





EXPEDIENTE

Pensar Mato Grosso

Coordenadora do projeto:	Aylla Emelly Kipper
Projeto gráfico:	Buenas Artes Estúdio de Design
Revisão:	Daniel Latorraca, Doralice Jacomazi, Marinaldo Luiz Custódio
Fotos:	Arquivo Famato/José Medeiros Imagens
Elaboração do documento:	Fundação Dom Cabral Professor Fabio Cammarota Professor Marçal Chagas Assistente Carlos Barros Assistente Marina Lemos

ENTIDADES PARCEIRAS

Fórum Agro MT

Famato	Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Mato Grosso
Acrimat	Associação dos Criadores de Mato Grosso
Acrismat	Associação dos Criadores de Suínos de Mato Grosso
Ampa	Associação Mato-grossense dos Produtores de Algodão
Aprosmat	Associação dos Produtores de Sementes de Mato Grosso
Aprosoja	Associação dos Produtores de Soja e Milho de Mato Grosso

Todos os direitos preservados.

Julho de 2014

As informações contidas neste documento podem ser utilizadas, reproduzidas ou de alguma forma reveladas desde que citada a fonte.

PREFÁCIO

Prezados,

A participação do agro no desenvolvimento socioeconômico do Brasil e de Mato Grosso aumenta a cada ano.

Mais do que líder na produção de alimentos de forma sustentável, o setor tornou-se uma referência recorrente quando se comenta de um estado que funciona da porteira para dentro ou quando se fala em um grupo organizado em torno de objetivos comuns.

É claro que esta posição de destaque é positiva e nos deixa muito orgulhosos. Mas é importante destacar que ela implica também aumento de nossa responsabilidade em contribuir para a contínua evolução da sociedade.

Imbuídas deste espírito, as entidades do setor – Famato, Acrimat, Acrismat, Aprosmat, Aprosoja, Ampa – se uniram para identificar as principais demandas do agronegócio do Estado.

Conversamos com muitos especialistas e percorremos vários municípios entre os meses de abril e maio deste ano para coletar as opiniões dos produtores rurais. De posse destas informações, convidamos a Fundação Dom Cabral para o desafio de compilar estas demandas e propor, juntamente com técnicos das entidades, alternativas para os gargalos da gestão pública de Mato Grosso.

Ao longo destas páginas, o leitor terá a oportunidade de conhecer um pouco mais sobre a dimensão dos desafios do agronegócio de Mato Grosso. Não fugimos dos temas recorrentes e quase clássicos, relacionados à infraestrutura (logística e energia), questões tributária e fundiária, meio ambiente e defesa agropecuária.

Durante o desenvolvimento da Agenda Positiva Pensar Mato Grosso, verificamos que as causas de boa parte dos problemas que o setor ainda enfrenta, apesar do crescimento da produção agropecuária e destaques nos rankings nacional e internacional, são oriundas do modelo de gestão do governo. Por isso acreditamos que este trabalho servirá como uma bússola, para nortear os passos dos próximos dirigentes e legisladores que, eleitos, ocuparão os principais cargos nas esferas públicas estadual e federal.

Que o Pensar MT seja também uma fonte inspiradora! Esperamos que as lideranças públicas sintam o mesmo e que os produtores rurais tenham sempre em mãos o que precisamos para continuar nosso aprimoramento.

Boa leitura!

Normando Corral

Presidente em exercício do Sistema Famato

APRESENTAÇÃO

O presente documento apresenta os resultados do projeto Pensar Mato Grosso (PMT), que foi realizado pelas principais entidades do setor agropecuário: Famato, Acrimat, Acrismat, Aprosmat, Aprosoja, Ampa.

O PMT tem por objetivo a construção de uma agenda de prioridades para o setor produtivo do agronegócio, a partir da avaliação das dificuldades de produção e do potencial existente no setor para os próximos anos.

Esta iniciativa tomou corpo a partir do levantamento de informações com líderes rurais, especialistas do agronegócio e representantes das entidades que atuam no setor, a fim de propor ações e projetos para os futuros candidatos ao Governo do Estado de Mato Grosso. O PMT se dividiu em quatro etapas principais:¹

- Realização de pesquisa qualitativa com produtores rurais e formadores de opinião a respeito dos desafios e oportunidades do Estado.
- Realização de pesquisa quantitativa com produtores rurais.
- Análise das informações levantadas pelo grupo de trabalho composto por membros das entidades representativas do agronegócio.
- Elaboração de uma agenda positiva, considerando as propostas construídas em conjunto.

A partir do projeto, que mobilizou diversos atores do agronegócio, este documento buscará apresentar uma análise sobre os principais fatores que afetam o desenvolvimento do setor no Estado e, em especial, propor alternativas e ações que poderão pautar as futuras decisões estratégicas do Poder Executivo estadual. Serão apresentados, portanto, um diagnóstico sobre a situação atual do agronegócio em Mato Grosso e as respectivas propostas de desenvolvimento para os temas prioritários: tributário, infraestrutura, meio ambiente, fundiário e defesa agropecuária. Vale destacar que as questões relacionadas à inovação e conhecimento e à segurança no

campo foram analisadas como um tema transversal às referidas dimensões.

O foco deste debate é também analisar o modelo de gestão do Estado, identificando o seu status atual e propondo ações de melhoria. Nesse sentido, o trabalho buscará uma reflexão acerca dos obstáculos referentes à gestão dos órgãos do Poder Executivo, sobretudo naqueles em que há maior impacto sobre a competitividade do agronegócio de Mato Grosso. Assim exposto, pode-se inferir que residem no âmago da gestão estadual tanto as causas quanto as soluções para o agronegócio mato-grossense. Em síntese, os desafios do Estado são proporcionais aos desafios do governo, ainda que algumas das soluções residam em outra esfera federativa.

A fim de cumprir o escopo a que este documento se propõe, ele foi constituído em cinco partes principais. Além desta breve apresentação, a primeira apresenta os principais desafios do agronegócio de Mato Grosso, organizados tematicamente, buscando-se montar um diagnóstico dos principais problemas que afetam o setor. A segunda, também de caráter diagnóstico, analisa os gargalos críticos do modelo de gestão de governo de Mato Grosso. A terceira, de caráter mais propositivo, discorre sobre a estratégia e as alternativas pensadas no PMT para o desenvolvimento do agronegócio no Estado. Por fim, a quarta e última parte apresenta as reflexões finais e as prioridades de ação, indicando os aspectos principais abordados ao longo de todo o documento.

¹A pesquisa qualitativa ocorreu com 32 líderes rurais de médio e grande porte. A quantitativa, por sua vez, foi respondida por 325 agropecuaristas, distribuídos em 12 cidades-polo do Estado, entre os meses de abril e maio de 2014.

SUMÁRIO

1.	OS PRINCIPAIS DESAFIOS DO AGRONEGÓCIO EM MATO GROSSO...	11
1.1.	Desafios relacionados ao Tema Infraestrutura.....	12
1.1.1.	Problemas de Armazenagem.....	13
1.1.2.	Problemas de Escoamento.....	13
1.1.3.	Problemas de Custo de Frete e Custo Operacional.....	14
1.1.4.	Problemas de Matriz de Modais.....	15
1.1.5.	Problemas com a Oferta de Energia.....	16
1.1.6.	Problemas com o Custo de Energia.....	16
1.1.7.	Problemas na Atuação do Governo de Mato Grosso com as Questões Energéticas.....	17
1.2.	Desafios relacionados ao Tema Tributário.....	18
1.2.1.	Problemas com a Carga Tributária.....	18
1.2.2.	Problemas com o Sistema Tributário de Mato Grosso.....	18
1.2.3.	Problemas na Atuação do Governo de Mato Grosso com a Gestão Fiscal e Orçamentária.....	19
1.3.	Desafios relacionados ao Tema Meio Ambiente.....	23
1.3.1.	Problemas de Imagem do Produtor Rural e da Ideologização.....	23
1.3.2.	Problemas com a Legislação Ambiental.....	24
1.3.3.	Problemas na Atuação do Governo de Mato Grosso com as Questões Ambientais.....	25
1.4.	Desafios relacionados ao Tema Fundiário.....	27
1.4.1.	Problemas com a Ideologização.....	27
1.4.2.	Problemas de Controle e de Regularização das Propriedades.....	28
1.4.3.	Problemas na Atuação do Governo de Mato Grosso com as Questões Fundiárias.....	29
1.5.	Desafios relacionados ao Tema Defesa Agropecuária.....	30
1.5.1.	Problemas com o Conceito da Defesa.....	30
1.5.2.	Problemas com a Legislação.....	31
5.3.	Problemas na Atuação do Governo de Mato Grosso na Defesa Agropecuária.....	32
5.4.	Problemas com a Segurança no Campo.....	33
2.	OS PRINCIPAIS DESAFIOS DO MODELO DE GESTÃO DO GOVERNO DE MATO GROSSO PARA O AGRONEGÓCIO.....	35
2.1.	Referencial Metodológico.....	36
2.2.	Metodologia de Trabalho e Primeiros Resultados.....	37

2.3.	Problemas Identificados no Modelo de Gestão do Governo de Mato Grosso.....	39
2.3.1.	Problemas na Formulação da Agenda Estratégica.....	39
2.3.2.	Problemas nas Estruturas Implementadoras.....	40
2.3.3.	Problemas no Monitoramento e Avaliação.....	43
3.	ESTRATÉGIA E ALTERNATIVAS PARA O DESENVOLVIMENTO DO AGRONEGÓCIO DE MATO GROSSO.....	45
3.1.	Estratégia de Desenvolvimento.....	47
3.1.1.	Eixo da Intensificação.....	48
3.1.2.	Eixo da Verticalização.....	50
3.1.3.	Eixo da Diversificação.....	52
3.2.	Bases do Desenvolvimento.....	56
3.2.1.	Alternativas para o Tema Tributário.....	56
3.2.2.	Alternativas para o Tema Infraestrutura.....	57
3.2.3.	Alternativas para o Tema Meio Ambiente e Fundiário.....	63
3.2.4.	Alternativas para o Tema Defesa.....	68
3.2.5.	Alternativas para o Tema Conhecimento e Inovação.....	71
3.3.	Modelo de Gestão do Governo de Mato Grosso.....	73
3.3.1.	Alternativas para Agenda Estratégica de Governo.....	75
3.3.2.	Alinhamento das Estruturas Implementadoras.....	76
3.3.3.	Monitoramento e Avaliação do Desempenho.....	80
4.	REFLEXÕES FINAIS E PRIORIDADES.....	86
	GLOSSÁRIO.....	88
	REFERÊNCIAS.....	95
	LISTA DE ABREVIATURAS.....	96



1

OS PRINCIPAIS DESAFIOS DO AGRONEGÓCIO EM MATO GROSSO

Mato Grosso enfrenta vários problemas que afetam a competitividade do seu agronegócio, que basicamente estabelecem desafios em grandes áreas temáticas: infraestrutura (logística e energia), tributária, meio ambiente, fundiária e defesa agropecuária.

A tratativa de problemas complexos exige um olhar aprofundado e multidisciplinar, capaz de gerar um claro entendimento sobre suas causas e efeitos, de forma a proporcionar subsídios na busca de alternativas de efetiva resolução. Esta seção busca cumprir este papel e traz uma análise tematizada dos problemas que impactam diretamente o agronegócio e, consequentemente, o desenvolvimento do Estado.

De partida, portanto, esta seção traz a visão dos produtores rurais a respeito da criticidade de cada um dos temas. Tal visão está expressa na tabela 1, que traz os resultados da pesquisa quantitativa realizada com os produtores (pesquisa mencionada na apresentação deste documento).

TABELA 1

Resultados consolidados da pesquisa quantitativa com os produtores rurais do Estado de Mato Grosso

TEMAS DE MAIOR IMPACTO E QUE TRAVAM O CRESCIMENTO ATUAL DO AGRONEGÓCIO

Infraestrutura (logística e energia)	75,40%
Tributário	56,60%
Meio Ambiente	52,60%
Fundiário	54,50%
Defesa	18,80%

Fonte: Central CM

Conforme sinalizam os resultados da pesquisa, o tema de maior impacto negativo é o da Infraestrutura, que, pela visão de 75,4% dos entrevistados, traz problemas que travam o crescimento atual. Os temas Tributário e Fundiário surgem na sequência, e 56,6% e 54,5% dos entrevistados, respectivamente, veem problemas oriundos destes temas como sérios entraves ao crescimento do Estado.

Na sequência, cada um dos temas será explorado individualmente, de forma a estruturar, à luz de diversas situações problemáticas, como se configuram os principais desafios do agronegócio do Estado.

1.1. DESAFIOS RELACIONADOS AO TEMA INFRAESTRUTURA

A afirmação de que na infraestrutura se encontram os principais problemas do Estado é consenso entre todos os envolvidos, sejam eles os próprios produtores rurais ou especialistas no tema.

Inúmeros são os desafios que montam a situação da logística em Mato Grosso. Em todas as fases do processo logístico encontram-se problemas e oportunidades de melhorias. Visando orientar o entendimento e proporcionar subsídios à busca de alternativas de resolução, os problemas relacionados à logística foram organizados em quatro subtemas, evidenciados e discutidos na sequência.



1.1.1. PROBLEMAS DE ARMAZENAGEM

A capacidade de armazenagem, embora seja uma questão de natureza federal (com a Conab), traz, de partida, grandes gargalos aos produtores rurais. A falta de estrutura e de planejamento de armazenagem da safra faz com que os meios de transporte (no caso os próprios caminhões) sejam utilizados como armazéns móveis, algo naturalmente muito prejudicial aos produtores e ao processo como um todo.

Conforme cálculos do Imea, a seguir apresentados pela tabela 2, entre 2013 e 2014, o Estado apresenta um déficit de armazenagem de aproximadamente 23 milhões de toneladas, o que revela o baixo investimento em infraestrutura em relação ao potencial produtivo.

TABELA 2

DÉFICIT DE ARMAZENAGEM PRODUÇÃO 2013-2014

Produção Safra 13/14 (milhões/t)	43,9
Capacidade de Armazenagem Necessária (milhões/t)	52,7
Capacidade de Armazenagem Atual (milhões/t)	29,3
Déficit da Capacidade de Armazenagem (milhões/t)	23,4

Fonte: Instituto Mato-Grossense de Economia Agropecuária (Imea)

1.1.2. PROBLEMAS DE ESCOAMENTO

Atualmente, Mato Grosso se encontra entre os principais produtores de grãos do país e enfrenta diversos problemas ligados ao escoamento de seus produtos. O problema do escoamento se configura em um dos principais fatores que afetam a competitividade do Estado e a produtividade. Nessa esteira, um dos gargalos críticos encontra-se no chamado frete de ponta curta (fazenda – armazenagem), isso por conta da péssima situação das estradas vicinais, o que impõe, já nos trechos iniciais, graves problemas logísticos.

Estas condições deficientes de estradas não são exclusividade das estradas vicinais, mas também das estradas pavimentadas de Mato Grosso, que são responsáveis pela ligação com as rodovias federais que cruzam o Estado. Estas rodovias, além de subdimensionadas para o fluxo de transporte de cargas, não dispõem de manutenção e reparação devidas, o que gera um custo maior de frete para o sistema produtivo. Outro grave problema encontra-se no próprio desenho das rotas. A tabela 3 a seguir (Imea, 2012) ilustra o quão irracionais se mostram os caminhos percorridos para o escoamento da exportação de grãos de Mato Grosso.

TABELA 3Rotas de exportação de
Mato Grosso, 2013

ESCOAMENTO DE GRÃOS POR PORTO (PARTICIPAÇÃO %) EM 2013		
Porto	Exportação SOJA	Exportação MILHO
Santos	58%	57%
Manaus	8%	5%
Vitória	7%	12%
Santarém	4%	7%
São Francisco do Sul	4%	8%
Paranaguá	15%	9%
São Luís	3%	1%
Demais portos	1%	1%

Fonte: Imea, Secex – MDIC

A análise da tabela 3 permite observar o sério problema estrutural no desenho das rotas, tendo em vista que a maior parte do escoamento se dá pelo Porto de Santos, cuja localização é muito distante do Estado de Mato Grosso. Outro estudo do Mapa (2013) corrobora este problema. Segundo tal estudo, o escoamento da produção de grãos mato-grossense, pelo modal rodoviário, percorre uma distância média de 2.180 km.

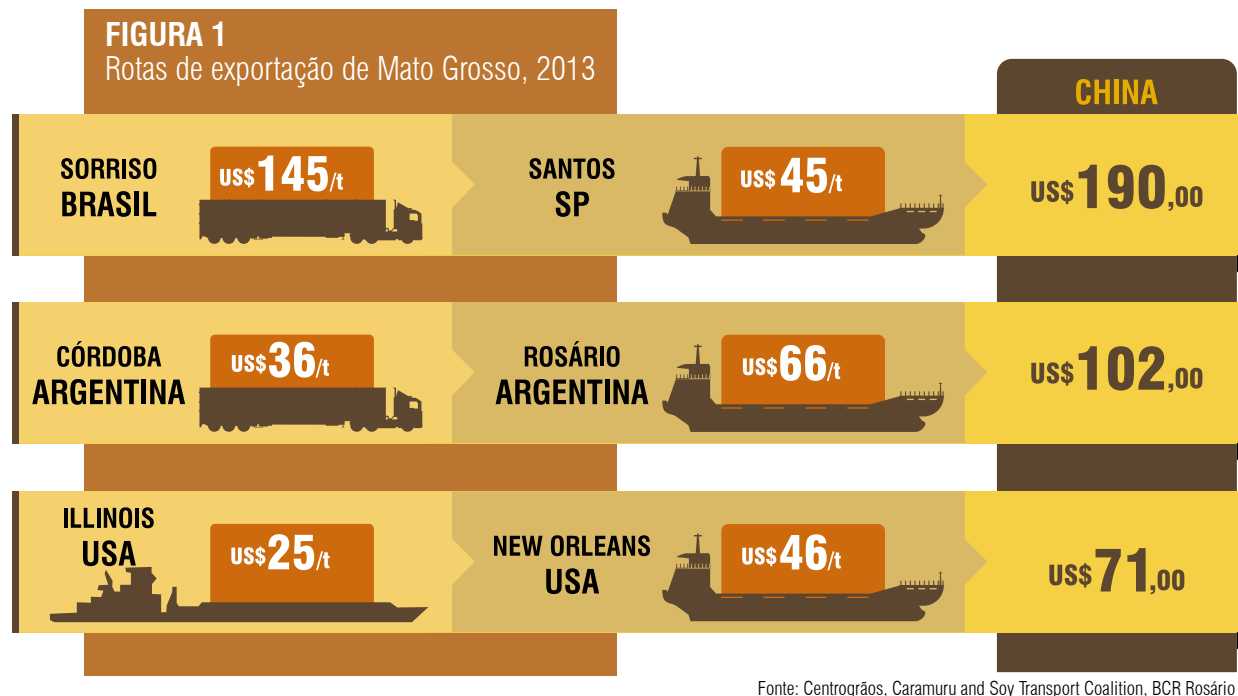
O fato de a maioria do escoamento dos grãos de Mato Grosso se dar pelo Porto de Santos e as longas distâncias percorridas impõem inúmeros problemas logísticos, sobretudo nos custos e no tempo de transporte.

1.1.3. PROBLEMAS DE CUSTO DE FRETE E CUSTO OPERACIONAL

Mato Grosso, conforme demonstram os estudos do Movimento Pró-Logística (MPL), tem os fretes mais caros do mundo, consequência da própria localização geográfica, do desenho das rotas (explorado no item anterior) e da qualidade das estradas. A gravidade deste problema, novamente, deve ser enxergada sob a ótica do produtor rural, que, além dos gargalos estruturais, sofre com a compressão das margens impostas pelos elevados gastos com frete.

Diversas análises comparativas deflagram a baixa competitividade dos custos logísticos de Mato Grosso. Sob a perspectiva lavoura/porto, a previsão é de que o custo do Estado atinja uma média de US\$ 133 em 2014, enquanto o custo aferido nos Estados Unidos da América do Norte está estabilizado em US\$ 23, conforme projeta o MPL.

Enquanto o Estado do Paraná encerrou 2013 com preços de frete próximos a US\$ 40/t, Mato Grosso atingiu valores acima de US\$ 130/t. A figura 1 a seguir permite outra comparação, trazendo os custos médios de frete de Sorriso (MT), de Córdoba (Argentina) e Illinois (EUA) para a China, tornando clara a desvantagem competitiva do Estado, com dois dos seus principais concorrentes internacionais.



Com relação ao custo operacional, que se dá, principalmente, em função da conservação do pavimento das rodovias por onde a produção é escoada, novamente Mato Grosso se mostra fortemente debilitado. Estudo realizado pela Confederação Nacional do Transporte (CNT) em 2012/2013 traz uma visão geral da situação das rodovias nos estados. Para Mato Grosso quase 50% da malha foi considerada em situação ruim ou péssima, o que impõe aos transportadores gastos adicionais com o equipamento de transporte (caminhão), seja em razão do desgaste de peças, seja no desperdício de tempo em estradas cuja velocidade de tráfego é muito baixa.

1.1.4. PROBLEMAS DE MATRIZ DE MODAIS

Como acréscimo à discussão sobre o conjunto de desafios e problemas ligados à logística do agronegócio de Mato Grosso, tem-se a questão da distribuição dos modais utilizados. A tabela 4 a seguir faz uma comparação entre a matriz de modais praticada no Brasil e nos Estados Unidos.

