



RSP

Revista do Serviço Público

vol. 59, nº 2 - Abr/Jun 2008 - ISSN: 0034/9240

**Monitoramento do Plano de Desenvolvimento da Educação:
proposta de aprimoramento do Ideb e de painel de indicadores**
Leonardo Milhomem de Rezende e Paulo de Martino Jamuzzi

Conselhos Municipais de Políticas Públicas: uma análise exploratória
*Marcelo Feijó Martins, Simone Martins,
Adriel Rodrigues de Oliveira e Jéferson Boechat Soares*

**Transformando burocracias para financiar os mais pobres:
a evolução do Pronaf Crédito Grupo B**
Leticia Mendonça

**Gestão Pública e Pesquisa Operacional: avaliação de desempenho em
Agências da Previdência Social**
Adelina Cristina A. Chaves e A. Clecio F. Thomas

Legados da professora Ruth Cardoso ao Governo Federal
Elisabete Ferrarezi

Reportagem: A força propulsora do diálogo social

ENAP

RSP

Brasília – 2008

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

Missão da Revista do Serviço Público

Disseminar conhecimento sobre a gestão de políticas públicas, estimular a reflexão e o debate e promover o desenvolvimento de servidores e sua interação com a cidadania.

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

Presidente: Helena Kerr do Amaral

Diretor de Formação Profissional: Paulo Carvalho

Diretora de Desenv. Gerencial: Margaret Baroni

Diretora de Comunicação e Pesquisa: Paula Montagner

Diretor de Gestão Interna: Lino Garcia Borges

Conselho Editorial

Barbara Freitag-Rouanet, Fernando Luiz Abrucio, Helena Kerr do Amaral, Hélio Zylberstajn, Lúcia Melo, Luiz Henrique Proença Soares, Marcel Bursztyn, Marco Aurelio Garcia, Marcus André Melo, Maria Paula Dallari Bucci, Maria Rita G. Loureiro Durand, Nelson Machado, Paulo Motta, Reynaldo Fernandes, Silvio Lemos Meira, Sônia

Miriam Draibe, Tarso Fernando Herz Genro, Vicente Carlos Y Plá Trevas, Zairo B. Cheibub

Periodicidade

A Revista do Serviço Público é uma publicação trimestral da Escola Nacional de Administração Pública.

Comissão Editorial

Helena Kerr do Amaral, Paula Montagner, Paulo Sergio de Carvalho, Natália Massaco Koga, Elisabete Roseli Ferrarezi, Elizabeth Nardelli, Livino Silva Neto.

Expediente

Edição: Elizabeth Nardelli; *Subedição:* Leila Ollaik; *Projeto gráfico:* Livino Silva Neto; *Revisão:* Luciana Barreto e Roberto Carlos Araújo; *Revisão gráfica:* Ana Cláudia Borges; *Editoração eletrônica:* Maria Marta da Rocha Vasconcelos

Revista do Serviço Público. 1937 - . Brasília: ENAP, 1937 - .

v. : il.

ISSN:0034/9240

Editada pelo DASP em nov. de 1937 e publicada no Rio de Janeiro até 1959. A periodicidade varia desde o primeiro ano de circulação, sendo que a partir dos últimos anos teve predominância trimestral (1998/2007).

Interrompida no período de 1975/1980 e 1990/1993.

1. Administração Pública – Periódicos. I. Escola Nacional de Administração Pública.

CDD: 350.005

© ENAP, 2008

Tiragem: 1.000 exemplares

Assinatura anual: R\$ 40,00 (quatro números)

Exemplar avulso: R\$ 12,00

Os números da RSP Revista do Serviço Público anteriores estão disponíveis na íntegra no sítio da ENAP:

www.ena.gov.br

As opiniões expressas nos artigos aqui publicados são de inteira responsabilidade de seus autores e não expressam, necessariamente, as da RSP.

A reprodução total ou parcial é permitida desde que citada a fonte.

ENAP

Fundação Escola Nacional de Administração Pública
SAIS – Área 2-A

70610-900 – Brasília - DF

Telefone: (61) 3445 7096 / 7092 – Fax: (61) 3445 7178

Sítio: www.ena.gov.br

Endereço eletrônico: editora@ena.gov.br

Sumário

Contents

Monitoramento do Plano de Desenvolvimento da Educação: proposta de aprimoramento do Ideb e de painel de indicadores Monitoring the National Educational Plan: a proposal to improve Ideb and the panel of indicators <i>Leonardo Milhomem de Rezende e Paulo de Martino Jannuzzi</i>	121
Conselhos Municipais de Políticas Públicas: uma análise exploratória Municipal Councils for Public Policies: an exploratory analysis <i>Marcelo Feijó Martins, Simone Martins, Adriel Rodrigues de Oliveira e Jéferson Boechat Soares</i>	151
Transformando burocracias para financiar os mais pobres: a evolução do Pronaf Crédito Grupo B Transforming bureaucracy to finance the poorest: the evolution of 'Pronaf crédito grupo B' <i>Letícia Mendonça</i>	187
Gestão Pública e Pesquisa Operacional: avaliação de desempenho em Agências da Previdência Social Public Management and Operational Research: performance evaluation of Agencies of Social Security <i>Adelina Cristina A. Chaves e A. Clecio F. Thomaz</i>	221
Legados da professora Ruth Cardoso ao Governo Federal <i>Elisabete Ferrarezi</i>	237
<i>RSP Revisitada</i> : Estado, transnacionalidade e políticas globais	245
<i>Reportagem</i> : A força propulsora do diálogo social	253
Para saber mais	259
Acontece na ENAP	261

Monitoramento do Plano de Desenvolvimento da Educação: proposta de aprimoramento do Ideb e de painel de indicadores*

Leonardo Milhomem de Rezende e Paulo de Martino Jannuzzi

Introdução

A qualidade da educação básica parece ter entrado na agenda formal das políticas públicas do Estado brasileiro no ano 2000, depois de muito tempo debatida em círculos acadêmicos e políticos mais restritos. Até então, a pauta educacional dessa agenda estava claramente focada na necessidade de promover o ingresso massivo das crianças nas escolas do ensino fundamental, nas áreas mais pobres do País e, subsidiariamente, na melhoria do desempenho escolar dos alunos. Tendo logrado nos últimos 15 anos (1992 a 2006) o aumento significativo das taxas de cobertura no ensino fundamental, de 82% para 96% entre crianças e jovens de 7 a 14 anos, o esforço governamental (em nível federal e nos estados) concentra-se agora na busca de soluções para reverter o quadro pouco alentador revelado pelas avaliações sistemáticas de proficiência dos estudantes ao longo do ciclo escolar.

Um fato revelador dessa preocupação com a qualidade de ensino foi a proposição, pelo Ministério da Educação (MEC), no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), de uma medida concreta e objetiva para monitoramento e avaliação dos resultados das ações e programas voltados a essa dimensão educacional: o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). O Decreto nº 6.094/2007, que dispõe sobre o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, legitima o Ideb como instrumento de avaliação da qualidade educacional, medido pela proficiência dos alunos nos exames padronizados, como o Saeb e a Prova Brasil, do MEC, e pelo rendimento escolar, obtido pelo Censo Escolar. O Ideb passa a ser considerado o indicador de avaliação para o PDE, inclusive com ampla divulgação e o estabelecimento de metas bianuais de elevação de suas cifras para os municípios de todo o País.

É certo que o acompanhamento da ação governamental e da efetividade de seus programas não se resume à proposição e ao exame de um ou vários indicadores sociais mais gerais, exigindo instrumentos e pesquisas de monitoramento e de avaliação muito mais complexos e sistemáticos. Contudo, se as mensurações quantitativas propostas se inspirarem, de fato, nos pressupostos de elaboração de indicadores de políticas e guardarem, na sua construção, uma série de propriedades metodológicas desejáveis (JANNUZZI, 2005), certamente poderão trazer contribuições significativas ao processo de avaliação da efetividade dos programas públicos. O uso de sistemas de indicadores, ainda que longe de ser suficiente para efetividade das políticas públicas, potencializa a chance de

sucesso, já que permite, em tese, a avaliação de resultados tecnicamente bem respaldados e diagnósticos sociais abrangentes e empiricamente referidos.

Além do respaldo técnico que o uso de bons indicadores é capaz de fornecer à avaliação e ao monitoramento de políticas públicas, é importante atentar para o fato de que os indicadores possibilitam um melhor acompanhamento, por parte da sociedade, dos resultados alcançados. Como assinalam Scandar Neto *et al.* (2006):

É cada vez mais evidente a necessidade de implementar um sistema de indicadores para monitoramento e avaliação baseado nas políticas, programas e ações. Tal sistema seria uma ferramenta poderosa de administração e gestão pública, não somente para os formuladores de políticas, mas também para aumentar o controle social e transparência das intervenções e das ações do setor público (SCANDAR NETO *et al.* 2006 p. 9).

A relevância dos indicadores tem sido cada vez mais reconhecida pelo poder público, como revelam as menções do Tribunal de Contas da União (TCU) em seus relatórios de avaliação. Ilustrativas, nesse sentido, são as observações constantes no Relatório de Avaliação de Programa da Ação de Apoio à Formação Continuada de Professores do Ensino Fundamental, elaborado pelo TCU em 2006¹, em que aparecem trechos referentes à necessidade de uso de indicadores em diversas etapas do ciclo da política em análise, como:

Quanto aos indicadores de desempenho definidos para o gerenciamento

da ação, analisou-se, preliminarmente, aqueles constantes no PPA 2004/2007.

...

O modelo da ação lógica não previa avaliação de sua efetividade, tampouco a construção de outros indicadores.

...

No sentido de minimizar essas deficiências, apresenta-se uma sugestão de cesta de indicadores de desempenho (TCU, 2006 p.73-75).

Nas últimas duas décadas, tem-se observado um processo cada vez mais intenso de proposição de indicadores de monitoramento e avaliação da ação governamental, assim como de indicadores sociais mais gerais, dentro e fora das organizações públicas. No campo das políticas educacionais vigoram, na realidade, já há algum tempo, diversos indicadores construídos para acompanhar e monitorar a situação da educação, além de avaliar os resultados de intervenções governamentais. Exemplos são as taxas de analfabetismo, analfabetismo funcional, frequência escolar, evasão, reprovação, coeficientes de alunos por professor e outras tantas medidas disponíveis na compilação apresentada em MEC/Inep (2004).

O Ideb é mais uma dessas medidas, com objetivos e propriedades específicas, que, neste trabalho, se busca explorar, entender e discutir. Mais especificamente, o objetivo deste trabalho é analisar as características do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, as finalidades da sua construção, seus usos e limitações e também propor outros indicadores para acompanhar os resultados e impactos do PDE.

Este texto está organizado em cinco seções. Na primeira, discute-se o papel e o uso dos indicadores no ciclo de

políticas públicas, em especial no monitoramento e na avaliação de programas. A seção seguinte tem caráter mais metodológico, tratando da construção de indicadores sintéticos, seus usos e limitações. Apresenta-se, então, o Ideb e se discute tanto suas características e potencialidades quanto suas restrições para o acompanhamento da agenda da política educacional. As duas últimas partes são dedicadas à apresentação de

“O uso de sistemas de indicadores, ainda que longe de ser suficiente para efetividade das políticas públicas, potencializa a chance de sucesso ...”

propostas alternativas de indicadores – o Ideb+ e o Painel Pideb+ – para monitoramento do PDE.

O ciclo de políticas públicas, a avaliação de programas e os indicadores

Política pública é, na definição de Nascimento (1991), o conjunto de

decisões tomadas por aqueles que detêm competência legal para deliberar em nome da coletividade, visando à solução de um problema ou redirecionamento de uma tendência a fim de orientar sua evolução a um fim estabelecido desejável. Para sua formatação e conseqüente operação, a política pública passaria por um ciclo de várias etapas, listadas pela autora como formulação da política; administração ou implementação da política e a avaliação. Para a autora, a etapa de formulação pode ser subdividida em definição da agenda pública, formulação e formalização.

