restrições distinguidas e os seus limites.

Tabela 40 Importância Média Relativa dos Atributos por Segmento da Sociedade Civil

		Importância média relativa					
Segmento	**3º. Nível**	**Partic**	**Resp**	**Gestão**	**Dialog**	**Pratic**	**Transp**
Conhecimento	Nenhum	20,56	18,71	13,53	9,80	13,11	24,29
	Pouco	16,96	20,50	13,92	9,50	16,04	23,08
	Médio	22,24	26,18	14,77	9,57	9,92	17,32
	Muito	34,45	21,75	7,04	7,68	17,28	11,80
Educação	1o. e 2o. Grau	17,74	13,54	16,24	10,59	14,07	27,82
	Superior	21,85	26,67	12,53	8,94	12,83	17,18
Empresa	Micro	29,77	20,13	17,38	5,10	11,54	16,08
	Pequena	21,07	18,20	11,07	9,99	10,01	29,66
	Média	17,39	23,02	16,39	9,70	15,47	18,03
	Grande	20,80	24,16	11,95	10,15	13,46	19,48
Empresários		21,39	18,23	20,70	9,53	13,21	16,95
Organismos		23,68	26,18	13,17	9,46	10,96	16,55
Poder executivo		20,05	23,30	12,15	10,74	14,34	19,42
Comunidade		17,36	22,24	9,20	8,73	13,72	28,75
Agregado		19,89	22,59	13,50	9,33	12,99	21,70

Fonte: pesquisa do autor

Quando medida a importância média relativa dos atributos, notou-se que o atributo considerado mais relevante, na análise do conjunto de respondente de forma

agregada, foi o da **responsabilidade pública** e o menos relevante o **diálogo com a sociedade civil**.

Assim como, quando segmentada a amostra dos 97 respondentes, a **transparência pública** e a **participação do público alvo**, nesta ordem, apareceram, em maior número de vezes como as mais preferidas, reportadas através das maiores importâncias médias relativas dos respondentes para o conjunto dos 6 atributos.

Ainda da tabela 42, que apresenta os resultados do processamento da pesquisa para as importâncias médias relativas dos diversos segmentos da sociedade civil, pode-se observar e extrair, de expressivo, que o atributo **responsabilidade pública** recebeu a preferência dos respondentes classificados com conhecimento médio (26,18%), escolaridade superior (26,67%), das média (23,02%) e grande (24,16%) empresas, para o segmento dos organismos que congregam as agências de desenvolvimento e organizações não governamentais (26,18%) e para o poder executivo (23,30%), através dos servidores públicos e gerentes. Associado a este atributo, em segunda importância relativa, na maioria das vezes para estes segmentos, destacou-se o atributo **participação efetiva do público alvo**.

O que se pode deduzir é que a sociedade civil, considerando-se os limites expostos para a pesquisa, externa seu desejo de que os projetos públicos tenham lisura por parte da administração pública no que concerne ao planejamento, organização, direção e controle, complementando com clareza, equanimidade e corretismo na aplicação dos recursos, como também, que as pessoas envolvidas sejam inclusas nos processos decisórios, considerando a participação legítima de caráter moral, econômico e gerencial.

O atributo **transparência pública** foi anotado pelo segmento da pequena empresa (29,66%), para o nível de escolaridade de 1º. e 2º. Graus (27,82%), para o nível de conhecimento de projetos públicos nenhum (24,89%) e pouco (23,08%) com

maior importância média relativa, caracterizando-se como uma possível intenção desta base da sociedade civil em querer que a administração pública tenha clareza nas propostas e nas execuções dos projetos públicos, e permitindo que ela, sociedade civil, deles participe.

Para o segmento dos respondentes que declararam possuir muito conhecimento em projetos públicos, a escolha foi pelo atributo da **participação do público alvo** com 34,45%, anotado como a maior importância recebida no conjunto da segmentação da amostra, denotando possivelmente as recomendações atuais dos agentes financeiros do desenvolvimento econômico e social para que este atributo seja a força propulsora para o sucesso dos projetos públicos.

No segmento das micro empresas também foi escolhido o atributo **participação do público alvo** como o mais relevante (29,77%), que pode ser inferido como a sinalização intencional da necessidade de participar efetivamente do desenvolvimento econômico e social.