TABELA 4	MATRIZ DE MODAIS	
	Transporte	
Comparativo Brasil – Estados Unidos	Rodoviário	Brasil: 58% Estados Unidos: 5%
	Ferroviário	Brasil: 25% Estados Unidos: 35%
	Hidroviário	Brasil: 13% Estados Unidos: 60%

Fonte: Confederação Nacional da Agricultura (CNA)

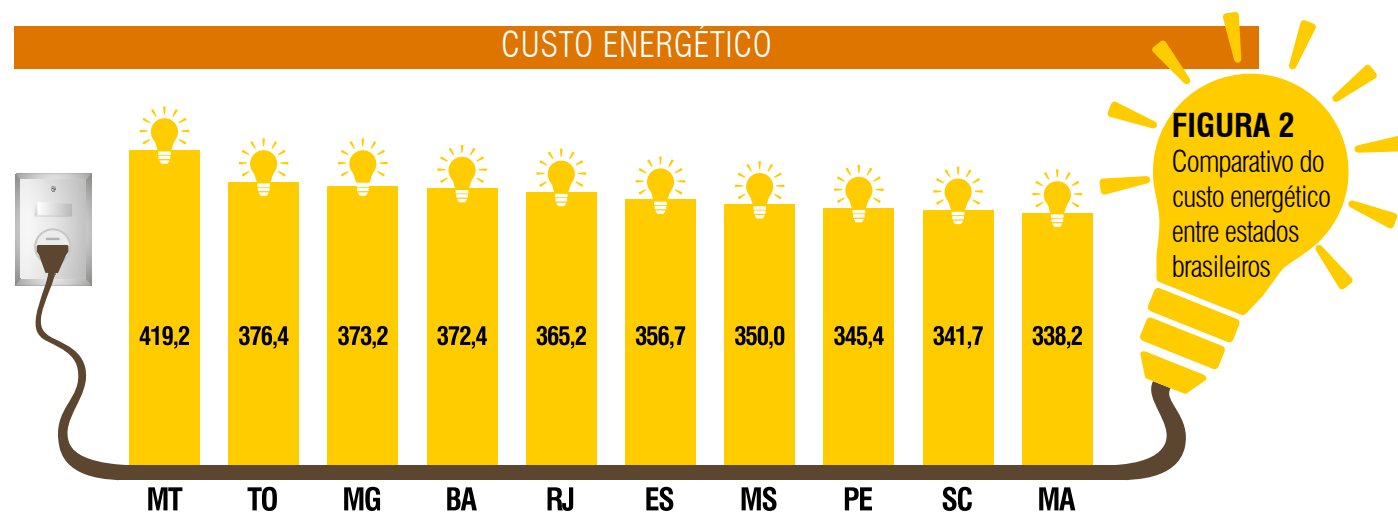
Novamente se observam as desvantagens nacionais e estaduais, levando-se em conta que Mato Grosso segue praticamente a mesma estrutura de matriz de modais brasileira. É claro que o modal rodoviário apresenta diversas desvantagens frente aos demais modais, entre os quais o custo, a capacidade de vazão, o risco e a própria poluição gerada.

1.1.5. PROBLEMAS COM A OFERTA DE ENERGIA

Mato Grosso é um exportador líquido de energia elétrica e se revela com grande potencial de geração hidrelétrica, mas, ainda assim, apresenta gargalos na oferta de eletricidade em pontos importantes do território. Exemplificando, o município de Alto Araguaia, importante protagonista na agricultura do sul mato-grossense, enfrenta sérias dificuldades com a distribuição de energia, contabilizando atualmente cerca de 270 propriedades rurais sem acesso à energia elétrica, conforme levantamentos do Fórum Agro MT.

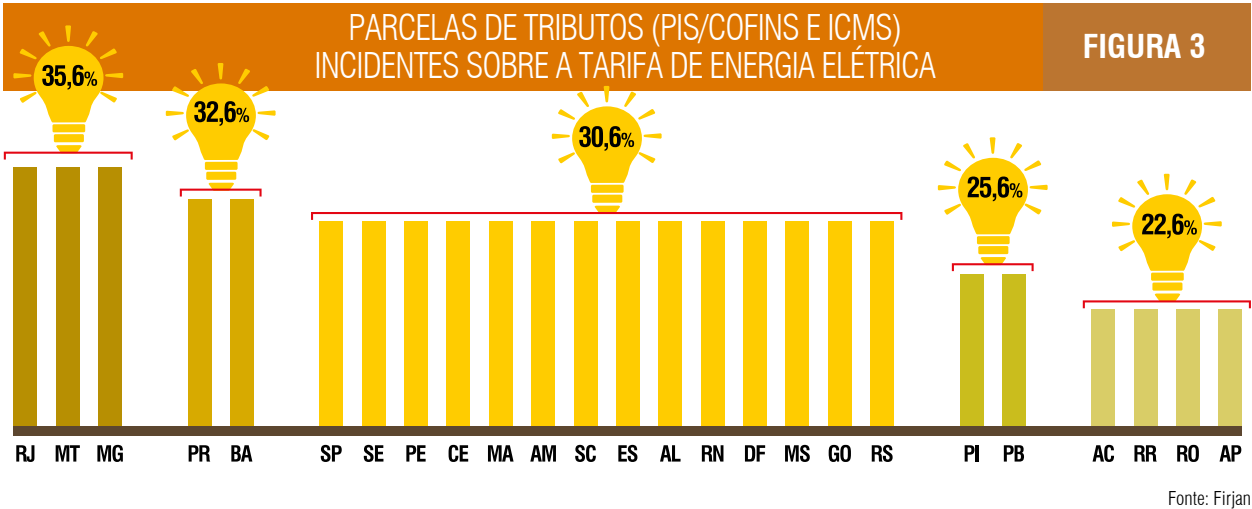
1.1.6. PROBLEMAS COM O CUSTO DE ENERGIA

Outro problema na questão energética está relacionado ao custo de transmissão e distribuição, fato que afeta diretamente a rentabilidade dos produtores. A figura 2 a seguir proporciona uma visão comparativa do custo energético (em R\$/MWh) de Mato Grosso com outros estados brasileiros.



Fonte: Firjan

Os números da figura anterior sinalizam o alto custo de energia em Mato Grosso, situação que, em parte, pode ser explicada pela carga tributária incidida. A figura 3 a seguir ilustra percentualmente as parcelas dos tributos que incidem sobre a tarifa de energia nos estados brasileiros.



Pelo exposto acima, é possível observar que enquanto a média brasileira alcança uma carga tributária de 31,5% sobre o custo de consumo da energia elétrica, a média de Mato Grosso fica em 35,6%, o que lhe confere a segunda posição entre os estados com maior carga tributária sobre a energia.

1.1.7. PROBLEMAS NA ATUAÇÃO DO GOVERNO DE MATO GROSSO COM A QUESTÃO ENERGÉTICA

Além da responsabilidade pelas situações problemáticas da oferta e do custo de energia, Mato Grosso demonstra uma carência estratégica para com esse importante tema. Os programas que compuseram o MT+20 e que dizem respeito às questões energéticas nem mesmo estão refletidos no PPA 2012-2015, sinalizando o desalinhamento dos programas e ações em relação à estratégia energética.

Ainda nesse contexto, o Estado demonstra claras fragilidades na capacidade de gerar e coordenar estratégias alternativas, inovadoras e articuladoras de governança energética. Questões como diversificação da matriz energética, de geração de fontes alternativas e de cogeração, que dependem de um forte envolvimento e de incentivos ao produtor rural, embora, em algumas medidas sejam discutidas, estão ainda em uma situação muito embrionária.

1.2. DESAFIOS RELACIONADOS AO TEMA TRIBUTÁRIO

A questão tributária em Mato Grosso também se reveste de inúmeros desafios, que vão desde a elevada carga tributária – em um complexo sistema de tributação – aos diversos descontentamentos em relação à atuação governamental, sobretudo para com a gestão fiscal.

1.2.1. PROBLEMAS COM A CARGA TRIBUTÁRIA

A elevada carga tributária é uma das reclamações mais recorrentes dos produtores rurais. A tabela 5 a seguir, que tomou como base a legislação estadual que regulamenta o cálculo da incidência do ICMS sobre alguns segmentos, mostra que o Estado de Mato Grosso se posicionou em 2011, na comparação com outros estados, como o maior arrecadador de ICMS.

TABELA 5 Análise da incidência tributária sobre o agronegócio

Legislação	ICMS DEVIDO POR SEGMENTO							Comparação
	Soja	Algodão	Carnes	Milho	Açúcar	Arroz	Total	
MT	258.574	42.028	312.114	132.256	22.012	39.223	806.207	158
PR	256.461	84.057	272.546	132.256	22.012	13.453	780.785	153
MS	206.784	42.028	318.547	132.256	15.689	30.258	745.562	146
GO	216.697	42.028	220.795	79.654	18.662	22.880	600.716	118
BA	258.574	84.057	—	132.256	18.885	15.760	509.532	100

Fonte: Fundação Getúlio Vargaz (FGV)

Como demonstra a tabela, a legislação de Mato Grosso é a que implica maior carga tributária para os principais segmentos do agronegócio. É claro que as informações aqui postadas não exaurem toda a temática e, dada a complexidade inerente à questão tributária, faz-se necessária uma análise mais abrangente da questão. Entretanto, há diversas evidências que permitem inferir que a carga tributária mato-grossense é um dos problemas de maior gravidade para o agronegócio, sobretudo quando se analisa o quanto desta carga se reverte em serviços e na criação de valor público.

1.2.2. PROBLEMAS COM O SISTEMA TRIBUTÁRIO DE MATO GROSSO

Adicionalmente, mas não menos relevante que a elevada carga tributária, há complicações provocadas pelo Sistema Tributário do Estado. É consenso entre os produtores rurais, conforme revela a pesquisa

já citada, que ele é o principal concorrente do produtor, dada a descabida burocracia e a complexidade operacional presentes nos procedimentos tributários.

Observou-se entre os agentes que a legislação cria uma profusão de obrigações acessórias que devem ser cumpridas sob pena de pagamento de multas desproporcionais, além de simples atos como retificações serem cobradas com taxações também desproporcionais.

Tal burocracia e complexidade são evidenciadas pelos excessos praticados nas obrigações acessórias e pelas frequentes mudanças de legislação. Toda essa situação, na percepção dos especialistas tributários ouvidos no Pensar MT, vem fazendo com que cada vez mais empresas migrem suas operações para outros estados, além de afugentar outros potenciais negócios no âmbito do Estado.

1.2.3. PROBLEMAS NA ATUAÇÃO DO GOVERNO DE MATO GROSSO COM A GESTÃO FISCAL E ORÇAMENTÁRIA

Soma-se à elevada carga e à complexidade do sistema de arrecadação a própria condução do Governo de Mato Grosso na Gestão Fiscal do Estado que, pela ótica dos produtores e dos especialistas, vem provocando graves distorções em todos os aspectos que cercam essa questão. De partida, é consenso entre os entrevistados que o governo carece de maior transparência, quer seja na divulgação do uso dos montantes arrecadados, quer seja na evidenciação da real situação fiscal do Estado.

A opacidade e até o desvirtuamento da aplicação do Fundo Estadual de Transporte e Habitação (Fethab) ilustram esta situação problemática. O fundo, que é uma contribuição destinada a financiar o planejamento, a execução, o acompanhamento e avaliação de obras e serviços de transportes e habitação em todo o território mato-grossense, vem sendo gerido com diversas distorções, a começar pelo excesso de modificações na sua base legal.

Desde que foi criado, em 2000, o Fethab, conforme informações da própria Secretaria de Fazenda (Sefaz), já passou por 31 modificações (incluindo duas leis complementares) que, na sua maioria, visavam sanear as dificuldades financeiras do governo. Na prática, o que se evidencia é a utilização do fundo para outros fins, como, por exemplo, o uso destinado à consecução das obras da Copa do Mundo e para o pagamento de servidores públicos, segundo os diversos estudos que tratam do tema. Além disso, recentemente o Governo do Estado editou decreto regulamentando a divisão de recursos do Fethab com os municípios, o que irá pulverizar a utilização desses valores, que hoje já são desvirtuados, contribuindo ainda mais para sua não utilização para os fins a que foram criados.



Em suma, o Fethab, que segundo estimativas deverá arrecadar algo em torno de R\$ 800 milhões em 2014, é alvo constante de reclamações de produtores rurais que dizem “não ver” os investimentos que deveriam estar sendo feitos com os recursos do fundo. O Conselho Diretor do Fundo, que tem como uma de suas missões aumentar sua transparência, se encontra atualmente desativado, conforme foi constatado ao longo do desenvolvimento deste trabalho.

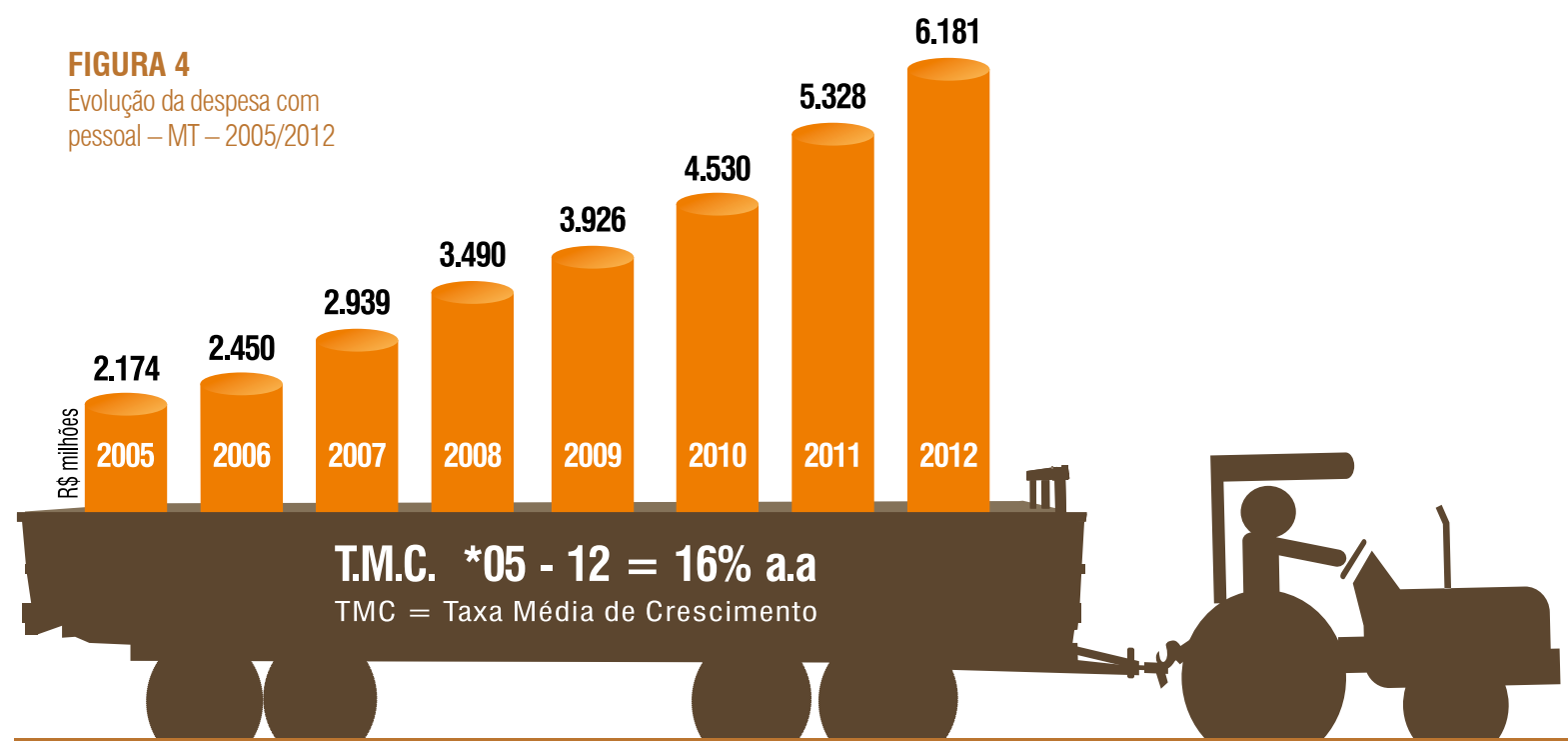
Com relação à real situação fiscal, segundo os especialistas entrevistados nesta investigação, o governo vem se valendo de diversas estratégias contábeis (contabilidade criativa) para compor e amenizar as evidentes dificuldades de saúde fiscal.

Outra natureza de distorção diz respeito à arrecadação propriamente. Nesta temática, um problema que se percebe é a crescente guerra fiscal praticada pelo governo, explicada for-

temente pela carência de um plano eloquente de desenvolvimento e de atratividade, o que provoca iniciativas fragmentadas e incoerentes de desoneração. Segundo o estudo Reprogramação Estratégica do Desenvolvimento do Estado (2012), somente de ICMS, a desoneração em 2011 ficou próxima a R\$ 842 milhões.

Adicionando desafios às questões ligadas à arrecadação, tem-se a forte dependência de alguns poucos setores em que se concentra a geração das receitas fiscais, sendo em 2011 seis setores responsáveis por 68% de toda a arrecadação, conforme demonstra o estudo acima referido. Existem, ainda, as desonerações impostas pela Lei Kandir, que em si não seriam negativas desde que os repasses federais fossem cumpridos. Diversos estudos apontam as perdas sofridas pelos estados e municípios oriundas da Lei Kandir, sobretudo os agroexportadores, como é o caso de Mato Grosso.

Pelo vetor do gasto, há também desafios a enfrentar. Pela análise dos últimos exercícios, torna-se perceptível o quão estrangulado fiscalmente encontra-se Mato Grosso, direcionando, conforme fontes pesquisadas, quase que 60% dos seus gastos em folha de pagamento, descumprindo os preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal. A figura 4 a seguir fornece uma ideia da velocidade como os gastos com pessoal cresceram no Governo de Mato Grosso nos últimos exercícios.



Fonte: RC Consultores

No âmbito da atuação do governo, outro problema refere-se à gestão orçamentária propriamente. Por todas as informações levantadas e, sobretudo, por aquelas que buscam avaliar o grau de execução dos programas estabelecidos no PPA, é possível perceber um baixíssimo grau de execução dos programas, como demonstrou o Relatório da Ação Governamental (RAG-2013), no qual se constatarem diversos programas com grau de execução físico-financeira abaixo de 10% no período analisado. Duas causas fundamentais podem ser utilizadas como forma de explicação: a baixa qualidade do processo de planejamento (materializado nos programas do PPA) e a prática iminente do contingenciamento linear.



1.3. DESAFIOS RELACIONADOS AO TEMA MEIO AMBIENTE

Os problemas relacionados à gestão ambiental, em Mato Grosso, têm dificultado o desenvolvimento do agronegócio. Além de possuir uma larga extensão de áreas preservadas (62% - Imea, 2014), há outras dificuldades que colocam a questão ambiental como uma das mais problemáticas na percepção do produtor rural, conforme evidenciado pelas análises a seguir.

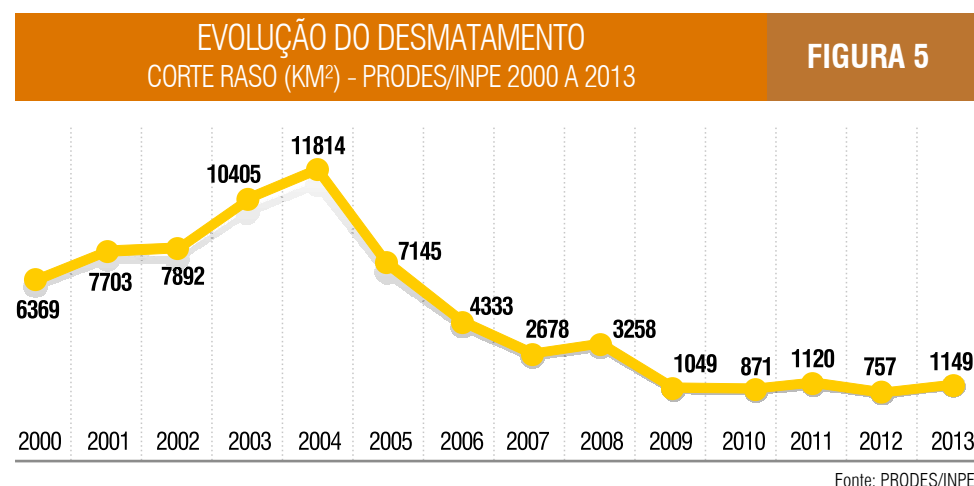


1.3.1. PROBLEMAS DE IMAGEM DO PRODUTOR RURAL E DA IDEOLOGIZAÇÃO

Uma das fontes destas dificuldades refere-se ao alto grau de ideologização e distorção que revestem o tema. Diversos são os movimentos ambientalistas e várias são as distorções que resultam a imagem do produtor rural um tanto quanto negativa, conforme afirma um dos especialistas envolvidos neste projeto:

“Existe uma campanha que vem de longe contra o agronegócio, na verdade não se conhece direito, houve uma popularização de que o agronegócio não tem nenhum interesse em conservação ambiental.”

O produtor rural é visto como um grande devastador, todavia é possível perceber que, cada vez mais, ele vem se tornando um dos atores que mais contribuem para a preservação. A figura 5 a seguir pode servir para esta primeira percepção.



