



INOVAÇÕES NA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA ESTADUAL DE MICROBACIAS HIDROGRÁFICAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Ricardo Alexandre Raschiatore
Daniel Augusto Moreira

Centro Universitário Nove de Julho,
Av. Francisco Matarazzo, 364, 1º andar, São Paulo, SP, Brasil,
e-mail: raschiatore@gmail.com, dmoreira@uninove.br

Recebido em 06/7/2006
Aceito em 8/11/2006

Resumo

O artigo trata das inovações ocorridas na implementação do Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas do Estado de São Paulo - PEMH. Discutem-se os conceitos de desenvolvimento sustentável (sustentabilidade e desenvolvimento), administração pública e programas e projetos de desenvolvimento. Esse arcabouço conceitual foi utilizado para analisar as inovações ocorridas na implementação do PEMH. Este Programa envolve 1.200 microbacias e 90.000 produtores rurais do Estado de São Paulo. Conclui-se que o PEMH pode ser classificado como um programa complexo de desenvolvimento internacional, que a descentralização das ações é fator importante, assim como a mudança na forma de identificar, entender e atender às necessidades da comunidade, baseando-se na participação do público beneficiário. Também se pode identificar a importância de realizar uma ampla divulgação dos objetivos e dos resultados do programa.

Palavras-chave: administração pública, inovação organizacional, desenvolvimento sustentável, programa de desenvolvimento, microbacias.

1. Introdução, objetivos e justificativas

Em um país com dimensões continentais como o Brasil e, notadamente, com níveis educacionais, econômicos e sociais variados, é muito complicado definir e estabelecer o quanto se cresce e se desenvolve de maneira sustentável.

Sen (2000) esclarece que não existe consenso entre os cientistas sociais sobre o significado do termo “desenvolvimento”, freqüentemente confundido com crescimento econômico, o que pode ser justificado por Munasinghe (1994), quando informa que, historicamente, o desenvolvimento do mundo industrializado focou as saídas econômicas. Não surpreende, portanto, que o modelo adotado para o desenvolvimento dos países no pós-guerra visasse ao crescimento econômico.

Pfeiffer (2005) lembra que pela sua natureza, os programas de desenvolvimento costumam ter no início um

altíssimo grau de incerteza. As razões para isso são, entre outras: a variada percepção dos *stakeholders* sobre os problemas a serem solucionados; a questão da participação, do envolvimento, da responsabilidade ou da rejeição de uma intervenção; a gerenciabilidade do projeto em razão de influências ou interferências externas; a limitada capacidade organizacional de instituições públicas; o desafio de estabelecer objetivos tangíveis; e o desafio de definir o caminho para alcançar os objetivos e todos os aspectos relacionados a isso, em especial recursos e prazos necessários.

A ação pública é a principal responsável pela identificação e implementação de programas de desenvolvimento sustentável.

Diversas agências de fomento nacionais e internacionais e, entre elas, o Grupo do Banco Mundial financiam

programas que visam este tipo de desenvolvimento. Estes empréstimos são concedidos a longo prazo, entre 5 e 10 anos, às instituições públicas, que participam com contrapartidas financeiras e não financeiras acordadas durante a concepção destes programas.

Nesses programas, está presente a descentralização das tomadas de decisão, das ações, do monitoramento das atividades e, muitas vezes, a exigência de cooperação vertical entre os governos federal, estadual e municipal. Além disso, é essencial a realização de trabalhos de conscientização e formação de mentalidade associativa com os beneficiários do programa, assim como a participação efetiva de todo o público beneficiário. Esses programas mudam sobremaneira o ambiente no qual essas instituições atuam, o que gera um estado de baixo desempenho em face das exigências desse ambiente. Essa situação exige mudanças técnicas e gerenciais que, muitas vezes, são imaginadas, testadas e implementadas durante as ações do programa. Certamente, essas inovações representam oportunidades de aprendizagem organizacional e de mudança cultural, que passam a fazer parte de toda a organização, representando, dessa forma, efetivas inovações organizacionais, pois são idéias criativas que, quando implementadas, certamente gerarão resultados positivos.

De acordo com Caiden e Caiden (2001), a preocupação por maior eficiência nos programas do setor público não é nova. Políticos, administradores e público em geral - cidadãos e terceiro setor - têm mostrado interesse na saúde econômica, na eficiência e na produtividade das organizações governamentais.

Dado esse contexto, o artigo tem como objetivo apresentar as inovações ocorridas em razão da implementação de um programa de desenvolvimento sustentável, o Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas do Estado de São Paulo. Este programa tem como objetivo geral a promoção do desenvolvimento rural sustentável do Estado de São Paulo. O objetivo do trabalho se desdobra em duas partes, sendo uma conceitual e outra aplicada. A primeira trata do referencial teórico, centrado na junção de conceitos considerados adequados para estudar programas de desenvolvimento sustentável, abrangendo: desenvolvimento sustentável (sustentabilidade e desenvolvimento) na seção 2, administração pública (seção 3) e programas e projetos de desenvolvimento (seção 4). Após a exposição da metodologia empregada na pesquisa (seção 5), na parte aplicada foi examinado, à luz desses conceitos, o caso de um programa de desenvolvimento socioeconômico e ambiental (seção 6) aplicado a cerca de 1.200 microbacias hidrográficas do Estado de São Paulo, envolvendo 645 municípios e milhares de produtores rurais habitantes destas regiões.

2. Desenvolvimento Sustentável

2.1 Sustentabilidade

Segundo Cavalcanti (1998, p. 165), sustentabilidade significa a “possibilidade de se obterem continuamente condições iguais ou superiores de vida para um grupo de pessoas e seus sucessores em dado ecossistema”.

Para Gallopín (2003), dando-se um enfoque sistêmico à sustentabilidade, é possível discernir algumas de suas características fundamentais. Segundo o autor, a sustentabilidade pode ser definida simbolicamente como:

$$V(O_{t+1}) \geq V(O_t)$$

Em que V é a função das saídas ou produtos do sistema (isto é, um sistema é sustentável quando o valor líquido do produto obtido – não necessariamente em termos econômicos – não diminui com o tempo). Toda entrada envolve um forte componente subjetivo e, em consequência disso, a especificação da função V e a escolha das variáveis de saída que são de interesse pode variar muito e refletir a gama de percepções e pontos de vista a respeito das relações entre a natureza e a sociedade.

Para Seroa da Motta (1997), para se obter a sustentabilidade, é prudente identificar quais os níveis mínimos de segurança ou a capacidade de suporte dos recursos naturais que estão sendo apropriados na geração de renda. Desta forma, pode-se definir o **capital natural crítico** como aquele em que o nível de consumo já excede sua capacidade de suporte e, portanto, sua produtividade tende a zero. Nesses casos críticos, um nível de estoque de capital natural declinante representa uma trajetória de não sustentabilidade. Logo, o consumo deste capital tem de ser negativo, isto é, deve ser apreciado e não depreciado. Segundo o autor, o **capital natural não-crítico** seria, então, aquele no qual o nível de estoque ainda não atingiu sua capacidade de suporte mínimo. O consumo deste capital pode ser compensado por investimentos em capital material sem perdas de bem-estar.

2.2 Desenvolvimento

Para Furtado (1964), a idéia de desenvolvimento possui pelo menos três dimensões.