A definição da agenda é a fase em que ocorre a filtragem dos problemas ou de demandas sociais a serem priorizadas, entre as diversas existentes em países com tantos deficits sociais, como o Brasil. Vários atores contribuem para a formação dessa agenda, em particular a burocracia pública. O processo é, no entanto, complexo, não linear. Certa demanda social pode ser reconhecidamente importante para grande parte da população de um determinado país, mas não entrar ou não ser priorizada na agenda por falta de interlocutores formais com peso político. Fatores ambientais como desastres podem fazer com que alguns temas entrem imediatamente na agenda. O processo eleitoral é outro mecanismo de atualização da agenda, tão mais efetivo quanto mais consistentes e factíveis as propostas de ação constantes nas plataformas dos candidatos. Mas, em muitas situações, as decisões sobre a relevância das questões sociais são avaliadas dentro dos órgãos de governo, com base na análise particular que seus técnicos têm da gravidade e dos reflexos de um determinado problema, da conjuntura e das circunstâncias favoráveis e desfavoráveis para o processo de implementação de um programa ou projeto.

Uma vez que se considera determinado objeto como relevante para a agenda formal de governo, passa-se à etapa seguinte: a formulação da política e de seus programas. Essa fase corresponde principalmente à aquisição de conhecimentos sobre o tema a ser abordado e à elaboração de proposta(s) capaz(es) de resolver o problema ou atender à demanda que o originou.

Segue-se então a etapa de formalização ou tomada de decisão, que corresponde à legitimação da política pelas autoridades constituídas (NASCIMENTO, 1991). De forma simples, esta pode ser entendida como o momento em que se prepara a máquina pública para a execução da política determinada. É nessa fase que também se reúnem tanto informações de intervenções passadas quanto outras relevantes para determinar o rumo da intervenção atual. É o momento ainda de decidir como se dará a otimização de recursos de forma a não inviabilizar essa ou outra política.

E é na etapa de implementação que a política pública começa a ser executada e os recursos alocados geram ações capazes de agir e mudar certa realidade. Aqui a política adquire uma concretude objetiva maior e, por isso, começa a revelar explicitamente as dificuldades de sua introdução e operação pelos agentes encarregados de “pôr a mão na massa”. Essa fase possui algumas dificuldades inerentes, como a exequibilidade teleológica, que responde pela adequação entre os meios e os fins; a adequação técnica dos meios empregados à produção de resultados desejados; a efetividade econômica que considera a disponibilidade de recursos exigidos pela política; e o apoio do governo e de setores beneficiados pela política no início e no decorrer de sua implementação (JAGUARIBE *apud* NASCIMENTO, 1991).

Seguindo o modelo do ciclo de políticas públicas apresentado por Nascimento (1991), a fase subsequente consiste na avaliação, quando, em tese, averigua-se não somente em que medida os resultados estão sendo alcançados, mas a que custo se executam os programas, seus impactos negativos e positivos e a conveniência ou não de revisão parcial ou total da política (e sua relevância na agenda). Nas palavras de Cohen & Franco (1999:76), “a avaliação é uma atividade que tem como objetivo maximizar a eficácia dos programas na obtenção de seus fins e a eficiência na alocação de recursos para a consecução deles”. Corresponde ao exame sistemático das intervenções planejadas na realidade, tendo por base procedimentos científicos de coleta e análise de informações sobre o conteúdo, estrutura, processos, resultados e/ou impactos de políticas, programas ou projetos (RUA, 2004).

Este ciclo de formulação das políticas públicas, tal como descrito, é certamente um modelo idealizado, com aderência bastante limitada ao cotidiano brasileiro ou de outros países. Ainda assim, ele se presta aos objetivos de evidenciar, ao longo do processo, ênfases diferenciadas no planejamento, na operação ou na avaliação dos programas. A última fase, por exemplo, não é totalmente destacada das demais ou realizada somente alguns anos depois da implementação dos programas. Pelo contrário, a avaliação deve ser entendida como um processo que permeia todo o ciclo de uma política pública, sendo portanto mais adequado denominar esse conjunto de atividades como “Monitoramento e Avaliação” (RUA, 2004). Como bem expõe documento do Tribunal de Contas da União:

O monitoramento e avaliação dos programas de governo são

ferramentas essenciais para a boa prática gerencial. A avaliação é um procedimento que deve ocorrer em todas as etapas, permitindo ao gestor federal o acompanhamento das ações e sua revisão e redirecionamento quando necessário. Enquanto o monitoramento é uma atividade gerencial interna, que se realiza durante o período de execução e operação, a avaliação pode ser realizada antes ou durante a implementação, como ao concluir uma etapa ou projeto como um todo, ou mesmo algum tempo depois, devendo se preocupar com o impacto provocado pela intervenção pública em seus beneficiários. (TCU, 2006, p. 75).

Para desenvolvimento adequado das atividades de monitoramento e avaliação, do grau de cumprimento das metas e objetivos da política, com objetividade e regularidade, é necessário que o gestor disponha de um sistema de informações e pesquisas que lhe ofereça indicações do grau de implementação dos programas, de seus resultados e de eventuais impactos na sociedade, isto é, indicadores de monitoramento e avaliação dos programas. Como observam Cohen e Franco (1999):

Uma instância central do processo de avaliação consiste em determinar em que grau foram alcançadas as finalidades do projeto. Isto requer dimensionar o objetivo geral em subconjuntos de objetivos específicos, os quais por sua vez terão “metas”, cuja obtenção será medida através de indicadores. As variações nos valores que serão verificados nas unidades de análise permitem quantificar este processo. (COHEN; FRANCO, 1999; p. 152).

Jannuzzi (2005) destaca que no campo aplicado das políticas públicas, os indicadores sociais são medidas usadas para permitir a operacionalização de um conceito abstrato ou demanda de interesse programático.

Os indicadores apontam, indicam, aproximam, traduzem em termos operacionais as dimensões sociais de interesse definidas a partir de escolhas teóricas ou políticas realizadas anteriormente. Se prestam a subsidiar as atividades de planejamento público e formulação de políticas sociais nas diferentes esferas de governo, possibilitam o monitoramento das condições de vida e bem-estar da população por parte do poder público e sociedade civil e permitem aprofundamento da investigação acadêmica sobre a mudança social e sobre os determinantes dos diferentes fenômenos sociais (JANNUZZI, 2005, p.138).

A construção de indicadores para monitoramento e avaliação de programas deveria ser pautada, segundo o autor, pela aderência dos mesmos a um conjunto de propriedades desejáveis, ainda que seja difícil garanti-las simultaneamente. Como essas propriedades servirão de critérios de avaliação do Ideb mais à frente, é essencial uma exposição detalhada de algumas dessas propriedades.

Uma propriedade fundamental para qualquer indicador é a sua validade, isto é, sua capacidade de retratar o conceito ou o objetivo para o qual a medida foi idealizada. Essa parece ser uma tautologia, mas a realidade é que existem indicadores – em especial, indicadores sintéticos (discutidos mais à frente), nos quais a proximidade entre conceito e medida é bastante

discutível (JANNUZZI, 2002; GUIMARÃES & JANNUZZI, 2005).

Para uso na tomada de decisão em políticas públicas, o indicador deve ser confiável, ou seja, computado a partir de dados de boa qualidade, provenientes de fontes e pesquisas consistentes e sujeitos a controle de qualidade e de tendenciosidade. Devem gozar de inteligibilidade, isto é, a transparência da metodologia de sua construção. Igualmente importante é a comunicabilidade do indicador, sua capacidade de “passar claramente o recado” por ele aportado para diferentes públicos.

A sensibilidade e a especificidade são propriedades importantes para indicadores de monitoramento e avaliação. Sensibilidade do indicador corresponde à sua capacidade de refletir, de modo tempestivo, as mudanças a que ele se propõe retratar. Especificidade do indicador corresponde à sua propriedade de refletir alterações estritamente decorrentes do programa ou ação que ele se propõe a monitorar.

Naturalmente, a periodicidade é outra propriedade fundamental para que um indicador seja útil no processo de monitoramento das ações públicas. Afinal, somente com informações regularmente produzidas é que se pode avaliar os efeitos dos programas – ou ausência deles – e corrigir eventuais distorções a tempo. Em alguns casos é extremamente caro realizar pesquisas e coleta de dados, o que remete a outra propriedade: a factibilidade da disponibilidade do indicador. O custo e o tempo para obtenção do indicador têm de ser compatíveis com as necessidades e os usos que se faz dele.

Séries históricas trazidas por um indicador são bastante relevantes por permitirem acompanhar tendências e comparar eventuais efeitos e impactos dos programas ao longo do tempo. Isso constitui a

historicidade de um indicador, outro atributo interessante para indicadores de monitoramento.

Os indicadores usados no monitoramento e na avaliação de políticas públicas podem ser classificados de várias formas diferentes, como mostra o Quadro 1, elaborado por Ottoni (2006). Uma taxonomia importante e presente nesse quadro é a que diferencia os indicadores entre indicador-insumo, indicador-processo e indicador-resultado.

Como define Jannuzzi (2004), os indicadores-insumo correspondem às medidas associadas à disponibilidade de recursos humanos, financeiros ou equipamentos alocados para um processo ou programa que afeta uma das dimensões da realidade social. São tipicamente indicadores de alocação de recursos para políticas sociais, como número de escolas com laboratório de ciências ou quadras de esportes, coeficiente técnico de professores por aluno, biblioteca pública por população de cinco anos ou mais ou, ainda, gasto monetário *per capita* nas diversas áreas de política social.

Os indicadores-resultado são aqueles propriamente vinculados aos objetivos finais dos programas públicos, que permitem avaliar a eficácia no cumprimento das metas especificadas, como a taxa de analfabetismo, cuja diminuição se espera verificar com a implementação de um programa como o Educação de Jovens e Adultos (EJA). Parte desses resultados pode ter efeitos e desdobramentos gerais, antecipados ou não, positivos ou não, que decorrem da implantação dos programas. Um programa como o EJA, por exemplo, pode levar seus participantes a terem papel mais ativo na comunidade ou a buscarem melhores empregos, por ampliarem seus horizontes de possibilidades e repertórios cognitivos. Nesses casos, costuma-se

denominar os indicadores que medem essas dimensões de indicadores de impacto.

Já os indicadores-processo ou fluxo são indicadores intermediários, que traduzem em medidas quantitativas o esforço operacional de alocação de recursos humanos, físicos ou financeiros (indicadores-insumo) para obtenção de melhorias efetivas de bem-estar (indicadores-resultado e impacto), como o volume de merendas escolares distribuídas

“... somente com informações regularmente produzidas é que se pode avaliar os efeitos dos programas – ou ausência deles – e corrigir eventuais distorções a tempo.”

diariamente por alunos, os professores capacitados em uma nova metodologia, ou ainda homens-hora dedicados a um programa social.

Indicadores sintéticos: construção, usos e limitações

Desses vários tipos de indicadores dispostos no Quadro 1, interessa destacar,

para os objetivos deste trabalho, os indicadores sintéticos, também denominados de indicadores compostos ou índices sociais. A principal característica dos indicadores sintéticos é a de aglutinar dois ou mais indicadores primários (ou simples), por meio de métodos aritméticos ou estatísticos, em uma única medida. Um dos indicadores sintéticos mais conhecidos é o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que compila três dimensões bem distintas, como esperança de vida, PIB

per capita e indicador composto de taxa de analfabetismo e de taxa bruta de frequência escolar. O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) – objeto de análise deste trabalho – constitui outro exemplo que, nesse caso, sintetiza duas dimensões: o desempenho de alunos em testes padronizados e o rendimento escolar (aprovação).

Esses indicadores sintéticos são construídos a partir de uma operação metodológica realizada em várias etapas

Quadro 1: Classificação, descrição e exemplos de indicadores.