Diversas são as consequências que reverberam desta situação persecutória, sobretudo nas inúmeras complicações operacionais, que vão desde um arcabouço legislativo complexo e confuso até uma atuação “punitiva” e muito burocratizada por parte dos atores governamentais, tudo isso provocando um ambiente de total insegurança jurídica.

1.3.2. PROBLEMAS COM A LEGISLAÇÃO AMBIENTAL

O arcabouço jurídico que regulamenta e fiscaliza a questão ambiental em Mato Grosso está estruturado de uma forma que cria vários gargalos para o agronegócio. Primeiramente, existe um claro sombreamento federativo entre os atores federais e estaduais. Embora haja uma lei federal (Lei Complementar 140/2011) que trata justamente das competências de cada um dos entes, o que acontece atualmente, na prática, é uma sobreposição e até uma duplicação na atuação. Por exemplo, um mesmo produtor rural por vezes sofre fiscalizações sobrepostas pelo órgãos federal e estadual.

Ainda no tema legislação, naquilo que compete ao próprio Estado, a legislação estadual vigente apresenta divergências relevantes frente à legislação federal, situação que traz ao produtor rural uma latente sensação de insegurança jurídica, fato que inibe movimentos de investimento, nas suas mais diversas modalidades (acesso ao crédito, expansão rural, aquisição de equipamento etc.).

Por fim, dentro deste tema, há que se pontuar os enormes custos praticados no Licenciamento Ambiental do Estado de Mato Grosso. A tabela 6 a seguir apresenta uma comparação entre os custos de licenciamento de alguns dos estados brasileiros.

TABELA 6 Comparativo dos custos de licenciamento

Estado	ATIVIDADES		
	Custo Licenciamento Avicultura (R\$)	Custo Licenciamento Suinocultura (R\$)	Custo Licenciamento Bovinos (R\$)
GO	3.504,00	3.076,00	123.655,60
MS	232,72	14.428,00	7.704,94
MT	10.154,06	75.952,39	155.154,08
PR	1.405,69	5.363,28	8.032,64
SC	315,00	1.593,75	2.887,50

Fonte: Famato

Os valores postados na tabela anterior são eloquentes ao sinalizar a disparidade entre os custos praticados em Mato Grosso e os demais estados de comparação, fato que, naturalmente, funciona como um desestímulo à legalização e à atratividade do Estado. Tudo isso demonstrando a desproporcionalidade dos valores praticados, o que é um contrassenso num Estado eminentemente agrícola, punindo aquele que gera riquezas e desenvolvimento.

1.3.3. PROBLEMAS NA ATUAÇÃO DO GOVERNO DE MATO GROSSO COM AS QUESTÕES AMBIENTAIS

O Governo de Mato Grosso, nesse contexto, assume um papel duplo. Um primeiro papel concerne à “imagem negativa” do produtor rural. Na opinião dos entrevistados, espera-se uma atuação menos passiva do poder público. Significa que o produtor espera que o Governo do Estado colabore na desmistificação sobre a culpabilidade do agronegócio na degradação ambiental. Trata-se da construção de uma contratese capaz de comunicar claramente quais são as contribuições do agronegócio para o desenvolvimento nacional e quais são os principais focos de degradação ambiental. O segundo papel tem a ver com o arcabouço normativo ambiental, que tem como origem o próprio órgão responsável estadual (Sema), já que ali se originam as principais decisões legais e normativas no âmbito do Estado. No que concerne aos sombreamentos federativos, novamente espera-se uma postura mais firme, de forma a contribuir para a delimitação das competências dos atores, em linha com a LC 140/2011, o que certamente proporcionaria maior segurança ao produtor rural.

Contudo, Mato Grosso demonstra importantes problemas na sua atuação, a começar por uma cultura punitiva e arrecadatória, algo recorrentemente manifestado pelos produtores rurais. Somam-se a isso as próprias questões que denotam posturas ímprobas, o que, muitas vezes, acaba por emperrar as licenças ambientais intencionalmente, conforme afirmam alguns atores ouvidos no Pensar MT.

Essa atuação também é marcada por sérios problemas operacionais e de gestão, acarretando níveis de serviços muito abaixo do satisfatório. Na prática, o próprio Estado parece não dar conta de cumprir as normas e licenciamentos que ele mesmo impõe. Ainda que o produtor cumpra todas as exigências, o governo não consegue agilizar os procedimentos para dar consequência aos processos. Inúmeras são as reclamações, por parte dos produtores, quanto à atuação da Sema, ficando clara esta deficiência na aplicabilidade do programa Sicar, obrigatório para o produtor desde maio de 2014, mas que até a conclusão deste documento não estava disponível para uso, reforçando a insegurança jurídica e o não cumprimento de prazos.





1.4. DESAFIOS RELACIONADOS AO TEMA FUNDIÁRIO

De forma similar à questão ambiental, os problemas que afetam o tema fundiário também encontram origem nas questões ideológicas e operacionais/burocráticas. Segundo os entrevistados, a própria atuação do Governo de Mato Grosso deveria sinalizar uma maior parceria e prestação de serviços para com o produtor rural. Os dados coletados nas entrevistas evidenciam que, por conta dessas situações problemáticas, o clima de insegurança jurídica para os produtores é constante.

1.4.1. PROBLEMAS COM A IDEOLOGIZAÇÃO

O quadro atual mostra um desequilíbrio entre diversas forças. De acordo com os dados coletados pelo Pensar MT, há um forte grupo (governamental e privado) que estabelece beligerância para com o agronegócio. Em contrapartida, o produtor rural encontra-se sem um apoio institucionalizado por parte do governo estadual para estabelecer equilíbrio e arbitragem. Neste embate de forças, o maior prejudicado tem sido o produtor rural que, sem força política, acaba tendo graves problemas com a regularização de sua propriedade.

TABELA 7Crescimento das
demarcações no Brasil

Ano	Área (milhões de ha)	% aumento
1988	16	
1992	21	29,7% (em 4 anos)
2001	59	272,3% (em 13 anos)
2006	81	410,5% (em 18 anos)
2011	94	489,6% (em 23 anos)
2013	110	588,5% (em 23 anos)
Pretensão Funai/ONGs	200	1.250%

Fonte: Instituto Pensar Agro (IPA)

Considerando que atualmente a população indígena brasileira é de 900 mil habitantes (IBGE) e levando em conta os números da tabela acima, é possível inferir algum tipo de distorção no processo. Especificamente em Mato Grosso, conforme informaram os especialistas ouvidos, estão em andamento estudos da Funai visando demarcar cerca de 3,8 milhões de hectares adicionais. Embora a Constituição Federal reconheça os direitos dos índios sobre as terras que tradicionalmente ocupam, o que tem ocorrido em Mato Grosso são repentinas expropriações e, neste contexto, torna-se nítida a grande apreensão dos produtores rurais. A apreensão é relacionada à percepção das partes interessadas de que a demarcação das terras indígenas tende a ser um processo arbitrário. Isso porque concentra o poder de decisão no órgão de assistência ao índio (Funai) e os demais entes públicos estaduais não participam do processo. A inclusão de representantes estaduais nos debates sobre as demarcações poderia equilibrar as forças e apoiar o produtor rural.

Esta estrutura fragmentada e com baixa capacidade de coordenação, conforme os entrevistados, provoca diversos efeitos prejudiciais, tais como: demarcações fundamentadas em estudos antropológicos superficiais e sem a necessária isenção; redução do direito ao contraditório e à ampla defesa. Além disso, é dado aos proprietários o prazo de apenas 90 dias de resposta ao processo, enquanto as ONGs e a própria Funai têm à disposição vários anos para pesquisa, levantamentos e coleta de dados, desequilibrando as condições de argumentação entre as partes.

1.4.2. PROBLEMAS DE CONTROLE E DE REGULARIZAÇÃO DAS PROPRIEDADES

Adicionalmente à situação de vulnerabilidade anteriormente descrita, os problemas se agravam pelos descontroles operacionais, no que tange à gestão das propriedades rurais em Mato Grosso. A organização da situação fundiária dos espaços rurais, por si, mostra-se insuficiente, já que a propriedade se baliza basicamente pelo registro nos cartórios, geran-



do a prática de emissão de título sobre título, trazendo, a *posteriori*, sérias dificuldades na identificação das áreas.

No Governo de Mato Grosso a gestão fundiária é realizada pelo Instituto de Terras do Estado de Mato Grosso (Intermat), que, conforme análise diagnóstica, apresenta graves problemas estruturais e de engenharia da base cadastral, carecendo de uma melhor comunicação com os cartórios e de uma sincronização das suas bases cartográficas com os outros órgãos estaduais e federais do setor.

1.4.3. PROBLEMAS NA ATUAÇÃO DO GOVERNO DE MATO GROSSO COM AS QUESTÕES FUNDIÁRIAS

A percepção dos produtores rurais revela desalento quanto à gestão do tema, entendendo eles que o Estado apresenta uma participação insuficiente, quiçá ausente, sobretudo diante das questões ideológicas, restando espaço para o oportunismo. O produtor se ressentido de uma efetiva contribuição do Estado nos certames jurídicos e nos processos desapropriatórios. Combinam-se a isso as grandes ineficiências e descontroles operacionais da máquina pública. A partir dessas macropercepções, infere-se que o Estado deve investir no apoio, articulação e arbitragem das questões fundiárias.



1.5. DESAFIOS RELACIONADOS AO TEMA DEFESA AGROPECUÁRIA

A defesa agropecuária afeta diretamente a competitividade do produtor rural, uma vez que a sanidade animal e vegetal é condição crítica para o mercado nacional e, sobretudo, para o internacional. Embora as definições de maior impacto tenham seu epicentro em âmbito federal, em Mato Grosso, a forma com que o tema está sendo conduzido vem potencializando os riscos da perda da produção. Os desafios iniciam-se no próprio conceito da defesa, passam pela questão legal e, novamente, se encerram na atuação do governo.

1.5.1. PROBLEMAS COM O CONCEITO DA DEFESA

Na percepção dos especialistas, o trabalho da defesa muitas vezes é encarado como uma tarefa de polícia sanitária, sendo vista não como um instrumento da garantia da qualidade do produto, mas, sim, como um trabalho punitivo, que não agrega valor à competitividade e à lucratividade do produtor rural. Esta distorção, consequência de um processo educativo inócuo e distanciado, provoca resistência por parte do produtor que, naturalmente, toma uma posição não colaborativa com a questão, fato que potencializa ainda mais os riscos, tendo em vista que ele é o ator mais relevante neste processo.



1.5.2. PROBLEMAS COM A LEGISLAÇÃO

Um dos pilares de um serviço de defesa agropecuária é o respaldo legal. Seja no controle, combate e erradicação de doenças, qualquer ação sanitária e fitossanitária não tem validade sem o respaldo legal. Nesse sentido, a competitividade das exportações brasileiras depende de uma legislação adequada, já que os mercados internacionais penalizam aqueles países cujo arcabouço se mostre desalinhado às normas internacionais.

A Constituição Federal determina que compete à União estabelecer as normas gerais e aos Estados e Municípios uma competência suplementar, desde que atenda aos interesses locais e que normatizações sejam mais restritivas. Nasce aí um dos problemas de natureza legal que afeta à defesa: tais prerrogativas acabam por provocar um desalinhamento geral no sistema administrativo, tendo os diferentes entes federativos distintos níveis de restrição. Adicionalmente, tem-se uma legislação extremamente antiga, cujos mecanismos de operacionalização se mostram desatualizados e enxertados de instruções normativas (atualmente há mais de 5.000 instruções normativas vigentes).

Nesse contexto, inúmeras, complexas, dispersas e conflitantes legislações geram sobreamentos e lacunas, algo que por si só impacta a efetividade da defesa, cria diversos transtornos operacionais ao produtor

rural e contribui para a percepção negativa frente ao tema. Todos estes problemas fazem com que a defesa deixe de ser percebida como estratégica e passe a ser vista como mais um peso burocrático.

1.5.3. PROBLEMAS NA ATUAÇÃO DO GOVERNO DE MATO GROSSO NA DEFESA AGROPECUÁRIA

Assim como a questão legal, a gestão e a operação da sanidade animal e vegetal são conduzidas, numa boa parte, em âmbito federal. As discussões mais estratégicas, como, por exemplo, os acordos internacionais ou a construção de laboratórios, ocorrem nas instâncias federais. Não obstante, o Governo do Estado tem um papel fundamental na governança do tema e, neste aspecto, diversos são os seus desafios.

O problema se origina no próprio órgão responsável pela defesa, o Instituto de Defesa Agropecuária do Estado de Mato Grosso (Indea), que atualmente carece de centralidade estratégica, de estrutura física, humana e orçamentária. É possível inferir a falta de centralidade e de relevância estratégica a partir das frequentes trocas de comando. A Secretaria de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar (Sedraf), secretaria à qual o Indea está autarquicamente vinculado, no período de 2010 a 2014, sofreu a mudança de cinco secretários. O Indea, por sua vez, no mesmo período, trocou quatro vezes de presidente, causando frequentes rupturas e discontinuidades organizacionais.

Os problemas ligados às estruturas físicas, humanas e orçamentárias, visivelmente decorrentes da irrelevância estratégica do



tema, inviabilizam, na prática, as ações de Defesa do Estado de Mato Grosso e impactam direta e operacionalmente o produtor rural. São recorrentes os depoimentos a respeito do sucateamento do Indea, das dificuldades com os serviços e com o despreparo dos agentes governamentais. Atualmente o Indea está estruturado em unidades regionais, lotadas em 12 municípios e operacionalizadas em escritórios totalmente desprovidos de capacidade para executar as ações e os serviços de defesa.



1.5.4. PROBLEMAS COM A SEGURANÇA NO CAMPO

Soma-se aos problemas até então mencionados a questão da segurança no campo. Diversos foram os depoimentos e as constatações dos produtores rurais frente aos problemas relacionados à segurança patrimonial, pessoal e ao transporte de cargas. Eventos como emboscadas, assaltos armados, raptos, tráfico de drogas, homicídios e invasões, se mostram cada vez mais frequentes.

Não há dúvida que problemas dessa natureza, além de gerarem prejuízos financeiros, contribuem decisivamente para aumentar ainda mais

a insegurança do produtor rural e, consequentemente, diminuir a competitividade do Estado. Dessa forma, faz-se necessário, por parte do Governo, aumentar os investimentos em efetivo, em postos policiais e em estratégias específicas que tratem da segurança no campo.

Ao contrário dos demais temas, este trabalho faz menção apenas aos graves problemas enfrentados, sem oferecer uma reflexão mais aprofundada acerca de possíveis proposições, já que o assunto não se esgota no agronegócio e deve ser analisado pela perspectiva mais ampliada de Estado.



2

OS PRINCIPAIS DESAFIOS DO MODELO DE GESTÃO DO GOVERNO DE MATO GROSSO PARA O AGRONEGÓCIO

Tal como foram apresentados os principais gargalos da estrutura-base para o desenvolvimento do agronegócio, envolvendo os temas de infraestrutura, meio ambiente, defesa agropecuária etc., serão apresentados também alguns dos principais obstáculos da gestão do Estado de Mato Grosso, com enfoque especial naqueles órgãos governamentais que mais impactam o agronegócio estadual.

Antes de avançar na análise dos principais desafios do modelo de gestão do Governo de Mato Grosso, as duas próximas seções trazem uma breve explanação acerca das bases conceituais e metodológicas que serviram de referência para a realização deste diagnóstico.

2.1. REFERENCIAL METODOLÓGICO

As análises aqui realizadas adotaram como base os princípios da Gestão Matricial para Resultados (GMR), através dos quais se buscou depreender quais são as práticas de gestão e de que forma estão estruturados os órgãos do Governo de Mato Grosso.

Assim como preconiza a GMR, as melhores práticas percebidas nos estados mais inovadores apresentam algumas características similares, em que se tem, minimamente: i) uma agenda de governo (ou estratégia) bem definida; ii) mecanismos que assegurem o alinhamento das estruturas de governo (principais executoras do plano) à estratégia; e iii) uma sistemática de monitoramento e avaliação dos esforços realizados e resultados alcançados, conforme ilustrado na figura 6.

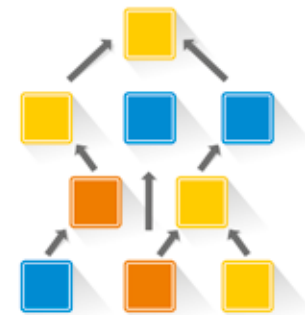
FIGURA 6

GESTÃO MATRICIAL PARA RESULTADOS

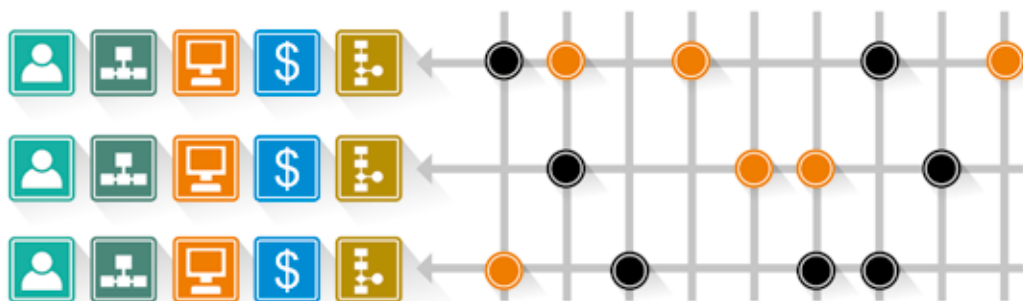
MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO



AGENDA ESTRATÉGICA



ALINHAMENTO DAS ESTRUTURAS IMPLEMENTADORAS

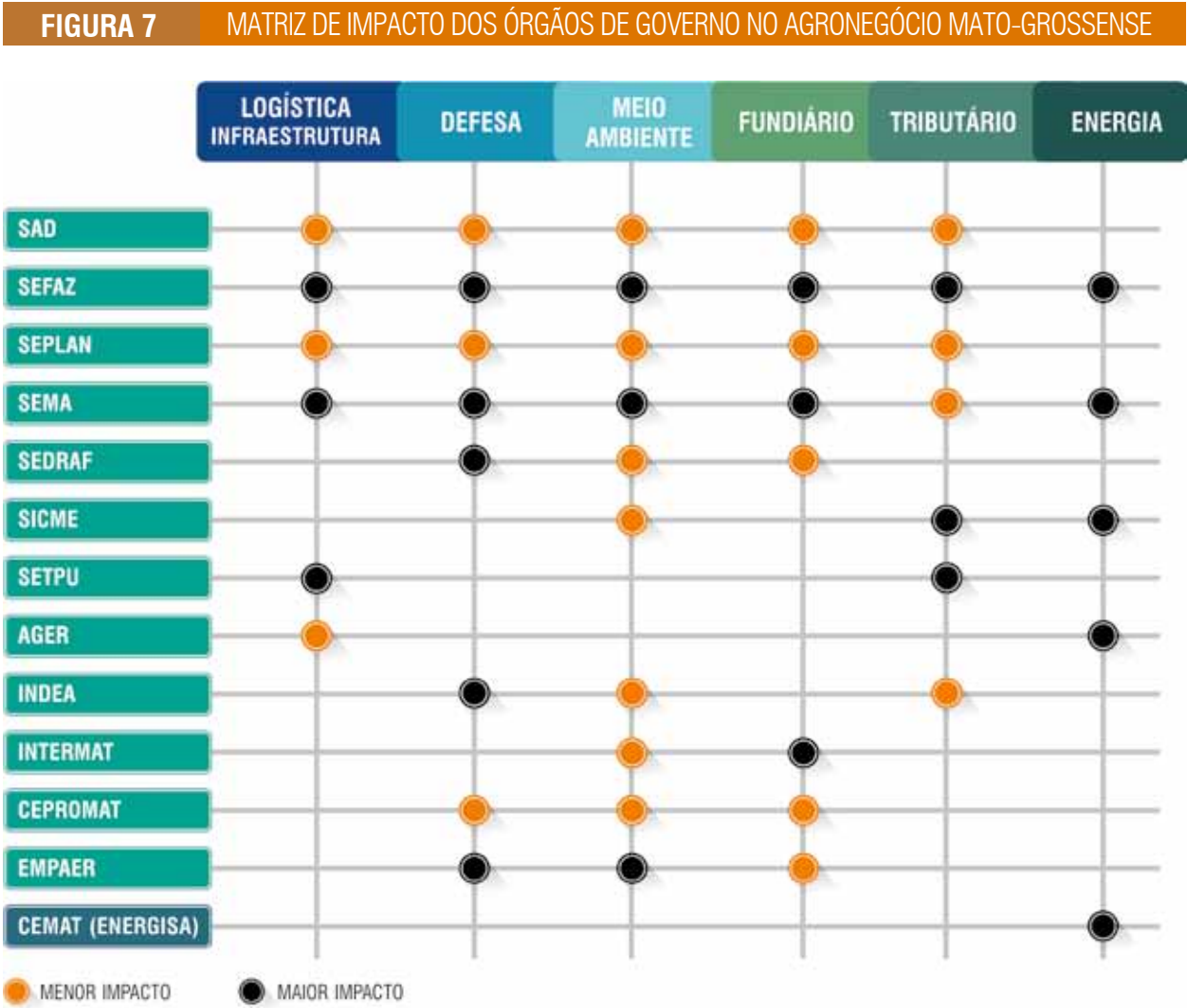


Fonte: Um guia de Governança para Resultados na Administração Pública (MARTINS & MARINI, 2010)

Os três blocos indicam as dimensões que devem ser atendidas numa modelagem de Gestão para Resultados. O primeiro refere-se à construção e explicitação de uma agenda estratégica (definição de prioridades); o segundo, ao alinhamento da estrutura que irá implementar a estratégia com os propósitos do governo (mobilização interna e externa); e o terceiro, à definição de uma sistemática de monitoramento e avaliação dos esforços e resultados (acompanhamento contínuo dos projetos, iniciativas, ações e seus resultados na realidade econômico-social do Estado).