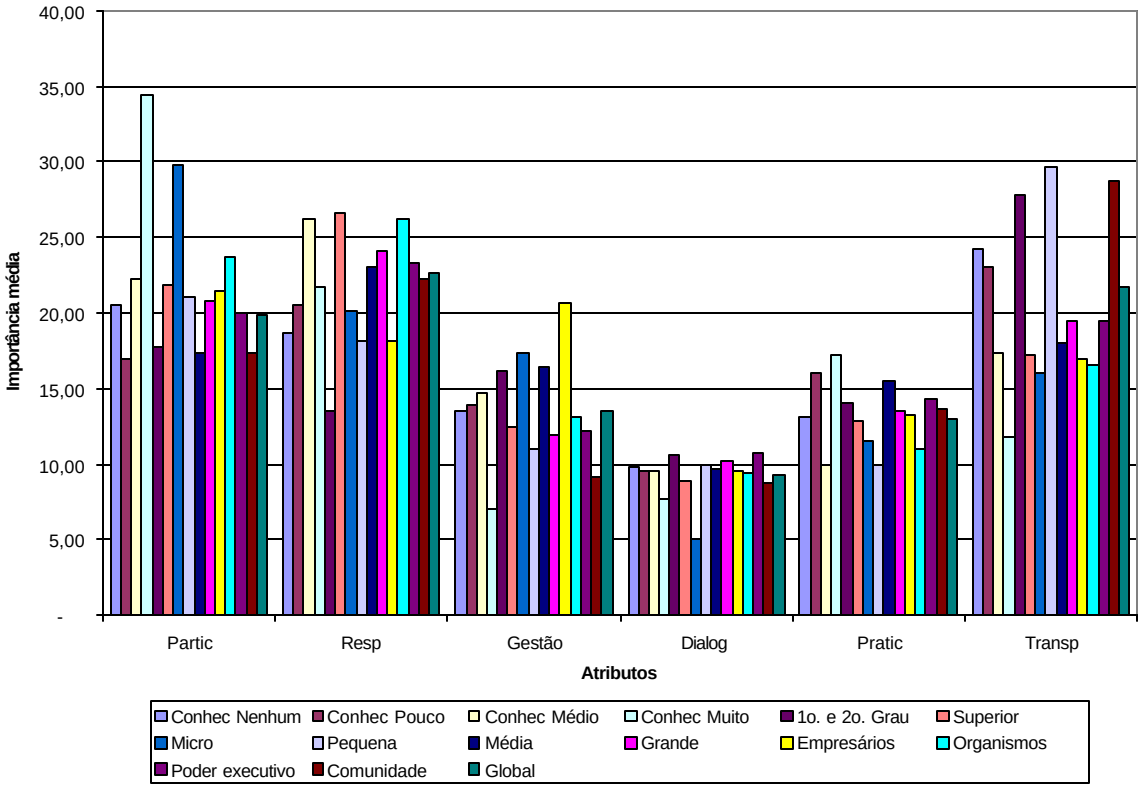


Figura 30 Importância Média para os Diversos Segmentos

6 Conclusões e Recomendações

6.1 Conclusões

Este estudo teve como foco principal a identificação dos principais atributos considerados no desenvolvimento econômico e social do Mato Grosso do Sul e a ordenação das suas preferências sob o enfoque de percepção da sociedade civil, os quais podem contribuir para o processo de transformação estrutural e cultural, sustentado nos conceitos multidimensionais da justiça social, melhoria da qualidade e do padrão de vida, responsabilidade com o futuro, manutenção do estoque de recursos naturais e da efetiva participação dos mais variados atores sociais nas decisões coletivas.

6.1.1 Uma Visão sobre Mato Grosso do Sul

Mato Grosso do Sul, um dos mais novos estados brasileiros, possui a sua base centrada na atividade primária da agropecuária, que contribui com o crescimento da maioria dos outros setores de atividades econômicas. Nota-se um crescimento nos setores secundário e terciário, identificados através da expansão da indústria e de comércio. Este último, com crescimento mais acentuado em decorrência dos serviços de atendimento à agricultura, pecuária e ecoturismo. É uma região beneficiada pela sua localização e pelas potencialidades ainda não exploradas do transporte multimodal e das reservas naturais. A pesca no Pantanal ainda é a principal atratividade ao turismo no Estado e alguns empresários têm sido para cá atraídos, para começar a desenvolver atividades na área do turismo rural, um potencial ainda praticamente inexplorado. Possui um dos melhores Índices de Desenvolvimento Humano — IDH em evolução no Brasil, o que indica uma crescente expectativa de vida e uma baixa mortalidade infantil, o aumento do nível de educação e um crescente PIB *per capita*, que contribui com a qualidade e o padrão de vida do sul-mato-grossense.

As políticas públicas estão direcionadas para atender às reivindicações sociais no âmbito da saúde, educação, inclusão social e geração de empregos. Inicia-se, no Estado, um trabalho de implantação da participação da sociedade, como exercício da cidadania, nas ações governamentais através do Orçamento Participativo para o ano 2000 e na elaboração do planejamento estratégico de longo prazo — o MS 2020, com reuniões, seminários, encontros e audiências públicas.

Esta visão vem indicar que o Estado do Mato Grosso do Sul, detentor de potencialidades e pujanças, com necessidades prementes para atender o seu crescimento e desenvolvimento econômico e social, precisa que a sua sociedade civil identifique e participe deste momento, dentro da configuração fundamentada na literatura indicada neste trabalho, no que tange à sua modernização e competitividade, para atender os novos conceitos de desenvolvimento regional, de certa forma necessária para a competição global (Boisier, 1996a).

6.1.2 Os Atributos Relevantes

Na pesquisa conduzida neste estudo, foi conceituado como atributo o conjunto de características percebidas pelos atores da sociedade civil que devem ser satisfeitas por um plano ou projeto de desenvolvimento. Os aspectos relevantes de cada atributo selecionado foram avaliados de acordo com as importâncias e preferências percebidas pelos diferentes atores da sociedade civil, respondentes da pesquisa.

A seleção dos 16 atributos relevantes foi obtida através da revisão literária (Hayes, 1973; Pagano & Bowman, 1992: Klering *et al*, 1998), considerando os fatores mais importantes disponíveis para a provocação das mudanças nos aspectos do desenvolvimento integrado em torno de um interesse comum do desenvolvimento local, no que tange às mudanças de caráter estrutural e social, englobando as oportunidades

das pessoas aumentarem suas capacidades, potencialidades e direito de escolha, num resultado eqüitativo e no fortalecimento do poder de participação.

Destes 16 atributos, foram elaboradas 33 declarações, convertidas em variáveis, para a análise fatorial visando dar um novo entendimento sobre atributo aglutinador ou *constructo*, através de uma pesquisa exploratória em 106 respondentes, empregando a técnica estatística da análise fatorial em que se obteve 6 atributos relevantes, que explicaram grande parte da variabilidade das 33 variáveis originais consideradas. Os seis atributos relevantes, obtidos da análise fatorial, correlacionados a um conjunto de declarações agrupadas pelo seu valor de carga fatorial, descrito como: **participação do público alvo**, **responsabilidade da administração pública**, **gestão descentralizada e auto-sustentável**, **diálogo com a sociedade civil**, **práticas inovadoras** e **transparência da administração pública**, sendo tais declarações testadas, na consecução da pesquisa, para a determinação da sua preferência de utilidade dentro do conjunto e para a sua aplicação em planos e projetos de desenvolvimento.

Nesta investigação das preferências de utilidade do conjunto de seis atributos relevantes, foi empregada uma técnica estatística multivariada denominada análise conjunta de atributos. Também, de forma exploratória, foram realizadas 97 pesquisas, com o emprego de 22 cartões com 6 atributos e 3 graus de ocorrência para cada um, em que os respondentes ordenaram as cartas, segundo sua preferência. O processamento das respostas mostrou que os 6 atributos relevantes considerados têm as suas preferências indicadas pelas suas importâncias médias relativas, conforme a tabela 43.

Tabela 41 Importância Média dos Atributos Relevantes

Atributos Relevantes	Importância Média (%)
Responsabilidade da administração pública	22,59
Transparência da administração pública	21,70
Participação do público alvo	19,89
Gestão descentralizada e auto-sustentável	13,50
Práticas inovadoras	12,99
Diálogo com a sociedade civil	9,33

Fonte: pesquisa do autor

Portanto, pode-se inferir que a sociedade civil sul-mato-grossense reconhece o valor dos 6 atributos relevantes para o seu desenvolvimento econômico e social, observando-se que a sua importância média é significativa.