Classificação	Descrição	Exemplo
Indicador Quantitativo	Ocorrência concreta ou ente empírico da realidade social	Risco de acidentes no trabalho
Indicador Qualitativo	Medida construída a partir da avaliação dos indivíduos ou especialistas com relação a diferentes aspectos da realidade	Índice de confiança no governo
Indicador Descritivo	Descreve características e aspectos da realidade empírica, não tendo muito significado de valor	Taxa de mortalidade infantil
Indicador Normativo	Reflete explicitamente juízos de valor ou critérios normativos com relação à dimensão social estudada	Proporção de pobres
Indicador de Insumo	Quantifica os recursos disponibilizados nas diversas políticas sociais, uma vez que trata de medidas associadas à disponibilidade de recursos humanos, financeiros ou equipamentos alocados para um processo ou programa que afeta a realidade social	Número de professores por quantidade de estudantes
Indicador de Processo ou Fluxo	Traduz em medidas quantitativas o esforço operacional de alocação de recursos humanos, físicos ou financeiros para obtenção de melhorias efetivas de bem-estar	Número de consultas pediátricas por mês
Indicador de Produto ou Resultado	Está mais vinculado à realidade vivida na sociedade, referido às variáveis resultantes de processos sociais complexos, ou seja, retrata os resultados efetivos da aplicação das políticas	Esperança de vida ao nascer
Indicador de Estoque	Medida de uma determinada dimensão social em um momento específico	Anos de escolaridade das mulheres negras
Indicador de Performance	Abarca mudanças entre dois momentos distintos	Aumento dos anos de escolaridade das mulheres negras no período de 1996-2000
Indicador de Avaliação de Eficiência	Medida da eficiência dos meios e recursos empregados	Volume de investimentos por unidade de área física
Indicador de Avaliação de Eficácia	Medida de eficácia no cumprimento das metas	Melhoria das condições de moradia
Indicador de Avaliação de Efetividade	Medida da efetividade social do programa – avaliação dos efeitos em termos de justiça social, de contribuição para o aumento da sociabilidade e do engajamento político	Nível de criminalidade
Indicador Simples	Construído a partir de uma estatística social específica	Taxa de mortalidade materna
Indicador composto (Sintéticos ou Índices Sociais)	Elaborado mediante a aglutinação de dois ou mais indicadores simples, referido a uma mesma ou diferentes dimensões da realidade social	IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

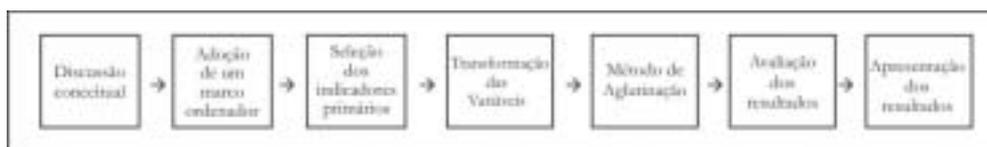
Fonte: Ottoni, 2006.

sucessivas, como pode ser observado na Figura 1, baseada em Scandar Neto *et al.* (2006). O primeiro passo no processo consiste em definir o marco ordenador, marco conceitual ou ainda marco institucional, que orientará as demais etapas. Para garantir que a medida sintética final seja, de fato, útil para o monitoramento e a avaliação dos programas, é fundamental que os documentos propositivos da política pública específica sejam

se discute em Scandar Neto (2006). A sofisticação do método empregado não assegura, necessariamente, que o indicador sintético produzido tenha maior validade ou sensibilidade que outro computado por meio de algoritmos muito simples.

Uma vez computado, o índice deve ser analisado quanto à sua real capacidade de expressar quantitativamente o que se propugnava ao se estabelecer o marco conceitual.

Figura 1: Etapas para a construção de um indicador sintético.



Fonte: Scandar Neto *et al.* (2006) com adaptações.

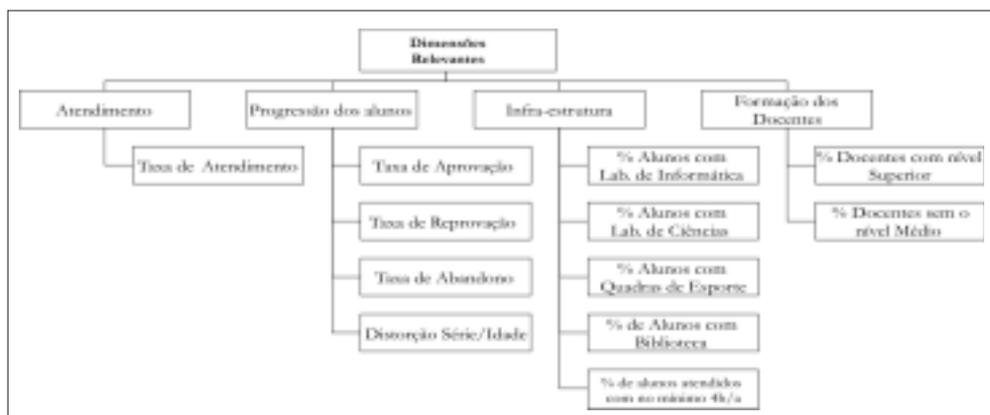
exaustivamente usados na montagem desse marco, explicitando as dimensões mais objetivas e relevantes de acompanhamento.

Uma vez definido o marco conceitual e suas dimensões, é necessário selecionar os indicadores primários que comporão o índice. Os indicadores primários devem estar em consonância com o marco ordenador, referidos especificamente nas dimensões. Mas nem sempre é possível dispor de indicadores com a periodicidade requerida e muito menos com as propriedades desejáveis. Essa é uma etapa que também exige cuidado, a fim de evitar que o indicador sintético perca ao final sua validade, especificidade e sensibilidade.

A etapa seguinte envolve o tratamento quantitativo para combinar as medidas, expressas em diferentes escalas, de modo a produzir o indicador sintético. Existem vários métodos quantitativos – aritméticos, estatísticos, de pesquisa operacional – passíveis de serem empregados, cada um com suas virtudes e limitações, conforme

Um exemplo de indicador sintético construído no campo educacional, que precedeu, inclusive, o Ideb, foi o Indicador Municipal de Desenvolvimento da Educação (IMDE), proposto por Cunha *et al.* (2001). Conforme ilustrado na Figura 2, para construir esse indicador foram usados diversos indicadores do censo escolar e outros fornecidos pelo IBGE. Observa-se a utilização de vários tipos de indicadores com características muito distintas, na tentativa de sintetizar em apenas um indicador a realidade do desenvolvimento e da qualidade da educação em nível municipal. No entanto, os próprios autores reconhecem as limitações de um indicador sintético nesses moldes, pois seriam pouco reveladores das especificidades dos fenômenos que buscam mensurar. Esse é um caso no qual a medida-síntese parece não ter a utilidade imaginada.

Há um debate polarizado na literatura acerca da utilidade e pertinência do uso de

Figura 2: Variáveis selecionadas para construção do IMDE

Fonte: Cunha *et al.* (2001) com adaptações.

indicadores sintéticos nas políticas públicas. Há quem os defenda, relacionando diversos argumentos a favor: são medidas interessantes por sintetizar conceitos complexos e multidimensionais e, portanto, auxiliam a tomada de decisões; oferecem uma visão geral do problema ou conceito que procuram representar; permitem a comparabilidade e ranqueamento entre países (ou municípios), possibilitando acompanhar o desempenho deles; resumem em uma só medida o impacto de várias ações e programas governamentais; e ajudam a chamar a atenção da população e da mídia para questões sociais e para a efetividade da ação governamental (como tem ocorrido com o IDH).

Os autores que criticam os indicadores sintéticos arrolam outros argumentos contra: se forem construídos sem procedimentos metodológicos adequados, podem emitir mensagens políticas equivocadas; os gestores podem tomar decisões simplistas devido à visão geral que o indicador apresenta; o processo de compilação dos dados pode fazer com que dados relevantes percam o sentido no cálculo do indicador, diminuindo a sua sensibilidade em captar mudanças

importantes em uma de suas dimensões; em muitos casos, a medida acaba adquirindo mais importância do que o conceito que a originou (o fetiche do indicador em detrimento do constructo).

Guimarães & Jannuzzi (2005), críticos do uso dos indicadores sintéticos, reconhecem que esses indicadores acabaram conquistando legitimidade social, política, técnica e científica. Parece ser esse o caso do Ideb, analisado em seguida.

O PDE e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) pode ser entendido como um conjunto de programas que objetivam dar consequência às metas quantitativas estabelecidas no Plano Nacional de Educação (PNE). O Plano compreende mais de 40 programas que podem ser organizados em torno de quatro eixos norteadores: educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização. No eixo da educação básica, um documento que merece destaque para as finalidades deste trabalho é o Plano de

Quadro 2: Diretrizes e iniciativas do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação

N°	Diretriz
I	Estabelecer como foco a aprendizagem, apontando resultados concretos a atingir.
II	Alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, aferindo os resultados por exame periódico específico.
III	Acompanhar cada aluno da rede individualmente, mediante registro da sua frequência e do seu desempenho em avaliações, que devem ser realizadas periodicamente.
IV	Combater a repetência, dadas as especificidades de cada rede, pela adoção de práticas como aulas de reforço no contraturno, estudos de recuperação e progressão parcial.
V	Combater a evasão pelo acompanhamento individual das razões da não frequência do educando e sua superação.
VI	Matricular o aluno na escola mais próxima da sua residência.
VII	Ampliar as possibilidades de permanência do educando sob responsabilidade da escola para além da jornada regular.
VIII	Valorizar a formação ética, artística e a educação física.
IX	Garantir o acesso e permanência das pessoas com necessidades educacionais especiais nas classes comuns do ensino regular, fortalecendo a inclusão educacional nas escolas públicas.
X	Promover a educação infantil.
XI	Manter programa de alfabetização de jovens e adultos.
XII	Instituir programa próprio ou em regime de colaboração para formação inicial e continuada de profissionais da educação.
XIII	Implantar plano de carreira, cargos e salários para os profissionais da educação, privilegiando o mérito, a formação e a avaliação do desempenho.
XIV	Valorizar o mérito do trabalhador da educação, representado pelo desempenho eficiente no trabalho, dedicação, assiduidade, pontualidade, responsabilidade, realização de projetos e trabalhos especializados, cursos de atualização e desenvolvimento profissional.
XV	Dar consequência ao período probatório, tornando o professor efetivo estável após avaliação, de preferência externa, ao sistema educacional local.
XVI	Envolver todos os professores na discussão e elaboração do projeto político pedagógico, respeitadas as especificidades de cada escola.
XVII	Incorporar ao núcleo gestor da escola coordenadores pedagógicos que acompanhem as dificuldades enfrentadas pelo professor.
XVIII	Fixar regras claras, considerados o mérito e o desempenho, para nomeação e exoneração de diretor de escola.
XIX	Divulgar na escola e na comunidade os dados relativos à área da educação, com ênfase no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).
XX	Acompanhar e avaliar, com participação da comunidade e do Conselho de Educação, as políticas públicas na área de educação e garantir condições, sobretudo institucionais, de continuidade das ações efetivas, preservando a memória daquelas realizadas.
XXI	Zelar pela transparência da gestão pública na área da educação, garantindo o funcionamento efetivo, autônomo e articulado dos conselhos de controle social.
XXII	Promover a gestão participativa na rede de ensino.
XXIII	Elaborar plano de educação e instalar Conselho de Educação, quando inexistentes.
XXIV	Integrar os programas da área da educação com os de outras áreas como saúde, esporte, assistência social, cultura, entre outras, com vista ao fortalecimento da identidade do educando com sua escola.
XXV	Fomentar e apoiar os conselhos escolares, envolvendo as famílias dos educandos, com as atribuições, entre outras, de zelar pela manutenção da escola e pelo monitoramento das ações e consecução das metas do Compromisso.
XXVI	Transformar a escola em um espaço comunitário e manter ou recuperar aqueles espaços e equipamentos públicos da cidade que possam ser utilizados pela comunidade escolar.
XXVII	Firmar parcerias externas à comunidade escolar, visando à melhoria da infra-estrutura da escola ou à promoção de projetos socioculturais e ações educativas.
XXVIII	Organizar um comitê local do Compromisso, com representantes das associações de empresários, trabalhadores, sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigentes do sistema educacional público, encarregado da mobilização da sociedade e do acompanhamento das metas de evolução do Ideb.

Fonte: Elaboração própria com base no Dec. 6.094, de 24 de abril de 2007.

Metas Compromisso Todos pela Educação (Dec. nº 6.094, de 24 de abril de 2007), doravante denominado de Compromisso. Ao todo são 28 diretrizes (Quadro 2) a serem implementadas, com auxílio da União, nos estados, Distrito Federal e municípios que o assinarem.