2.2. METODOLOGIA DE TRABALHO E PRIMEIROS RESULTADOS

Na construção do Pensar MT, olhando para essas três dimensões de análise, o primeiro esforço empreendido possibilitou identificar alguns gargalos das estruturas de governo, em especial, dos órgãos que mais atravancam o desenvolvimento do agronegócio. Conforme ilustrado na figura 7 a seguir, as temáticas do agronegócio perpassam, em maior ou menor extensão, 12 órgãos do Governo de Mato Grosso.



A matriz foi construída e analisada profundamente pelos envolvidos no projeto e este exercício permitiu levantar alguns pontos estruturais que atualmente mais contribuem negativamente para a gestão do Estado de Mato Grosso, a saber:

- Atualmente, a Secretaria de Fazenda (Sefaz) e a Secretaria de Meio Ambiente (Sema) são as estruturas que mais têm influência nos temas que afetam o agronegócio, conforme ilustram os nós apontados na matriz anteriormente referida.
- A Secretaria de Planejamento (Seplan) e a Secretaria de Administração (SAD), embora se relacionem com praticamente quase todos os temas, têm atuado de forma coadjuvante (os nós grafados em aparência laranja demonstram o baixo impacto destes órgãos).

Considerando que atualmente as duas primeiras secretarias (Sefaz e Sema) têm, notadamente, cunho arrecadatário, pode-se inferir que o Estado emprega mais peso nas questões que dizem respeito à arrecadação e está enfraquecido nas funções de planejamento e gestão, que são executadas pelas duas últimas secretarias (Seplan e SAD).

Estruturalmente analisando a dinâmica de funcionamento do governo, outros pontos devem ser considerados como problemáticos: um deles refere-se à estrutura fragmentária com que convivem as questões ligadas ao agronegócio. O produtor rural, para alcançar os serviços do governo faz interfaces com diversos órgãos, fato que prejudica sua eficiência produtiva. Outro ponto tem a ver com o claro enfraquecimento institucional dos órgãos finalísticos do governo e, nesse sentido, é possível diagnosticar que órgãos como Sedraf, Indea, Intermat, Setpu, Sicme, embora devam deter relevância estratégica, atuam de forma coadjuvante na formulação das políticas públicas.

Tendo entendido as relações entre órgãos governamentais e os temas do agronegócio, uma segunda atividade buscou avaliar qual o grau de prontidão desses órgãos, levando em consideração nove “elementos de gestão”, a partir dos seguintes critérios:²

- Estratégia: avalia o processo de gestão estratégica, que vai desde a formulação até a implementação, comunicação e ferramentas de monitoramento dos indicadores de sua execução.
- Modelo organizacional: identifica os critérios de departamentalização e divisão do trabalho adotados, as informalidades existentes e sua adequação em relação à estratégia e aos processos da organização.

²Adaptado de Martins e Marini (2010), capítulo 6: Alinhando estruturas implementadoras e pactuando resultados.

- Processos e serviços: mapeia os principais macroprocessos, seus fornecedores e beneficiários, e avalia se o produto gerado atende aos requisitos de seus usuários em qualidade e eficiência.
- Recursos humanos: consolida o quadro de pessoal inclusive servidores efetivos e sem vínculo, consultores, terceirizados e técnicos especializados (CTU), analisando a distribuição por área e perfil.
- Sistemas informacionais: levanta todos os sistemas utilizados, sua função, se atendem às necessidades de seus usuários, a qualidade e confiabilidade das informações fornecidas.
- Infraestrutura: identifica as condições de trabalho das unidades dos órgãos (recursos materiais).
- Recursos financeiros: compara o orçamento disponível com o necessário para a realização das ações propostas e a capacidade de execução físico-financeira da área.
- Articulação: analisa a capacidade de articulação do governo entre suas unidades e externamente (atores e parceiros estratégicos e sociedade civil).
- Legislação: verifica a pertinência e consistências das diretrizes legais que orientam os trabalhos desenvolvidos nos órgãos.

2.3. PROBLEMAS IDENTIFICADOS NO MODELO DE GESTÃO DO GOVERNO DE MATO GROSSO

Os resultados das análises realizadas com a totalidade de entrevistados e o grupo de trabalho apresentam diversos obstáculos que impedem o governo de atender ao agronegócio mato-grossense. Os principais deles serão apresentados a seguir.

2.3.1. PROBLEMAS NA FORMULAÇÃO DA AGENDA ESTRATÉGICA

Uma boa agenda de governo deve buscar ser legítima (alcançar a satisfação das expectativas das partes interessadas), coerente (seus elementos programáticos – objetivos, programas e projetos – devem convergir entre si e com os resultados das políticas públicas em geral), e ter um foco claro, selecionando um conjunto minimamente relevante e significativo. Com base nesses fundamentos, foram analisadas práticas que atualmente formam os processos de formulação estratégica do Governo de Mato Grosso, quando foi possível constatar diversas deficiências.

A estratégia do Governo de Mato Grosso carece de legitimidade, afirmação que se ratifica pelo não reconhecimento e valorização dos instrumentos legais de planejamento (PPA e outros), por parte dos interessados. Carece, em especial, de foco e prioridade, ofuscando o que é essencial para o Estado e seus cidadãos mediante necessidades que emergem a todo instante, sem prévia análise de sua coerência ou relevância.

As estruturas de governo, especialmente aquelas que atendem ao agronegócio, não têm um norte ao qual se alinhar, o que provoca, no âmbito do governo, a geração de iniciativas fragmentárias e descoordenadas. Em síntese, é possível afirmar que as estruturas de governo se ressentem de uma estratégia definida, o que leva a um excesso de mudanças de foco e prioridades, algo que também se corrobora nos frequentes contingenciamentos orçamentários.

2.3.2. PROBLEMAS NAS ESTRUTURAS IMPLEMENTADORAS

A análise das estruturas implementadoras visa proporcionar um diagnóstico acerca das principais deficiências dos órgãos governamentais que mais atendem ao agronegócio. Normalmente foi possível observar diversos pontos que apontam para uma fragilidade generalizada nos elementos de gestão, sobretudo em três deles: estratégia; recursos financeiros e articulação; elementos com graves problemas na maioria dos órgãos.

Os elementos de gestão – processos e serviços de trabalho, recursos humanos e infraestrutura – também se destacam com fragilidades frequentes na maior parte dos órgãos. Além disso, é válido destacar que três secretarias críticas para o desenvolvimento do agronegócio mostram-se com diversos gargalos – Setpu, Sema, Sedraf.

A seguir estão apresentadas as análises de cada um dos elementos de gestão, que foram diagnosticados à luz da atuação dos órgãos que integram as estruturas do governo:

*Problemas dos órgãos no elemento de gestão: **Estratégia***

Na dimensão Estratégia foram assinaladas como principais dificuldades a falta de definição das prioridades de governo; a falta de legitimidade das ações e políticas públicas; a falta de monitoramento das ações de governo e da avaliação do alcance de seus resultados (dos impactos causados).

Também foi enfatizada como grande obstáculo à boa gestão a falta de responsabilização e prestação de contas no Governo de Mato Grosso e o enfraquecimento dos órgãos de controle.

Órgãos de maior criticidade: Seplan, Sefaz, Ager, Setpu, Sicme, Sema, Sedraf, Intermat, Empaer.

*Problemas dos órgãos no elemento de gestão: **Modelo Organizacional***

Na dimensão Modelo Organizacional foram assinaladas como principais dificuldades a sobreposição de funções e a excessiva centralização decisória nos órgãos que cumprem funções fiscalizatórias. Em especial, para a Sema, foi apontado seu sobreposição com os órgãos: Ibama, Consema, e os limites pouco claros entre as legislações federal, estadual e municipal que regem o tema.

Órgãos de maior criticidade: Setpu, Sema, Sedraf, Intermat.

*Problemas dos órgãos no elemento de gestão: **Processos e Serviços***

Na dimensão Processos e Serviços foram assinaladas como principais dificuldades a falta de padronização dos processos de trabalho, que geram retrabalho e incorreção nos serviços prestados; a falta de eficiência e eficácia na entrega dos produtos e serviços (tempo excessivo e qualidade abaixo do necessário); e, ainda, a falta de otimização dos processos de trabalho. Também foi apontado como obstáculo à boa gestão o alto custo dos serviços prestados, em especial da Sema e Sefaz.

Órgãos de maior criticidade: Ager, Setpu, Sicme, Sema, Sedraf, Intermat.

*Problemas dos órgãos no elemento de gestão: **Recursos Humanos***

Na dimensão Recursos Humanos, embora para alguns órgãos tenha sido apontada a falta de mão de obra, as principais dificuldades assinaladas foram: falta de definição das competências das funções; falta de qualificação dos servidores; e, ainda, necessidade de se realizar um estudo de dimensionamento das equipes.

Órgãos de maior criticidade: Ager, Setpu, Sema, Sedraf, Intermat, Empaer.

*Problemas dos órgãos no elemento de gestão: **Sistemas Informacionais***

Na dimensão dos Sistemas Informacionais foram assinaladas como principais dificuldades: a falta de comunicação (integração) entre os sistemas estaduais (e, entre, em alguns casos, os sistemas estaduais e federais); e a falta de um sistema adequado para gestão de projetos (monitoramento das obras).

Também se constatou que os sistemas são subutilizados, prevalecendo o uso de papel às ferramentas de informação, o que pode ser, possivelmente, decorrente da falta de qualificação dos servidores para operar os sistemas.

Órgãos de maior criticidade: Setpu, Sema, Intermat.

*Problemas dos órgãos no elemento de gestão: **Recursos Financeiros***

Na dimensão dos Recursos Financeiros foram assinaladas como principais dificuldades: o constante contingenciamento linear das ações de governo e a inadequação do orçamento em alguns órgãos. Além disso, apontou-se a necessidade de se realizar na próxima gestão uma reorganização orçamentária do Estado.

Órgãos de maior criticidade: Seplan, Ager, Setpu, Sicme, Sema, Sedraf, Indea, Empaer.

*Problemas dos órgãos no elemento de gestão: **Infraestrutura***

Na dimensão Infraestrutura foram assinaladas como principais dificuldades: a falta de estrutura adequada para o desenvolvimento das atividades (materiais em geral: veículos para apoio, diárias, passagens, verificação *in loco*); a ausência de condições básicas para atendimento ao cidadão e desenvolvimento dos serviços; e a localização inadequada (prédio antigo, espaço dividido com outras quatro secretarias), além de muitas vezes os órgãos estarem distantes do produtor rural.

Órgãos de maior criticidade: Ager, Setpu, Sedraf, Indea, Intermat, Empaer.

*Problemas dos órgãos no elemento de gestão: **Articulação***

Na dimensão Articulação foram assinaladas como principais dificuldades: não se articula devidamente com a sociedade (pouca interação); em especial, não se articula com aqueles que pagam impostos ao governo (produtores rurais, sindicatos, prefeituras).

Além disso, também foi considerado como um grande obstáculo ao desenvolvimento da gestão do Estado a falta de articulação com os parceiros: entre órgãos de governo, representantes da sociedade civil organizada, órgãos federais.

Órgãos de maior criticidade: Seplan, Sefaz, Ager, Setpu, Sicme, Sema, Sedraf, Empaer.

*Problemas dos órgãos no elemento de gestão: **Legislação***

Na dimensão Legislação foram assinaladas como principais dificuldades: o excesso de atos legais; problemas de sobreposição de função entre os órgãos; a pouca clareza de normas e atos; as constantes modificações ao longo do exercício; desalinhamento de alguns acordos firmados no Confaz; consequências dos pactos federativos (ex.: Lei Kandir); e, por fim, os sombreamentos existentes nas questões referentes aos incentivos fiscais, entre Assembleia e Sicme.

Órgãos de maior criticidade: Sefaz, Sicme, Sema.

2.3.3. PROBLEMAS NO MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

O modelo de monitoramento e avaliação dos esforços e resultados do governo também não está definido, embora o Estado seja munido de ferramentas e sistemas informacionais para realizá-lo. A avaliação de resultados é precária e ocorre anualmente, para atender aos atos legais, deixando de ser utilizada para a responsabilização, tomadas de decisões estratégicas e correções de rumo. A prestação de contas também é deficitária, sendo a sociedade e outras entidades externas pouco atuantes e participantes da gestão governamental. Desta forma, é possível afirmar que as atividades de transparência e responsabilização do governo apresentam poucos e tímidos avanços.

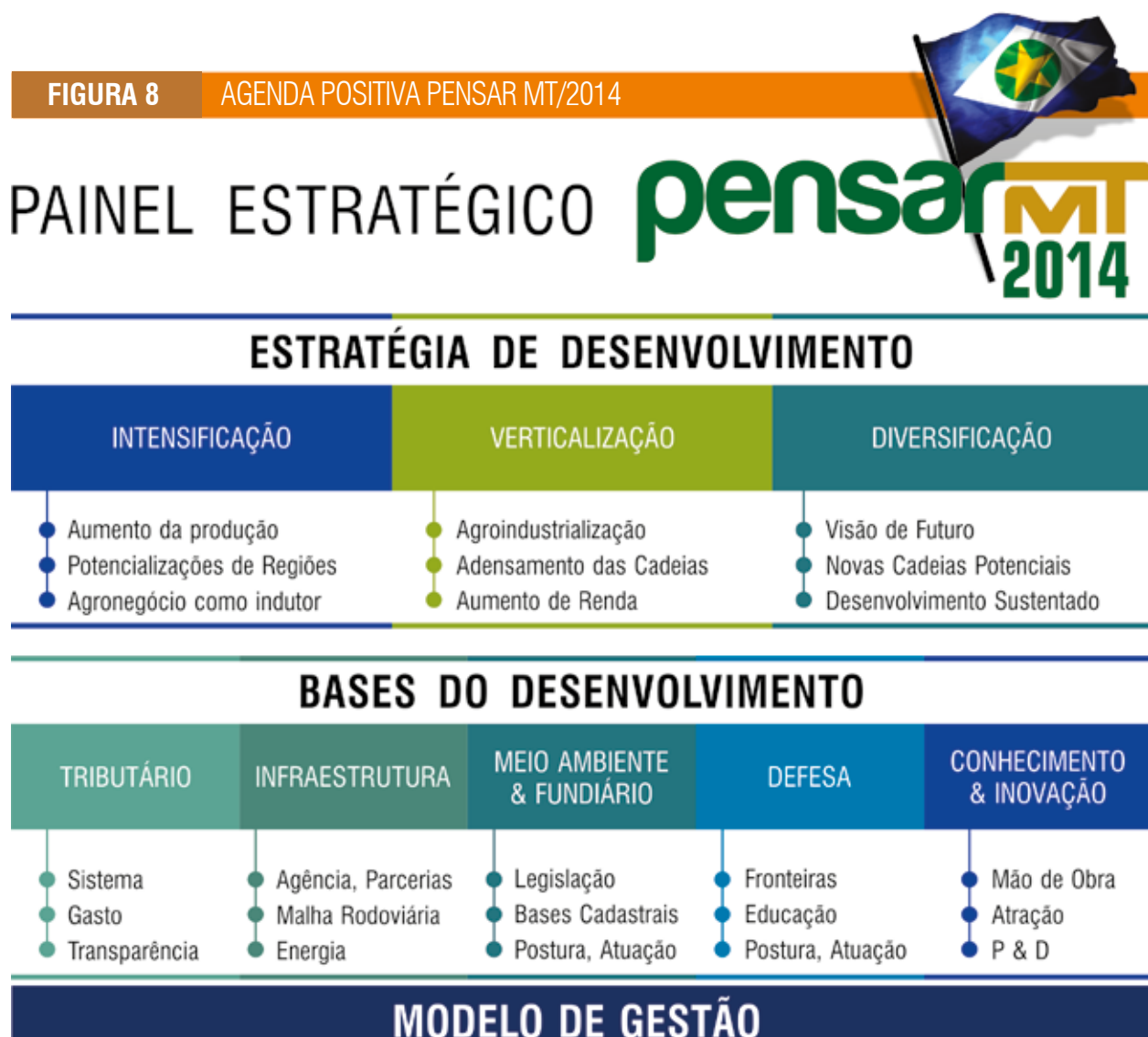


3

ESTRATÉGIAS E ALTERNATIVAS PARA O DESENVOLVIMENTO DO AGRONEGÓCIO DE MATO GROSSO

A capacidade de Mato Grosso se tornar um Estado mais competitivo está intrinsecamente ligada à resolução dos seus graves problemas, amplamente discutidos nas seções anteriores. Como já dito, o produtor rural mato-grossense enfrenta diversos e variados desafios para manter seu negócio, fato que, além de afetar a sobrevivência daqueles já instalados no Estado, cria forças contrárias à atração de novos potenciais produtores ou indústrias, tudo isso barrando o desenvolvimento do Estado. Diante desse cenário, torna-se imperativo buscar e colocar em marcha uma série de alternativas, focadas na mitigação dos problemas e na captura das vastas oportunidades para as quais o Estado é vocacionado.

Esta seção apresenta as alternativas pensadas e construídas pelo Pensar MT. Mais do que uma lista de sugestões, o projeto pretende oferecer uma lógica de desenvolvimento do Estado pela perspectiva do agronegócio. Nesse sentido, estrutura um conjunto coerente e convergente de alternativas, organizadas no painel a seguir, representadas pela figura 8, que formam a Agenda Positiva Pensar MT/2014:



O painel pretende comunicar a relação causal entre a Estratégia de Desenvolvimento, as Bases do Desenvolvimento e o Modelo de Gestão do Governo de Mato Grosso. Essa relação se dá pela premissa de que uma Estratégia de Desenvolvimento só se viabiliza a partir de algumas condições críticas e estruturantes e, neste sentido, a resolução dos estrangulamentos críticos nos temas tributário, infraestrutura, meio ambiente, fundiário, defesa agropecuária, conhecimento e inovação precisa ser entendida como basilar no desenvolvimento de Mato Grosso.

Da mesma forma, tais estrangulamentos só serão mitigados se os gargalos críticos no modelo de gestão do Governo de Mato Grosso forem resolvidos, aliás, a maior parte das causas geradoras dos estrangulamentos reside no próprio locus governamental.

O raciocínio inverso também é válido. Qualquer plano de desenvolvimento não se sustenta se nele não estiver implícita uma estratégia que traduza claramente o que se ambiciona. Nesta ótica, a estratégia é multidimensional. Primeiro, serve para nortear todas as ações em todos os temas prioritários. Segundo e por consequência, ela acaba por orientar a máquina pública (e os demais atores externos) para os resultados pretendidos. Por fim, mas não menos relevante, a estratégia e a Agenda Positiva em si têm a função de comunicar claramente à sociedade, nos seus mais variados atores, qual a visão de futuro do Estado e, assim, aumentar seu grau de atratividade.

Na sequência, segue uma breve explanação acerca das perspectivas que compõem a Agenda Positiva Pensar MT 2014 e as alternativas delineadas. Cabe remarcar que algumas alternativas estão propostas mais em formato de diretrizes e menos em formato de plano de trabalho, dada a natureza deste documento e o momento em que se está propondo. Seguindo a lógica causal acima defendida, primeiramente estão apresentadas as alternativas/diretrizes que compõem a perspectiva Estratégia de Desenvolvimento, em seguida estão expostas as alternativas que formam as Bases do Desenvolvimento, e por fim, encerrando este documento, são apresentadas as alternativas para o Modelo de Gestão de Mato Grosso.

3.1. ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO

Na perspectiva Estratégia de Desenvolvimento residem os eixos de condução do aumento da produção, que devem ser entendidos sob três óticas: Intensificação, Verticalização e Diversificação. Embora, inicialmente, esses eixos aparentem ser meramente conceituais, neles se guardam importantes orientações práticas, que devem nortear as ações que compõem a perspectiva Bases do Desenvolvimento e devem balizar a configuração do Modelo de Gestão e a atuação do Governo de Mato Grosso.

A resolução das questões estruturais, por si, já traria ganhos expressivos ao ambiente mato-grossense, entretanto, somente a resolução dos gargalos não é suficiente para o desenvolvimento do Estado; há que se ter uma visão de futuro em que se combinem elementos como vocação, inovação e visão de longo prazo. A Estratégia de Desenvolvimento busca justamente traduzir estes elementos.

3.1.1. EIXO DA INTENSIFICAÇÃO

O conceito de Intensificação traz implícitas as enormes oportunidades que o Estado tem de expandir a produção do agronegócio, apenas redirecionando o uso de áreas, sem que isso demande qualquer aumento de desmatamento. Diversos estudos demonstram o potencial de crescimento de várias regiões do Estado, conforme dados do Imea (2012) que apontam para um potencial de 13.492,673 (ha) em áreas aptas para o avanço da agricultura.

Entretanto, faz-se necessário que este crescimento ocorra de forma planejada e que leve em conta duas premissas: crescer potencializando as regiões mais subdesenvolvidas do Estado e expandir mantendo o foco naquilo que ele tem de maior prontidão e vocação.