Quando segmentada a amostra dos 97 respondentes, descrita no capítulo 5, a **transparência da administração pública** e a **participação do público alvo** aparecem, na maior parte das vezes, como sendo as mais preferidas, vindo reforçar o entendimento da conceituação teórica de serem estes os fatores críticos do desenvolvimento, inerentes ao processo democrático e às vantagens comparativas, quando a **participação da sociedade** e a **transparência da administração pública** fazem crescer as capacidades e a confiança dos envolvidos, refletindo-se na eficiência, na equidade e na sustentabilidade do desenvolvimento local.

Também, neste resultado da pesquisa, pode-se concluir que essa determina a conjunção de atributos, que deve ser considerada de grande importância para um gestor público conduzir as políticas públicas, sejam elas, tradicionais ou inovadoras.

A sociedade civil é consciente quando escolhe a sua preferência dos atributos relevantes da **responsabilidade da administração pública e da transparência da administração pública**, traduzindo seu julgamento do predicado da honestidade e da competência.

Quando determina a posição dos atributos da **gestão descentralizada e auto-sustentável** e **das práticas inovadoras**, a sociedade civil transcreve a ponderação

para o seu desenvolvimento local, em esfera municipal e regional, externando a preocupação no que concerne às relações necessárias de dimensões multisetoriais de envolvimento do Estado, da sociedade e das organizações, para a adoção de novas práticas e de mudanças na qualidade de vida. Pode-se inferir, que a sociedade demonstra querer adotar o modelo de desenvolvimento endógeno, considerando os aspectos vinculados ao território e a sua história.

Ao recomendar a preferência dos atributos da **participação do público alvo** e **diálogo com a sociedade civil**, a sociedade civil mostra que aprova e deseja o seu envolvimento na discussão, elaboração e implementação dos planos de desenvolvimento. Isto, com grande certeza, por um lado, poderá impulsionar as políticas públicas, quando se consegue o envolvimento das pessoas na escolha da aplicação dos recursos orçamentários e, por outro lado, quando a sociedade entende que está envolvida na busca de soluções mais aprazíveis, como também, incontestavelmente, apóia e reparte os riscos no caminho para o futuro de Mato Grosso do Sul.

Neste sentido, julga-se que os objetivos propostos da pesquisa podem ser considerados como atingidos, pois foram identificados os atributos relevantes e estabelecida a importância das suas preferências individuais no conjunto, as quais devem estar contidas em todas as fases de identificação, elaboração, execução e monitoramento dos planos e projetos de desenvolvimento.

6.1.3 Limitações do Estudo

No estudo dos atributos, tal como aqui proposto, para identificar os mais relevantes e o estabelecimento das preferências individuais no conjunto, os quais devem ser considerados nos planos e projetos de desenvolvimento econômico e social, julgados pela sociedade sul-mato-grossense, não se pode deixar de considerar as suas limitações.

A pesquisa dos atributos, empregando técnicas estatísticas da análise fatorial e análise de conjunto de atributos, foi executada empregando uma abordagem exploratória, com amostragem intencional não-probabilistica, o que se leva a considerar os limites restritivos dos resultados desta pesquisa como representativos à população de Mato Grosso do Sul. Ressalta-se que, na análise de conjunto dos atributos, a literatura revisada mostra a significância dos resultados da pesquisa com pequenas amostras, conforme apresentado na seção 4.7.

Cabe ressaltar ainda, que as mudanças no ambiente regional, sob os aspectos de ações endógenas e exógenas, devem estimular novas análises, de forma a identificar se as conclusões aqui apresentadas permanecem válidas.

6.2 Recomendações

Considerando o referencial teórico apresentado no estudo, como um modelo conceitual dos atributos e a metodologia de pesquisa, que constituíram a base primária para a determinação do conjunto de atributos relevantes e a sua preferência pela sociedade sul-mato-grossense, de forma alguma se empreendeu a exploração exaustiva do tema.

Face à sua complexidade e amplitude para a execução dos objetivos propostos, como também revelaram as próprias limitações já descritas anteriormente, o assunto requer novos estudos nos seguintes aspectos:

- ampliação dos conceitos dos atributos relevantes em iniciativas inovadoras, de projetos de desenvolvimento e a realização de pesquisa de campo junto aos atores sociais;

- extensão desta pesquisa para um estrato maior de segmentos da sociedade civil, reconhecidos como atores sociais na definição das necessidades e exigências da sociedade civil;
- desenvolvimento de pesquisa específica com a participação dos atores sociais, tendo como base o modelo conceitual da tipologia da participação, objetivando, assim, detectar as suas características e intensidades;
- desenvolvimento de pesquisa específica, associando-se os atributos relevantes do desenvolvimento econômico e social às estratégias tradicionais das políticas regionais e confrontando-as com as potencialidades dos modelos de desenvolvimento regional, de abrangência local, pivotal e associativa.

Mesmo com essas restrições, espera-se que a realização deste estudo possa contribuir efetivamente para o desenvolvimento econômico e social de Mato Grosso do Sul, bem como servir de estímulo para futuras pesquisas nesta área. E mesmo que sirva tão somente para promover ponderações sobre quais sejam os atributos significativos que devem ser incluídos no planejamento das políticas públicas, colaborando para o avanço da qualidade de vida dos cidadãos sul-mato-grossenses, o presente estudo, por si só, já se justifica.

Referências Bibliográficas

ARRUDA, Ângelo M. V., SOUZA, Nilson A., SILVA, Eronildo B. **Formação econômica e territorial de Mato Grosso do Sul**. Campo Grande: UNIDERP, 1997.

BANDEIRA, Pedro. **Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional**. Brasília: IPEA, Texto para Discussão n.630, 1999.

BARKSDALE, James L. *Tecnologia de comunicação em comunidades organizacionais dinâmicas*. In: HESSELBEIN, Frances *et al* (editores). **A comunidade do futuro: idéias para uma nova comunidade**.São Paulo: Futura, 1998, p.99-106.

BARSA. **Enciclopédia**. Volume 3. São Paulo: 1987.

BATEMAN, Thomas S., SNELL, Scott. **Administração: construindo vantagem competitiva**. São Paulo: Atlas, 1998.

BITTENCOURT, Hélio R. e FACHEL, Jandyra M. G. **Análise conjunta de atributos: conjoint analysis**. Porto Alegre: UFRGS, PPGA, Série Documentos para Estudos, n.01/99, 1999.

BOISIER, Sergio *et al*. **Sociedad civil, actores sociales y desarrollo regional**. Santiago del Chile: ILPES/CEPAL, Documento 95/14, Serie Investigación, 16 de junio de 1995.

BOISIER, Sergio. **El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial**. Santiago del Chile: ILPES/CEPAL, Documento 97/37, Serie Ensayos, 1997a.