A primeira dimensão diz respeito à evolução de um sistema social de produção à medida que este sistema, mediante a acumulação e o progresso das técnicas, torna-se mais eficaz. A questão social é evocada por Rangel (1990), para quem o impulso para o desenvolvimento tem origem não só no processo de produção, mas no processo de distribuição, que é fato estritamente social, pois diz respeito às relações entre os homens.

A segunda dimensão relaciona-se com o grau de satisfação das necessidades humanas. Neste segundo sentido, Furtado (2000) afirma que existe um primeiro plano no

qual se podem usar critérios até certo ponto objetivos, quando se trata da satisfação das necessidades humanas elementares, como a alimentação, o vestuário, a habitação. Também é verdade que a ampliação da expectativa de vida de uma população constitui indicador de melhoria na satisfação de suas necessidades elementares. Entretanto, na medida em que há o afastamento desse primeiro plano, torna-se mais urgente a referência a um sistema de valores, visto que a mesma idéia de necessidade humana, quando não relacionada ao essencial, tende a perder nitidez fora de determinado contexto cultural.

A terceira dimensão é a da consecução de objetivos a que almejam grupos dominantes de uma sociedade e que competem na utilização de recursos escassos. Segundo o autor, esta é, certamente, a dimensão mais ambígua, pois aquilo a que aspira um grupo social pode parecer para outros simples desperdício de recursos. Furtado afirma que essa terceira dimensão somente chega a ser percebida como tal, se incluída num discurso ideológico. Assim, a concepção de desenvolvimento de uma sociedade não é alheia à sua estrutura social, e tampouco o é a formulação de uma política de desenvolvimento.

Sen (2000) define o desenvolvimento como o processo de ampliação da capacidade de os indivíduos terem opções, fazerem escolhas. O autor relativiza os fatores materiais e os indicadores econômicos e insiste na ampliação do horizonte social e cultural da vida das pessoas. Para este autor, a base material do processo de desenvolvimento é fundamental, mas deve ser considerada como um meio e não como um fim em si. O crescimento econômico não pode ser associado automaticamente ao desenvolvimento social e cultural. Essa idéia de Sen corrobora com a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), para quem os indivíduos, desde que disponham de oportunidades sociais adequadas, podem efetivamente moldar o seu próprio destino e ajudar uns aos outros. Não precisam, portanto, ser vistos como beneficiários passivos de engenhosos programas de desenvolvimento (CMMAD, 1991).

Segundo o Relatório de Brundtland, “o desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades.” (CMMAD, 1991, p. 46). Serageldin (1994) esclarece que desde a proposta de definição do Relatório de Brundtland, vêm sendo desenvolvidos diversos estudos para desenhar as implicações operacionais desse conceito.

Uma questão ficou clara para esse relatório: todos os esforços falharão se não forem integrados os pontos de vista de três disciplinas: ecologia, economia e sociologia. Essa visão é compartilhada por Sachs (2002), afirmando que os três pilares do desenvolvimento sustentável são a relevância social, a prudência ecológica e a viabilidade

econômica. Ehlers (1999) acrescenta que a erradicação da pobreza e da miséria deve ser um objetivo primordial de toda a humanidade e também coloca que a prática sustentável envolve aspectos sociais, econômicos e ambientais que devem ser entendidos conjuntamente.

De acordo com Sachs (1993), para se realizar a transição para o desenvolvimento sustentável, a pobreza deve ser atacada e, para isso, é necessário promover, por um período bastante longo, o crescimento econômico, pelo menos nos países menos desenvolvidos. Para o autor, porém, o crescimento não é um objetivo por si só, pois o crescimento pela desigualdade, baseado em uma economia de mercado sem controles, pode somente aprofundar as divisões internas de cada sociedade.

Além do tripé ecológico, social e econômico, a questão institucional é outro fator chave para o desenvolvimento sustentável. Camargo (2003) alerta para o fato de que um aspecto importante da Rio-92 foi a inclusão da visão institucional necessária para produzir mudanças qualitativas em termos de governança, seja na tomada de decisões, seja na qualificação dos recursos humanos e na implementação das políticas públicas, seja ainda na seleção dos atores para fazer valer os novos princípios da sustentabilidade. Barbieri (2001) expressa que a Agenda 21 é uma espécie de manual para orientar as nações e as suas comunidades nos seus processos de transição para uma nova concepção de sociedade, pois contempla um conjunto enorme de contribuições, das mais variadas, e procura ordená-las de acordo com as grandes questões sobre desenvolvimento e meio ambiente. De acordo com Novaes (2003), a Agenda 21 não é apenas um documento, nem é um receituário mágico, com fórmulas para resolver todos os problemas ambientais e sociais. É um processo de participação em que a sociedade, os governos, os setores econômicos e sociais sentam-se à mesa para diagnosticar os problemas, entender os conflitos envolvidos e pactuar formas de resolvê-los, de modo a construir o que tem sido chamado de sustentabilidade ampliada e progressiva.

Segundo Kohler (2003), a Agenda 21 Local é um processo eminentemente participativo, no qual os vários setores interessados se comprometem a alcançar, em um nível local, as metas estabelecidas na Agenda 21 Global, mediante a preparação e implementação de um plano estratégico de longo prazo, que aborde as preocupações prioritárias do desenvolvimento sustentável em nível local. Dessa forma, cabe ter presente que o conceito de “local” não é sinônimo de pequeno e não leva necessariamente à diminuição ou a uma redução de espaço. Pelo contrário, a maioria dos setores que trabalham com a questão consideram a expressão “local” não como um espaço micro, podendo ser tomada como um município ou, ainda, como uma região compreendendo vários municípios (DELIS, 1998).

A dimensão local precisa articular uma reestruturação econômica, empresarial e produtiva; promover o desenvolvimento de tecnologias que resolvam as questões locais; e oferecer condições geopolíticas, culturais, educacionais e financeiras para sustentar o desenvolvimento das ações implementadas.

3. Administração pública

Behn (1998) alerta o leitor tendo em vista que os novos pensadores da gestão pública desafiam o paradigma tradicional, justificando que esse modo de organização do poder executivo é muito lento, burocrático, ineficiente, com pouco poder de resposta, improdutivo e não apresenta resultados que se esperam de um governo.

De acordo com Osborne (1996), para mudar um sistema grande e complexo como a administração pública, é necessária uma enorme força de alavanca. A forma de ter essa alavanca é começar usando estratégias que mudem a poderosa dinâmica que dá forma às organizações públicas, dinâmica essa composta por cinco elos e que o autor chamou de código genético: propósitos e valores; incentivos e desempenho; sistema de responsabilidade; estrutura de poder; e cultura organizacional. A meta é criar um sistema em que toda organização e todos os empregados queiram melhorar o desempenho. A primeira coisa em que se precisa pensar para começar a criar essa força de alavanca é identificar como ela pode ser aplicada nos cinco níveis que compõem o aparelho do Estado: a) o sistema governamental; b) o sistema administrativo; c) o sistema organizacional; d) o processo de trabalho; e e) as pessoas.

Osborne adverte, ainda, que a segunda coisa em que se precisa pensar para começar a criar essa força de alavanca é entender o que ele definiu como as cinco estratégias básicas dirigidas para mudar o código genético da administração pública: foco: criando propósitos claros; desempenho: criando incentivos reais em razão do desempenho; cliente: fazendo as organizações focarem seus clientes, prestando conta às suas necessidades e aspirações; controle: descentralizando o controle, empurrando-o para os níveis mais baixos; e cultura: mudando a cultura, o coração e a cabeça dos funcionários.