Com relação ao foco da Intensificação, uma das possibilidades (mas não se limitando a ela) é canalizar o movimento de expansão tendo o cultivo da soja como indutor, dada a vocação e a prontidão do Estado para produção desta cultura. Além disso, o cultivo da soja traz corolários positivos, quando contribui para melhorar as condições físico-químicas do solo.

Adicionalmente, o movimento de Intensificação deve ter em conta as vantagens competitivas que as alianças geralmente proporcionam. Nesse sentido, movimentos que incentivem o associativismo e o cooperativismo devem ser entendidos como prioritários e estratégicos, tendo em vista os



ganhos de escala, de fortalecimento institucional, acesso a crédito, compartilhamento de infraestrutura e distribuição de riscos.

Não obstante, deve-se reforçar a importância da resolução dos gargalos estruturantes para viabilização da estratégia de Intensificação, já que um aumento da produção exigirá um aumento das capacidades estru-



turais. Nesse contexto, é válido observar alguns dados e projeções de produção: em 2013-2014, a produção de soja em Mato Grosso alcançou 26 milhões/t e, segundo projeções do Imea, em 2022, a produção deve se aproximar dos 40 milhões/t, o que representa um crescimento acima dos 60%. Na mesma esteira, Mato Grosso tem uma grande produção de segunda safra. Neste

viés de produção, sem contar o algodão e girassol, apenas o milho chegou a 22 milhões de toneladas em 2013. Este crescimento, se confirmado, juntamente com as iniciativas de intensificação, trará enormes demandas a toda infraestrutura estadual, tornando ainda mais imperativa a resolução dos gargalos estruturais enfrentados pelo Estado.

3.1.2. EIXO DA VERTICALIZAÇÃO

Já o eixo da Verticalização diz respeito à ideia da agroindustrialização e à necessidade de se aumentar a agregação de valor aos produtos primários dentro de Mato Grosso.

Conforme números do Imea, a produção da soja na safra 2013/2014 se aproxima dos 26 milhões/t, sendo apenas pouco mais de 8 milhões/t industrializadas no Estado. No caso do milho segue-se a mesma tendência. Dos 17 milhões/t produzidos na segunda safra somente 3,3 milhões/t permanecem no Estado para serem industrializados.

É fato que nos últimos anos foram realizados alguns investimentos na tentativa de alavancar o grau de industrialização do setor, contudo, apesar dos avanços, há muito que se evoluir, basta tomar como comparação outros estados. Dentro do cenário internacional o estado de Iowa ganha destaque por ser o maior produtor americano de grãos, ser um grande produtor de soja e etanol, além de possuir uma grande indústria pecuarista. O estado consegue reunir grandes indústrias para o processamento dos alimentos e especializadas na construção de máquinas agrícolas.

A referência de Iowa é certamente enriquecedora, dadas as diversas semelhanças que guarda com Mato Grosso. Alguns estudos realizados pela Aprosoja demonstram essas similitudes, dentre as quais se destacam a população (aproximadamente 3 milhões de habitantes em ambos), a distância média dos portos (aproximadamente 1,7 mil km em ambos) e a clara vocação de ambos para o agronegócio.

Se por um lado estes estudos revelam semelhanças, por outro expõem enormes disparidades. Na média, o PIB, bem como o PIB/per capita de Iowa é cinco vezes maior que o de Mato Grosso. O grau de industrialização também é abissalmente maior em Iowa, que é ocupado por inúmeras indústrias de transformação dos diversos segmentos do agronegócio, como, por exemplo, o número de frigoríficos, que se aproxima de 200, enquanto que em Mato Grosso este número não passa de 30.

O sucesso de Iowa é fruto de seu modelo rural, que se baseia em um plano de desenvolvimento capaz de atrair fortes investimentos no setor, formando um contexto que se estrutura à base de mecanização intensiva, excelente infraestrutura para o escoamento da produção (estradas asfaltadas e ferrovias cortam todo o território) e biotecnologia de sementes e herbicidas, tudo isso permitindo a redução de um dos insumos mais caros e complexos: a mão de obra.

Em Mato Grosso, diversos são os argumentos que indicam a necessidade de o Estado aumentar o grau de industrialização do agronegócio. De partida, é possível observar que a Verticalização pode aumentar a renda do Estado e do produtor, tendo em vista os preços e as margens atreladas aos produtos industrializados.



Outro importante benefício se refere à redução da forte dependência do Estado dos produtos primários e à consequente mitigação dos efeitos da Lei Kandir, um dos entraves à capacidade de investimento, haja vista os frequentes problemas com os repasses federais.

O adensamento das cadeias produtivas também traz incontáveis vantagens ao processo de desenvolvimento regional, seja na potencialização de clusters produtivos ou dos arranjos produtivos locais, seja nas economias oriundas da redução das rotas de escoamento e na economia de escala.

Países, regiões e estados não obtêm êxito competitivo em indústrias isoladas e sim em agrupamentos de indústrias ligadas por relações verticais. Quanto mais os agrupamentos se desenvolvem, mais os recursos da economia tendem a fluir para eles, além das vantagens já citadas, como a redução dos custos de transação, redução das distâncias para o abastecimento, pelo aproveitamento das complementaridades e a obtenção mais eficiente e eficaz de insumos, tudo isso contribuindo para o aumento da produtividade

Um projeto típico de Verticalização inicia-se pela identificação de quais elementos, a montante e a jusante, constituem os possíveis adensamentos da cadeia produtiva. Na sequência, então buscam-se as oportunidades inerentes à aglomeração produtiva, como o compartilhamento de tecnologias, informações, capital e estrutura, influenciando a competitividade do Estado através do aumento da produtividade, pelo fortalecimento da capacidade de inovação e pelo estímulo à formação de novas cadeias.

Em suma, a industrialização é tão oportuna quanto necessária em Mato Grosso. Entretanto, este movimento deve se realizar de forma planejada e ordenada, tendo como premissas as seguintes diretrizes:

- criar uma política de desenvolvimento e atratividade com visão de longo prazo e liderada pelo próprio governador;
- alinhar as iniciativas públicas à vocação estadual;
- criar estímulos e induzimentos aos atores privados ligados à vocação estadual;
- alinhar programas e fundos à política de desenvolvimento;
- alinhar as secretarias estratégicas (Sefaz, Seplan, Sicme, Sedraf) na formulação e execução dos programas e fundos;
- utilizar a guerra fiscal como última estratégia de atração;
- formular política industrial alinhada à vocação estadual;
- garantia dos recursos do FCO e FDCO como instrumento de atração de investimentos à industrialização do Estado.

3.1.3. EIXO DA DIVERSIFICAÇÃO

A Diversificação é o eixo portador de maior horizonte de futuro. Tendo sido criados as políticas e os planos que comporão os eixos Intensificação e Verticalização, há que se buscar novas estratégias e novas cadeias de produção.

A ideia de diversificar se baseia em três pressupostos: primeiro, reduzir, a longo prazo, a dependência das culturas prevaletentes; segundo, mitigar os riscos sistêmicos conjunturais inerentes a qualquer atividade econômica; e terceiro, mitigar, também a longo prazo, os riscos do esgotamento produtivo de determinadas culturas, de forma a permitir o crescimento e desenvolvimento sustentado do Estado.

A busca de novas cadeias produtivas potenciais exige estudos aprofundados, capazes de apontar precisamente por quais novos caminhos os investimentos devem fluir. Não obstante, já é



possível apontar algumas possibilidades que parecem configurar um cenário viável de Diversificação, sobretudo em cadeias mais aderentes à realidade dos pequenos produtores. Nesse sentido e sem exaurir todas as possibilidades, seguem abaixo algumas reflexões, trazidas ao longo do Pensar MT, a respeito de potenciais novas cadeias que podem ilustrar a ideia da Diversificação, a saber: o leite, o óleo de palma, a aquicultura com destaque para a piscicultura.

Com relação à cadeia leiteira, Mato Grosso contava em 2012 com aproximadamente 20 mil propriedades leiteiras e respondia por 2,3% da produção nacional de leite, ocupando a 10ª posição no ranking brasileiro (Famato, 2012), sinalizando um enorme potencial de crescimento, notadamente para pequenas propriedades, tendo em vista sua característica de baixo capital intensivo, sua capacidade de gerar emprego e renda. Para tanto, conforme reconhece o próprio governo, há que se aumentar os investimentos em pesquisa, mão de obra, apoio técnico, acesso ao crédito e no próprio adensamento da cadeia.

Neste sentido, a Famato publicou em 2012 o estudo denominado 'Diagnóstico da Cadeia Produtiva do Leite de Mato Grosso', desenvolvido pelo Imea, gerando um raio X da produção leiteira no Estado, visando subsidiar a elaboração de projetos específicos para a cadeia leiteira.

Dentro do mercado de óleos vegetais, tem-se a expansão do óleo de palma, que ultrapassou recentemente o óleo de soja e hoje é o óleo vegetal mais produzido, consumido e exportado no mundo. Atualmente, a Malásia é um dos principais exportadores desse tipo de produto, juntamente com a Indonésia é responsável por 85% da produção mundial.

A produção mundial do óleo de palma cresce em torno de 8% ao ano, contra 5% da fabricação de óleo de soja, fato que o torna muito atrativo no sentido de ser considerado como alternativa futura de exploração em Mato Grosso. Outra vantagem do óleo de palma em relação ao óleo de soja é a produtividade por hectare, que chega a ser 10 vezes maior que a produção de óleo de soja. Tem-se ainda em Mato Grosso a vantagem natural, já que ocupa a mesma linha do equador da Malásia, notadamente favorável à produção desse tipo de cultura.

A demanda por óleos vegetais poderá aumentar ainda mais em virtude da diversificação da matriz energética e pelo uso do biodiesel, responsável por reduzir a emissão de gás carbônico na atmosfera, além de agregar valor à produção de soja. Além do mais, a introdução do biodiesel aumenta a participação de fontes limpas e renováveis na matriz energética do Brasil.

Outra cultura que mostra bastante potencial é a aquicultura, com destaque para a piscicultura, que vem sendo incentivada e fomentada pela Lei n 9.408, o Pró-Peixe (2011). De partida, uma importante vantagem desse tipo de cultura é o fato de ser principalmente praticada por pequenos produtores.

A expectativa é que Mato Grosso se torne em alguns anos o maior produtor de peixes no Brasil. Hoje o Estado ocupa o quinto lugar no ranking da produção de peixes de água doce, segundo o Ministério da Pesca. O distrito de Primavera do Norte, no município de Sorriso,



abriu a maior planta frigorífica de peixes nativos do Brasil; a previsão é de que em poucos anos o Estado produza 700 mil toneladas, o que iria representar 70% da produção nacional. O sucesso na criação de peixes na região se apoia em fatores como abundância de água e farta matéria-prima para produção de ração.

3.2. BASES DO DESENVOLVIMENTO

As alternativas/diretrizes que visam formar as Bases do Desenvolvimento estão organizadas e tematicamente apresentadas na sequência. Tais alternativas/diretrizes foram pensadas a partir de um diálogo amplo e estratégico com os atores que participaram ou interagiram com o Pensar MT. Centenas de proposições foram trazidas, permanecendo válidas aquelas que potencialmente demonstram maior capacidade de amortecer as situações problemáticas e de atender às demandas estratégicas, descritas na seção anterior. Além disso, cada uma das alternativas foi analisada à luz da governabilidade do Governo de Mato Grosso, levando-se em consideração aspectos que estão no raio de ação do Estado e aspectos para além de suas competências, esperando-se, para estes casos, uma postura de maior articulação por parte do governo.

3.2.1. ALTERNATIVAS PARA O TEMA TRIBUTÁRIO

As proposições aqui refletidas têm como ambição oferecer algumas alternativas/diretrizes capazes de tornar o ambiente tributário mato-grossense menos oneroso, complexo e inseguro, conduzido por um governo que prime por maior eficiência nos gastos (e aumento da capacidade de investimento) e persiga a transparência como um valor. Nesse sentido, segue abaixo o conjunto de alternativas/diretrizes definidas para cada um dos subtemas.

SISTEMA DE ARRECADAÇÃO

- estabelecer políticas mais flexíveis de arrecadação;
- promover a desburocratização e a simplificação dos processos tributários, sobretudo no que concerne às obrigações tributárias acessórias;
- promover maior estabilidade e transparência na dinâmica tributária;
- reduzir os prazos para obtenção de licenças, autorização e de informações;
- garantir a unicidade de entendimento tributário do Estado quanto a determinadas matérias, evitando que cada servidor tenha um entendimento diverso sobre cada tema.

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- colocar em prática alguns dos preceitos estabelecidos na Minuta da Lei da Eficiência na Gestão Pública, discutida e proposta em fevereiro de 2014 no âmbito do Estado;
- limitar aumento dos gastos com folha de pagamento dos servidores;

- impedir aumento da folha de pagamento acima do percentual do aumento do ICMS;
- aprovar investimentos somente a partir de projetos executivos previamente estabelecidos;
- estabelecer metas e incentivos de desempenho para servidores e órgãos;
- estabelecer critérios estratégicos de contingenciamento;
- assegurar a conclusão de obras já em andamento, com eficiência e celeridade;
- reinstaurar o Conselho do Fundo Estadual de Transporte e Habitação (Fethab) e readequá-lo às suas finalidades originais, de financiar o planejamento, a execução, o acompanhamento e avaliação de obras e serviços de transporte e habitação em todo o território mato-grossense.

TRANSPARÊNCIA

- (re)institucionalizar os Comitês de Gestão Fiscal;
- ampliar o diálogo entre governo e contribuinte de forma a aumentar a aproximação;
- estabelecer mecanismos de promoção da transparência da gestão fiscal;
- divulgar permanentemente informações acerca do Plano de Gestão, dos Planos de Trabalho Anual e Execução Orçamentária;
- prestar continuamente contas acerca da real situação fiscal do Estado.

3.2.2. ALTERNATIVAS PARA O TEMA INFRAESTRUTURA

A Infraestrutura se apresenta como um dos principais condicionantes às Estratégias de Desenvolvimento. É inviável imaginar que qualquer projeto de desenvolvimento seja factível sem a devida infraestrutura. A necessidade de resolução urgenciada dos gargalos logísticos e energéticos é ponto pacífico, tendo em vista que o Estado já demonstra evidentes gargalos para atender até mesmo o patamar atual de produção, o que dirá para os novos e diferentes patamares de produção ambicionados. Entretanto, vencer estes desafios exige capacidade de governança, algo atualmente com enormes oportunidades de melhoria no âmbito do Estado.

Sendo assim, as proposições aqui oferecidas buscam não refletir apenas as alternativas para as questões de Logística e Energia, mas também o modo como elas poderiam ser viabilizadas. Para tanto, além das questões da malha rodoviária e da própria energia em si, dois outros subtemas compõem este conjunto de proposições. Trata-se dos subtemas Agência de Desenvolvimento Logístico e Parcerizações. A Agência, conforme as competências descritas abaixo, têm como missão justamente dar governança às ações e às organizações que tratariam do tema. Já o movimento de Parcerizações ambiciona trazer um projeto coordenado e consistente de articulação com outros atores (públicos e privados), de maneira a gerar estratégias para fomentar a capacidade de investimento do Governo de Mato Grosso, que atualmente dá sinais claros de estrangulamento.

AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO LOGÍSTICO

Criar uma Agência de Desenvolvimento Logístico, com personalidade jurídica de direito público, patrimônio próprio, autonomia administrativa e financeira, vinculada à Secretaria de Transporte e Pavimentação Urbana, tendo as seguintes competências:

- planejar e executar projetos de engenharia, construção, adaptação, reparo, restauração, ampliação e reforma que favoreçam a logística do Estado;
- fomentar e viabilizar projetos das rodovias integrantes da malha viária do Estado e de outras que lhe forem delegadas;
- prestar assessoramento e consultoria técnica aos municípios;
- executar e coordenar procedimentos licitatórios de projetos de interesse logístico;
- planejar a médio e longo prazo o desenvolvimento da infraestrutura logística do Estado;
- articular órgãos e potencializar parcerias;
- criar mecanismos de incentivos para projetos de infraestrutura logística de Mato Grosso;
- acompanhar as obras logísticas em execução no Estado;
- realizar monitoramento in loco das obras em andamento (nos moldes do Programa Estradeiro do Movimento Pró-Logística);
- marcar posição e influenciar na formulação e condução de projetos logísticos federais.

É oportuno ressaltar que a viabilidade e a efetividade desta agência dependem do aprimoramento da capacidade de governança da Setpu, caso contrário, riscos de captura, de perda de autonomia, de desvirtuamento e de aumento de gastos sem resultados, serão potencializados, o que colocaria a Agência nas mesmas condições em que se encontra a maior parte das autarquias governamentais de Mato Grosso. Considerando todo o exposto, uma das alternativas para o cumprimento de algumas das atribuições acima seria a utilização do Observatório Social.

PARCERIZAÇÕES

- implantar um amplo Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas (PPPs) em Mato Grosso, que tenha como objetivo vencer a escassez dos recursos públicos para investimento em infraestrutura;
- promover uma melhor otimização das escolhas políticas para a realização de investimentos em projetos de interesse público, motivando o incremento da capacidade do Estado de se articular com a iniciativa privada;
- implementar um modelo estadual de parceria que estabeleça diretrizes e procedimentos a serem observados no planejamento, proposição, modelagem, aprovação, contratação e monitoramento de projetos de PPPs;
- assegurar a existência de um arcabouço institucional necessário para se empreender os projetos de PPP, mobilizando os diversos órgãos internos do Governo de Mato Grosso e criar entidades aptas a participar das atividades, tais como: Conselho Gestor, Unidades Gestora e Setoriais e Fundo PPP;
- instituir um Conselho Gestor de PPP, presidido pelo governador do Estado e composto por secretários de Estado, tendo como competência elaborar o Plano Estadual de Parcerias Público-Privadas, bem como aprovar editais, contratos, seus aditamentos e prorrogações, devendo realizar a avaliação geral deste plano;
- criar uma Unidade Gestora, tendo como principal competência executar atividades operacionais e de coordenação de PPP, bem como assessorar o Conselho e disseminar a metodologia e os conceitos;
- criar Unidades Setoriais, para atuar como núcleos operacionais internos de cada secretaria, responsáveis pelo desenvolvimento de ações no âmbito do Programa PPP, com a alocação de equipe multidisciplinar de técnicos, que podem assumir as atribuições de coordenação, disseminação, articulação, identificação de oportunidades de novos projetos e acompanhamento desde a licitação até a execução dos contratos das PPP;

- criar o Fundo PPP, com o objetivo de dar sustentação financeira ao Programa PPP, podendo ter como recursos as dotações consignadas no orçamento, rendimentos, doações, recursos provenientes da União. O fundo poderá assumir a atribuição de pagar as prestações públicas aos parceiros privados e oferecer garantias reais que assegurem a continuidade do desembolso pelo Estado dos valores contratados.

MALHA RODOVIÁRIA: EXPANSÃO, RESTAURAÇÃO, MANUTENÇÃO

- viabilizar a expansão de 7.000 km de rodovias estaduais, de acordo com o preconizado pelo Programa Rotas Estaduais do Agronegócio (2012), cujos trechos estão sendo atualizados pelo Imea;
- criar um programa estratégico de Recuperação e Manutenção Rodoviária com a proposta de recuperar e manter a rede rodoviária pavimentada através de uma nova forma de contratação e gerenciamento dos serviços, avaliando o desempenho das contratadas de modo a:
 - estimular o crescimento econômico e atrair novos investimentos para o Estado;
 - otimizar a distribuição e a aplicação dos recursos;
 - abranger trechos de menor fluxo (sem viabilidade de concessão);
 - criar grandes pacotes para atrair grandes empresas;
 - aferir a efetividade dos contratos, através de Padrões de Desempenho;
 - diminuir os custos de transportes;
 - possibilitar a participação da sociedade na fiscalização do padrão de conservação definido pelo Governo de Mato Grosso;
- idealizar um novo sistema de gerenciamento da recuperação e manutenção da malha, que torne mais eficaz a realização desses serviços e permita oferecer rodovias em condições mais adequadas de segurança e conforto para os usuários;
- romper o círculo vicioso dos atuais contratos de manutenção que muitas vezes geram repetidas operações tapa-buracos sendo todo o recurso disponível aplicado em atividades provisórias, não sistemáticas, sem planejamento ou priorização;
- mitigar as discontinuidades de recursos que resultam em um deficiente padrão de manutenção;
- ampliar o prazo de duração dos contratos e estabelecer padrões de desempenho a serem seguidos pela contratada;

- realizar um estudo aprofundado das experiências de concessão já realizadas nos estados do Brasil e pela própria federação, a fim de instituir a Política Estadual de Concessão de Rodovias, como uma das alternativas para a manutenção continuada das rodovias e de garantia dos investimentos necessários;
- utilizar a garantia da obra de forma que aquele que for responsável por ela garanta sua qualidade, evitando-se novas licitações para recuperação de obras recém-realizadas.



ENERGIA

- incentivar o investimento em redes de distribuição de energia para áreas prioritárias do Estado;
- aumentar a segurança energética por meio da diversificação da fonte geradora;
- desenvolver política pública para estimular o investimento em fontes renováveis de energia;
- ampliar o conhecimento por parte do produtor rural da Resolução nº 482/2012 da Aneel (Net Metering) que visa incentivar geração distribuída por pequenas fontes renováveis para consumo próprio, aumentando a geração de energia renovável em pequena escala;
- desonerar a tributação (ICMS, PIS/Pasep, Cofins) da energia gerada para o consumo próprio, a partir de fontes renováveis, a fim de se constituir, de fato, numa política de incentivo.