BOISIER, Sergio. *Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projeto político*. Brasília: IPEA, **Planejamento e Políticas Públicas**,n.13, junho de 1996.

BOISIER, Sergio. **Modernidad y território**. Santiago del Chile: Naciones Unidas/ILPES, Cuadernos Del ILPES 42, 1996.

BOISIER, Sergio. **Sociedad civil, participación, conocimiento y gestión territorial**. Santiago del Chile: ILPES/CEPAL, Documento 97/39, Serie Ensayos, 1997b.

CAIDEN, Gerald E., CARAVANTES, Geraldo R. *Reconsideração do conceito de desenvolvimento*. In: CAIDEN, Gerald E., CARAVANTES, Geraldo R. **Reconsideração do conceito de desenvolvimento**. Caxias do Sul: EDUCS, 1988, p. 19-33.

CURRY, Joseph. *Profundizando en el "conjoint analysis"* . **Revista Investigación y Marketing**, La revista de AEDEMO, n.56 Sep 1997, www.aedemo.es/septiembro97/conjoint.html, disponível em 10/07/2000.

DOLAN, Robert J. **Conjoint Analysis: a manager's guide**. Boston: Harvard Business School, n.9-590-059, 1990.

ESTEVA, Gustavo. *Desenvolvimento*. In: SACHS, Wolfgang (editor). **Dicionário do desenvolvimento: guia do conhecimento como poder**. Petrópolis: Vozes, 2000, p.59-83.

FERRAZ, Semy A. e TIZZOT, Rogério W. **Reforma financeira e institucional da gestão rodoviária no Estado de Mato Grosso do Sul**. In: V ENCONTRO NACIONAL DE CONSERVAÇÃO RODOVIÁRIA. Salvador, *Anais...* Programa

IRF/CEPAL/GTZ Reforma da Conservação Viária, www.zietlow.com, disponível em 20 de setembro de 2000.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário Aurélio básico da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1988.

FERRIS, Thimothy. **The Word Treasury of physics, astronomy, and mathematics**. Boston: Little, Brown and Co., 1991.

FOUNTAIN, Jane E. *Social capital: a key enabler of innovation*. In: BRANSCOMB, L. M., KELLER, J. H. (editors) **Investigation in innovation: creating a research and innovation policy that works**. [sl]: MIT Press, 1997, www.ksg.harvard.edu/iip/techproj/Chap4.htm, disponível em 25 de agosto de 2000.

FURTADO, Celso. *Desenvolvimento*. In: CAIDEN, Gerald E., CARAVANTES, Geraldo R. **Reconsideração do conceito de desenvolvimento**. Caxias do Sul: EDUCS, 1988, p. 45-70.

GARDNER, John W. *A liderança nas cidades*. In: HESSELBEIN, Frances, COHEN, Paul M. (editores). **De Líder para Líder**. São Paulo: Futura, 1999, p.361-367.

GAZETA MERCANTIL. **Governo deve prorrogar vigência do FUNDERSUL por mais dois anos**. Mato Grosso do Sul, Ano III, no. 491, p.1, 25 de setembro de 2000

HADDAD, Paulo Roberto. **Participação, justiça social e planejamento**. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

HAIR JR, Joseph F., ANDERSON, Rolph E., TATHAM, Ronald L., BLACK, Willian C. **Multivariate data analysis**. 5th ed. New Jersey: Prentice Hall, 1998.

HAYES, Bob E. **Measuring Customer Satisfaction: survey design, use, and statistical analysis methods**. Milwaukee: ASQC Quality Press, 1998.

HAYES, Samuel P**. Avaliação de projetos de desenvolvimento**. Rio de Janeiro: FGV, 1973.

HAYES, Samuel P. **Measuring the results of development projects**. [s.l]: Unesco, 1961.

HICKS, Norman, STREETEN, Paul. *Indicadores de desenvolvimento: a busca de uma unidade de medida de necessidades básicas*. In: CAIDEN, Gerald E., CARAVANTES, Geraldo R. **Reconsideração do conceito de desenvolvimento**. Caxias do Sul: EDUCS, 1988, p. 71-95.

HU, Clark. **Conjoint Analysis Library**. Las Vegas: www.nevada.edu/home/21/huc.html, em 01 de julho de 1997.

HUERTAS, Franco. **O método PES: entrevista com Matus**. São Paulo: FUNDAP, 1996.

IADB. **Resource book on participation**. www.iadb.org/exr/ENGLISH/POLICIES/participate/index.htm, disponível em 15 de outubro de 2000.

IBGE. **Censo Agropecuário de 1995-1996**. www.ibge.gov.br/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/50/, disponível em 18 de janeiro de 2000.

KANTER, Rosabeth Moss. *Como os locais podem vencer competições globais*. In: HESSELBEIN, Frances, COHEN, Paul M. (editores). **De Líder para Líder**. São Paulo: Futura, 1999, p.183-189.

KHAN, Mohammad Mohabbat. *Desenvolvimento: significado, estratégias e metas*. In: CAIDEN, Gerald E., CARAVANTES, Geraldo R. **Reconsideração do conceito de desenvolvimento**. Caxias do Sul: EDUCS, 1988, p. 37-43.

KLERING, Luiz Roque, FACHIN, Roberto Costa, MESQUITA, Zilá. **Avaliação da importância de atributos de projetos de desenvolvimento inovadores**. Porto Alegre: UFRGS, Cadernos Gestão Pública e Cidadania, vol.9, 1998.

KLIKSBERG, Bernardo. **Repensando o estado para o desenvolvimento social: superando dogmas e convencionalismos**. São Paulo: Cortez, 1998.

KLIKSBERG, Bernardo. *Seis teses não-convencionais sobre participação*. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: v.33, n.3, p.7-37, mai/jun 1999.

KLINE, Paul. **An easy guide to factor analysis**. New York: Routledge, 1999.

KOTLER, Philip. **Administração de marketing: análise, planejamento, implementação e controle**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

KOTLER, Philip. **Marketing management: analysis, planning, implementation, and control**. New Jersey: Prentice-Hall, 1988.

LOPES, Carlos Thomaz G. **Planejamento, Estado e Crescimento**. São Paulo: Pioneira, 1990.

MARTIN, James. **A grande transição: usando as sete disciplinas da engenharia da empresa para reorganizar pessoas, tecnologia e estratégia**. São Paulo: Futura, 1996.

MATO GROSSO DO SUL (Estado). **Cenários estratégicos de longo prazo: MS 2020**. Campo Grande: Governo do Mato Grosso do Sul, 2000a.

MATO GROSSO DO SUL (Estado). **Mensagem do Governo do Estado à Assembléia Legislativa: MENSAGEM/GOV/MS/Nº 044/2000**. www.ms.gov.br/paginas/msg_gov_ldo.htm, disponível em 25 de agosto de 2000, 2000b

MATO GROSSO DO SUL (Estado). **Orçamento Participativo de Mato Grosso do Sul: manual**. Campo Grande: Governo do Mato Grosso do Sul, 1999.

MATO GROSSO DO SUL (Estado). **Orçamento Participativo de Mato Grosso do Sul**. www.ms.gov.br, disponível em 15 de junho de 2000, 2000c.

MATO GROSSO DO SUL (Estado). **Plano de Investimento para 2000: orçamento participativo você fez parte das decisões**. Campo Grande: Governo do Estado do Mato Grosso do Sul, 2000d.

MATO GROSSO DO SUL (Estado). **Programas Sociais**. www.ms.gov.br/projetos.htm, disponível em 25 de agosto de 2000, 2000e.

MATTAR, Fauze Najib. **Pesquisa de marketing: metodologia, planejamento, execução, análise**. Vol.2. São Paulo: Atlas, 1992.

MINTZBERG, Henry, AHLSTRAND, Bruce, LAMPEL, Joseph. **Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2000.

MINTZBERG, Henry, QUINN, James Brian. **O processo da estratégia**. 3ª. ed. Porto Alegre: Bookman, 2000.

MINTZBERG, Henry. *The manager´s job: folklore and fact*. **Harvard Business Review**, march-april 1990, p.3-16.

NARAYAN, Deepa. **Participatory Evaluation Tools for Managing Change in Water and Sanitation**. Washington: World Bank Technical Paper Number 207, 1993.

OSBORNE, David, GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está mudando o setor público**. 3ª. ed. Brasília: MH Comunicação, 1994.

PAGANO, Michael A., BOWMAN, Ann O'M. *Attributes of Development Tools: success and failure in local economic development*. **Economic Development Quartely**, Vol. 6, No. 2, May 1992, p.173-186.

PNUD. **Desenvolvimento Humano no Brasil: 1970 a 1996**. Belo Horizonte: ESM Consultoria, 1998.

PNUD. **Relatório do desenvolvimento humano 2000**. Lisboa: Trinova Editora, 2000.

PORTER, Michael E. **Estratégia competitiva:técnicas para análise de indústrias e da concorrência**. 7ª. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1991.

PRETTY, Jules N. *Integrated crop nutrition for sustainable agriculture: technology and policy challenges*. In: PROCEEDING OF THE IFPRI/FAO WORSHOP ON PLANT NUTRIENT MANAGEMENT, FOOD SECURITY, AND SUSTAINABLE AGRICULTURE, 1995, Viterbo, IFPRI/FAO, 1995, p.44-91.

REBOUÇAS, Osmundo, LIMA, Cláudio Ferreira, *et al*. **Gestão compartilhada: o pacto do Ceará**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1997.

SACHS, Wolfgang (editor). **Dicionário do desenvolvimento: guia do conhecimento como poder**. Petrópolis: Vozes, 2000.

SANTOS, Francisco de Araújo. **A Emergência da Modernidade: atitudes, tipos e modelos**. Petrópolis : Vozes, 1990.

SCHWARTZ, Norman, DERUYTTERE, Anne. **Consulta comunitaria, desarrollo y el Banco Interamericano de Desarrollo: un marco conceptual**. Washington: BID, No. IND-101, mar. 1996.

SEFAZ. **Arrecadação do ICMS por Atividade Econômica – 1994 a 1999**. Campo Grande: SEFAZ/MS, 1999.

SEN, Amartya. *O desenvolvimento como expansão de capacidades*. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**. São Paulo: n.28/29, p.313-333,1993.

SEN, Amartya. **Sobre Ética e Economia**. São Paulo: Companhia das letras, 1999.

SENGE, Peter M. **A Quinta Disciplina: arte, teoria e prática da organização de aprendizagem**. São Paulo: Best Seller, 1994.

SEPLANCT. **Cenários para Mato Grosso do Sul 1999-2000**. Campo Grande: SEPLANCT/MS, 1999.

SEPLANCT. **Diagnóstico do Mato Grosso do Sul**. www.seplantc.ms.gov.br/diagnostico, disponível em 28 de junho de 2000.

SEPLANCT. **Informações básicas de Mato Grosso do Sul 1999**. Campo Grande: SEPLANCT/MS, 1999.

SIQUEIRA, João O. **Mensuração da estrutura de preferência do consumidor: uma aplicação de Conjoint Analysis em marketing**. Dissertação (Mestrado)

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA-USP). São Paulo, 1997.

SOUZA, Nali de Jesus. **Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Atlas, 1999.

SPSS. **SPSS Conjoint™ 8.0**. Chicago: SPSS Inc., 1997.

SPSS. **SPSS® Base 10.0 Applications Guide**. Chicago: SPSS Inc., 1999.

STATSOFT. **Eletronic Statistics Textbook**. http://www.statsoft.com/textbook, disponível em 21 de abril de 2000.

STRATHERN, Paul. **Descartes em 90 minutos**. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

TIZZOT, Rogério W. **Criado o Fundo de Desenvolvimento do Sistema Rodoviário do Estado de Mato Grosso do Sul – FUNDERSUL**. www.zietlow.com/docs/fondoMGS.htm, disponível em 25 de agosto de 2000.

TOFFLER, Alvin. **O Choque do Futuro**. Rio de Janeiro: Record, 1980.

UNDP. **Desenvolvimento humano sustentável: o paradigma do desenvolvimento humano sustentável**. www.undp.org.br/desen.html, disponível em 01 de julho de 2000.

UNDP. **Human development report 1999**. New York: Oxford University Press, 1999.

UNDP. **UNDP guidebook on participation**. www.undp.org/UNDP/csopp/paguide.htm, disponível em 11 de setembro de 1999.

VASCONCELLOS FILHO, Paulo. **Planejamento e controle: uma proposição brasileira**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1983.

VIANA, Cibilis da Rocha. **A dinâmica do desenvolvimento econômico**. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

WHEATLEY, Margareth J., KELLNER-ROGERS, Myron. *O paradoxo e a promessa de comunidade*. In: HESSELBEIN, Frances *et al* (editores). **A comunidade do futuro: idéias para uma nova comunidade**. São Paulo: Futura, 1998, p.21-30.