Para acompanhar a efetividade dos programas, estabelecer metas concretas a perseguir e focalizar ações do MEC, foi criado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Como citado em documento do MEC (2007):

A partir da criação do Ideb, calculado por escola, por rede e para o próprio país, foi possível fixar metas de desenvolvimento educacional de médio prazo para cada uma dessas instâncias, como metas intermediárias de curto prazo que possibilitam visualização e acompanhamento da reforma qualitativa dos sistemas educacionais.

O Ideb permite identificar as redes e as escolas públicas mais frágeis a partir de critérios objetivos e obriga a União a dar respostas imediatas para os casos mais dramáticos ao organizar o repasse de transferências voluntárias com base em critérios substantivos. O escopo é atender imediatamente 1.242 municípios e as 7.085 escolas com os mais baixos indicadores e, em curto prazo, todos os que estejam abaixo da média nacional (p. 22-23).

Sua proposição foi inspirada na constatação de que a “indústria da aprovação automática” é tão perniciososa quanto a “indústria da repetência”, o que levou seus proponentes a combinarem os resultados de desempenho escolar (Prova Brasil) e os de rendimento escolar (fluxo apurado pelo Censo Escolar) em um único indicador.

Mais precisamente, como apresentado em Inep (2007), o Ideb é calculado como o produto de dois indicadores (fórmula 1 abaixo): a) a pontuação média dos estudantes em exames padronizados ao final de cada etapa da educação básica (exames do Sistema de Avaliação da Educação Básica ou Prova Brasil nas 4ª e 8ª séries do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio); b) taxa média de aprovação dos estudantes da correspondente etapa de ensino.

$$Ideb_i = N_j P_j ; \quad 0 \leq N_j \leq 10; \\ 0 \leq P_j \leq 1 \quad e \quad 0 \leq Ideb_i \leq 10 \quad (1)$$

Onde:

i = ano do exame (Saeb e Prova Brasil) e do Censo Escolar;

j = unidade de referência (estado, escola, etc.)

N_{ji} = média da proficiência em Língua Portuguesa e Matemática, padronizada para um indicador entre 0 e 10, dos alunos da unidade j , obtida em determinada edição do exame realizado ao final da etapa de ensino;

P_{ji} = indicador de rendimento baseado na taxa de aprovação da etapa de ensino dos alunos da unidade j .

A taxa de aprovação é calculada pela fórmula (2), a saber:

$$Taxa\ Aprova = \frac{Aprov_s}{M_s - AF_s + AD_s + REC_s - DES_s} \times 100 \quad (2)$$

Onde:

s = série do ensino fundamental ou ensino médio .
 $Aprov_s$ = número de aprovados na série ou grupo de séries s ,

M_s = matrícula inicial na série ou grupo de séries s ,
 AF_s = afastados por abandono ou transferência na série ou grupo de séries s ,

AD_s = admitidos por transferência na série ou grupo de séries s ,

REC_s = Reclassificados para a série ou grupo de séries s ;

DES_s = alunos que saíram da série ou grupo de séries s , por reclassificação.

A média de proficiência padronizada dos estudantes da unidade j , N_{ji} é obtida a partir das proficiências médias em Língua Portuguesa e Matemática dos estudantes submetidos a determinada edição do exame realizado ao final da etapa educacional considerada. Como a escala do Saeb ou Prova Brasil varia entre 0 e 500 pontos, é preciso usar um método para que essa nota seja convertida para uma escala entre 0 e 10. No caso do Ideb, essa nota é convertida usando um método denominado padronização (fórmula 3).

$$N_{ji} = \frac{N_{ji}^{port} + N_{ji}^{matem}}{2}$$

em que

$$N_{ji} = \frac{S_{ji}^a - S_{inf}^a}{S_{sup}^a - S_{inf}^a} \quad (3)$$

Onde:

a = disciplina (Matemática ou Língua Portuguesa);
 n_{ji}^a = proficiência na disciplina a , obtida pela unidade j , no ano i , padronizada para valores entre 0 e 10;

S_{ji}^a = proficiência média (em Língua Portuguesa ou Matemática) não padronizada dos alunos da unidade j obtida no exame do ano i ;

S_{inf}^a = limite inferior da média de proficiência (Língua Portuguesa ou Matemática) do Saeb 1997;

S_{sup}^a = limite superior da média de proficiência (Língua Portuguesa ou Matemática) do Saeb 1997;

Para garantir a comparabilidade dos indicadores ao longo do tempo foram

adotados os limites inferior e superior observados nas provas de 1997, ano de definição da escala do Saeb. O limite inferior considerado para a padronização foi a média subtraída de três vezes o desvio padrão, e o superior a média adicionada de três vezes o desvio padrão, levando à exclusão de notas excepcionalmente boas e ruins. As tabelas 1 e 2 mostram a média e o desvio padrão da proficiência dos alunos de 4ª e 8ª séries do ensino fundamental e do 3º ano do ensino médio, e os valores usados como limites inferiores e superiores na padronização, respectivamente.

Com base nessas fórmulas, o Inep calculou o Ideb para o Brasil, estados, municípios e, até mesmo, por escola, conforme disposto na Tabela 3. Como os dados da Tabela 1 já permitiriam deduzir, pelos baixos níveis de proficiência, a escola pública no Brasil não estaria “passando de ano”: o Ideb calculado para 2005 estaria bem abaixo de 5 nos diversos níveis de ensino e contextos. O índice médio para as escolas do País seria de 3,8 para os anos iniciais do ensino fundamental, com resultados significativamente piores na zona rural (2,7). Nas escolas particulares e federais (em geral, colégios de aplicação vinculados a universidades federais), o desempenho é mais alentador, superior a 5,9.

Apresentado o indicador, passa-se agora à sua análise crítica, a partir dos aspectos descritos nas seções anteriores acerca das propriedades desejáveis de um indicador de monitoramento e de avaliação, bem como de suas potencialidades.

Do ponto de vista conceitual, sem dúvida, o aspecto mais relevante do Ideb é a sua utilidade para o PDE. Por ser um indicador de resultados, pode-se entender que contempla a sua designação de um

Tabela 1: Proficiências médias e desvio padrão no Saeb – Brasil 1997

Série	Matemática		Língua Portuguesa	
	Média	Desvio Padrão	Média	Desvio Padrão
4º do EF	190.8	44	186.5	46
8º do EF	250.0	50	250.0	50
3º do EM	288.7	59	283.9	56

Fonte: Inep (2007b).

Tabela 2: Limites inferior e superior das proficiências no Saeb – Brasil 1997

Série	Matemática		Língua Portuguesa	
	S_{inf}	S_{sup}	S_{inf}	S_{sup}
4º do EF	60	322	49	324
8º do EF	100	400	100	400
3º do EM	111	467	117	451

Fonte: Inep (2007b).

Tabela 3: Ideb computado para diversos contextos – Brasil 2005.

	Anos iniciais do ensino fundamental	Anos finais do ensino fundamental	Ensino Médio
	2005	2005	2005
Total	3,8	3,5	3,4
Localização			
Urbana	4,0	-	-
Rural	2,7	-	-
Dependência Administrativa			
Pública	3,6	3,2	3,1
Federal	6,4	6,3	5,6
Estadual	3,9	3,3	3,0
Municipal	3,4	3,1	2,9
Privada	5,9	5,8	5,6

Fonte: Inep (2007b).

indicador de “avaliação” de resultados obtidos pelos municípios que aderirem ao Compromisso. Se é fato que não goza da especificidade que indicadores referidos para cada uma das 28 iniciativas do PDE desfrutariam, por outro lado, permite que

o resultado sinérgico das mesmas seja avaliado conjuntamente.

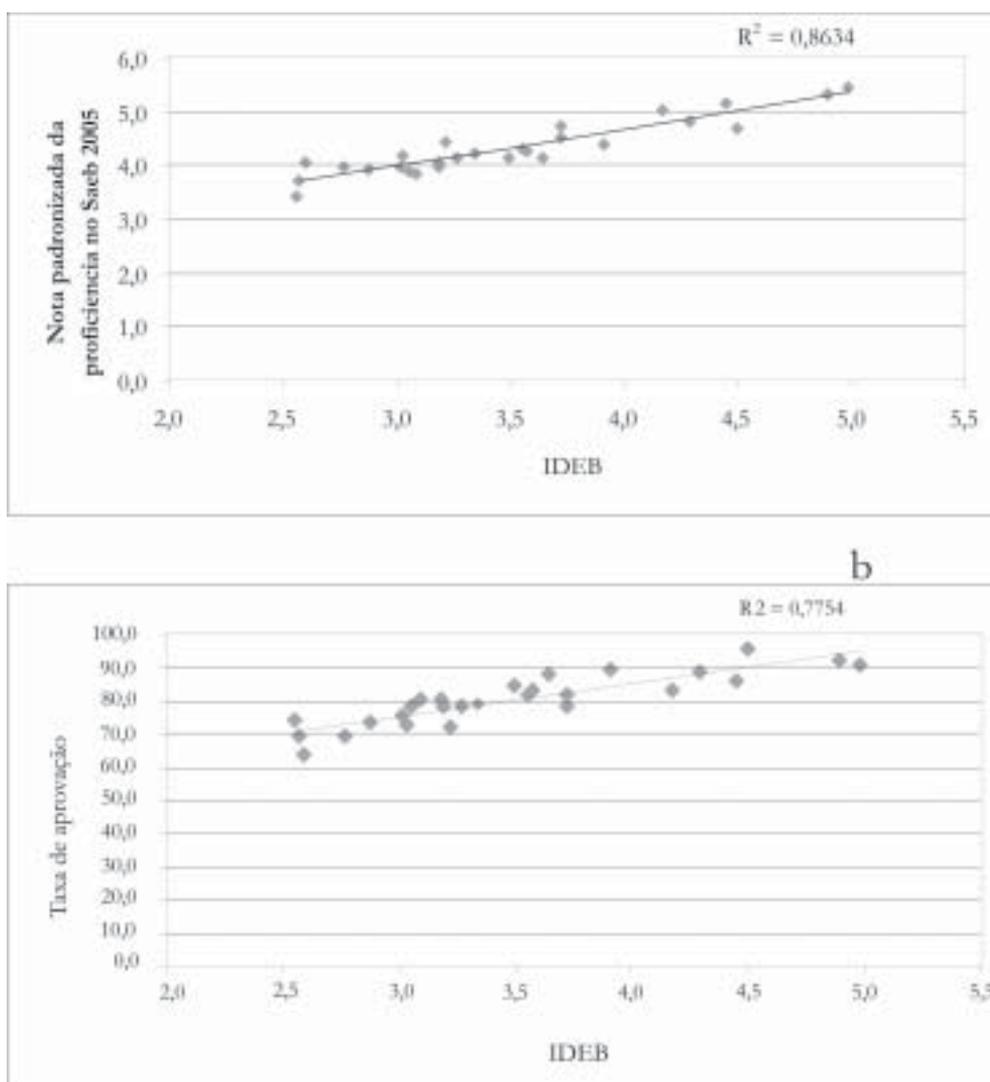
O indicador é dotado de validade, uma vez que considera a combinação de dois indicadores referidos a dimensões associadas (desempenho no aprendizado e no

fluxo escolar). Como se pode observar nos gráficos a seguir (Gráficos 1a e 1b), há uma correlação alta entre Ideb e taxa de aprovação, e o Ideb e a nota padronizada. Ou seja, o indicador final parece não ter-se distanciado das dimensões que foram associadas para a sua construção, mantendo assim certa “fidedignidade”

com o conceito de qualidade de educação a que ele se propõe a mensurar.

A consistência metodológica do indicador é outro fator que deve ser considerado como um aspecto positivo. Seus idealizadores tiveram a preocupação de usar duas dimensões com características semelhantes, ou seja, indicadores de resultado,

Gráfico 1: Correlação entre o Ideb e seus indicadores componentes Brasil-Rede Estadual – Anos iniciais do ensino fundamental 2005.



ao contrário do IMDE já referido. Na proposta de cômputo do IMDE, foram utilizadas dimensões como atendimento, progressão dos alunos, infra-estrutura e formação dos docentes, combinando-se 12 indicadores de tipos diferentes, ou seja, de insumos, processos, resultados, o que acabou por gerar um indicador pouco inteligível e com pouca consistência metodológica.