3.2.3. ALTERNATIVAS PARA O TEMA MEIO AMBIENTE E FUNDIÁRIO

MEIO AMBIENTE

As diretrizes/alternativas apresentadas para este tema têm como propósito central refletir sobre possíveis ações para resolver os problemas ligados ao meio ambiente. As proposições estão organizadas em três subtemas que se inter-relacionam e que isoladamente são incapazes de produzir os efeitos pretendidos. Nesta lógica, o primeiro conjunto de ações diz respeito ao arcabouço legal, ponto de partida para se criar um sistema mais racional. Subsidiariamente, as alternativas/diretrizes visam dar condições ao produtor rural de melhorar os níveis de serviços prestados, isto é, não basta corrigir as distorções legais se os serviços por onde elas se realizam (regularização e fiscalização) não atuarem mais eficientemente. Por fim, seguem proposições que tratam da capacidade do governo (e seus respectivos órgãos) de promover tais melhorias.

Nesse *front*, é necessário que o governo estadual assuma um papel mais proativo perante os cidadãos, outras entidades públicas ou representantes da sociedade civil organizada, e que se torne articulador entre os órgãos estaduais (Sema) e federais (Ibama, MMA).



LEGISLAÇÃO AMBIENTAL

Minuta de Lei que altera a Lei Estadual 233

- dar celeridade à promulgação do projeto de lei que altera a Lei Estadual 233 de forma a equalizar a regulamentação estadual à regulamentação federal (Lei 12.651/2012);
- revogar (excluir) do projeto de lei o dispositivo que exige o licenciamento de atividades agropecuárias, de forma a manter na lei estadual apenas os dispositivos que tratam do Cadastro Ambiente Rural (CAR) e do Programa de Regularização Ambiental (PRA), em linha com as determinações da lei federal;
- revogar (excluir) do projeto de lei o dispositivo que prevê uma distância de 10 km (dez quilômetros) no entorno de terras indígenas demarcadas, em linha com as determinações da lei federal.

Lei Complementar 140/2011

- garantir a aplicação dos preceitos da Lei Complementar 140, reduzindo os sobreamentos e equalizando as competências federativas de regularização e fiscalização;
- adotar um posicionamento firme que garanta as autonomias estaduais e que gere segurança jurídica aos produtores rurais.

Regionais da Sema

- dotar as estruturas regionais da Sema de autonomia para realizar os procedimentos de análise dos processos e emissão de documentos de regulamentação ambiental.

Sicar

- agilizar o funcionamento do Sistema de Cadastro Ambiental (Sicar).

Zoneamento

- dar celeridade à Lei de Zoneamento Estadual, promovendo os benefícios territoriais aos produtores rurais.

Taxa de Licenciamento

- promover a redução das taxas de licenciamento de forma a manter os valores dentro do patamar dos demais estados.

SERVIÇOS DA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE

- promover um movimento de desburocratização dos procedimentos;
- inventariar a situação real dos licenciamentos no Estado e promover ações focadas de regularização, sem criar ilegalidades forçadas;
- informatizar os procedimentos de licenciamento;
- promover a simplificação do licenciamento de pequenos produtores;
- promover a simplificação do licenciamento para empreendimentos de baixo impacto;
- viabilizar procedimentos de renovações automáticas;
- adotar instrumentos de planejamento que orientem, simplifiquem e agilizem o licenciamento ambiental e reduzam a subjetividade dos critérios que orientam a emissão das licenças.

POSTURA E ATUAÇÃO DO GOVERNO DE MATO GROSSO NAS QUESTÕES AMBIENTAIS

- conduzir a implantação da Política Ambiental por um foco orientativo e não punitivo;
- fazer uso das práticas ambientais como instrumento do desenvolvimento sustentável;
- criar canais e espaços para esclarecimentos e aproximação com produtores rurais;
- ampliar as ações educativas por meio de ações planejadas da Empresa Mato-grossense de Pesquisa, Assistência e Extensão Rural (Empaer);
- fazer-se mais presente numa posição de parceria e de assistência técnica;
- garantir centralidade e comprometimento em torno do tema ambiental e se posicionar proativamente diante das entidades;

- assumir um papel de articulador entre os órgãos estaduais (Sema) e federais (Ibama, MMA);
- estabelecer a gestão compartilhada com setores envolvidos objetivando a pactuação antes de alterações na legislação e na operação;
- garantir a alocação correta dos recursos oriundos de taxas e contribuições.

TEMA FUNDIÁRIO

Os desafios do Tema Fundiário, largamente expostos na segunda seção deste documento, impõem ao produtor rural uma enorme insegurança jurídica, diante das inúmeras desinformações cadastrais e de titularidade das propriedades rurais do Estado. Nesse contexto, as alternativas/diretrizes aqui propostas pretendem oferecer uma ordem lógica de priorização. Primeiramente, há que se resolverem as divergências cadastrais, sem o que qualquer iniciativa de regularização se torna inviável. Num segundo passo, há que se promover um grande movimento de regularização das propriedades. Por fim, espera-se que o governo atue de maneira mais presente e firme frente aos desafios do tema. Estas proposições estão qualificadas nos tópicos seguintes.

BASES CADASTRAIS

- priorizar a sincronização da base cartográfica entre o Incra e o Intermat, criando uma base única e mitigando os enormes problemas de sobreposição de informações acerca dos títulos;
- implantar sistema de Cadastro Multifinalitário, que possibilite cadastrar em uma única base todas as informações acerca da propriedade e que atenda às demais necessidades informacionais do Estado;
- viabilizar o acesso a diversas informações da propriedade numa base única, tais como: cadastro, acompanhamento de processos e consulta de interessados, vinculados aos serviços da Sema, dos cartórios, do Incra, do Indea e do Intermat, evoluindo gradativamente para geração de informações tributárias.

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

- promover um conjunto de medidas jurídicas, ambientais, cartoriais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes;
- inventariar e eliminar, prioritariamente, os problemas jurídicos e de regularização do maior número possível de áreas;

- implementar programa de reestruturação fundiária visando à regularização e à eliminação das questões de titulação, abrangendo os diversos órgãos de governo relacionados;
- mobilizar o sistema de tabelionatos estaduais no movimento e campanha de regularização dos títulos de propriedade;
- investir em informatização dos cartórios e da Intermat, buscando uma maior acuracidade das informações, condição fundamental para regularização dos títulos.

POSTURA E ATUAÇÃO DO GOVERNO DE MATO GROSSO NAS QUESTÕES FUNDIÁRIAS

- assumir um papel de maior participação nas questões fundiárias, em defesa do produtor, agindo junto com o Incra, Funai, Ministério Público, ONGs;
- atuar mais proativamente perante as demais entidades públicas nas ações fundiárias do Estado, em defesa de seu território, do produtor rural e das suas potencialidades econômicas;



- adotar uma postura de parceria e suportar o produtor, a fim de reduzir a enorme insegurança jurídica, no que concerne à propriedade de sua terra, provocada pelos recorrentes movimentos dos órgãos executivos federais (Funai, Incra) e ONGs a eles ligadas;
- posicionar-se em defesa do produtor, e deter maior domínio da matéria (legislações fundiárias, movimentos indigenistas etc.);
- estar mais presente em eventos e debates sobre o tema, promovidos tanto pela esfera federal quanto pelas entidades não governamentais;
- empenhar maiores esforços para regularizar as informações cadastrais das propriedades de terra do Estado;
- acompanhar os impactos operacionais da PEC 215/2000 (questão indígena).

3.2.4. ALTERNATIVAS PARA O TEMA DEFESA

Para as questões da Defesa, o primeiro conjunto de proposições se refere ao das fronteiras, no sentido de se reduzir a larga exposição aos riscos de sanidade animal e vegetal originados em países vizinhos. Outra frente de alternativas se dá na dimensão da educação, tendo em vista a fundamental relevância que a prevenção e a comunicação têm na manutenção da sanidade animal e vegetal. Por fim, e não menos relevante, estão as proposições que pretendem caracterizar a atuação do Governo de Mato Grosso por uma postura mais adequada aos desafios do tema, para inclusive dar conta das ações fronteiriças e educativas.

MONITORAMENTO DAS FRONTEIRAS

- aprimorar o monitoramento das fronteiras, buscando mitigar riscos iminentes de contaminação;
- implementar sistema de monitoramento visando dotar o Estado de meios para uma efetiva presença na faixa de fronteira;
- primar por uma atuação conjunta de abordagem e fiscalização, objetivando realizar operações preventivas e repressivas em pontos estratégicos das fronteiras;
- realizar operações de forma periódica e articulada com demais parceiros (países vizinhos, polícias e outras instâncias subnacionais).

EDUCAÇÃO SANITÁRIA

- cobrir a lacuna de competência da função de desenvolver a educação sanitária, tal como é feito pelos institutos responsáveis pela defesa animal e vegetal em outros estados do país;
- fortalecer a Empaer dando-lhe condições de assumir suas responsabilidades pelo processo educativo dos produtores rurais no âmbito de Mato Grosso;
- articular iniciativas visando à educação sanitária em cursos de capacitação para alunos graduados em Medicina Veterinária, Engenharia Agrônômica e Florestal, Medicina, Biologia, entre outras profissões, a fim de compartilhar uma visão dos principais recursos, métodos, técnicas, meios de comunicação e diversas etapas de uma programação para o desenvolvimento da educação sanitária, além de aproximar-se da universidade;
- identificar, disseminar e apropriar os conhecimentos, por parte das diversas etapas das cadeias produtivas associadas às atividades agropecuárias.

POSTURA E ATUAÇÃO DO GOVERNO DE MATO GROSSO NAS QUESTÕES DA DEFESA

- reconhecer, por parte do governo estadual, a relevância que o tema Defesa Agropecuária assume no desenvolvimento e fortalecimento do agronegócio no Estado;
- desenvolver nos produtores rurais a consciência sobre os benefícios trazidos pela Defesa Agropecuária, orientando-os sobre o valor que um produto certificado gera para os comércios local e internacional;
- desenvolver na sociedade senso crítico sobre a relevância das questões sanitárias para a saúde pública e para a preservação do meio ambiente;
- atuar com a União para correção das sobreposições federativas, reconstituindo um marco regulatório consistente para o setor (em linha com a Nota Técnica CNA nº 4, de maio de 2014), tendo em vista a baixa integração das normas do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (Suasa);
- adotar postura mais orientativa, prestando mais esclarecimentos e informações à comunidade rural para atuar preventivamente aos problemas de saúde animal e vegetal;
- adotar postura mais informativa, proativa e preventiva, por parte do Indea;
- fortalecer os órgãos de Defesa, em especial do Indea, cuja capacidade de atuação deve ser consonante à relevância do tema.

SERVIÇO COMPARTILHADO DE ATENDIMENTO AO PRODUTOR RURAL

Compondo as alternativas que tratam dos temas anteriores (Meio Ambiente, Fundiário e Defesa), propõe-se a construção de uma plataforma de Serviço Compartilhado de Atendimento ao Produtor Rural, com o objetivo principal de facilitar o acesso de produtores rurais aos diversos serviços que dizem respeito ao agronegócio. O conceito que fundamenta esta alternativa, já empregada em outras experiências estaduais exitosas, é a de que serviços congêneres, quando realizados de forma compartilhada, potencializam enormes ganhos de economia de escala, de padronização e de melhoria do atendimento oferecido ao produtor rural.

Nesse sentido, são percebidas oportunidades latentes de se compartilhar diversas funções e serviços ligados aos setores Meio Ambiente, Fundiário e Defesa, que atualmente são fornecidos de forma dispersa entre os órgãos responsáveis, obrigando o produtor, frequentemente, a percorrer longas distâncias para obter os serviços, sendo, inclusive, alguns deles realizados somente na capital do Estado (Cuiabá).

Sendo assim, esta alternativa foi configurada visando criar unidades descentralizadas ao longo do Estado, aptas a fornecer serviços para os três temas, tendo as seguintes características:

FUNÇÕES DO SERVIÇO COMPARTILHADO

- fornecer orientações sobre: conservação do meio ambiente (Unidades de Conservação, Reserva Legal, Área de Preservação Permanente, Área de Uso Restrito), defesa vegetal e animal (profilaxia e combate às doenças de animais e vegetais, e pragas de vegetais; utilização racional, proteção e conservação dos recursos naturais renováveis – flora, fauna, solo); exigências para a regularização fundiária rural (regularização da ocupação e legitimação de posse);
- emitir documentos: Licença Ambiental Única (LAU), Guia de Transporte Animal (GTA), Cadastro Rural (CAR), certidões do Intermat (regularização da propriedade rural);
- realizar o georreferenciamento no Estado, contribuindo para a regularização das propriedades de terra.

FUNCIONAMENTO DO SERVIÇO COMPARTILHADO

- aproveitar as estruturas físicas já existentes (do Indea, por exemplo) para oferecer os Serviços Compartilhados e também implementar unidades móveis que percorram o Estado;
- estabelecer períodos programados de permanência das unidades móveis em cada um dos locais de atendimento, a fim de dar vazão às demandas dos produtores da região;
- divulgar previamente a agenda de visita pelas secretarias vinculadas, devendo também ser divulgada pelas prefeituras e cooperativas locais.

CONDIÇÕES CRÍTICAS AO SERVIÇO COMPARTILHADO

- contar com: especialistas agrônomos (para orientações sobre plantio e novas tecnologias); especialistas de sanidade vegetal e animal (para profilaxia, transporte e fiscalização); especialistas ambientais (para orientações sobre unidades de conservação); especialistas em questões fundiárias (para orientações sobre regularização);
- operar com sistemas integrados (cartórios, Intermat, Indea, Sema etc.);
- realizar concursos públicos determinando a lotação do servidor empossado nas estruturas regionais, mitigando os riscos de atratividade para os locais mais distantes.

3.2.5. ALTERNATIVAS PARA O TEMA CONHECIMENTO E INOVAÇÃO

Fechando o conjunto de alternativas que compõem as Bases de Desenvolvimento são trazidas algumas análises acerca da relevância e das alternativas/diretrizes que dizem respeito ao Conhecimento e Inovação aplicados ao agronegócio. Aqui o pressuposto basilar é de que a Estratégia de Desenvolvimento, seja ela em qualquer um dos três eixos (Intensificação, Verticalização e Diversificação), depende fortemente do conhecimento instalado no Estado e da sua capacidade de inovação, nas suas mais variadas modalidades (processos organizacionais, processos produtivos, novas tecnologias, novas formas de comercialização e distribuição etc.).

O Conhecimento e a Inovação são fruto de projetos e planos elaborados para atrair e reter os melhores talentos para o Estado, além de intensivos investimentos em Pesquisa e Desenvolvimento, que formam os subtemas seguintes desta seção.

MÃO DE OBRA QUALIFICADA

Obviamente que a mão de obra é um dos insumos mais críticos para o desenvolvimento de qualquer nação, estado ou setor. Assim como outros setores, o agronegócio, ao longo dos últimos anos, vem exigindo um perfil de trabalhador substancialmente novo. Com a chegada de novas tecnologias, a abertura dos mercados e aumento da competitividade, o trabalhador essencialmente braçal vem perdendo seu espaço, abrindo-se um cenário em que qualificação da mão de obra seja um ponto pacífico.

Nesse contexto, Mato Grosso tem na mão de obra um dos seus principais gargalos e, embora os programas de capacitação, sobretudo aqueles fornecidos pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar-MT), venham contribuindo para a redução desta lacuna, há que se investir continuamente em programas de desenvolvimento do trabalhador rural.

Não obstante, as demandas estratégicas geradas pela Agenda Positiva exigem, além de uma mão obra qualificada para atuação no campo, a instalação de um capital intelectual específico, capaz de oferecer fluxos contínuos de inovação, seja para Intensificar, Verticalizar ou Diversificar os processos produtivos.

Se a melhoria da mão de obra produtiva se dá pelos programas de capacitação, a instalação do capital intelectual depende de iniciativas específicas de atração e do forte investimento em Pesquisa e Desenvolvimento, temas explorados a seguir.

ATRAÇÃO DO CAPITAL INTELECTUAL

A criação de riqueza, atualmente, não se dá em função de recursos naturais ou da capacidade de produção industrial, mas do conhecimento, sobretudo o conhecimento inovador, realizado por um conjunto de profissionais criativos. Contar com os melhores talentos depende da capacidade de atraí-los e retê-los. Nesse sentido, espera-se, por parte do Governo de Mato Grosso, a promoção de iniciativas que tornem o Estado um ambiente mais propício para a formação do capital intelectual requerido.

Tais iniciativas poderiam atuar no sentido da criação de espaços que concentrem representantes acadêmicos, pesquisadores e os produtores rurais, visando facilitar as interligações e fomentar a criação de redes de inovação.

Recomenda-se também a realização de eventos (exemplo: Agrishow), que invariavelmente contribuem para fomentação de novos negócios, divulgação e promoção das regiões do Estado, tornando-as mais atrativas para o recrutamento de capital intelectual. Paralelamente, a retenção de talentos requer estrutura nas cidades, suficiente para fornecer boa qualidade de vida. Neste caso, os serviços de educação, segurança, cultura e infraestrutura em geral, são decisivos no processo de retenção. Com este intuito, sugere-se ao Governo de Mato Grosso que promova, em parceria com os governos municipais, um plano de atração e retenção de mão de obra especializada.

Outro foco de atração do capital intelectual são as próprias condições e recursos de trabalho oferecidos pelo Estado àqueles encarregados de instalar o capital intelectual. Tais condições podem se dar, entre outras, a partir da concepção e instalação de centros que invistam fortemente em Pesquisa e Desenvolvimento, tema tratado no tópico a seguir.

PESQUISA E DESENVOLVIMENTO

A geração de conhecimento e de inovação passa por políticas e práticas de Pesquisa e Desenvolvimento e, neste aspecto, o epicentro atual do Estado de Mato Grosso é a Empaer, que enfrenta, assim como outros órgãos, graves problemas de estrutura e gestão. Assim, é ponto pacífico que prioritariamente há que se fazer uma reforma administrativa e institucional na Empaer, a fim de reestabelecer, minimamente, a capacidade de realizar sua missão, que é justamente gerar conhecimento aplicado ao agronegócio.

Entretanto, mais do que resolver as questões imediatas, a Estratégia de Desenvolvimento proposta na Agenda Pensar MT visa tornar Mato Grosso um centro de referência em agronegócio e desta forma desenvolver e disseminar conhecimentos dentro deste contexto com o objetivo de melhorar sua competitividade, além de ser referência nacional e internacional.

Para que se alcance esse patamar é necessário que o Estado inclua em sua estratégia objetivos como: difusão e aplicação de conhecimentos em gestão do agronegócio; solução de questões críticas e estratégicas ligadas ao tema; desenvolvimento de estudos e outros documentos para uso educacional e técnico de outras instituições, assim como atuação e participação em congressos científicos. Desse modo, o centro de referência passaria a atuar seguindo as bases de conhecimento, promoção e difusão.

Para que se transforme em centro de referência é necessário que o Estado disponha de estrutura física para executar os trabalhos de pesquisa e desenvolvimento, espaço para capacitação, além de servir também como vitrine tecnológica, um espaço socioeducativo de promoção aos estudos gerados dentro do centro.