WORLD BANK. **The World Bank and participation**. Report of the Learning Group on Participatory Development. Washington: Apr. 1994.

WORLD BANK. **The World Bank Participation Sourcebook**. Washington, The World Bank, 1996.

WORLD BANK. **World development report: knowledge for development 1998/99**. Washington: Oxford University Press, 1999.

A 1 Instrumentos de Coleta de Dados da Análise Fatorial

Campo Grande, 01 de Abril de 2000.

Prezado (a) Senhor (a),

Estou encaminhando o questionário relativo à pesquisa de apoio para a determinação dos principais aspectos considerados pela sociedade civil sul-mato-grossense para com os planos e projetos de desenvolvimento econômico e social.

Esta pesquisa irá contribuir para a dissertação de mestrado, cujo tema é "**Planos de Desenvolvimento do Estado de Mato Grosso do Sul: investigação dos seus atributos relevantes**", em execução na Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS e Universidade para o Desenvolvimento do Estado e a Região do Pantanal – UNIDERP e orientação do Professor Doutor Luiz Roque Klering, com objetivo de identificar os anseios, vontades, percepções e experiências da sociedade civil.

Para tal, gostaria de contar com a colaboração de V.Sa., ressaltando que a sua resposta é essencial para a condução da minha pesquisa e do conhecimento das necessidades de adequarmos os nossos planos e projetos de desenvolvimento do Mato Grosso do Sul.

Solicito que, após o preenchimento do questionário, envie-o para o endereço abaixo, via fax, e-mail ou me ligue que irei buscá-lo.

Antecipo agradecimentos pela sua atenção.

Atenciosamente,

José Francisco Reis Neto
Rua Praia do Canto 134
79022-160 Campo Grande, MS
Tel/Fax 7262350
jfreisneto@uol.com.br

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
UNIVERSIDADE PARA O DESENVOLVIMENTO DO ESTADO E DA REGIÃO DO PANTANAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO — PPGA

PESQUISA DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO

Com o objetivo de avaliar os aspectos relevantes que podem ser considerados nos Projetos de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado de Mato Grosso do Sul, queira, por gentileza, indicar o seu grau de importância com as declarações abaixo. Marque o número adequado, usando a escala a seguir. Algumas declarações são semelhantes entre si, para assegurar que nós possamos determinar com precisão a sua opinião acerca dos aspectos relevantes.

1. Declaração nada importante.
2. Declaração pouco importante.
3. Declaração indiferente.
4. Declaração importante.
5. Declaração muito importante.

	Declarações dos aspectos relevantes que devem estar contidas nos Projetos de Desenvolvimento Econômico e Social:	**Grau de Importância**				
		1	**2**	**3**	**4**	**5**
1	Possibilitar o alcance do crescimento econômico e social.					
2	Desenvolver a melhoria da condição de vida de uma população.					
3	Definir as obrigações econômicas para com a sociedade.					
4	Proporcionar uma maior facilidade na comunicação com a sociedade.					
5	Aumentar a preponderância da participação e a diminuição de grupos refratários.					
6	Melhorar a efetividade do investimento na saúde pública.					
7	Melhorar a eficácia da administração pública.					
8	O contribuinte local deve conhecer a aplicação dos recursos.					
9	O recurso deve estar garantido e comprometido.					
10	Clarificar seus objetivos e obter a atenção da sociedade para estes.					
11	Demonstrar os riscos da possibilidade de não atingir os objetivos e as metas.					
12	Sinalizar a intenção ideológica de romper com a tradição.					
13	Dar clareza na estrutura dos investimentos públicos.					
14	Demonstrar o risco financeiro da administração pública para um dado pacote de incentivos.					
15	Demonstrar a melhoria na condição de vida.					
16	Proporcionar o melhoramento da renda, saúde e educação.					
17	Considerar ações de fortalecimento ao meio ambiente e ao serviço social.					
18	Introduzir práticas inovadoras e modernas de produção e produtividade.					
19	Proporcionar a mudança de hábito e de cultura para novos paradigmas.					
20	Demonstrar a sua capacidade de remunerar o investimento num prazo aceitável.					
21	Proporcionar a efetiva participação da população afetada.					
2	Dar prioridade às necessidades relevantes detectadas pela comunidade.					

2						
23	Utilizar procedimentos de análise e acompanhamento através da sociedade.					
24	Prever e dispor de ações para sustentar-se de forma autônoma.					
25	Dar condições para que a comunidade mantenha as suas ações no final.					
26	Dispor de resultados finais que garantam a sustentabilidade.					
27	Garantir que a sociedade reconheça sua importância.					
28	Oferecer respostas às necessidades da comunidade.					
29	Manter comunicação com a sociedade como forma de troca de informação e gestão.					
30	Ter a orientação para aproveitar o conhecimento da comunidade.					
31	Garantir a gestão dos recursos de forma equânime e correta.					
32	Existir estreita coerência entre as metas de eficiência e sustentabilidade e o estilo gerencial.					
33	Apresentar capacidade para aplicação e reprodução em outras áreas ou regiões.					

Seu conhecimento em projetos de desenvolvimento — ( ) muito ( ) médio ( ) pouco ( ) nenhum
Profissão (descrever) :

A2 Instrumentos de Coleta de Dados da Análise Conjunta dos Atributos

Campo Grande, 01 de julho de 2000.

Prezado(a) Senhor(a)

Para o desenvolvimento da pesquisa de Dissertação de Mestrado em Administração a ser apresentada ao Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, intitulada "***Planos de Desenvolvimento do Estado de Mato Grosso do Sul: Investigação dos Seus Atributos Relevantes***" selecionamos Vossa Senhoria para participar desta.

Com base na literatura vigente verificou-se a presença de seis (6) atributos tidos como importantes na implementação de planos e projetos de desenvolvimento econômico e social. Cada atributo pode estar mais ou menos presente, dando-lhe o grau de ocorrência ou utilidade na percepção da sociedade civil, ou seja, os cidadãos beneficiários destes planos e projetos.

Nesta pesquisa são selecionados seis (6) atributos com três (3) graus de ocorrência em cada um. A técnica estatística empregada é a Análise Conjunta de Atributos, com o emprego de vinte e dois (22) cartões, com os quais o avaliador identifica a sua preferência, ordenando os cartões do seu mais preferido até o menos preferido. A técnica empregada pode identificar e medir a utilidade de cada atributo, ordenando-os a partir das respostas de vários avaliadores, e assim, dar o grau de ocorrência ou importância de cada atributo percebido ou exigido pela sociedade civil sul-mato-grossense para os planos ou projetos de desenvolvimento.

Para a facilidade da participação de Vossa Senhoria na pesquisa recomendamos proceder da seguinte forma:

- Coloque-se na situação de um avaliador de plano ou projeto de atividade pública;
- Analise e tente ordenar os vinte e dois (22) cartões, do mais preferido ao menos preferido;
- Transcreva a ordenação dos cartões no formulário de Resposta, em anexo.

Sugerimos para facilitar o trabalho de ordenação de preferências que, inicialmente, agrupe os cartões em três grupos: mais preferido, mediamente preferido e menos preferido. Depois, ordene-os do primeiro ao último.

Para a melhor compreensão dos seis (6) atributos, adicionou-se uma explicação do seu conceito.

Em contrapartida ao tempo e esforço empreendido por Vossa Senhoria, caso desejar, será remetida uma síntese dos resultados da pesquisa.

O sucesso da pesquisa depende da abrangência e quantidade das respostas dos mais variados segmentos da sociedade civil do Mato Grosso do Sul, principalmente, da valiosa contribuição de Vossa Senhoria. Queremos agradecer antecipadamente a sua participação nesta pesquisa. Para maiores esclarecimentos, o nosso telefone/fax para contato é 67 726 2350, celular 9981 2586 ou e-mail jfreisneto@uol.com.br, ou no endereço Rua Praia do Canto, 134 – 79022-160 Campo Grande, MS.

Atenciosamente,

CONCEITO DOS ATRIBUTOS

A pesquisa tem por objetivo investigar a intensidade de cada atributo descrito abaixo, sob o ponto de vista da sociedade civil sul-mato-grossense, para com os planos ou projetos de desenvolvimento em geral.

Participação da Sociedade – inclusão no processo de decisão das pessoas afetadas por intervenções para o desenvolvimento, com legitimidade de caráter moral, econômico e gerencial.

Responsabilidade pública – comprometimento da administração pública nos aspectos de gestão dos recursos em termos de planejamento, organização, direção e controle das respectivas ações, de forma transparente, equânime e correta, com vistas a melhorar a qualidade de vida da sociedade.

Gestão descentralizada – aspecto importante no que se refere a relação necessária que deva existir entre o estado, sociedade civil e mercado para o efetivo desenvolvimento econômico e social, integrando e clarificando os processos das políticas públicas, considerando a sua auto-sustentabilidade.

Diálogo com a sociedade civil – abrange o conjunto de relacionamento entre o governo, sociedade civil e seus atores, com base num diálogo aberto e comunicação entre as partes, visando a discussão de assuntos de interesse e de objetivo da sociedade, incluindo a diminuição da ação crítica de grupos refratários.

Práticas inovadoras – refere-se à capacidade de um projeto introduzir mudanças significativas no modo de vida e na cultura, com novos hábitos e novas práticas de produção e de qualidade de vida.

Transparência da administração pública – determina a clareza da proposta do plano ou projeto, seu entendimento e atenção do público alvo, associado ao risco de sucesso e ou de falha de poder não atender os seus objetivos principais.

Respostas

Ordem de Preferência	Nome do Cartão
01	
02	
03	
04	
05	
06	
07	
08	
09	
10	
11	
12	
13	
14	
15	
16	
17	
18	
19	
20	
21	
22	

Dados Gerais do Respondente

1. Tem conhecimento de projetos públicos? ( ) muito ( ) médio ( ) pouco ( ) nenhum
2. Profissão:_____Formação:_____
3. Nível de instrução: ( ) 2º. Grau ( ) superior ( ) mestrado ( ) doutorado
4. **Segmento da Sociedade Civil do MS** — indicar **um** segmento que mais lhe couber:

4.a **Empresário** ( ) micro ( ) pequeno ( ) médio ( ) grande
4.b **Organismo** ( ) agência de desenvolvimento ( ) banco
4.c **Comunidade** ( ) associação de classe ( ) ONG ( ) movimento social ( ) cidadão
4.d **Ensino e Pesquisa** ( ) escola ( ) universidade ( ) instituto de pesquisa ( ) fundação
4.e **Poder Legislativo** ( ) senador ( ) deputado federal ( ) deputado estadual ( ) vereador
4.f **Poder Executivo** ( ) governador ( ) secretário de estado ( ) prefeito ( ) vereador ( ) diretor ( ) servidor público ( ) militar
4.g **Poder Judiciário** ( ) juiz ( ) promotor ( ) procurador ( ) defensor

Cartão pica-pau	
Atributos de Plano e Projeto	**Grau de ocorrência**
Participação efetiva da sociedade	Médio
Responsabilidade pública	Grande
Gestão descentralizada	Pequeno
Diálogo com a sociedade civil	Grande
Práticas inovadoras	Pequeno
Transparência pública	Grande
Cartão garça	
Atributos de Plano e Projeto	**Grau de ocorrência**
Participação efetiva da sociedade	Grande
Responsabilidade pública	Grande
Gestão descentralizada	Pequeno
Diálogo com a sociedade civil	Médio
Práticas inovadoras	Médio
Transparência pública	Pequeno
Cartão bem-te-vi	
Atributos de Plano e Projeto	**Grau de ocorrência**
Participação efetiva da sociedade	Médio
Responsabilidade pública	Médio
Gestão descentralizada	Médio
Diálogo com a sociedade civil	Médio
Práticas inovadoras	Médio
Transparência pública	Grande
Cartão jaçanã	
Atributos de Plano e Projeto	**Grau de ocorrência**
Participação efetiva da sociedade	Grande
Responsabilidade pública	Médio
Gestão descentralizada	Médio
Diálogo com a sociedade civil	Grande
Práticas inovadoras	Pequeno
Transparência pública	Pequeno

Cartão quero-quero	
Atributos de Plano e Projeto	**Grau de ocorrência**
Participação efetiva da sociedade	Grande
Responsabilidade pública	Médio
Gestão descentralizada	Pequeno
Diálogo com a sociedade civil	Pequeno
Práticas inovadoras	Grande
Transparência pública	Grande
Cartão joão de barro	
Atributos de Plano e Projeto	**Grau de ocorrência**
Participação efetiva da sociedade	Médio
Responsabilidade pública	Médio
Gestão descentralizada	Grande
Diálogo com a sociedade civil	Pequeno
Práticas inovadoras	Pequeno
Transparência pública	Médio
Cartão anhuma	
Atributos de Plano e Projeto	**Grau de ocorrência**
Participação efetiva da sociedade	Pequeno
Responsabilidade pública	Grande
Gestão descentralizada	Grande
Diálogo com a sociedade civil	Pequeno
Práticas inovadoras	Médio
Transparência pública	Grande
Cartão socó-boi	
Atributos de Plano e Projeto	**Grau de ocorrência**
Participação efetiva da sociedade	Pequeno
Responsabilidade pública	Grande
Gestão descentralizada	Médio
Diálogo com a sociedade civil	Médio
Práticas inovadoras	Pequeno
Transparência pública	Médio

Cartão canário	
Atributos de Plano e Projeto	**Grau de ocorrência**
Participação efetiva da sociedade	Médio
Responsabilidade pública	Grande
Gestão descentralizada	Médio
Diálogo com a sociedade civil	Pequeno
Práticas inovadoras	Grande
Transparência pública	Pequeno
Cartão arara	
Atributos de Plano e Projeto	**Grau de ocorrência**
Participação efetiva da sociedade	Médio
Responsabilidade pública	Pequeno
Gestão descentralizada	Grande
Diálogo com a sociedade civil	Grande
Práticas inovadoras	Médio
Transparência pública	Pequeno
Cartão periquito	
Atributos de Plano e Projeto	**Grau de ocorrência**
Participação efetiva da sociedade	Pequeno
Responsabilidade pública	Pequeno
Gestão descentralizada	Médio
Diálogo com a sociedade civil	Grande
Práticas inovadoras	Grande
Transparência pública	Grande
Cartão tuiuiú	
Atributos de Plano e Projeto	**Grau de ocorrência**
Participação efetiva da sociedade	Grande
Responsabilidade pública	Grande
Gestão descentralizada	Grande
Diálogo com a sociedade civil	Grande
Práticas inovadoras	Grande
Transparência pública	Médio

Cartão cabeça-seca	
Atributos de Plano e Projeto	**Grau de ocorrência**
Participação efetiva da sociedade	Médio
Responsabilidade pública	Pequeno
Gestão descentralizada	Pequeno
Diálogo com a sociedade civil	Médio
Práticas inovadoras	Grande
Transparência pública	Médio
Cartão sabiá	
Atributos de Plano e Projeto	**Grau de ocorrência**
Participação efetiva da sociedade	Pequeno
Responsabilidade pública	Médio
Gestão descentralizada	Pequeno
Diálogo com a sociedade civil	Grande
Práticas inovadoras	Médio
Transparência pública	Médio
Cartão cardeal	
Atributos de Plano e Projeto	**Grau de ocorrência**
Participação efetiva da sociedade	Grande
Responsabilidade pública	Pequeno
Gestão descentralizada	Grande
Diálogo com a sociedade civil	Médio
Práticas inovadoras	Pequeno
Transparência pública	Grande
Cartão colhereiro	
Atributos de Plano e Projeto	**Grau de ocorrência**
Participação efetiva da sociedade	Grande
Responsabilidade pública	Pequeno
Gestão descentralizada	Médio
Diálogo com a sociedade civil	Pequeno
Práticas inovadoras	Médio
Transparência pública	Médio

Cartão seriema	
Atributos de Plano e Projeto	**Grau de ocorrência**
Participação efetiva da sociedade	Pequeno
Responsabilidade pública	Pequeno
Gestão descentralizada	Pequeno
Diálogo com a sociedade civil	Pequeno
Práticas inovadoras	Pequeno
Transparência pública	Pequeno
Cartão tucano	
Atributos de Plano e Projeto	**Grau de ocorrência**
Participação efetiva da sociedade	Pequeno
Responsabilidade pública	Médio
Gestão descentralizada	Grande
Diálogo com a sociedade civil	Médio
Práticas inovadoras	Grande
Transparência pública	Pequeno
Cartão caburé	
Atributos de Plano e Projeto	**Grau de ocorrência**
Participação efetiva da sociedade	Pequeno
Responsabilidade pública	Pequeno
Gestão descentralizada	Grande
Diálogo com a sociedade civil	Médio
Práticas inovadoras	Grande
Transparência pública	Grande
Cartão ema	
Atributos de Plano e Projeto	**Grau de ocorrência**
Participação efetiva da sociedade	Pequeno
Responsabilidade pública	Grande
Gestão descentralizada	Pequeno
Diálogo com a sociedade civil	Médio
Práticas inovadoras	Pequeno
Transparência pública	Médio

Cartão maritaca	
Atributos de Plano e Projeto	**Grau de ocorrência**
Participação efetiva da sociedade	Pequeno
Responsabilidade pública	Grande
Gestão descentralizada	Médio
Diálogo com a sociedade civil	Pequeno
Práticas inovadoras	Pequeno
Transparência pública	Médio
Cartão papagaio	
Atributos de Plano e Projeto	**Grau de ocorrência**
Participação efetiva da sociedade	Pequeno
Responsabilidade pública	Pequeno
Gestão descentralizada	Grande
Diálogo com a sociedade civil	Médio
Práticas inovadoras	Grande
Transparência pública	Pequeno

Currículo Vitae

José Francisco dos Reis Neto

Rua Praia do Canto, 134 Jardim Autonomista

79022-160 Campo Grande, MS

Tel. 067-726 1821 Fax. 067-726 2350 Cel. 067-9981 2586

E-mail jreis@asqnet.org

Mestre em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, em dezembro de 2000. Engenheiro eletricista formado na Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho - UNESP, em 1974, pós-graduado *lato sensu* em Gestão pela Qualidade Total, pela Universidade Estácio de Sá, Rio de Janeiro, RJ, em 1996, especialista em Gestão pela Qualidade Total em Serviços, pela Fundação Christiano Ottoni, Belo Horizonte, MG.

Consultor do SEBRAE/MS nos programas de qualidade total, qualidade total rural, ISO 9000, e no desenvolvimento organizacional de pequenas e médias empresas.

Atuou em vários cargos gerenciais e de direção da ENERSUL, por 20 anos, e como consultor de empresas em projetos elétricos e de geração de energia elétrica, e desenvolvimento organizacional.

Tem experiência como professor em cursos técnicos e universitários.

É *Senior Member* do IEEE- Institute of Electrical and Electronics Engineers com participação na Industry Applications Society, Power Engineering Society, e Engineering Management Society.

É *Senior Member* da ASQ - American Society for Quality com participação na Energy and Environmental Division, e Quality Management Division.

É Diretor de Ciência e Tecnologia da ADMS - Agência de Desenvolvimento do Mato Grosso do Sul.

É Conselheiro do Conselho Regional da Região Centro da Cidade de Campo Grande, MS