Na visão de Bresser Pereira (2002), existe um tipo eficaz de modernização da administração pública que ocorreu em diversos países latino-americanos: descentralização política. Segundo o autor, no Brasil, a descentralização ocorreu como uma delegação das responsabilidades do governo central aos Estados (regionais) e particularmente às municipalidades. A descentralização envolve geralmente o aumento da participação política ou o uso do controle social ou de mecanismos sociais de *accountability*.

4. Programas e projetos de desenvolvimento

De acordo com Cohen e Franco (1993), as políticas setoriais não podem enfrentar, ao mesmo tempo, e com igual intensidade, todas as áreas problemáticas, já que isto supera a capacidade de ação de qualquer governo. Em conseqüência, são selecionados problemas estabelecendo áreas de concentração para cujo atendimento elaboram-se programas que, por sua vez, derivam em projetos.

A gestão conjunta de projetos entre níveis de governo normalmente implica o estabelecimento de instituições conjuntas, como os consórcios ou grupos de trabalho (Loffler, 2000). Segundo o autor, há uma tendência para a responsabilidade compartilhada entre níveis de governo, e os governos centrais têm mudado a implementação de políticas para níveis de governo mais baixos ou mais altos.

Ainda de acordo com Loffler (2000), a responsabilização compartilhada é uma relação baseada na obrigação de demonstrar e assumir responsabilidade por desempenho, à luz de expectativas acordadas. Isso significa que, em parcerias intergovernamentais, há três tipos de relações de responsabilização: responsabilização entre os parceiros, responsabilização entre cada parceiro e seu próprio órgão de direção, e responsabilização para o público.

Para Potts (2002), projetos e programas de investimento público são normalmente redigidos na base de propostas de várias organizações do setor público. Estes projetos são freqüentemente voltados às bases setoriais para formar um programa setorial em que são definidas suas prioridades. Para o autor, em grandes países pode ser montado um processo de planejamento de pequena e média escala, mediante programas regionais. Isso se aplica particularmente àqueles programas localizados em áreas rurais e envolvendo organizações não governamentais.

Para Pfeiffer (2005, p. 19), “projeto de desenvolvimento é um conjunto de atividades ou medidas planejadas para serem executadas com responsabilidade de execução definida, a fim de alcançar determinados objetivos, dentro de uma abrangência definida, num prazo de tempo limitado e com recursos específicos.”

Pfeiffer (2005) informa, ainda, que se o projeto pretende avançar a transição, não só com a instalação de bens e serviços, mas também procurando a participação dos envolvidos a fim de incluir aspectos de comportamento, poderá ser considerado um projeto de desenvolvimento.

[...] projetos de Desenvolvimento Internacional são projetos ou programas públicos de tamanho médio para grande, em todos os setores dos países em desenvolvimento, financiados por um dos seguintes tipos de instituições: bancos multilaterais de desenvolvimento como o Banco Mundial e Bancos de desenvolvimento

regional; agências associadas às Nações Unidas; agências governamentais bilaterais e multilaterais; organizações não-governamentais; e agências governamentais de países em desenvolvimento (PMI, 2003a, p. 1).

Por essa definição, os projetos de desenvolvimento internacional envolvem um número diferente de atores, incluindo agências financiadoras, vários níveis de organizações governamentais, consultores, contratos, capacitadores, avaliadores, pesquisadores e beneficiários locais, incluindo as organizações locais (PMI, 2003a).

As diversas avaliações realizadas pelo Banco Mundial em projetos e programas dessa natureza originaram a seguinte relação de problemas no gerenciamento de projetos de desenvolvimento internacional (PMI, 2003b): falta de percepção e de acordos compartilhados entre o financiador, a equipe do projeto e os *stakeholders* do governo, no que envolve os objetivos do projeto; falta de comprometimento das equipes, dos gerentes e dos *stakeholders*; falta de planos atualizados, realísticos detalhados (programação, orçamento e aquisição); linhas de autoridade e responsabilidade não claras (organização não estruturada para o gerenciamento de projetos); falta de recursos adequados, especialmente da parte governamental; mecanismos inadequados de controle e *feedback*, que possibilitem uma rápida detecção de problemas; fraca (ou inexistente) análise dos principais fatores de risco; e atrasos causados por sistemas administrativos burocráticos (aprovações, aquisições, liberação de recursos, etc.).

De acordo com Pfeiffer (2005), pode-se definir programa como um projeto muito grande e complexo. A definição mais aceita para programa, no entanto, envolve um conjunto de projetos com uma estrutura gerencial comum. Esse conceito é ratificado pelo PMI (2004) para quem um programa é um grupo de projetos gerenciados de forma coordenada, a fim de se obterem benefícios que, de forma isolada, não seriam obtidos.

Pfeiffer (2005, p. 22) define programa de desenvolvimento como “um conjunto de projetos homogêneos ou semelhantes, coordenado de tal maneira que o esperado benefício é maior do que sua execução individual.”

O autor conclui que o impacto de um programa sobre uma organização pode ser significativo, pois é necessário que seja criada uma estrutura organizacional que viabilize a realização do programa, incluindo a sua gerência, mesmo porque programas precisam de projetos, já que são estes que efetivamente realizam intervenções.

5. Metodologia da pesquisa

Na pesquisa bibliográfica que serviu de base conceitual ao trabalho, foram examinadas obras de referência sobre os temas indicados, artigos acadêmicos e bases de dados eletrônicas como Proquest e EBSCO.

Na parte empírica, foi adotado o estudo de caso, método indicado quando se examinam eventos contemporâneos, mas não se tem controle sobre os comportamentos relevantes envolvidos (Yin, 2001), tendo como unidade de análise o Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas do Estado de São Paulo – PEMH.

Para a coleta de dados empíricos, primeiramente entrou-se em contato com alguns gerentes centrais do PEMH, solicitando acesso a diversos documentos do programa, como: *Staff Appraisal Report – Land Management III Project (SAR)*, os documentos de planejamento e definições do PEMH, relatórios de auditoria e avaliação de meio-termo. Além destes documentos, foi autorizado o acesso à ferramenta de *software* de acompanhamento físico e financeiro que auxilia o gerenciamento do PEMH.

Com base no referencial teórico e no estudo dos documentos do PEMH, foi elaborado e aplicado, a três gerentes chave do programa, um roteiro de entrevistas semi-estruturadas, que abordaram quatro grandes grupos de informação, dos quais o primeiro, voltado à estrutura lógica do PEMH; o segundo, envolvendo a parte do planejamento; o terceiro, a implementação; e o quarto, questões de monitoramento e avaliação. Dentro destes quatro grupos, foram abordados aspectos como estrutura organizacional, recursos humanos, Estado, cultura organizacional, treinamento e capacitação, questões gerenciais e administrativas, etc.

Com base nas informações coletadas e analisadas, foram desenvolvidos dois questionários com perguntas fechadas, com o objetivo de consolidar as informações levantadas nas entrevistas semi-estruturadas, classificar os fatores críticos identificados nos documentos e nas entrevistas e identificar as ferramentas de diagnóstico participativo adotadas no PEMH. Esse levantamento amostral foi enviado para 40 Escritórios de Desenvolvimento Rural (EDR), dos quais 24 gerentes regionais retornaram o questionário respondido, e para 440 municípios do Estado de São Paulo, dos quais 243 técnicos executores retornaram o questionário respondido. Para verificar a convergência ou divergência de opiniões entre os atores envolvidos, nos casos em que se aplicava, foi efetuado o teste do Qui-Quadrado (χ^2).

6. Estudo de caso: Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas do Estado de São Paulo – PEMH: Apresentação

O Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas do Estado de São Paulo (PEMH) é um programa de desenvolvimento sustentável local, integrante da Agenda 21 do Estado de São Paulo, que foi instituído tendo em vista o nível da degradação ambiental e a gama de problemas socioeconômicos encontrados no campo, nesse caso, no Estado de São Paulo. Este programa foi elaborado e im-

plementado pelo Governo do Estado de São Paulo, com financiamento parcial, definido pelo acordo de empréstimo número 4238-BR, datado de 07 de dezembro de 1999, entre o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e a Associação Internacional de Desenvolvimento (AID). (São Paulo (Estado), 1997). O PEMH tem como área de ação o Estado de São Paulo, abrangendo 1.200 microbacias hidrográficas, beneficiando 90.000 produtores rurais, numa área aproximada de 3,6 milhões de hectares, durante os 6 anos previstos de sua implementação. (São Paulo (Estado), 1997). A Figura 1 apresenta o mapa do Estado de São Paulo, dividido em Bacias Hidrográficas, sendo cada ponto escuro uma microbacia que foi ou estava sendo implementada até o final do ano de 2004.

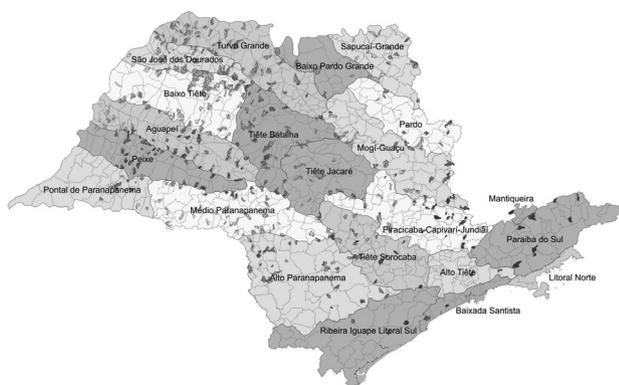


Figura 1 – Mapa de Bacias e Microbacias Hidrográficas Trabalhadas. Fonte: Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas do Estado de São Paulo - PEMH.

O PEMH concentrou seus trabalhos em áreas onde a qualidade de vida e o meio ambiente encontram-se prejudicados, buscando, assim, beneficiar, em especial, os pequenos produtores rurais e suas famílias, sendo definidas áreas prioritárias de ação dentro do Estado. O custo total do PEMH foi estimado em US\$ 124,740,200.00. Desse total US\$ 55,348,200.00 seriam financiados pelo BIRD e o restante, US\$ 69,392,000.00 entraria como contrapartida do Estado de São Paulo. (São Paulo (Estado), 1997). Esse montante financeiro foi dividido pelos diversos componentes e subcomponentes definidos no Programa. A Tabela 1 apresenta essa divisão.

A Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI) ficou responsável pela implementação das ações do PEMH. Para executar o programa, a CATI criou uma estrutura consultiva e institucional, a Unidade de Gerenciamento do Programa (U.G.P.). Cabe à U.G.P. coordenar e administrar o Programa. A Figura 2 apresenta a estrutura da U.G.P. (São Paulo (Estado), 1997).

De acordo com os documentos analisados e segundo os entrevistados, muitas das unidades definidas na UGP ficaram sem um responsável direto, assim como alguns profissionais ficaram responsáveis por mais de uma unidade. Como também pôde ser visto na Figura 2, este Programa é gerenciado e implementado em três níveis: local (588 Casas da Agricultura - que atuam diretamente na microbacia), Regional (40 Escritórios de Desenvolvimento Regional - E.D.R) e Central (Unidade de Gerenciamento do Programa - U.G.P.)

Constatou-se nos documentos analisados que o gasto efetivo do PEMH tem ficado bem aquém das expectativas. Até 31 de dezembro de 2005, apenas 31,77% dos

Tabela 1. Contrapartida do Estado e do BIRD nos Custos do PEMH.

Componente e Subcomponente		BIRD US\$ 1,000.00	ESTADO US\$ 1,000.00	Total
1.	Desenvolvimento Tecnológico e Institucional (DTI)	7,234.20	28,621.50	35,855.70
1.1	Extensão Rural	3,476.00	23,213.50	26,689.50
1.2	Organização Rural	1,925.40	1,685.80	3,611.20
1.3	Mapeamento	1,832.80	3,722.20	5,555.00
2.	Pesquisa Adaptativa	800.10	2,485.10	3,285.20
3.	Incentivo ao Manejo e Conservação dos Recursos Naturais	21,812.60	11,859.20	33,671.80
3.1	Educação Ambiental	391.00	306.40	697.40
3.2	Incentivo ao Manejo e Conservação do Solo e Controle da Poluição	11,920.60	5,108.80	17,029.40
3.3	Incentivo à Recuperação de Áreas Degradadas	4,084.50	2,237.50	6,322.00
3.4	Reflorestamento	4,975.50	3,189.30	8,164.80
3.5	Fiscalização da Lei do Uso do Solo e Incentivos	441.00	1,017.20	1,458.20
4.	Adequação de Estradas Rurais	18,213.40	13,866.50	32,079.90
5.	Treinamento e Difusão	2,212.60	10,611.30	12,823.90
6.	Administração, Monitoramento e Avaliação	5,075.30	1,948.40	7,023.70
TOTAL		55,348.20	69,392.00	124,740.20

Fonte: São Paulo (Estado), 1997.

US\$ 124,740,200.00 previstos para o Programa tinham sido gastos, e até 31 de dezembro de 2004 apenas 17,50% haviam sido consumidos. Mesmo quando se analisam os números com o novo orçamento de aproximadamente US\$ 105,000,000.00, o total consumido até 2004 foi de 20,85% e até 2005 de 37,85%. Apesar de todo esse cenário não muito empolgante, é demonstrada uma grande evolução, pois só no ano de 2005 foram realizados 81,54% do que havia sido realizado cumulativamente até 2004, o que mostra que o PEMH está em expansão e, ainda, tem muito a oferecer à população. Mesmo assim, está claro que o Estado não foi capaz de usar o recurso financeiro que tinha à disposição.

7. Implementação e análise do PEMH

O PEMH é fisicamente implementado na microbacia, o que caracteriza um programa baseado no conceito de desenvolvimento local. Cada microbacia tem seu próprio projeto, baseado em suas características socioeconômicas e ambientais, sendo sempre norteado pelos objetivos e definições do PEMH. Esse projeto é composto pelo Plano Global da Microbacia, constituído de seu Projeto

Técnico e de seu Plano Anual de Trabalho para o primeiro ano. Esse Plano Global deve ser elaborado de forma participativa, com base no diagnóstico socioeconômico e ambiental da Microbacia, e deve conter as ações propostas a serem implementadas para a solução dos problemas que dificultam o desenvolvimento da comunidade e que contribuem para a degradação dos recursos naturais.

De acordo com os entrevistados, na elaboração dos planos globais específicos das microbacias foram utilizadas ferramentas de diagnóstico participativo.

A Figura 3 apresenta a relação das ferramentas de diagnóstico participativo apontadas nos questionários enviados às Casas da Agricultura. As ferramentas apontadas por esses questionários confirmam as citadas nas entrevistas realizadas, assim como mostram que foram usadas, dependendo das características da região e do conhecimento do técnico executor, ferramentas complementares.

O uso destas diversas ferramentas representou um aprendizado significativo em todos os níveis de implementação, em especial no nível intermediário (EDR) e no nível local, ou seja, nos municípios, com a capacitação dos técnicos executores, já que, em sua maioria,

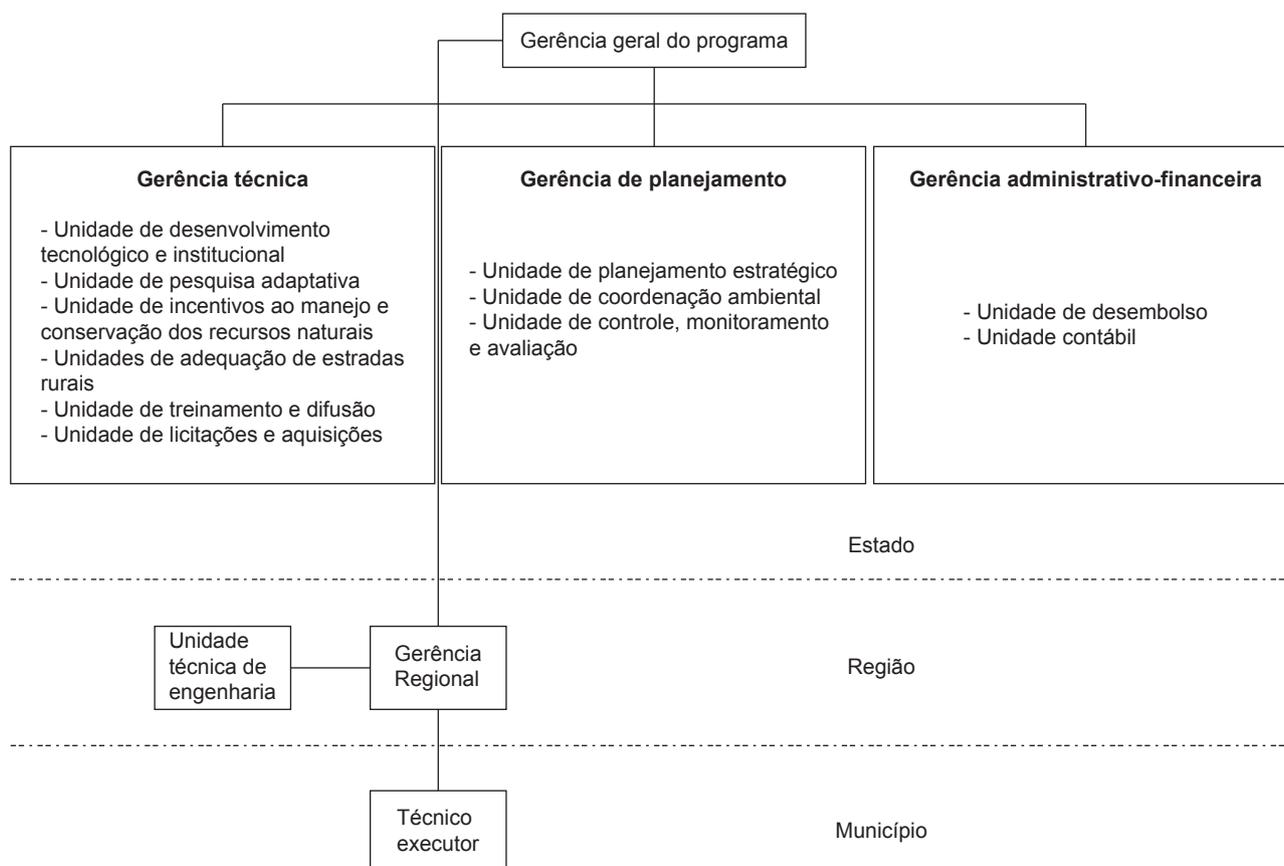


Figura 2. Estrutura da Unidade de Gerenciamento do Programa. Fonte: São Paulo (Estado), 1997.



Figura 3. Ferramentas de diagnóstico participativo usadas pelo PEMH. Fonte: Autores.

estes técnicos são municipalizados. Houve também um aprendizado importante das próprias comunidades, pois cada uma participou efetivamente do diagnóstico das necessidades de sua microbacia.

Outra mudança identificada na implementação do PEMH foi na forma de prestar a assistência técnica e a extensão rural. Antes do PEMH, os técnicos atuavam de uma forma produtivista, mudando agora esta visão para uma atuação participativa.

O uso das ferramentas de diagnóstico participativo evidencia a mudança cultural na forma do Estado identificar, entender e atender às necessidades desta comunidade. A importância da participação do público beneficiário é identificada em dois momentos no referencial teórico, um, especificamente, na importância para o sucesso de programas e projetos de desenvolvimento sustentável e, noutro momento, como um processo de modernização do Estado para a construção de cidadania e de otimização dos recursos públicos, que foca a satisfação dos usuários, a qualidade dos serviços e a promoção da consulta ao público.

Voltando especificamente à estrutura gerencial do PEMH e sua forma de gestão, os entrevistados afirmam que, tendo como base o seu projeto, cada microbacia monta seu Plano Operativo Anual (POA). Neste POA, é feito o planejamento das atividades que serão executadas durante o ano, definindo metas trimestrais. Com a execução dessas atividades, são alcançados os indicadores almejados em cada microbacia. Com base no planejamento dessas atividades são estimados os recursos financeiros que a microbacia irá precisar.

Cada microbacia pertence a um município, e um município pode ter mais que uma microbacia sendo implementada. Como cada EDR gerencia certa quantidade de municípios, cada EDR, então, gerencia certa quantidade de microbacias. Tendo como base os POAs das microbacias de sua responsabilidade o EDR elabora seu POA. Este POA deve conter as atividades de apoio que serão desenvolvidas para atender a necessidades das microbacias por ele gerenciadas. Finalmente a U.G.P. desenvolve seu POA, que deve dar apoio aos POAs dos EDRs. A U.G.P. também elabora anualmente um Plano de Aquisi-

ções de Bens, Obras e Consultorias que serão usadas pela própria U.G.P., pelos EDRs e pelas microbacias durante o ano de implementação.

De acordo com os entrevistados, é realizado um acompanhamento trimestral da evolução de cada POA. Com esses POAs desenvolvidos, pode-se dizer que se tem uma árvore de atividades, recursos, direitos e responsabilidades distribuídas e compartilhadas. É usado o termo de Unidade Executora (UE) para cada órgão que for responsável por um POA. A Figura 4 apresenta essa estrutura.

Com o POA definido, cada UE prepara mensalmente uma previsão das atividades, e, assim, dos seus gastos. Essa previsão deve ser analisada pelo seu nível superior direto, que pode aprovar, alterar ou recusar o planejamento. Caso o planejamento seja recusado, ele deve ser refeito seguindo as orientações passadas. É com base na aprovação desse planejamento que os recursos são disponibilizados. Segundo os entrevistados, todo esse processo leva em média cinco dias.

Com a execução dos POAs planejados, é possível realizar o acompanhamento físico e financeiro do PEMH, mediante o monitoramento e a avaliação dos indicadores definidos para cada componente/subcomponente do Programa. Essa avaliação também deve ser feita valendo-se dos gastos realizados, analisando-se a distribuição desses gastos dentro das categorias de despesa definidas em relação aos componentes/subcomponentes do PEMH.

Todo este gerenciamento é apoiado por uma ferramenta de *software* de gestão, desenvolvida especialmente para o PEMH, denominada SAFF-PEMH. Esta ferramenta é executada de forma distribuída pela Internet. De acordo com os entrevistados, esse tipo de *software* é essencial para viabilizar a gestão descentralizada de programas dessa natureza. Uma questão que os entrevistados destacaram é que esse tipo de *software*, assim como todo o processo de trabalho vinculado a ele, deve estar implantado e compreendido por todos os envolvidos no gerenciamento antes do início da implementação do programa. No caso do PEMH, esse *software* começou a ser usado só dois anos após o início do programa, o que ocasionou uma

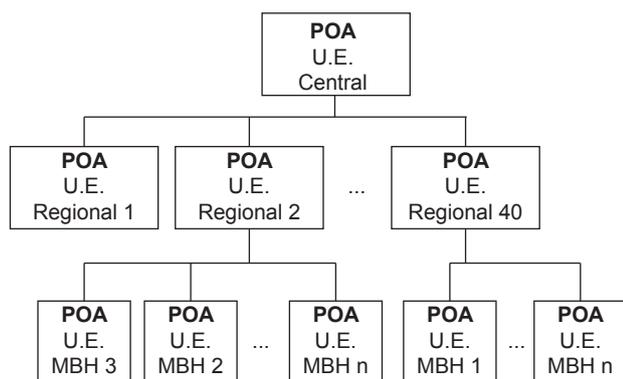


Figura 4. Estrutura de POAs. Fonte: Autores.

série de dificuldades na implantação do novo processo de trabalho, mais sistematizado, gerando choques entre os procedimentos antigos e os novos procedimentos. Um exemplo que um dos entrevistados evoca é que, antes do *software*, não havia uma maneira prática de sistematizar a especificação clara do destino dos recursos então solicitados, o que exigia um menor índice de planejamento. Com o *software* implantado, essa mesma solicitação vinha seguida da obrigatoriedade de definir todas as atividades previstas para o mês subsequente, assim como de definir qual a previsão de gasto para realizar cada atividade, sendo que o *software* não permitia que o tomador dos recursos justificasse seu gasto fora do planejamento enviado. Esse procedimento exigiu um maior investimento de tempo na questão do planejamento, o qual passou a ser feito mensalmente, sempre baseado no POA e no que já havia sido executado.

Toda essa questão de gerenciamento sistematizado e descentralizado das ações e dos gastos e, conseqüentemente, da necessidade de monitoramentos e avaliações constantes em todos os níveis de ação, apresenta mais uma inovação na forma de gerenciar projetos dentro desta instituição. Além da CATI, essa descentralização está presente na municipalização da implementação dos projetos locais, representando a verticalização das ações envolvendo o governo estadual e os governos municipais.

A questão da descentralização vertical das ações entre Estados e municípios foi evocada no referencial teórico (Bresser Pereira, 2002) como um tipo eficaz de modernização da administração pública.

A Figura 5 mostra que, segundo a opinião da maioria dos técnicos da Casa da Agricultura, houve vontade política dos municípios nas ações do PEMH. É diferente a opinião da maioria dos diretores regionais ($p < 0,05$). Isso é compreensível, pois nessa análise há a presença de certo corporativismo, visto que a grande maioria dos técnicos da Casa da Agricultura são municipalizados.

Outra questão analisada foi a infra-estrutura do município para receber as ações do PEMH. A Figura 6 e a análise estatística revelam que os técnicos da Casa da Agricultura e diretores regionais, acreditam que os municípios não estavam preparados para atender às necessidades do PEMH.

A situação avaliada permite concluir que a municipalização das execuções não ocorreu de uma maneira natural e que houve realmente falta de preparação dos municípios.

Outra questão analisada foi a importância da descentralização no desenvolvimento e na avaliação de dois componentes em especial, o de Adequação de Estradas Rurais e o de Incentivo à Recuperação de Áreas Degradadas.

No início da implementação do PEMH, os EDRs não tinham autonomia para realizar a contratação das obras

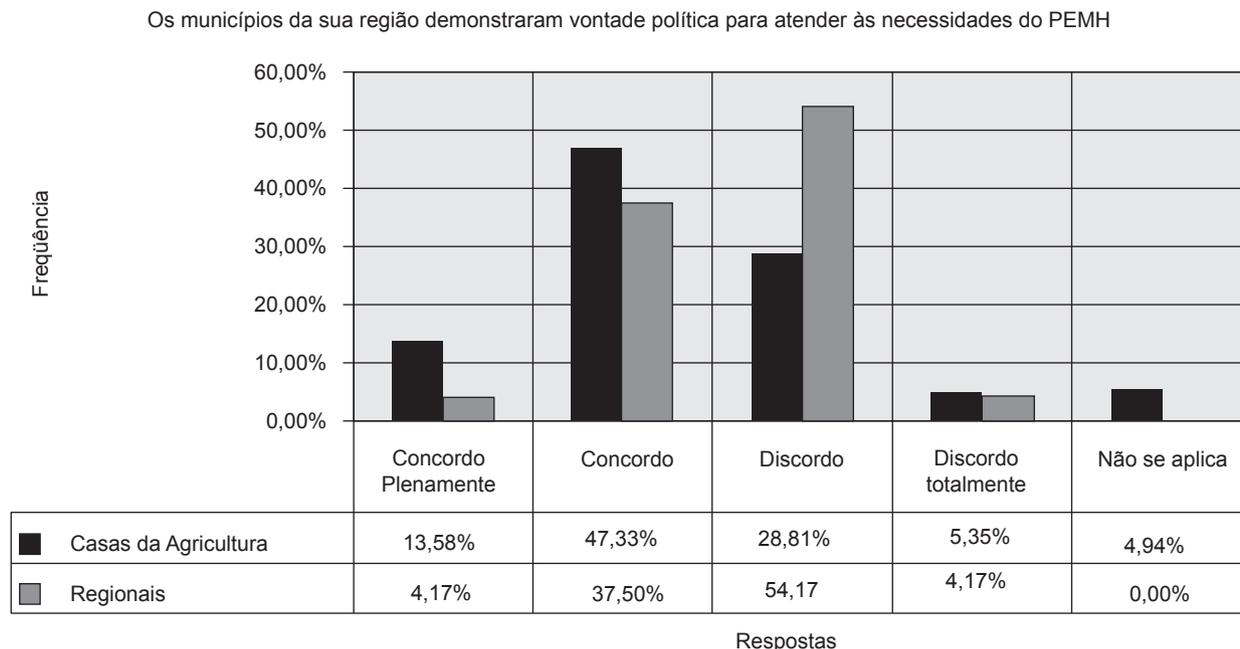


Figura 5. Vontade política dos municípios. Fonte: Autores.