3.3. MODELO DE GESTÃO DO GOVERNO DE MATO GROSSO

Dois principais insumos foram levados em conta para se construírem as proposições destinadas à melhoria do modelo de gestão do Governo de Mato Grosso. Primeiro, as situações problemáticas apontadas na terceira seção deste documento, que se encarregou de apresentar os inúmeros e variados problemas na atuação dos órgãos do governo. O segundo insumo é a própria Agenda Positiva que, a partir das perspectivas Estratégias de Desenvolvimento e Bases de Desenvolvimento, aponta as demandas estratégicas para o mesmo. Assim sendo, a pergunta que norteou a construção das propostas aqui apresentadas foi:

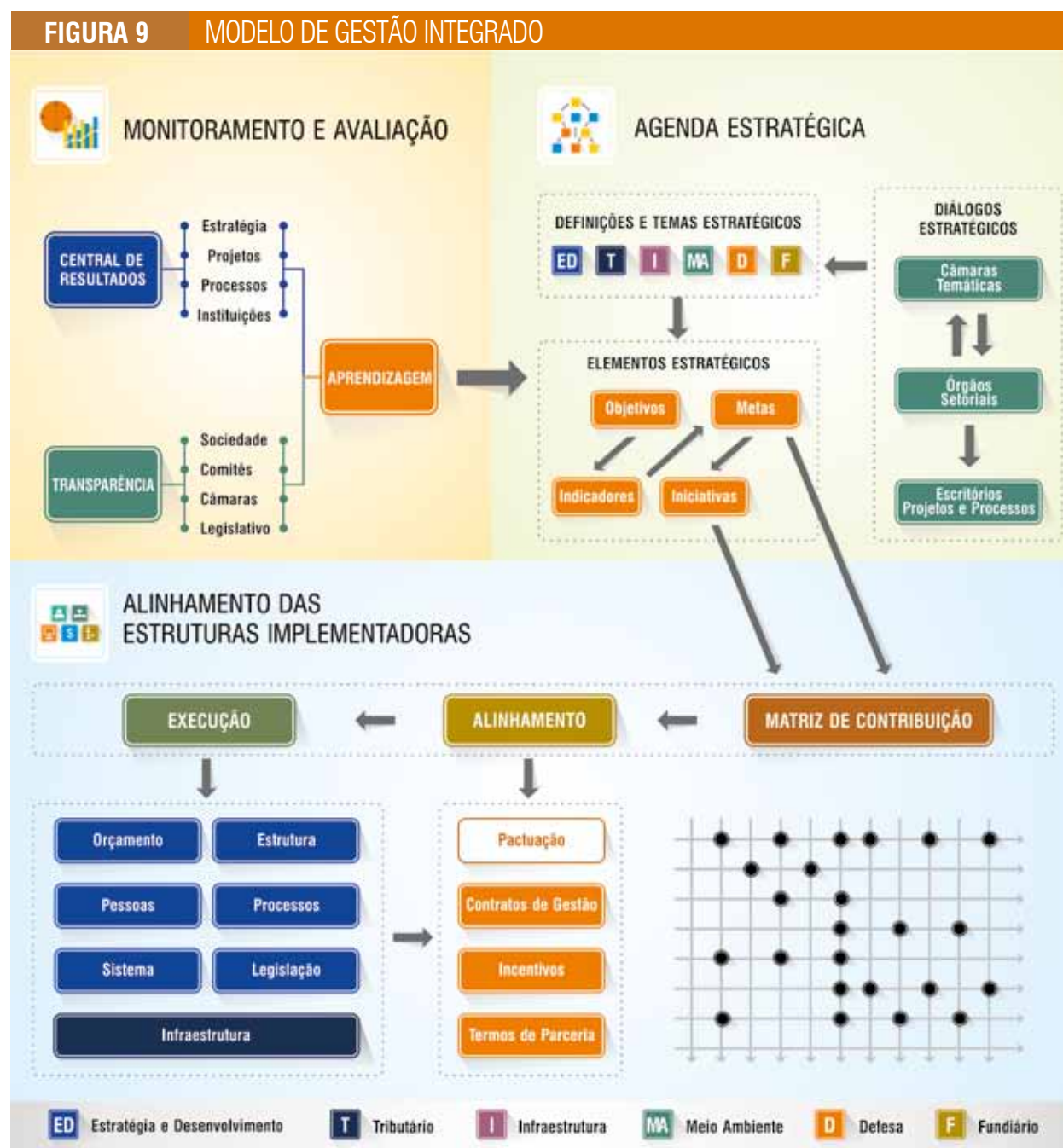
“Quais alternativas poderiam transformar o modelo de gestão do Governo de Mato Grosso, tornando-o capaz de criar as Bases e Promover as Estratégias de Desenvolvimento do Estado de Mato Grosso?”

Hoje, conforme já exposto, prevalece no Estado um modelo fragmentado de gestão, em que cada órgão define suas prioridades e projetos, concorrendo muitas vezes entre si por recursos financeiros, e gerando retrabalho para o cidadão (fontes distintas prestando informações divergentes e solicitando documentos iguais).

Uma proposta integrada de modelo de gestão contempla, conforme descrito no item 3.1, três elementos básicos: a agenda estratégica – que indica o que deve ser realizado prioritariamente pelo Estado, tendo como peculiaridades ser legítima, coerente e ter foco; uma estrutura implementadora alinhada a tal es-

estratégia e com as condições necessárias para executá-la; uma sistemática de monitoramento e avaliação do desempenho do Estado.

Portanto, recomenda-se fortemente que o Governo de Mato Grosso se empenhe em promover avanços nestas dimensões. A figura 9 a seguir é uma proposta de modelo de gestão que apresenta os blocos essenciais de um bom projeto de Gestão para Resultados, e das instâncias gestoras com que o governo deve contar:



Fonte: Adaptado do Governo Matricial (MARTINS & MARINI, 2010)

A lógica de funcionamento de cada uma das três dimensões e as alternativas/diretrizes para cada um dos elementos de gestão contidos no esquema acima encontram-se detalhadas nos tópicos a seguir.

3.3.1. ALTERNATIVAS PARA A AGENDA ESTRATÉGICA DE GOVERNO

Uma das definições possíveis de Agenda Estratégica é enxergá-la como um conjunto de definições sobre os propósitos de uma organização, os resultados a serem alcançados e sobre o modo de alcançá-los. Governos e organizações (públicas ou privadas) têm um propósito (implícito ou explícito) que deve nortear a definição de suas diretrizes e ações. Tendo como base tais definições, a Agenda Estratégica do Governo de Mato Grosso deve considerar:

- promover ações integradas entre as estruturas de governo, de forma que diversos atores possam atuar conjuntamente nas proposições estratégicas do Estado, tais como: secretarias de Fazenda (Sefaz), Planejamento (Seplan), Infraestrutura (Setpu), Indústria e Comércio (Sicme), Agricultura (Sedraf) e Meio Ambiente (Sema), no formato de um conselho consultivo, ou uma cúpula de decisões estratégicas do governo;
- estabelecer a Secretaria de Planejamento como instância condutora de todo processo estratégico, que, atuando juntamente com o governador, passaria a assumir o papel principal de formulação e gestão da Estratégia do Estado;
- definir juntamente com os demais atores do governo e representantes das principais entidades do agronegócio (atores internos e externos) as ações prioritárias de governo e trabalhar para a articulação e alinhamento de todas as estruturas de governo;
- criar um Escritório de Projetos e Processos (sob coordenação da Seplan) que auxilie a delimitar os projetos prioritários do governo, definindo responsáveis, prazos e plano de ação;
- envolver os demais atores da sociedade para realizar estudos de políticas públicas junto com o governo, nas diversas áreas de atuação do Estado, por meio da criação de câmaras temáticas, legitimamente constituídas, que tenham as competências consultivas (e, gradualmente, deliberativas), de maneira a criar processos decisórios integrados;
- implementar as câmaras temáticas de forma a criar arranjos institucionais capazes de ampliar a interlocução e a coordenação do Estado, não se configurando como estruturas

formais, mas tendo o seu modelo de funcionamento, atuação e responsabilidades constituídos pela cúpula estratégica;

- convidar à participação parceiros estratégicos com funções consultivas, a fim de obter maior apoio nas tomadas de decisão e garantir maior governabilidade;
- traduzir a Agenda Estratégica em objetivos estratégicos, indicadores e metas, de forma a comunicar claramente os resultados esperados;
- definir as iniciativas prioritárias (projetos/ações) que irão possibilitar atingir as metas estipuladas e os objetivos propostos.

3.3.2. ALINHAMENTO DAS ESTRUTURAS IMPLEMENTADORAS

Uma iniciativa de fundamental relevância para o fortalecimento da Agenda Estratégica, que contribuiu para o comprometimento dos órgãos com sua execução, refere-se à identificação da matriz de contribuição das unidades, ou seja, a identificação das unidades responsáveis pela execução de cada processo ou projeto prioritário, realizando um alinhamento vertical entre estratégia e estruturas.

O ALINHAMENTO DAS ESTRUTURAS DE GOVERNO DEVE CONSIDERAR:

- construir uma matriz de contribuição, identificando todas as unidades responsáveis pela execução dos projetos prioritários de governo;
- pactuar entre os atores envolvidos o alcance dos resultados, por meio de Contratos de Gestão entre os órgãos e o governador, ou mesmo Termos de Parceria entre Estado e atores externos;
- identificar, mediante um diagnóstico institucional, as condições das estruturas implementadoras, definindo os recursos necessários a serem fornecidos pelo Executivo Principal para que os órgãos realizem as atividades pactuadas.

Visando dar soluções aos principais problemas apontados para os nove elementos do atual modelo de gestão de Mato Grosso (item 3.3), recomenda-se ainda:

ALTERNATIVAS PARA GESTÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS (ORÇAMENTO)

- criar mecanismos de alinhamento entre orçamento e estratégia, garantindo recursos para execução das ações prioritárias;

- minimizar, o máximo possível, o contingenciamento das ações prioritárias do governo.

ALTERNATIVAS PARA GESTÃO DOS PROCESSOS E SERVIÇOS

- criar mecanismos de alinhamento entre os processos de trabalho e a estratégia de governo, garantindo que as atividades executadas entreguem os resultados esperados pelo Estado;
- padronizar processos das secretarias de Estado de Mato Grosso, com destaque para a Setpu, a fim de garantir que o conhecimento seja disseminado na organização e não seja propriedade de um ou outro servidor;
- analisar e otimizar os processos de trabalho, identificando possíveis pontos de melhoria e otimização, a fim de torná-los mais eficientes e, ainda, fortalecendo a gestão de processos nos órgãos (destaque para: Sema³, Intermap, Indea e cartórios, no que se refere à regularização das propriedades de terra);
- unificar os cadastros entre os sistemas da Sema, Intermap, Indea e cartórios mediante a adoção de um Cadastro Multifinalitário, que possibilite cadastrar em um único local a posse da terra (ou da propriedade rural) do Estado;⁴
- intensificar o projeto de georreferenciamento do Estado, revendo seus pressupostos e tornando-o mais eficiente (hoje ele é moroso e tem se apresentado pouco confiável);
- disponibilizar mais técnicos *in loco* para verificação da localização das propriedades de terra, além de se estabelecer uma nova atuação no Incra, otimizando o trabalho da Intermap e dos entes federais (Incra, Ibama, Funai).

ALTERNATIVAS PARA MODELAGEM ORGANIZACIONAL

- revisar as estruturas de governo (ex.: Sedraf, Sema, Indea⁵) visando alinhá-las às diretrizes estratégicas;
- analisar a coerência entre o organograma atual e relações de poder necessárias para que as unidades realizem suas funções definidas e entreguem os produtos e serviços esperados.

³Em especial, na Sema, a liberação das licenças ambientais deve ser desburocratizada, a fim de que o produtor possa se regularizar perante o Estado e a Federação, dando maior segurança jurídica e possibilitando novos investimentos em suas atividades e propriedades. Além dessa revisão do processo de licenciamento ambiental, sugere-se estudar alternativas como renovação automática e liberação online da licença.

⁴Esta ferramenta irá viabilizar o acesso a diversas informações da propriedade, tais como: cadastro, acompanhamento de processos e consulta de interessados, vinculados aos serviços da Sema, dos cartórios, do Incra, do Indea e do Intermap.

⁵O Indea não tem conseguido alcançar os resultados necessários em sua função informativa (educação preventiva) para com o produtor rural. Uma das alternativas propostas é a de que o Indea tenha unidades de atendimento regionalizadas, e que elas tenham autonomia.

ALTERNATIVAS PARA AS QUESTÕES LEGAIS (LEGISLAÇÃO)

- realizar um estudo aprofundado sobre as legislações do Meio Ambiente e das questões Fundiária e Tributária, buscando alternativas para simplificá-las e torná-las mais eficientes e eficazes;
- desburocratizar as legislações, a fim de possibilitar a regularidade do produtor rural (as legislações que regem as ações de governo mostram-se, muitas vezes, burocráticas, pouco claras, além de serem excessivas numericamente);
- dar transparência às legislações, possibilitando ao produtor estar regularizado perante o governo, minimizando a insegurança jurídica;
- cumprir a Lei Complementar 140 – que estabelece as normas para cooperação na competência comum da União, Estado, Distrito Federal e Municípios na gestão do meio ambiente, a fim de que as ações/soluções ambientais no Estado possam avançar;
- promover, em caráter emergencial, uma reforma tributária em Mato Grosso orientada, sobretudo, à simplificação das obrigações acessórias;
- implantar os Comitês de Gestão Fiscal, a fim de que se tenha, sobretudo, maior transparência na gestão fiscal do Estado.

ALTERNATIVAS PARA GESTÃO DE PESSOAS

- institucionalizar políticas e práticas da gestão de pessoas para o alcance dos objetivos estratégicos;
- construir um sistema de gestão com políticas, ferramentas e instrumentos que apoiem e estimulem o desenvolvimento de competências e a capacidade de gerar resultados;
- rever e desenvolver as competências necessárias para a realização das funções dos órgãos;
- promover o desenvolvimento dos servidores e de lideranças para que assumam funções de gestão;
- realizar ações de dimensionamento da força de trabalho;

- definir uma política de gestão de desempenho⁶ que institucionalize preceitos meritocráticos;
- envolver os líderes que integram o governo (formais e informais), no papel de apoiadores do processo de mudança organizacional e cultural.

ALTERNATIVAS DA INFRAESTRUTURA E PARA OS SISTEMAS INFORMACIONAIS

- aprimorar a infraestrutura (condições de trabalho) de diversos órgãos do governo, com destaque para Intermat, Indea, Sema, Sedraf e Empaer. Faltam ao Indea recursos (veículos, material de escritório, condições de trabalho) para realizar suas atividades, em especial, fazer fiscalização nas fronteiras. A Empaer e a Sedraf encontram-se também na mesma situação, carentes das condições adequadas para desenvolver suas funções e entregar seus produtos e serviços ao produtor rural;
- implantar sistemas informacionais que agilizem as atividades, mitiguem o retrabalho e propiciem confiabilidade quanto aos dados e informações fornecidas;
- realizar um diagnóstico da situação dos sistemas informacionais da Sema e propor solução emergencial. A Sema carece de um sistema informacional integrado entre suas bases de dados. São três sistemas diferentes que não se comunicam e geram grande retrabalho, além de deixar a secretaria dependente da renovação de um contrato com empresa privada;
- sincronizar a base cartográfica da Intermat e do Incra, agilizando as atividades de regularização das propriedades de terra.

⁶O contrato de gestão é a ferramenta adotada como uma boa prática em modelos de gestão para resultados. Refere-se à implantação de formas de pactuação de resultados entre governo (contratante) e a rede de implementação (unidades e pessoas que participam) de cada programa (contratado). Os resultados objeto da pactuação devem abranger, minimamente, a contribuição ao alcance das metas do governo, no nível de programa (contratualizando com outra parte, seja em nível de órgão, seja em nível de equipe e indivíduo). A remuneração dos servidores é incrementada via bonificações, à medida em que se alcancem as metas individuais e organizacionais. Para a evolução na carreira, também são definidos critérios objetivos vinculados à postura profissional e resultados apresentados, fortalecendo a meritocracia e contribuindo para a formação de uma nova cultura organizacional, mitigando, assim, o oportunismo e a influência política na formação das equipes e na gestão dos órgãos.

3.3.3. MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO

A terceira dimensão de aprimoramento do modelo de gestão do Governo de Mato Grosso refere-se à criação de uma sistemática de monitoramento e avaliação que, por meio da Central de Resultados, acompanhe e faça transparecer o desempenho dos principais esforços e resultados do Estado. Para tal, é necessário:

- Criar uma Central de Resultados para acompanhar a execução de projetos e processos prioritários, o desempenho dos indicadores estratégicos, fomentando a cultura de resultados e abastecendo os gestores de informações estratégicas para a tomada de decisão. Assim, a Central de Resultados teria como principal missão transformar os insumos nos produtos ilustrados pela figura 10, a seguir:

FIGURA 10 CENTRAL DE RESULTADOS



Para tanto, a Central de Resultados deveria monitorar ações do governo e avaliar o alcance de resultados; prestar informação aos gestores e à comunidade; (re)programar projetos, programas, iniciativas; coordenar equipes responsáveis pelos projetos e processos prioritários do governo; gerar insumo para redirecionamento das ações de governo.

Como forma de ampliar a transparência do governo, recomenda-se a criação e institucionalização de uma Sala de Situação, que teria as seguintes atribuições:

- funcionar como espaço destinado ao acompanhamento e divulgação da evolução de todas as iniciativas governamentais e dos resultados alcançados;
- servir como instância de deliberação, valendo-se de ações corretivas, punitivas e compensatórias, de forma a estimular os conceitos e práticas de uma gestão orientada para resultados.

A adoção da Central de Resultados e da Sala de Situação visa aumentar a capacidade de governança do Estado, a partir do gerenciamento das ações de governo e da rede de parceiros externos. Visa também aumentar a transparência, a partir de uma postura mobilizadora e compartilhada com a sociedade e demais poderes públicos. O foco não é a coleta e o processamento da informação, mas, sim, sua qualificação para uso posterior, contribuindo para as decisões e para a redução do tempo de reação.

Seja a Central de Resultados, seja a Sala de Situação, não suprem a necessidade de se ter maior atuação e participação dos órgãos de controle (externo e interno) em Mato Grosso. As atividades de monitoramento e avaliação feitas pela Central de Resultados, no geral, sob coordenação da Secretaria de Planejamento, têm o efeito de complementar esse controle, mas não de supri-lo. De tal modo que Mato Grosso precisa:

- fortalecer os órgãos de controle, tais como: Controladoria-Geral do Estado, Tribunal de Contas estadual, Agência Reguladora dos Serviços Públicos, Ministério Público estadual, Poder Legislativo e sociedade civil organizada;
- aprimorar a prestação de contas do Estado e a dinâmica de responsabilização entre os atores do governo, ampliando o comprometimento por parte dos cidadãos e a responsabilização por parte dos servidores públicos.

Por fim, é também recomendável que o governo, por meio da Seplan (responsável pela Central de Resultados e Sala de Situação), estabeleça:

- o ciclo das reuniões de monitoramento das iniciativas prioritárias do governo e avaliação dos impactos gerados. A realização dessas reuniões com todo o secretariado e o governador é fundamental para garantir que todos os recursos necessários para a execução das prioridades do governo sejam debatidos e colocados à disposição dos órgãos. Tais reuniões contribuem para resolver entraves procedimentais, legais, burocráticos, financeiros etc.

Como forma de permitir uma visão sintética e consolidada, os quadros 1 e 2 resgatam os principais problemas e alternativas/diretrizes apresentados neste documento:

QUADRO 1

QUADRO SINTÉTICO - PROBLEMAS E ALTERNATIVAS (TEMAS PRIORITÁRIOS)		
TEMAS	PROBLEMAS	PRINCIPAIS ALTERNATIVAS
INFRAESTRUTURA	<ul style="list-style-type: none"> • Armazenagem • Escoamento • Custo de Frete e Operacional • Matriz de Modais • Oferta de Energia • Custo de Energia • Atuação do Governo 	<p>AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO LOGÍSTICO Criar agência para formular, executar, fomentar e acompanhar iniciativas de infraestrutura</p> <p>PARCERIZAÇÕES Implantar programa de PPPs; ampliar capacidade de investimento</p> <p>EXPANSÃO, RESTAURAÇÃO E MANUTENÇÃO DA MALHA RODOVIÁRIA Viabilizar expansão; criar programa estratégico de recuperação e manutenção</p> <p>ENERGIA Incentivar diversificação e cogeração; desonerar carga tributária</p>
TRIBUTÁRIO	<ul style="list-style-type: none"> • Carga Tributária • Sistema Tributário • Atuação do Governo 	<p>SISTEMA DE ARRECADAÇÃO Flexibilizar; desburocratizar; simplificar; estabilizar e transparecer</p> <p>EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA Assegurar eficiência; reduzir gastos com folha; evitar o contingenciamento linear; readequar o Fethab</p> <p>TRANSPARÊNCIA (Re)institucionalizar Comitês de Gestão Fiscal; ampliar diálogo, prestar contas da execução e da situação fiscal</p>

TEMAS	PROBLEMAS	PRINCIPAIS ALTERNATIVAS
MEIO AMBIENTE	<ul style="list-style-type: none"> • Imagem do Produtor • Legislação Ambiental • Atuação do Governo 	<p>LEGISLAÇÃO AMBIENTAL Lei 233; LC 140; Sicar; Lei de Zoneamento; reduzir custos das taxas de licenciamento</p> <p>SERVIÇOS DA SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE Desburocratizar; promover legalização; informatizar; simplificar licenciamento</p> <p>POSTURA E ATUAÇÃO DO GOVERNO Estabelecer foco orientativo; ampliar ações educativas; articular com os demais atores envolvidos</p>
FUNDIÁRIO	<ul style="list-style-type: none"> • Ideologização • Controle e Regularização das Propriedades • Atuação do Governo 	<p>BASES CADASTRAIS Sincronizar base cartográfica; implementar cadastro multifinalitário</p> <p>REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA Promover regularização; mobilizar sistema de tabelonatos; informatizar</p> <p>POSTURA DO GOVERNO Posicionar-se em defesa do produtor; garantir centralidade ao tema</p>
DEFESA AGROPECUÁRIA	<ul style="list-style-type: none"> • Legislação • Segurança no Campo • Atuação do Governo 	<p>MONITORAMENTO DAS FRONTEIRAS Aprimorar controle e sistema; sistematizar</p> <p>EDUCAÇÃO SANITÁRIA Fortalecer processos; disseminar conhecimento; articular parcerias</p> <p>POSTURA DO GOVERNO Garantir centralidade ao tema; atenuar sobreposições federativas</p> <p>SERVIÇO COMPARTILHADO DE ATENDIMENTO AO PRODUTOR RURAL Compartilhar o atendimento dos serviços de: meio ambiente, fundiário e defesa</p>
CONHECIMENTO E INOVAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> • Escassez de Mão de Obra • Investimentos em P&D 	<p>MÃO DE OBRA QUALIFICADA Reduzir o gargalo de mão de obra qualificada; incentivar programas de capacitação</p> <p>ATRAÇÃO DO CAPITAL INTELECTUAL Criar programas de atração; realizar eventos temáticos; fornecer estrutura adequada</p> <p>PESQUISA & DESENVOLVIMENTO Investir em P&D; tornar-se centro de referência</p>

QUADRO 2

QUADRO SINTÉTICO - PROBLEMAS E ALTERNATIVAS (MODELO DE GESTÃO)		
DIMENSÃO/ELEMENTO DE GESTÃO	GARGALOS	ALTERNATIVAS
FORMULAÇÃO DA AGENDA ESTRATÉGICA, PROCESSO ESTRATÉGICO E ARTICULAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> • Legitimidade • Foco • Fragmentação • Monitoramento e Avaliação 	<p>Promover integração de órgãos nas formulações estratégicas</p> <p>Tornar a Seplan a instância condutora do processo do todo estratégico</p> <p>Articular entidades externas na formulação</p> <p>Institucionalizar Escritórios de Projetos e Processos sob a coordenação da Seplan</p> <p>Interagir com a sociedade nos eventos de formulação estratégica</p> <p>Constituir e institucionalizar Câmaras Temáticas</p> <p>Traduzir a Agenda Estratégica em definições de objetivo, indicadores, metas e iniciativas estratégicas</p>
MODELO ORGANIZACIONAL	<ul style="list-style-type: none"> • Legitimidade • Sobreposição • Predominância Fazendária 	<p>Revisitar as estruturas de governo visando alinhá-las às diretrizes estratégicas</p>
PROCESSOS E SERVIÇOS	<ul style="list-style-type: none"> • Padronização • Eficiência • Eficácia 	<p>Criar mecanismos de alinhamento entre processos e estratégias</p> <p>Promover a padronização de processos críticos</p> <p>Promover a otimização dos processos estratégicos</p> <p>Unificar os sistemas da Sema, Intermat e Indea, mediante a adoção de Cadastro Multifinalitário</p> <p>Dar celeridade às ações de georreferenciamento no Estado</p>

DIMENSÃO/ELEMENTO DE GESTÃO	GARGALOS	ALTERNATIVAS
RECURSOS HUMANOS	<ul style="list-style-type: none"> • Políticas e Práticas • Qualificação • Dimensionamento 	<p>Institucionalizar Políticas e Práticas da gestão de pessoas alinhadas à estratégia de governo</p> <p>Constituir sistemas, ferramentas e instrumentos para alinhar competências e resultados</p> <p>Promover o desenvolvimento dos servidores e de lideranças</p> <p>Realizar ações de dimensionamento da força de trabalho</p> <p>Implantar modelos meritocráticos de gestão do desempenho</p>
SISTEMAS INFORMACIONAIS/ INFRAESTRUTURA	<ul style="list-style-type: none"> • Integração • Estrutura • Recursos 	<p>Aprimorar a infraestrutura em diversos órgãos do governo, com destaque para Intermat, Indea, Sema, Sedraf e Empaer</p> <p>Implantar sistemas informacionais que deem agilidade e confiabilidade às informações</p> <p>Sincronizar a base cartográfica da Intermat e do Incra</p>
RECURSOS FINANCEIROS	<ul style="list-style-type: none"> • Contingenciamento Linear • Alinhamento Estratégico • Articulação com Parceiros 	<p>Criar mecanismos de alinhamento entre orçamento e estratégia</p> <p>Minimizar os contingenciamentos em ações prioritárias de governo</p>
LEGISLAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> • Atos Legais • Sobreposição de Funções • Lei Kandir • Incentivos Fiscais 	<p>Buscar alternativas de simplificação nas bases legais do Meio Ambiente, Fundiário e Tributário</p> <p>Dar transparência às legislações de forma a minimizar a insegurança jurídica</p> <p>Cumprir os preceitos da Lei Complementar 140/2011</p> <p>Promover a reforma tributária orientada à simplificação das obrigações acessórias</p> <p>Implantar comitês de gestão fiscal</p>
MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> • Acompanhamento dos Resultados • Prestação de Contas • Transparência e Responsabilização 	<p>Criar uma central de resultados para gestão dos projetos e processos prioritários</p> <p>Instituir sala de situação</p> <p>Fortalecer órgãos de controle do Estado</p> <p>Desenvolver os processos de prestação de contas</p> <p>Institucionalizar sistemática de monitoramento e avaliação</p>

4

REFLEXÕES FINAIS E PRIORIDADES

Este documento se encarregou de reunir e consolidar os principais desafios e alternativas para o agronegócio mato-grossense, visando à construção da Agenda Positiva Pensar Mato Grosso. É válido remarcar que algumas premissas e pressupostos nortearam as principais reflexões e construções do projeto. Primeiro, os problemas e as respectivas resoluções devem ser legítimos à ótica do principal público interessado: o produtor rural de forma mais direta e o cidadão mato-grossense como beneficiário principal.

Outro importante ponto de partida diz respeito à lógica de construção da Agenda Positiva propriamente, tendo-se adotado a seguinte premissa: a resolução dos gargalos estruturais não é suficiente quando se pensa no desenvolvimento a longo prazo de Mato Grosso. Há que se buscar referências, enxergar oportunidades, olhar para o futuro e construir uma lógica estratégica de desenvolvimento. Da mesma forma, estratégias de desenvolvimento não são autoexecutáveis e, portanto, exigem que os gargalos estruturais tenham sido resolvidos. Em suma, estratégia sem tática é o caminho mais longo rumo à vitória; em contrapartida, tática sem estratégia é o caminho mais curto para a derrota.

Seguindo esta mesma linha, ao longo do projeto, ficou pacificado que a resolução dos gargalos estruturais do Estado deverá ser proporcional à capacidade de gestão e governança do Governo de Mato Grosso. Muitos dos problemas encontram suas causas no modelo atual de gestão do governo, e a maior parte das questões que travam o desenvolvimento só será atenuada se o Estado promover uma mudança profunda de suas estruturas organizacionais, oferecendo modelos de gestão diferenciados, mais orgânicos e ágeis. Levando em conta as relações causais acima expostas, construiu-se a Agenda Positiva do Pensar MT, que está composta em perspectivas, de forma a organizar a estratégia, as bases e o modelo de gestão do desenvolvimento de Mato Grosso.

As alternativas que compõem a Agenda Positiva permitem algumas reflexões no sentido de se aclarar quais prioridades devem ser fortemente perseguidas pelo Governo de Mato Grosso. De partida, faz-se necessário construir uma Agenda Estratégica de Estado, e não de governo, que seja legítima, coerente e focada, composta por um conjunto de decisões estratégicas que explicitem as proposições, as intenções e a visão de futuro para Mato Grosso. Essa agenda deve ser traduzida em resultados a serem alcançados, que comumente se declaram em objetivos, indicadores e iniciativas, que irão levar à consecução das metas estabelecidas. A agenda deve mobilizar e orientar toda a operação governamental e se materializar em recursos financeiros, humanos, físicos e organizacionais, formando-se assim um modelo de gestão capaz de resolver os gargalos estruturais e de alcançar resultados de longo prazo.

Colocar em marcha este modelo de gestão não é tarefa trivial em nenhum governo e no de Mato Grosso, onde os desafios alcançam grandes proporções, menos ainda. Nesse sentido, o governo precisará investir, prioritariamente, na revisão das suas estruturas organizacionais, no redesenho de seus processos, nas políticas e práticas de gestão dos seus recursos humanos, sem os quais, suas visões estratégicas tornam-se inviáveis.

GLOSSÁRIO

Agenda Estratégica: Conjunto de definições sobre os propósitos (usualmente sob a forma de declarações de missão, visão, princípios etc.), sobre os resultados a serem alcançados (usualmente sob a forma de objetivos, indicadores e metas) e sobre o modo de alcançá-los (usualmente sob a forma de um plano de ações ou projetos).

Agente de mudanças (Agente de desenvolvimento organizacional): é aquele profissional capaz de desenvolver comportamentos, atitudes e processos que possibilitem à organização transacionar, proativa e interativamente, com os diversos aspectos externos e internos da organização considerada.

Ambiente externo: é representado pelo conjunto de tendências relativas a variáveis externas (normalmente fora do controle do decisor) que provocam impactos, ameaças ou oportunidades, relevantes para o desempenho organizacional.

Ambiente interno: é representado pelo conjunto de variáveis internas (normalmente dentro da governabilidade do decisor) que expressam os pontos fortes (potencialidades) e os pontos fracos (vulnerabilidades) da organização.

Análise de contexto: estudo e análise de contextos interno e externo da organização, permitindo a identificação das oportunidades, ameaças, forças e fraquezas. Essas informações fornecem projeções e embasam a tomada de decisão organizacional.

Arquitetura organizacional implementadora (Estruturas implementadoras): elemento direcionador dos esforços de implementação. Engloba as contribuições das unidades, os processos organizacionais, as estruturas organizacionais e as pessoas.

Atividade: conjunto de tarefas complementares, orientadas para um resultado comum e que se caracterizam por serem realizadas por mais de um agente e pela existência de entradas e saídas. Corresponde também à menor unidade ou parte administrável dentro de um projeto.

Atividades de apoio (Atividades-meio): são as alocadas nas unidades organizacionais que sustentam e auxiliam as unidades organizacionais-fim a colocarem os produtos e serviços da organização no mercado.

Atividades-fim: são as alocadas nas unidades organizacionais que consolidam a interação da empresa com o mercado, efetivando a melhor disponibilização e colocação dos produtos e serviços oferecidos.

Atribuições: conjunto de tarefas, responsabilidades e papéis definidos para o indivíduo, cargo ou unidade organizacional.

Autoridade: é o poder, formalizado ou não na organização, de uma pessoa tomar uma decisão e ter a garantia de que as ações decorrentes serão operacionalizadas na organização.

Avaliação: análise mais profunda dos resultados alcançados, busca-se a explicação do porquê de um problema ter ocorrido ou o porquê do alcance ou não de um resultado.

Balanced Scorecard (BSC): modelo de gestão estratégica que explicita, comunica, alinha e monitora a estratégia organizacional, traduzindo a missão e a estratégia de uma unidade de negócio em objetivos e medidas tangíveis e mensuráveis. Incorpora as perspectivas da sociedade, do cliente ou beneficiário, dos processos internos, de aprendizagem e crescimento.

Benchmark: índice arbitrado e aceitável para uma avaliação comparativa de desempenho.

Benchmarking: é o processo de análise referencial da organização perante outras organizações do mercado, incluindo o aprendizado do que essas organizações fazem de melhor, bem como a incorporação dessas realidades de maneira otimizada e mais vantajosa para a organização que aplicou o benchmarking.

Brainstorming (Tempestade de ideias): técnica de solução de problemas em grupo que aumenta a participação de todos os membros. Colhem-se todas as ideias que surgirem no grupo, sem serem avaliadas ou discutidas neste primeiro momento. Procedimento utilizado para auxiliar um grupo a criar o máximo de ideias no menor tempo possível.

Cadeia de valor: representação do conjunto de atividades, processos, de relevância estratégica e interdependentes, nos quais a organização se decompõe.

Central de Resultados: unidade de monitoramento e avaliação, incumbida de coordenar os processos de monitoramento e avaliação e operar um painel de controle.

Competências: conhecimento, habilidade e atitude para desempenhar determinada função ou executar certa atividade.

Comunicação: processo interativo de entendimento, assimilação e operacionalização de uma mensagem (dado, informação, ordem) entre o emissor e o receptor por um canal, em determinado momento.

Desenho de processos: é a metodologia estruturada em identificar, ordenar em sequência lógica e otimizada, implementar e avaliar as atividades que contribuem, direta ou indiretamente, para o maior valor agregado para as organizações, bem como para seus diversos públicos (clientes, fornecedores, servidores, governos, comunidade).

Direcionamento estratégico: é o conjunto das grandes orientações estratégicas da organização.

Diretrizes estratégicas: representam o conjunto estruturado e integrado dos objetivos (resultados a serem alcançados), estratégias (ações a serem desenvolvidas para alcançar os resultados esperados) e polí-

ticas (leis a serem respeitadas e que sustentam as estratégias), correspondendo às sustentações básicas para o desenvolvimento das questões estratégicas e dos negócios da organização.

Economicidade: obtenção e uso de recursos com o menor ônus possível, dentro dos requisitos e da quantidade exigida de insumos.

Efetividade: impactos gerados pelos produtos/serviços, processos ou projetos. A efetividade está vinculada ao grau de satisfação ou ainda ao valor agregado, à transformação produzida no contexto geral.

Eficácia: é a quantidade e qualidade de produtos e serviços entregues ao usuário (beneficiário direto dos produtos e serviços da organização).

Eficiência: é a relação entre os produtos e serviços gerados (*outputs*) com os insumos utilizados, na busca do melhor desempenho dos processos, medindo o esforço de transformação.

Estrutura organizacional: definição de divisão de trabalho e coordenação, normalmente representada em um organograma.

Estruturas: são um conjunto recorrente de relacionamentos que organizam o trabalho entre os membros de uma ou várias organizações. Sua função é realizar a estratégia.

Excelência: é a conformidade a critérios e padrões de qualidade/excelência para a realização dos processos, atividades e projetos na busca da melhor execução e economicidade, sendo um elemento transversal à cadeia de valor.

Execução: Refere-se à realização dos processos, projetos e planos de ação conforme estabelecido.

Fator crítico de sucesso: atividade, ou elemento, chave no sucesso ou fracasso no alcance de determinado resultado.

Fórum Agro MT: é uma iniciativa das entidades Famato, Acrimat, Acrismat, Ampa, Aprosmat e Aprosoja que buscam juntas melhorias para o agronegócio de Mato Grosso.

Gestão Matricial para Resultados®: a abordagem de governança para resultados do Instituto Publix é uma plataforma de integração de diversas metodologias de gestão para a construção de soluções específicas. A lógica da Gestão Matricial para Resultados é integrar três elementos essenciais: a agenda estratégica; as estruturas implementadoras; e os arranjos de monitoramento e avaliação (M&A).

Grupo de Trabalho: grupo de servidores do Estado ou membros das entidades representativas do agronegócio que participaram das oficinas de trabalho, na construção da Agenda Positiva. É o grupo responsável por prestar as informações e orientações aos professores da Fundação Dom Cabral.

Indicador: métrica que permita o monitoramento e controle do desempenho da organização, visando promover a melhoria. Composto de medida, fórmula, índice (número), *benchmark*.

Índice: número, valor de um indicador em um certo momento.

Iniciativas estratégicas: são as responsáveis pelo alcance de resultados, e assim a execução da estratégia é gerenciada por meio do acompanhamento das iniciativas estratégicas. Podem ser iniciativas de processos, projetos ou eventos.

Macroprocesso: grandes conjuntos de atividades através dos quais a organização cumpre sua missão, gerando valor.

Mapa Estratégico: é o instrumento de explicitação da estratégia, representando graficamente as relações de causa e efeito dos indicadores das perspectivas do *Balanced Scorecard* (BSC).

Matriz de Contribuição: cruzamento dos elementos da estratégica, quaisquer que sejam, com os elementos das estruturas implementadoras, formando uma rede de nós implementadores.

Meta: representa a quantificação de um indicador. As metas devem ser realistas, desafiadoras, diretas, negociáveis, fundamentadas em séries históricas, tendência e *benchmark*.

Missão: propósito da organização.

Monitoramento e Avaliação: monitorar e avaliar significa gerar informações sobre o desempenho de algo (organização, política, programa, projeto, pessoa etc.), para explicá-lo (identificação de fatores inibidores e promotores de resultados), e fazer uso de tais informações incorporando-as ao processo decisório do objeto monitorado ou avaliado, a fim de buscar aprendizado, transparência e responsabilização.

Monitoramento: acompanhar as realizações continuamente e compará-las com o planejado, sinalizando problemas a serem solucionados ao longo do caminho e sugerindo correções de rumo.

Painel de controle: dispositivo de visualização de um conjunto relevante e necessário de indicadores exposto sob a forma de gráficos e tabelas com sinalizadores, de tal modo que as informações sobre o

desempenho dos objetos de um sistema de gestão para resultados possam ser repassadas aos seus usuários, para serem prontamente consumidas e absorvidas em seus processos decisórios.

Plano de ação: consolidação que permite monitorar e avaliar os esforços de implementação, das iniciativas estratégicas.

Plano de comunicação: é a ferramenta-chave para garantir a interação entre os atores que compõem o modelo de governança do projeto. É o norteador das iniciativas de comunicação, e os instrumentos e ferramentas são a sua representação prática, ou seja, o seu desdobramento em ações.

Premissas: as regras do jogo, o que será considerado, aceito e excluído para determinada atividade, análise, ou outras ações.

Pressupostos: acordo prévio essencial à condução das atividades, análises ou outras ações.

Processos organizacionais: é o conjunto estruturado de atividades sequenciais que apresentam relação lógica entre si, com a finalidade de atender e, preferencialmente, suplantar as necessidades e as expectativas dos clientes externos e internos das organizações.

Projeto: um esforço temporário empreendido para criar um produto, serviço ou resultado exclusivo.

Reuniões e oficinas técnicas: são as atividades mais usuais da construção do planejamento estratégico, que ocorrem segundo as necessidades do projeto, seja para coleta de informações, esclarecimento de pontos importantes, construção de alguma etapa de trabalho ou mesmo para sua validação.

Risco: um evento ou condição incerta que, se ocorrer, provocará um efeito positivo ou negativo nos objetivos de um projeto.

Stakeholders (Partes interessadas): são indivíduos ou organizações que interagem no ambiente interno e externo da organização e, portanto, têm interesses, expectativas e demandas em comum.

Tarefa: conjunto de passos interligados que produz um resultado específico, em um tempo determinado e que se caracteriza por ser executado por um único agente do início ao fim.

Valores: princípios ou crenças que servem de guia para comportamento, atitudes e decisões.

Visão: o sonho, o que a organização deseja ser no futuro.

REFERÊNCIAS

APROSOJA. Site Institucional. Disponível em:
<http://aprosoja.com.br/>. Acesso em: 2014.

CNA. Site Institucional. Disponível em:
<http://cna.org.br/>. Acesso em: 2014.

FAMATO. Site Institucional. Disponível em:
<http://sistemafamato.org.br/>. Acesso em: 2014.

FAMATO; SENAR; SESCOOP. Diagnóstico da cadeia produtiva do leite no Estado de Mato Grosso: relatório de pesquisa. Cuiabá, 2012.

FGV PROJETOS. Análise da Incidência Tributária sobre o Agronegócio, 2013.

FIRJAN. Site Institucional. Disponível em:
<http://firjan.org.br/>. Acesso em: 2014.

FLORIDA. R. A ascensão da classe criativa e seu papel na transformação do trabalho, do lazer, da comunidade e do cotidiano. Trad. Ana Luiza Lopes. Porto Alegre: L&PM, 2011.

GOVERNO do Estado de Mato Grosso. Site Institucional. Disponível em: <<http://mt.gov.br/>> Acesso em: 2014.

IBGE. Site Institucional. Disponível em:
<http://ibge.gov.br/>. Acesso em: 2014.

IMEA. Site Institucional. Disponível em:
<http://imea.com.br/>. Acesso em: 2014.

JOHNSON. S. De onde vêm as boas ideias. Trad. Riverthead Books. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

MAPA. Site Institucional. Disponível em:
<http://agricultura.gov.br/>. Acesso em: 2014.

MARINI, Caio; MARTINS, Humberto Falcão. Um Guia de Governança para Resultados na Administração Pública. Brasília: Publix Conhecimento, 2010.

PORTER, M. E. Vantagem Competitiva. Criando e Sustentando um Desempenho Superior. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

PORTER, M. E. A Vantagem Competitiva das Nações. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

RAG. Relatório da Ação Governamental, 2013.

RC CONSULTORES. Mato Grosso 2016, Reprogramação Estratégica do Desenvolvimento do Estado, 2012.

LISTA DE ABREVIATURAS

ACRIMAT - Associação dos Criadores de Mato Grosso

AGER – Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Mato Grosso

AMPA - Associação Mato-grossense de Produtores de Algodão

APROSOJA - Associação dos Produtores de Soja e Milho do Estado de Mato Grosso

ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica

CAR - Cadastro Ambiental Rural

CONAB - Companhia Nacional de Abastecimento

CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente

CONFAZ - Conselho Nacional de Política Fazendária

CONSEMA - Conselho Estadual do Meio Ambiente

EMPAER - Empresa Mato-Grossense de Pesquisa, Assistência e Extensão Rural

FAMATO - Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Mato Grosso

FCO - Fundo Constitucional do Centro-Oeste

FDCO - Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste

FETHAB - Fundo Estadual de Transporte e Habitação

FIRJAN - Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro

FUNAI - Fundação Nacional do Índio

IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IMEA - Instituto Mato-grossense de Economia Agropecuária

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

INDEA - Instituto de Defesa Agropecuária do Estado de Mato Grosso

INTERMAT - Instituto de Terras do Estado de Mato Grosso

LAU - Licença Ambiental Única

MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MDIC - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

MMA - Ministério do Meio Ambiente

MPL - Movimento Pró-Logística

MT - Estado de Mato Grosso

MT+20 - Plano de Desenvolvimento do Estado de Mato Grosso

ONG - Organização Não Governamental

PEC - Proposta de Emenda à Constituição

PPA - Plano Plurianual

PPP - Parceria Público-Privada

PMT - Projeto Pensar Mato Grosso

SAD - Secretaria de Administração do Estado de Mato Grosso

SEDRAF - Secretaria de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar do Estado de Mato Grosso

SEFAZ - Secretaria de Fazenda do Estado de Mato Grosso

SEMA - Secretaria de Meio Ambiente do Estado de Mato Grosso

SEPLAN - Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral do Estado de Mato Grosso

SETPU - Secretaria de Transporte e Pavimentação Urbana do Estado de Mato Grosso

SICAR - Sistema Nacional Cadastro Ambiental Rural

SICME - Secretaria de Estado de Indústria, Comércio, Minas e Energia do Estado de Mato Grosso

SUASA - Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária