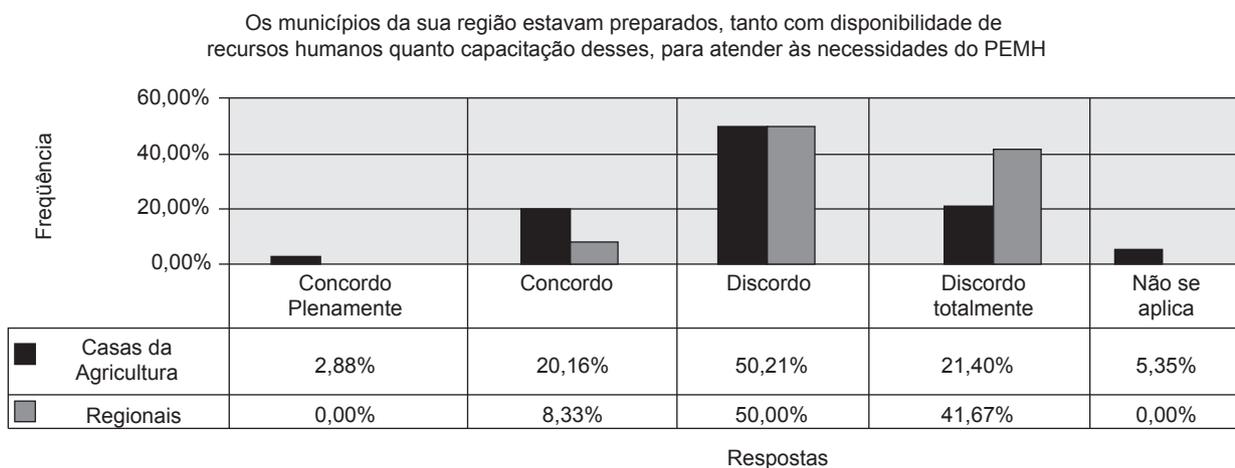


Figura 6. Municípios preparados para receber as atividades do PEMH. Fonte: Autores.

de adequação de estradas rurais e de recuperação de áreas degradadas, isto em função da estrutura burocrática que regia a CATI sobre este assunto, assim como pela própria determinação das formas de contratação definidas pelo Banco Mundial para o PEMH.

Esta situação praticamente impediu o desenvolvimento destas duas ações, a ponto de ter sido executado apenas 20% do previsto entre 2000 e 2005. No início de 2005, essa norma mudou, possibilitando que o EDR realizasse a contratação e a monitoração de ambas as obras. O resultado é que, apenas no ano de 2005, foram contratadas 280% mais obras de adequação de estradas rurais que no ano de 2004 e está previsto um crescimento de 127% na quantidade de quilômetros de estradas rurais adequadas em 2006 em relação ao total adequado até 2005. No caso

das obras de recuperação de áreas degradadas, de acordo com as contratações realizadas em 2005, está previsto um aumento de 97% no número de produtores beneficiados com a recuperação de áreas degradadas para 2006.

A importância da descentralização de diversas ações entre os níveis intermediários parece clara. De certa forma, porém, a centralização inicial também se justifica, pois a pesquisa levantou que aproximadamente 67% dos diretores regionais, responsáveis pelos EDRs, afirmaram que seu EDR não estava preparado para trabalhar de forma descentralizada e ter autonomia sobre as diversas ações que envolvem a implementação do PEMH.

Dentre todos os dados levantados, cabe destacar uma colocação feita de forma espontânea por todos os gerentes centrais entrevistados, a de que, hoje, a CATI tem conhe-

cimento e, em especial, uma organização e a formação de uma cultura organizacional tal que, mesmo com a escassez de recursos humanos e com a burocracia presente na estrutura do Estado, ela é capaz de implementar, com muito mais efetividade, programas desta natureza. Este é, com certeza, um dos maiores frutos que esta instituição pode colher do PEMH.

Outro ponto positivo é que cerca de 80% dos diretores regionais acreditam ter hoje um nível adequado de preparo e autonomia para realizar as ações que envolvem sua responsabilidade no PEMH. Este é outro fruto importante que a CATI pode colher do PEMH, a capacitação de seus EDRs.

Por último, foi constatada a importância da comunicação tanto entre os níveis de ação do PEMH quanto entre as outras Secretarias e esferas de Governo. Foi verificado pela avaliação de meio termo realizada em 2004 que até aquele ano o PEMH era pouco conhecido dentro do próprio governo, o que levava muitas vezes à falta de priorização do PEMH pelo Estado. Isto pode ser constatado pela efetiva disponibilidade orçamentária do PEMH. Em 2000, apenas 6 meses; em 2001, 4 meses; em 2002, 8 meses; em 2003, 9 meses; e em 2004, apenas 6 meses. Com a divulgação efetiva dos resultados e dos objetivos do PEMH, a disponibilidade orçamentária de 2005 foi de 11 meses e, segundo os entrevistados, a tendência é que este seja o cenário para os próximos anos. Outro fruto da comunicação dos resultados entre as diversas esferas do Governo foi a presença mais freqüente do Governador do Estado na divulgação do PEMH perante a comunidade e os meios de comunicação.

8. Considerações finais

O PEMH procura aplicar os conceitos de desenvolvimento sustentável com base em uma ação local que busca desenvolver em seu público beneficiário os conceitos e a aplicação da agricultura sustentável.

Para isso, o Programa visa melhorar a qualidade de vida da população rural do Estado de São Paulo, para que esta permaneça no campo, oferecendo-lhe ferramentas, tecnologias, capacitações, educação ambiental, obras e condições favoráveis que viabilizem o seu crescimento econômico, sua melhoria social, com menor degradação ambiental.

De acordo com o referencial teórico, pode-se classificar o PEMH como um programa complexo, de desenvolvimento internacional (DI), que busca atingir a sustentabilidade total do sistema socioeconômico. O programa defende, sim, o uso de tecnologias que possibilitem o crescimento e o desenvolvimento, mas que minimizem a degradação ambiental, com o objetivo de proteger os processos ecológicos e bioquímicos que são irrecuperáveis.

Analisando o PEMH, constata-se que sua proposta de estrutura de gerenciamento, para este programa, se-

gue certamente as características de gestão de projetos e programas, que prevê a criação do escritório de gerenciamento de projetos. No caso, foi criada a Unidade de Gerenciamento do Programa (UGP). Essa UGP tem sob sua orientação a Gerência Técnica, a Gerência de Planejamento, a Gerência Administrativo-Financeira e a Gerência Regional.

Como colocado na seção 6, porém, essa estrutura não foi totalmente implementada na prática, em especial pela falta de definição de quem responde por cada uma das unidades definidas para cada gerência, ficando algumas unidades sem um responsável direto ou, ainda, uma pessoa respondendo por mais de uma unidade, bem como pelo fato de algumas unidades não terem sido efetivamente criadas até o momento, como é o caso da Unidade de Planejamento Estratégico e da Unidade de Auditoria Interna da Gestão.

A unidade de planejamento estratégico poderia auxiliar no gerenciamento das tomadas de decisão e na visão de futuro das ações que iriam ser tomadas mediante o desenvolvimento, as dificuldades e a integração dos componentes e subcomponentes definidos para o PEMH, assim como a integração de todas as unidades de gerenciamento, tanto central quanto regional.

Como o PEMH é um programa de execução descentralizada e distribuída por todo o Estado de São Paulo, a unidade de auditoria interna da gestão fez falta. Se essa unidade tivesse sido criada desde o início do PEMH, ela poderia ter realizado um acompanhamento e uma monitoração do andamento das ações em todos os EDRs, ou seja, um acompanhamento bem mais próximo e freqüente. É importante trazer à tona que essa unidade precisa ser desenvolvida juntamente com a evolução do programa, pois não é possível criar uma unidade dessa natureza, com efetiva atuação, de uma hora para outra. Todo o aprendizado e as dificuldades que o Programa sofreu deveriam ser sentidas por essa unidade, tornando-a, assim, mais integrada e efetiva perante o PEMH.

O contingenciamento do orçamento na grande maioria dos anos em que o PEMH foi implementado também pode ser considerado um fator negativo para a evolução do Programa. Algumas questões burocráticas e de procedimentos também afetaram negativamente sua evolução, como a centralização até 2004 da contratação de obras de estradas rurais, assim como outras centralizações, gerando uma burocracia significativa.

Em razão dessas dificuldades, pode-se concluir que, mesmo com a intenção de se criar uma estrutura própria e adequada ao PEMH, esta não foi totalmente possível e, então, muitos problemas comuns apontados pelas avaliações realizadas pelo Banco Mundial em outros programas, podem ser confirmados nesse programa, como, por exemplo: a organização não estruturada para o gerencia-

mento de projetos; o contingenciamento orçamentário que gerou uma falta de recursos governamentais; os mecanismos de monitoração, acompanhamento e *feedback* inadequados; o fato de muitos riscos não identificados ou mesmo previstos, não terem sido tratados; burocracia (aprovações, aquisições, liberação de recursos, etc.); e escassez de recursos humanos.

Em contrapartida, de acordo com os dados coletados, houve uma boa percepção dos objetivos do PEMH pela maioria dos envolvidos, assim como, na grande maioria dos casos, houve um alto comprometimento das equipes, dos gerentes e dos interessados.

Referências Bibliográficas

- BARBIERI, J. C. **Desenvolvimento e meio ambiente: as estratégias de mudanças da Agenda 21**. 4^o ed. Petrópolis: Vozes, 2001.
- BEHN, R. D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática. **Revista do Serviço Público**. Ano 49, n. 4, Out-Dez 1998, pp. 5-45. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública.
- BRESSER PEREIRA, L. C. Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto.... **Revista do Serviço Público**. Ano 53, n. 1, Jan-Mar 2002, pp. 5-27. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública.
- CAIDEN, G. E.; CAIDEN, N. J. Enfoques y lineamientos para el seguimiento, la medición y la evaluación del desempeño en programas del sector público. **Revista do Serviço Público**. Ano 52, n. 1, Jan-Mar 2001, pp. 78-102. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública.
- CAMARGO, A. Governança para o século 21. In: TRIGUEIRO, A. (org). **Meio ambiente no século 21**. Rio de Janeiro: Sextante, 2003.
- CAVALCANTI, C. Sustentabilidade da economia: paradigmas alternativos da realização econômica. In: CAVALCANTI, C. (org). **Desenvolvimento e natureza: estudo para uma sociedade sustentável**. 2^a ed. São Paulo: Cortez; Recife, PE: Fundação Joaquim Nabuco. 1998.
- COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de projetos sociais**. Rio de Janeiro: Vozes, 1993.
- COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (CMMAD). **Nosso futuro Comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1991.
- DESENVOLVIMENTO LOCAL INTEGRADO E SUSTENTÁVEL (DELIS). **Oitava rodada de interlocução política do Conselho da Comunidade Solidária**, Brasília, mar. 1998.
- EHLERS, E. **Agricultura sustentável: origens e perspectivas de um novo paradigma**. 2^a ed. Guaíba: Agropecuária, 1999.
- FURTADO, C. **Dialética do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1964.
- _____. **Introdução ao desenvolvimento**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- GALLOPÍN, G. **Sostenibilidad y desarrollo sostenible: un enfoque sistémico**. COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL). Nações Unidas. Santiago de Chile, 2003.
- KOHLER, M. C. M. **Agenda 21 Local: Desafios da sua implementação. Experiências de São Paulo, Rio de Janeiro, Santos e Florianópolis**. 2003. 176 f. Dissertação. (Mestrado em Saúde Ambiental) – Faculdade de Saúde Pública. Universidade de São Paulo (USP). São Paulo, 2003.
- LÖFFLER, E. A gestão da responsabilização nas parcerias. **Revista do Serviço Público**. Ano 51, n. 2, Abr-Jun 2000, pp. 5-34. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública.
- MUNASINGHE, M. The economist's approach to sustainable development. In: SERAGELDIN, I. & STEER, A (ORG.) Making Development Sustainable: from concepts to action. **Environmental sustainable development occasional paper series**, Nº 1. Washington D.C.: The World bank. 1994. p. 13-16.
- NOVAES, W. Agenda 21: um novo modelo de civilização. In: TRIGUEIRO, A. (org). **Meio ambiente no século 21**. Rio de Janeiro: Sextante, 2003.
- OSBORNE, D. **Reinventing your government**. Washington D.C.: Government Executive, 1996
- PFEIFFER, P. **Gerenciamento de projetos de desenvolvimento: conceitos, instrumentos e aplicações**. Rio de Janeiro: BRASPORT, 2005.

- PMI, PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE. **The nature of International Development Projects: definition, what are International Development (ID) Projects?** Project Management Institute Inc., 2003a. Disponível em: <http://www.pmi-idsg.org/>. (acesso em 03/12/2005).
- _____. **The nature of International Development Projects: problems in managing ID Projects.** Project Management Institute Inc., 2003b. Disponível em: <http://www.pmi-idsg.org/>. (acesso em 03/12/2005).
- _____. **A guide to the project management body of knowledge (PMBok).** Third Edition. Project Management Institute Inc., 2004.
- POTTS, D. **Project planning and analysis for development.** London: Rienner, 2002.
- RANGEL, I. **Introdução ao desenvolvimento econômico brasileiro.** 2º ed. Rio de Janeiro: bial, 1990.
- SACHS, I. **Estratégia de transição para o século XXI: Desenvolvimento e Meio Ambiente.** São Paulo: Nobel, 1993.
- _____. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável.** Rio de Janeiro: Garamond, 2002.
- SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Agricultura e Abastecimento – Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI). **Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas – Seção Operativa.** São Paulo, 1997, 191 p.
- SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras; 2000.
- SERAGELDIN, I. Making development sustainable. In: SERAGELDIN, I. & STEER, A (ORG.) Making Development Sustainable: from concepts to action. **Environmental sustainable development occasional paper series,** Nº 1. Washington D.C.: The World bank. 1994. p. 1-6.
- SEROA DA MOTTA, R. **Desafios ambientais da economia brasileira.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 1997
- YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** 2º ed. Bookman: Porto Alegre, 2001.

INNOVATIONS IN IMPLEMENTING THE SÃO PAULO STATE PROGRAM OF MICROCATCHMENTS

Abstract

This paper presents some of the most important innovations linked to the State Program of Microcatchments (State of Sao Paulo) – PEMH. Concepts of sustainable development, public administration and development projects as well as programs are discussed. This conceptual frame was used to study innovations that took place during PEMH implementation. PEMH involves about 1,200 microcatchments and 90,000 rural producers in the State of São Paulo. The main conclusion is that PEMH can be classified as a complex program of international development, that decentralization is a very important factor, as well as the changes in the approach to identify, understand and meet the community's needs. The last important conclusion is related to the importance of promoting an intensive report of program goals and results.

Keywords: *public administration, organizational innovation, sustainable development, development program, microcatchments.*