Outra característica interessante no Ideb é a inteligibilidade de sua escala (de 0 a 10). O modelo multiplicativo de construção do Ideb facilita esse entendimento e a análise da contribuição de cada um dos indicadores primários para o cálculo do indicador. Como se pode verificar na fórmula (4), a variação relativa do Ideb pode ser decomposta em duas parcelas, a variação relativa da nota e a da aprovação.

$$\frac{\Delta \text{IDEB}}{\text{IDEB}} = \frac{\Delta \text{Nota}}{\text{Nota}} + \frac{\Delta \text{Tx Aprov}}{\text{Tx Aprov}} \quad (4)$$

Vale atentar também para o fato de que os indicadores usados no Ideb afetam-se mutuamente em sentidos opostos, ou seja, caso as escolas aumentem a taxa de aprovação, isso poderá reduzir a qualidade do ensino. Já o estabelecimento de padrões elevados para aprovação tende a elevar as notas nos testes padronizados, mas, por consequência, diminuir a taxa de aprovação.

Fernandes (2007) descarta essa característica do Ideb ao afirmar que:

(...) não se pode descartar a possibilidade de as escolas e/ou redes de ensino adotarem medidas que melhorem o fluxo e piorem o desempenho nos exames padronizados e vice-versa. Nesse caso, se a cobrança for restringida apenas aos indicadores de fluxo, ela pode incentivar os

professores, diretores de escolas e gestores de rede a adotarem medidas que impliquem redução no desempenho médio dos estudantes nos testes padronizados, como, por exemplo, reduzir o padrão de aprovação. Por outro lado, se a cobrança for apenas sobre os *scores* dos alunos, o incentivo é o oposto, como, por exemplo, elevar o padrão de aprovação (p.8).

A possibilidade de cômputo do Ideb em nível de escolas, que remete à propriedade de desagregabilidade de um indicador, é outra característica importante da medida. É possível, dessa forma, avaliar em que medida a heterogeneidade socioeconômica estrutural presente nas cidades brasileiras afeta o desempenho educacional das crianças e adolescentes, mesmo quando submetidos, em tese, a iguais condições de oferta de serviços educacionais. Alunos de escolas de periferia mais pobre tenderiam a ter desempenho pior do que aqueles de escolas mais centrais, situadas em bairros de classe média, por não desfrutarem nem de condições materiais – alimentação, moradia etc. – nem do ambiente sociocultural dessa classe, medido pela escolaridade dos pais, pelas oportunidades de acesso à rede de internet, jornais, cinema, TV a cabo, curso de inglês etc. Conhecer o diferencial do Ideb, entre essas escolas, é certamente importante para gestores públicos, não apenas da Educação, mas os ligados às pastas da Assistência e Desenvolvimento Social, da Cultura e Esportes, da Segurança Pública, já que a solução para a melhoria do desempenho escolar só seria possível mediante o esforço articulado de ações mais específicas do sistema de ensino nessas escolas de periferia, como aumento da jornada escolar, promoção de atividades culturais,

incentivo para fixação de professores mais experientes ou qualificados, além de programas públicos mais abrangentes e de impacto do ponto de vista social – maior cobertura do Bolsa Família, obras de infraestrutura urbana, policiamento, cursos de qualificação profissional para os pais etc.

Em que pesem os aspectos positivos acima relacionados, como todo indicador sintético, o Ideb também tem suas limitações. A primeira crítica a se fazer é em relação à padronização dos escores de proficiência. Entende-se que essa padronização é uma técnica amplamente utilizada, dotada de validade científica e imprescindível para a construção do indicador segundo sua fórmula multiplicativa. No entanto, não deve passar despercebido que a utilização da padronização acarreta uma perda relativa de comensurabilidade das medidas originais, já que as escalas do Saeb e da Prova Brasil deixam de ser referência para o seu entendimento. Se, por exemplo, a média das notas dos alunos de 4ª série de uma determinada escola é 169,2 pontos em Língua Portuguesa, pela escala estabelecida do Saeb infere-se que esses estudantes ainda não são capazes de “interpretar histórias em quadrinhos mais complexas, reconhecendo a ordem dos fatos” ou “inferir o sentido de uma expressão metafórica ou de uma onomatopéia em anedotas”. Quando essa mesma nota é padronizada, transformando-se em uma medida entre 0 e 10, perde-se a possibilidade de fazer tais inferências, ainda que se ganhe em inteligibilidade para a sociedade em geral, como comentado acima.

A combinação das notas padronizadas de Português e Matemática, para o cômputo de uma nota média, é outra crítica que se pode fazer, pois acarreta perda de especificidade dos indicadores. Se, por exemplo, a nota padronizada em Português

é 2,5 e a de Matemática é 7,5, a nota média (5,0) não indica em que disciplina se deve investir mais especificamente. Obviamente que os dados básicos podem ser buscados e analisados, mas, de fato, o Ideb, por si só, não é específico para programas de ensino em nenhuma das duas áreas.

Outro ponto que merece atenção é o fato de que não há ponderação explícita dos dois indicadores, o que não significa que tenham pesos iguais. Na realidade, a

“... talvez a maior limitação do Ideb seja não incorporar, em seu cômputo, a dimensão do abandono escolar.”

nota padronizada acaba assumindo um peso maior na definição do Ideb, como sugere o fato de ter um coeficiente de variação um pouco maior que a taxa de aprovação e uma correlação mais forte com o Ideb, como se pode verificar nos Gráficos 1a e 1b.

Outra limitação a ser apontada, acerca desse índice, não está relacionada à forma como foi definido, mas ao modo como

está sendo usado. Como já foi mencionado, uma das ações do PDE é dar assistência, prioritariamente, a 1.242 municípios com os mais baixos Índices de Desenvolvimento da Educação Básica. Entende-se que o Ideb até pode ser usado como um dos critérios para a seleção de um determinado público, mas não como o único. Suponha que um município A, que está entre os priorizados, possua escolas com uma estrutura física razoável sob um certo padrão. Pressuponha agora que, fora dessas 1.242 localidades, exista outro município B com escolas em condições precárias de infra-estrutura. Ora, como o Ideb foi o fator preponderante de seleção, não contemplando a dimensão de infra-estrutura, o município B continuará com uma infra-estrutura precária no que depender de apoio financeiro do MEC, ao menos momentaneamente, se o Ideb for o único indicador de priorização. Por ser um indicador essencialmente de resultados, pode ser considerado ainda válido para medir efeitos e impactos de ações e programas educacionais. Parece questionável, porém, a sua utilização como indicador para a priorização de públicos-alvo.

Mas talvez a maior limitação do Ideb seja não incorporar, em seu cômputo, a dimensão do abandono escolar. Embora considerado como um problema já solucionado em estados do Sul e Sudeste, o abandono ainda está presente em estados mais pobres. Enquanto que, por exemplo, a taxa de abandono para a primeira etapa do ensino fundamental da rede estadual de Santa Catarina situava-se abaixo de 1%, no Piauí alcançava a cifra de 13,5% em 2005.

Fernandes (2007) justifica a ausência da dimensão “abandono escolar” no Ideb explicando que, por um lado, a presença de evasão durante a etapa de ensino²

elevaria a nota padronizada, uma vez que aqueles que abandonam tendem a possuir um desempenho inferior. Por outro, como o exame padronizado é geralmente aplicado antes de se determinar quem é, ou não, aprovado naquele ano, haveria uma subestimação da proficiência média, pois se estaria aplicando o exame para alunos que não serão concluintes daquela etapa de ensino, por terem sido reprovados. Na realidade, pelo fato de os exames serem aplicados entre o final de outubro e o começo de novembro, muitos daqueles que seriam reprovados talvez não mais frequentassem as aulas, não prejudicando tanto assim a proficiência média. A hipótese apresentada por Fernandes (2007) é que esses vieses acabam compensando-se, garantindo que o Ideb, tal como computado, constitua uma boa medida.

A hipótese é interessante, mas há de se ponderar que, na sua forma atual, o Ideb não captaria situações em que os sistemas de ensino estivessem elevando os padrões de aprovação e mantendo a proficiência média, mas gerando também abandono dos alunos com dificuldades de aprendizado durante o ano letivo. Em tese, um gestor diligente com as metas do Ideb, mas mal intencionado em termos dos compromissos educacionais mais abrangentes do PDE, poderia até promover a dispensa de alunos com maiores dificuldades de aprendizado devido a problemas associados à pobreza, ao trabalho infantil etc., para garantir que não viessem a ser reprovados e/ou obter um mau desempenho no exame de proficiência.

Entendendo a necessidade de se englobar a taxa de abandono no cômputo de um indicador sintético do PDE, apresenta-se na seção seguinte uma medida alternativa, o IDEB+.

Ideb+, uma proposta de aprimoramento do Ideb para considerar os efeitos da taxa de abandono

É inquestionável a pertinência dos dois indicadores que compõem o Ideb, pois são capazes de sinalizar aos gestores educacionais a necessidade de garantir a progressividade dos alunos no sistema escolar segundo a idade esperada, sem prejuízo de que estes dominem os conhecimentos e habilidades requeridos. No entanto, como preconiza a quinta diretriz do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, apresentado no Quadro 2, os gestores de escolas nos municípios e estados devem também “combater a evasão pelo acompanhamento individual das razões da não-frequência do educando³ e sua superação”. Assim, considera-se fundamental que a dimensão “abandono” também seja abordada ao se avaliar o desenvolvimento da educação. Afinal, o abandono parece ser ainda mais prejudicial para o aluno, para sua família e para o País, do que a reprovação ou uma nota baixa em exames padronizados.

Dessa forma, propõe-se um aprimoramento do Ideb, o Ideb+, com a incorporação de mais um indicador de rendimento, a Taxa de Permanência (M), medida complementar da taxa de abandono, na fórmula original da medida (5).

$$IDEB_{+ji} = N_{ji} \times P_{ji} \times M_{ji} \quad (5)$$

Com

$$M = 100 - \frac{Afast_s}{Ms - AFs + ADs + RECs - DESs} \quad (6)$$

Onde:

s = série do ensino fundamental ou ensino médio.

$Afast$ = número de afastados por abandono na série ou grupo de séries s ;

Ms = matrícula inicial na série ou grupo de séries s ;

AFs = afastados por abandono ou transferência na série ou grupo de séries s ;

ADs = admitidos por transferência na série ou grupo de séries s ;

$RECs$ = Reclassificados para a série ou grupo de séries s ;

$DESs$ = alunos que saíram da série ou grupo de séries s , por reclassificação.

Vale observar que o uso da Taxa de Permanência, tal como definida acima no cômputo do Ideb+, é uma opção metodológica pragmática para inserir o grau de atendimento escolar nos municípios ou nas áreas de abrangência das escolas. Ao se adotar as fórmulas – (5) e (6) – o que se acompanha no Ideb+ é o abandono de alunos já integrados ao sistema escolar, e não a falta de atendimento ou a não frequência escolar de crianças em uma dada região ou localidade. Para tanto, idealmente, a cobertura e o esforço da universalização do ensino deveriam ser medidos pela taxa de atendimento escolar ou taxa de escolarização líquida. Contudo, como apresentado em Inep (2004), essas medidas requerem, no denominador, estimativas de público-alvo nas idades normativas para os níveis de ensino, algo extremamente complexo para se computar em nível de escola para áreas de abrangência das mesmas se for desejável que o Ideb+, tal como o indicador original, seja calculado para esse nível de detalhamento de unidade de prestação de serviço. Certamente que, em nível municipal, é possível dispor dessas estimativas, mas a precisão delas tende a piorar quanto mais distantes estão dos censos demográficos⁴.

Assim, em detrimento da validade do Ideb+ de captar, de fato, o grau de atendimento escolar, mas procurando preservar sua desagregabilidade em nível de escolas e garantir maior confiabilidade (de modo a não carregar possíveis erros sistemáticos de medida, decorrentes das estimativas menos precisas de população em idade escolar no período intercensitário), optou-se por usar a taxa de permanência definida em (6)⁵. Como observado anteriormente, nem sempre é possível garantir todas as propriedades desejáveis para o indicador construído. Em situações concretas, talvez mais valha dispor de um indicador imperfeito com bom grau de confiabilidade e comparabilidade no tempo e no território do que um supostamente perfeito, com maior validade de constructo, mas com problemas de mensuração, cujo dimensionamento nem se sabe precisar.

Um dos aspectos interessantes do Ideb+ é que, tendo preservado o modelo multiplicativo na sua construção, o aumento ou a diminuição do indicador pode ser interpretado a partir da variação relativa dos seus componentes (9), assim como no Ideb original.

$$(9) \frac{\Delta \text{IDEB}}{\text{IDEB}} = \frac{\Delta \text{Nota}}{\text{Nota}} + \frac{\Delta \text{Tx Aprov}}{\text{Tx Aprov}} + \frac{\Delta \text{Tx Perm}}{\text{Tx Perm}}$$

O cômputo do Ideb+ de 1999 a 2005 revela que, embora seja menor que o Ideb original, já que $M < 100\%$, ele aponta uma evolução mais positiva para o ensino fundamental no período – Tabela 4 e Gráficos 2a e 2b. Enquanto o aumento do Ideb entre 1999 e 2005 foi de 5,9%, a do Ideb+ foi de 11,2%, como consequência do aumento de 5,0 pontos percentuais da taxa de permanência, além do aumento da taxa de aprovação de 4,6 pp no período, o que afetou os dois indicadores indistintamente. Isso mostra a importância da inclusão do abandono escolar como mais uma dimensão a ser avaliada. Assim, com base no Ideb+, poderia-se dizer que houve uma melhora significativa da educação básica nas primeiras séries do ensino fundamental, como resultado do aumento da taxa de permanência e da taxa de aprovação e, de maneira tímida, do aumento do desempenho dos alunos no Saeb.

Como era de se esperar, assim como a medida original, o Ideb+ está fortemente correlacionado com seus indicadores componentes. Também no Ideb+ a correlação mais intensa é com a nota padronizada (0,85), seguida da taxa de aprovação (0,78) e, por fim, a taxa de permanência (0,74) – Gráfico 3.

**Tabela 4: Evolução do Ideb+ e seus componentes
Brasil – Rede Estadual – Anos iniciais do ensino fundamental – 1999 a 2005.**

Ano	P= Tx. média de aprovação %	Média da nota padronizada	Ideb= N x P	Taxa média de abandono %	M= Taxa média de permanência %	Ideb+= NxPxM
1999	78,00	4,56	3,55	10,20	89,8	3,19
2001	79,70	4,33	3,45	8,20	91,8	3,17
2003	80,80	4,42	3,57	6,60	93,4	3,34
2005	81,60	4,61	3,76	5,70	94,3	3,55
Var. 1999-2005	4,62	1,27	5,94	44,12	5,01	11,25

Fonte: Elaboração própria com informações de Inep (2007a) e Edudata Brasil.

Mesmo considerando que o Ideb+ represente melhor a agenda de programas e ações do PDE, o fato é que ele compartilha das limitações apontadas anteriormente para o Ideb. Além disso, as duas medidas só podem oferecer uma visão geral e sumária dos resultados e impactos das 28 iniciativas do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Para se obter uma visão mais completa e importante do PDE, e poder acompanhar seus programas, é preciso

dispor não apenas de um indicador-síntese, mas de um painel de indicadores de monitoramento e avaliação, que retratem dimensões de como os insumos da política se processam em resultados e impactos, isto é, de como os programas-meio e iniciativas de natureza político-organizacional ou didático-pedagógica estão se desenvolvendo e, eventualmente, produzindo efeitos de médio alcance, captáveis por indicadores de processos. É o que se procura ilustrar a seguir.

Gráfico 2: Evolução do Ideb e Ideb+ e seus componentes segundo níveis de ensino – Brasil – Rede Estadual - 1999 a 2005.

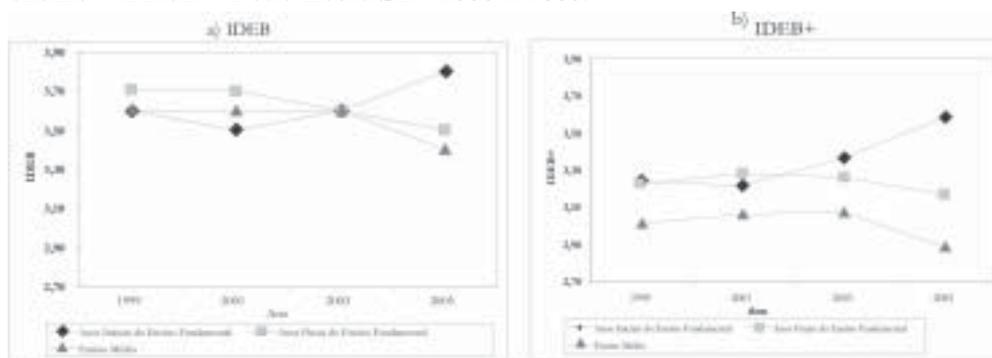
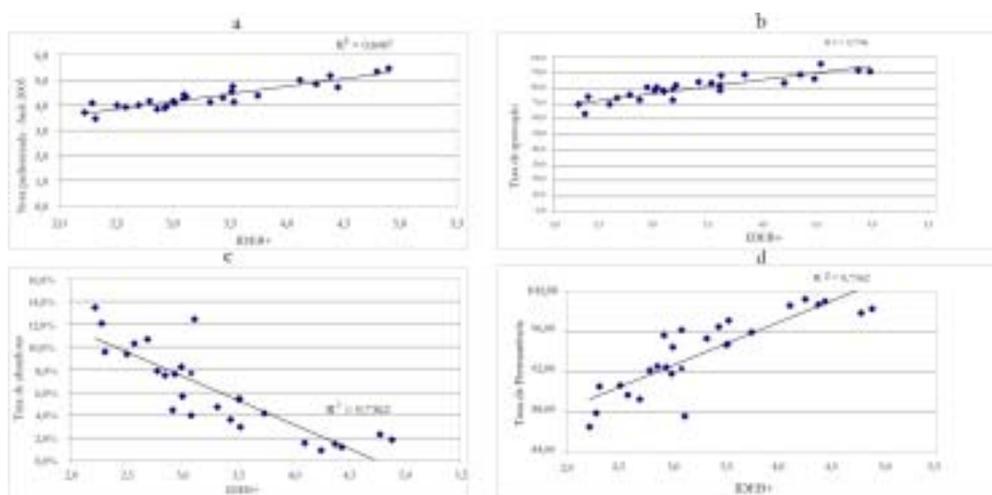


Gráfico 3: Correlação entre o Ideb+ e seus componentes Brasil – Rede Estadual - Anos iniciais do ensino fundamental 2005.



Para além de um indicador-síntese, um Painel de Indicadores de Monitoramento do Desenvolvimento da Educação Básica – Pideb+

Como o PDE abrange uma série de programas, que vão da educação infantil à educação superior, seu monitoramento não pode ser realizado apenas com base em um indicador. Monitorar ou avaliar o estágio de “desenvolvimento da educação” requer indicadores de outras dimensões da educação, como indicadores de oferta, de atendimento, de acesso e participação, de eficiência, de rendimento e até mesmo de financiamento.

Para atender a essa necessidade, propõe-se, nesta seção do trabalho, a construção de um Painel de Indicadores de Monitoramento do Desenvolvimento da Educação Básica – (Pideb+), como demonstrado no Quadro 3. Optou-se por não propor um sistema exaustivo de indicadores, mas um conjunto reduzido de medidas de acompanhamento, que permitisse monitorar as ações mais importantes nas distintas fases do ciclo de implementação dos programas. Ou seja, o Painel de Indicadores é uma proposta intermediária entre o “caos informacional” de um sistema exaustivo de medidas de acompanhamento e a “pobreza informacional” trazida por apenas uma medida-síntese. A idéia é que o Painel seja uma proposta mais efetiva de monitoramento ao priorizar as dimensões de importância gerencial ao gestor, para quem foi idealizado. No caso em questão, o painel proposto tem como foco os gestores federais, mais especificamente os do Ministério da Educação. Naturalmente, esse painel deve ser ajustado às necessidades de acompanhamento para outros gestores, de

acordo com o escopo de sua função e de seu papel dentro do conjunto de ações e programas do PDE.

Para a construção do Pideb+ foram utilizados indicadores com características como inteligibilidade, validade, relevância, confiabilidade, sensibilidade, desagregabilidade e, também, historicidade. As informações utilizadas foram basicamente as do censo escolar, disponibilizadas anualmente pelo Inep, e outras disponibilizadas pelo IBGE. É desejável que se possa dispor de alguns indicadores em base semestral (abandono, por exemplo), trimestral (professores capacitados) ou, até mesmo, mensal (como recursos financeiros alocados ou transferidos). Para isso, será necessário desenvolver rotinas de coleta de dados primários ou, em alguns casos, disponibilizar informações de controle já existentes em departamentos e programas.

Foi realizada uma seleção de um conjunto manejável de indicadores, referidos aos compromissos e ações do PDE – para a educação básica e, em especial, para o ensino fundamental – segundo uma lógica de insumo, processo, resultado e impacto. Na dimensão insumo deu-se prioridade aos indicadores voltados para o financiamento da educação, já que no PDE é mencionado o apoio financeiro, além do técnico, do Governo Federal aos estados e municípios que assinarem o termo do Compromisso. Além disso, o PDE prevê o aumento de recursos do PDDE⁶ para as escolas que cumprirem as metas do Ideb.

Para a dimensão “processo” foram definidos indicadores que pudessem ser produzidos com certa regularidade e que estivessem relacionados ao processo de ensino-aprendizagem, principalmente na figura do professor. Justifica-se o uso de indicadores com foco nos docentes por causa da preocupação do PDE com

questões como a formação continuada de professores, implementação de planos de carreira e piso salarial dos profissionais do magistério. A inclusão de indicadores de acesso de alunos a laboratórios de informática se justifica pela necessidade de monitorar uma ação, presente no PDE, de instalar um laboratório de informática em todas as escolas públicas do Brasil.

Para a escolha dos indicadores de resultado foram selecionados indicadores mencionados no PDE, assim como outros discutidos anteriormente, como a taxa de abandono e o Ideb+. Já os indicadores de impacto devem ser entendidos como alguns dos exemplos dos impactos que a educação tem na vida dos estudantes a médio e longo prazos. Vale ressaltar que

Quadro 3: Painel de indicadores sugeridos para Monitoramento do Desenvolvimento da Educação Básica, definidos para gestores do MEC

Dimensão	Indicador	Desagregação Geográfica	Periodicidade
	-Gasto próprio municipal/estadual em educação em relação ao gasto público total.	-Estados e Municípios	-Anual
Insumo	-Gasto total incluindo o Fundeb ⁱ	-Estados e Municípios	-Anual
	-Gasto médio por aluno	-Estados e Municípios	-Anual
	-Gasto por aluno com recursos do PDDE	-Estados, Municípios e escola	-Anual
Processo	-Percentual de docentes com formação superior	-Estados e Municípios e escola	-Anual
	-Número de docentes capacitados em relação ao total de alunos	-Estados e Municípios e escola	-Anual
	-Percentual de alunos atendidos pelo ensino integral	-Estados e Municípios e escolar	-Anual
	-Percentual de alunos beneficiados por laboratórios de informática	-Estados e Municípios e escolar	-Anual
Resultado	-Proficiência no Saeb ou na Prova Brasil em português	-Estados, Municípios e escola	-Bianual
	-Proficiência no Saeb ou na Prova Brasil em matemática	-Estados, Municípios e escola	-Bianual
	-Proficiência na Provinha Brasil ⁱⁱ	-Estados, Municípios e escola	-Anual
	-Taxa de Aprovação	-Estados, Municípios e escola	-Anual
	-Taxa de Abandono	-Estados, Municípios e escola	-Anual
	-Ideb+ (indicador proposto no item 2.4)	-Estados, Municípios e escola	-Bianual
	-Defasagem idade/série	-Estados e Municípios	-Anual
Impacto ⁱⁱⁱ	-Alunos ingressantes no ensino superior	-Estadual e municipal	-Anual
	-Ocorrências policiais envolvendo jovens entre 15 e 24 anos	-Estadual	-Anual
	-Taxa de desemprego de jovens de 16 a 24 anos	-Estadual	-Anual

ⁱ Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

ⁱⁱ Avaliação de alfabetização que avaliará alunos de seis a oito anos de idade.

ⁱⁱⁱ Acredita-se que são inúmeros os impactos que podem ser produzidos pelo PDE, no entanto, selecionamos apenas algumas dimensões mensuráveis periodicamente.

estes não dependem exclusivamente das ações, programas ou projetos do PDE, mas também de outras ações governamentais, como programas de transferência de renda, investimentos em infra-estrutura urbana, crescimento econômico e do emprego etc.

Na Figura 3, descreve-se um dos possíveis formatos de apresentação e de organização dos indicadores do PIdeb+, passível de implementação em *softwares* específicos de *Data Warehouse* e aplicativos mais simples, como o *Monit*⁷.

Considerações finais

A criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) para avaliar as ações do PDE constitui, certamente, uma proposta inovadora, vindo ao encontro de uma tendência no setor público de utilização de indicadores para auxílio de gestores na tomada de decisões. Os indicadores auxiliam a tomada de decisões nas diversas fases do ciclo das políticas públicas, assim como asseguram, em muitos casos, maior transparência e *accountability* das ações do governo.

O Ideb foi construído com uma metodologia consistente que usa duas dimensões semelhantes, compostas por indicadores de resultado que se afetam mutuamente em sentidos opostos. Esse índice é de alta relevância para o PDE por ser constituído por dimensões que integram o foco do Plano, ou seja, a qualidade da educação básica. Sua escala de mensuração é de fácil compreensão não somente para os gestores, como para toda a população. Por ser elaborado no Brasil, esse instrumento se adequa à realidade nacional, contemplando as dimensões consideradas relevantes para o desenvolvimento da educação. O Ideb

goza tanto de forte legitimidade política, devido aos decretos que o colocam na agenda formal de governo, quanto de legitimidade técnica a partir das características metodológicas de sua construção e fontes de dados usadas.

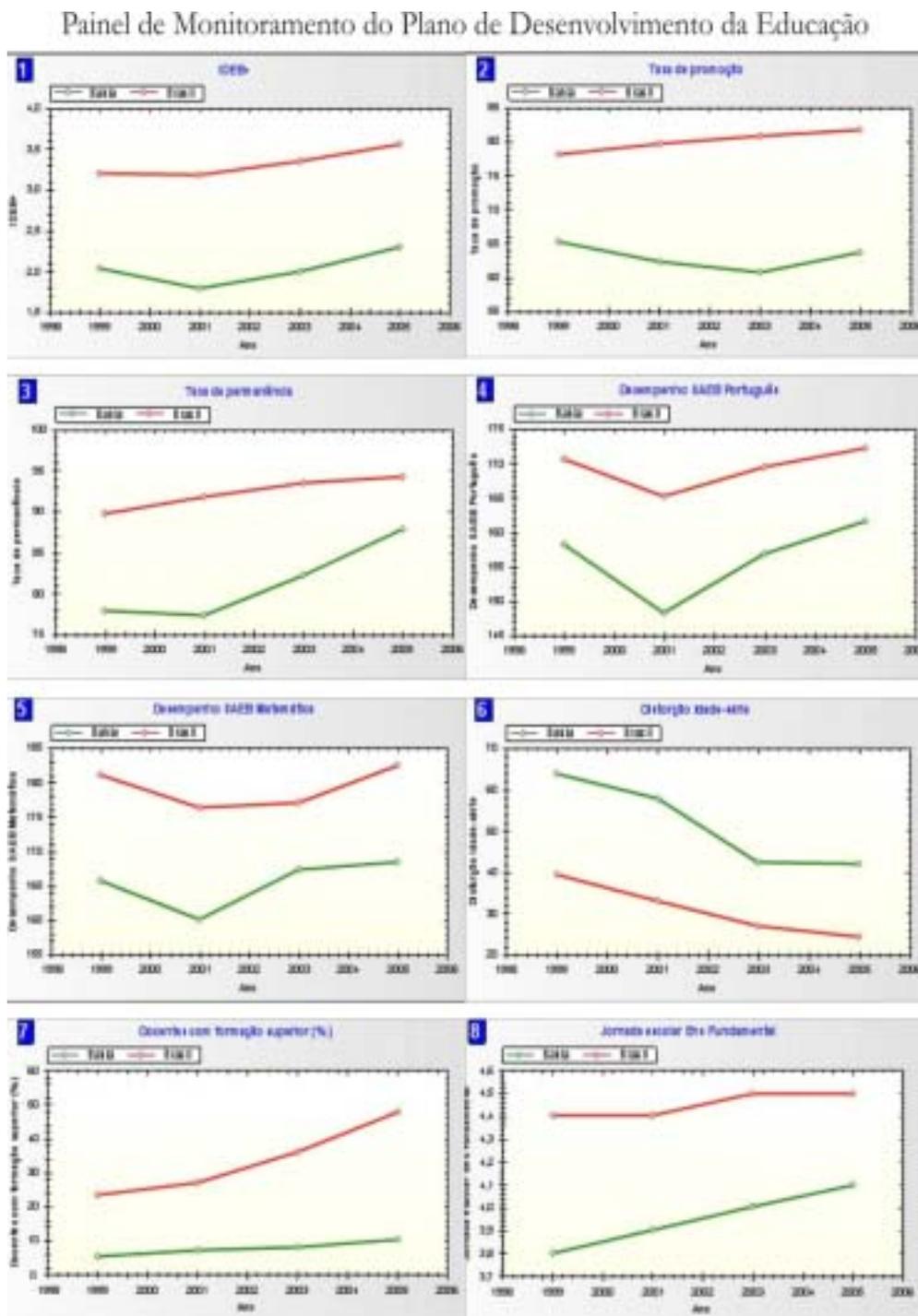
Como todo indicador, o Ideb também possui limitações, como a perda de referência provocada pela padronização das notas dos exames padronizados e a baixa especificidade para programas de determinadas áreas, como Português ou Matemática. Também deixa de considerar, em seu cômputo, uma relevante dimensão: o abandono escolar.

A alternativa apresentada neste estudo, que considera a dimensão do abandono escolar, mantendo o modelo multiplicativo (Ideb+), parece configurar uma proposta promissora, ao revelar, pela série histórica, os efeitos da redução do abandono como uma das dimensões importantes do desenvolvimento educacional nos últimos 10 anos. Devido à multiplicidade de programas e ações do PDE, a proposta de painel de indicadores que considere as dimensões mais relevantes e convergentes de seus programas e ações é certamente a alternativa mais consistente para o monitoramento e avaliação do Plano.

Há muito por fazer para que o PDE possa produzir os efeitos esperados na melhoria da qualidade da educação no Brasil. A proposta de indicadores aqui apresentada é uma modesta contribuição para que os técnicos e gestores encarregados dos programas possam desenvolver seus sistemas de acompanhamento, indicadores de monitoramento e medidas de desempenho organizacional que assegurem maior objetividade, transparência e efetividade às suas ações.

(Artigo recebido em de junho de 2008. Versão final em de julho de 2008).

Figura 3: Ilustração de um Painel de Indicadores de Monitoramento do PDE



Notas

* Este texto corresponde a uma extração revisada da monografia “Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB: usos, limitações e alternativas”, apresentada ao Curso de Especialização em Políticas Públicas da Educação com Ênfase em Monitoramento e Avaliação – MPA, em fevereiro de 2008 (REZENDE, 2008).

¹ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Relatório de avaliação de programas: Ação Apoio à Formação Continuada de Professores do Ensino Fundamental. Brasília: TCU, 2006.

² A expressão “evasão durante a etapa” deve ser entendida como abandono, pois para o Dicionário de Indicadores Educacionais (MEC/INEP, 2004) a evasão é quando um aluno, antes matriculado em um determinado ano, não aparece nas matrículas do ano seguinte; já o abandono ocorre durante um mesmo ano letivo (etapa de ensino).

³ Note-se que a não frequência do educando está mais relacionada a abandono do que à evasão escolar.

⁴ O IBGE não disponibiliza ainda estimativas de população por faixas etárias ou em idade escolar em nível municipal para os anos intercensitários, mas somente os totais populacionais. O Datasus (www.datasus.gov.br) dispõe de informações populacionais dessa natureza, mas há problemas de precisão para anos afastados do censo demográfico.

⁵ Tal como definido, a taxa de permanência poderia ser a soma da taxa de aprovação e da taxa de repetência. Assim, quanto menor for a variabilidade das taxas de evasão escolar, por construção, maior a correlação entre a taxa de permanência e suas duas parcelas.

⁶ Programa Dinheiro Direto na Escola do MEC/FNDE.

⁷ Aplicativo desenvolvido como plataforma de disseminação dos resultados do Projeto de Indicadores de Direitos Humanos, ENCE/IBGE, 2008.

⁸ Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

⁹ Avaliação de alfabetização que avaliará alunos de seis a oito anos de idade.

¹⁰ Acredita-se que são inúmeros os impactos que podem ser produzidos pelo PDE, no entanto, selecionamos apenas algumas dimensões mensuráveis periodicamente.

Referências bibliográficas

BRASIL. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando à mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Diário Oficial da União de 25 abr. 2007.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. *Avaliação de projetos sociais*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

CUNHA, José *et al.* Proposta metodológica de elaboração de indicador educacional sintético para os municípios. *Revista Brasileira de Estudos de População*, [S. l.: s. n.] v.18, nº 1/2, p. 131-159, jan./dez. 2001.

FERNANDES, Reynaldo. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). *Série Documental. Textos para Discussão*. Brasília, n 26: Inep, 2007.

GUIMARÃES, José & JANNUZZI, Paulo. IDH, Indicadores sintéticos e suas aplicações em políticas públicas: uma análise crítica. *Revista Brasileira. Est. Urbanos e Regionais*, Salvador 7 (1): p. 73-89, 2005.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. *Dicionário de indicadores educacionais: fórmulas de cálculo*. Brasília: [s. n.], 2004.

_____. *Consulta ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB*. 2007. Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/Site/>. Acesso em 4 de fev. 2007.

_____. *Nota técnica*. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. [ca. 2007]. Disponível em: http://ideb.inep.gov.br/Files/Site/Download/Nota_Tecnica_IDEB.pdf. Acesso em 4 de fev. 2007.

JANNUZZI, Paulo. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro 36 (1): p. 51-72. Jan/Fev. 2002.

_____. *Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fonte de dados e aplicações*. Campinas: Alínea, 2004.

_____. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília 56 (2): p. 137-160. Abr./Jun. 2005.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *O plano de desenvolvimento da educação, razões, princípios e programas*. [S. l. : s. n.], [2007?]. [Download de: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/livromiolov4.pdf>] Acesso em: 25 Nov 2007.

NASCIMENTO, Beatrice. *A reforma universitária de 1968: origem, processo e resultados de uma política para o ensino superior*. Tese de Doutorado, UFRJ, 1991.

OTTONI, Cristiano. *Indicadores sociais na formulação de políticas públicas federais brasileiras: teoria e prática*. Brasília, UnB, 2006 (Dissertação de Mestrado em Gestão Social e Trabalho).

REZENDE, Leonardo. *Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB: usos, limitações e alternativas*. Brasília, ENAP, 2008 (Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Políticas Públicas da Educação com Ênfase em Monitoramento e Avaliação – MPA, para servidores do Ministério da Educação).

RUA, Maria. *A avaliação no ciclo da gestão pública*. Apostila do curso de Especialização em Políticas Públicas da Educação com Ênfase em Monitoramento e Avaliação – MPA. ENAP. MIMEO, 2004.

SCANDAR NETO, Wadhi *et al.* Sistemas de indicadores ou indicadores sintéticos : do que precisam os gestores de programas sociais In: HENRIQUES, R. *et al* (Org). *Educação na diversidade : como indicar as diferenças?* (Coleção Educação para Todos, Série Avaliação). Brasília, MEC/Unesco, n. 8, v. 25, p. 16-34. 2006.

_____. *Síntese que organiza o olhar: uma proposta para construção e representação de indicadores de desenvolvimento sustentável e sua aplicação para os municípios fluminenses*. ENCE/

IBGE, Rio de Janeiro, 2006. (Dissertação de Mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais).

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório de avaliação de programas: Ação Apoio à Formação Continuada de Professores do Ensino Fundamental*. Brasília: TCU, 2006.

Resumo – Resumen – Abstract

Monitoramento do Plano de Desenvolvimento da Educação: proposta de aprimoramento do Ideb e de painel de indicadores

Leonardo Milhomem de Rezende e Paulo de Martino Jannuzzi

Nas últimas duas décadas, tem-se observado um processo cada vez mais intenso de proposição de indicadores de monitoramento e avaliação da ação governamental, assim como de indicadores sociais gerais, dentro e fora das organizações públicas. No campo das políticas educacionais, especificamente, sob os auspícios do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), propôs-se mais uma dessas medidas, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). O objetivo deste trabalho é analisar seus usos, características e limitações, além de propor medidas alternativas e complementares para acompanhar os resultados e impactos do PDE. O texto está organizado em cinco seções. Na primeira seção discute-se o papel e o uso dos indicadores no ciclo de políticas públicas, em especial no monitoramento e avaliação de programas. A seção seguinte tem caráter mais metodológico, tratando da construção de indicadores sintéticos, seus usos e limitações. Apresenta-se, então, o Ideb e se discute suas características, potencialidades e restrições para acompanhamento da agenda da política educacional. As duas últimas seções são dedicadas à apresentação de uma proposta de indicador alternativo – o Ideb+ e o Painel PIdeb+ – para monitoramento do PDE.

Palavras-chave: Indicadores educacionais, Ideb, Plano de Desenvolvimento da Educação.

Monitorización del Plan de Desarrollo de la Educación: propuesta de perfeccionamiento del Ideb y el panel de indicadores

Leonardo Milhomen de Rezende y Paulo de Martino Jannuzzi

En las dos últimas décadas se ha observado un proceso, cada vez más intenso, de proposición de indicadores de monitorización y evaluación de la acción gubernamental, y también de indicadores sociales generales que hay en las organizaciones públicas e fuera de ellas. En el campo de las políticas educacionales, específicamente bajo los auspicios del Plan de Desarrollo de la Educación (PDE), se ha propuesto una más de estas medidas: el Índice de Desarrollo de la Educación Básica (Ideb). El objeto de este trabajo es hacer el análisis de sus características, usos y limitaciones; incluso proponer medidas alternativas y complementarias para seguir los resultados y los impactos del PDE. El texto está compaginado en cinco secciones. En la primera de ellas, se discuten el papel y los usos de indicadores en el ciclo de políticas públicas, especialmente la monitorización y evaluación de programas. La sección siguiente tiene un carácter metodológico al tratar de la construcción de indicadores sintéticos, sus usos y limitaciones. Entonces, se presenta el Ideb y se discute sus características, potencialidades y restricciones para seguir la agenda de política educacional. Las dos últimas secciones se dedican a la presentación de una propuesta de indicador alternativo (Ideb+) y el panel (PIDEB+) para monitorización del PDE.

Palabras clave: Indicadores Educativos, Ideb, Plan de Desarrollo de la Educación

Monitoring the National Educational Plan: a proposal to improve Ideb and the panel of indicators

Leonardo Milhomem de Rezende and Paulo de Martino Jannuzzi

In the last two decades there has been a growing interest on monitoring and evaluation indicators of governmental programs and also on broad social indicators, in and outside public agencies. On educational matters, more precisely, moved by the National Education Plan (PDE), it has been

proposed the Ideb – Indicator of basic Education Development. This paper aims to analyze its main aspects, its uses and limitations and also propose other different measures to follow up the PDE's results and impacts. The paper is divided in five sections. In the first section it is discussed the role and application of indicators in the policy cycle, more precisely on program monitoring and evaluation. The next section is concerned on methodological matters of building composite indicators, its uses and weakness. Then, Ideb is presented and discussed as a tool to follow up the educational agenda. The last sections are dedicated to the presentation of Ideb+ and PIdeb+ panel, different indicators that can be used to evaluate PDE.

Key words: Educational Indicators, Ideb, National Education Plan.

Leonardo Milhomem de Rezende

Servidor do Ministério da Educação, Especialista em Políticas Públicas da Educação com Ênfase em Monitoramento e Avaliação pela ENAP.

Contato: leonardo.rezende@mec.gov.br

Paulo de Martino Jannuzzi

Professor da Escola Nacional de Ciências Estatísticas do IBGE e colaborador da Escola Nacional de Administração Pública e PUC– Campinas. Pesquisador do CNPq no Projeto “Informação estatística no ciclo de formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas no Brasil” (Proc. 307101/2004-5).

Contato: paulo.jannuzzi@ibge.gov.br

Conselhos Municipais de Políticas Públicas: uma análise exploratória

*Marcelo Feijó Martins, Simone Martins,
Adriel Rodrigues de Oliveira e Jéferson Boechat Soares*

Introdução

As demandas da sociedade moderna têm imposto desafios cada vez maiores ao poder público no que concerne à qualidade dos serviços públicos e à produção de políticas para setores essenciais e vitais à população. Essas exigências levam à necessidade de modernização dos processos operacionais e administrativos da gestão pública, de modo a oferecer aos cidadãos serviços com qualidade e presteza.

As reivindicações dos movimentos sociais, dos trabalhadores, da igreja e de outros setores da sociedade, durante o período de luta pela redemocratização, foram responsáveis pela mudança comportamental da sociedade brasileira observada nos anos 80. O conjunto dessas forças deram legitimidade às propostas de descentralização do poder estatal e de democratização da participação no aparato do Estado, contempladas na Constituição de 1988. Começa-se, a partir de então, a construção de uma cultura democrática que prima pela transparência

da gestão pública, pelo exercício da cidadania e pela inclusão de setores menos favorecidos da população (GOHN, 1997).

As propostas de reforma do Estado trouxeram à tona necessidades urgentes de reformulação da gestão das políticas públicas, objetivando maior eficiência da ação estatal no atendimento das demandas da população. Essa perspectiva exigiu o rompimento com velhas estruturas da política tradicional e a incorporação de novos conceitos e processos de gestão que envolvam a sociedade como um todo. Daí surge a importância da construção das estruturas de governança, da capacidade de governar e da efetividade da *accountability* para o processo.

A Constituição de 1988, tida como a mais cidadã de todas as Constituições brasileiras, regulamentou diversas formas de participação popular. Entre essas está a institucionalização dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, que será objeto de estudo neste trabalho.

Os Conselhos Gestores se apresentam como uma das formas de participação efetiva da sociedade civil e consistem em um espaço no qual se concretiza uma nova relação entre Estado e sociedade na gestão do aparelho público. De acordo com Fuks *et al* (2004), os Conselhos Gestores de Políticas Públicas representam uma das principais experiências de democracia participativa no Brasil contemporâneo. Presentes na maioria dos municípios brasileiros, articulados desde o nível federal e cobrindo uma ampla gama de temas – saúde, educação, moradia, meio ambiente, transporte, cultura, entre outros – os conselhos são uma conquista inegável do ponto de vista da construção de uma institucionalidade democrática. Sua novidade histórica consiste em apostar na intensificação e na institucionalização do

diálogo entre governo e sociedade – em canais públicos e plurais – como condição para uma alocação mais justa e eficiente dos recursos públicos. Os Conselhos apontam para o fato de que a dinâmica social deve exercer uma influência significativa sobre as experiências de formulação e implementação de políticas públicas.

A criação e a atuação dos Conselhos Gestores nos municípios adquire, nesse sentido, uma importância fundamental, tanto pela sua potencialidade, enquanto mecanismo de controle público, quanto pela sua função de compor um novo modelo de gestão das políticas (LUBAMBO, 2002). O governo local é a unidade político-administrativa que oferece melhores condições para a prática da participação popular na gestão da vida pública. A responsabilidade deliberativa, aliada a situações normativas e controladoras, possibilita aos Conselhos Municipais um significativo papel na construção do desenvolvimento social e econômico local.

Considerando a importância dos Conselhos Gestores no contexto da democratização, da participação e na construção de um novo modelo de gestão das políticas públicas, o presente trabalho busca analisar como eles estão desempenhando suas atribuições precípuas de gestão participativa, transparência, controle público, compromissos com os princípios democráticos e o exercício da cidadania. Para tanto, foi realizada uma análise exploratória dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas instituídos na cidade de Viçosa (MG), apresentando resultados baseados na percepção dos presidentes dos Conselhos, e, complementarmente, nos dados secundários coletados nas sínteses dos relatórios de fiscalização de municípios do estado de Minas Gerais, realizadas pela Controladoria Geral da União (CGU), disponibilizadas no

site da instituição, correspondendo ao período de 2003 a 2006.

Referencial teórico

Reforma do Estado: sob a conotação da gestão democrática

A dinâmica do mundo moderno traz consigo grandes mudanças na sociedade, fazendo-se necessário repensar o papel do Estado, principalmente em um cenário onde os avanços da tecnologia são fortemente destacados. As novas demandas da sociedade exigem do Estado maior qualidade nos serviços prestados, modernização das práticas de gestão pública e uma nova concepção da relação do Estado com a sociedade civil.

Este novo cenário exige gestores públicos capacitados na arte de administrar democraticamente e gerenciar a participação da comunidade. A competência política para conciliar demandas sociais e conviver com as relações de poder entre Estado e sociedade precisa ser aliada à capacidade técnica para definir prioridades e metas, formular estratégias e gerir recursos escassos (KEINERT, 1994, p.46).

É exigível que uma nova filosofia de gestão possibilite a afirmação dessas mudanças, introduzindo valores democráticos e atualizando os mecanismos de gestão, e, por intermédio de aspectos éticos, da participação da sociedade e da democratização da informação, também criar e sugerir novas alternativas (KEINERT, 1994).

Por meio de novos desenhos institucionais, novos mecanismos de gestão, como os Conselhos Gestores, e novas formas de controle, a reforma tende a contribuir não apenas para o aumento da eficiência do aparato público, como para sua maior transparência e democratização.

A crise dos anos 80 levou às propostas de reforma do Estado, que deixavam claras as necessidades de se reformular o papel estatal. O Estado, então, volta-se para a satisfação de necessidades básicas e de novas demandas da sociedade, abandonando definitivamente o modelo intervencionista e permitindo-se maior agilidade e eficiência em suas ações (GUIMARÃES, 2000).

Essa reforma tem múltiplas conotações, alcançando, porém, consensos nos pontos

“As novas demandas da sociedade exigem do Estado maior qualidade nos serviços prestados, modernização das práticas de gestão pública e uma nova concepção da relação do Estado com a sociedade civil.”

que tratam da necessidade de o Estado renovar sua própria institucionalidade para poder atender aos anseios da sociedade, bem como naqueles que tangem à publicização do aparato estatal. Publicizar deve implicar nível de incremento da participação da sociedade para um exercício efetivo da cidadania, de maneira a se implementar um Estado reformado que seja realmente democrático. No espaço da reformulação

das relações Estado-sociedade se faz necessário reestruturar onexo de relações, de modo a induzir que a sociedade civil participe e exerça, a partir de mecanismos institucionalizados, a gestão compartilhada das políticas públicas e o controle no nível de *accountability*. Caso contrário, se estará sob o discurso de propostas de reforma pouco efetivas (BRESSER PEREIRA, 2007).

Uma reforma do Estado não significa desmantelá-lo, pelo contrário, “a reforma jamais poderia significar uma desorganização do sistema administrativo e do sistema político de decisões e, muito menos, é claro, levar à diminuição do seu poder de liderar o processo de mudanças, definindo o seu rumo” (PEREIRA & SPINK, 2005, p.15).

A complexificação cada vez maior da sociedade é um fator relevante para o obsolescimento de formas tradicionais de gestão dos interesses e dos serviços públicos pelo Estado. A eficiência e a qualidade na prestação de serviços públicos são, muitas vezes, alcançadas por tentativas de inovação na administração pública, ficando claro que as regras de funcionamento democrático da sociedade e das instituições públicas devem ser profundamente reformuladas. Para Bento (2003), governos que asseguram a participação dos cidadãos na elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas angariam sustentabilidade política e legitimidade para seus projetos e programas de governo, tornando suas gestões muito mais eficientes do que poderiam ser, se confinadas apenas a equipes de burocratas especializados.

A consolidação do conceito de cidadania e da noção de direitos contribuiu para o fortalecimento da cultura democrática. A corrupção, tida como ação lesiva aos

interesses da coletividade em favor do interesse privado, encontra na cidadania um sentimento de repulsa e indignação. A cultura democrática admite o surgimento de propostas de participação da sociedade civil na gestão pública, com o objetivo de alcançar melhor controle sobre a coisa pública (KEINERT, 1994).

Não há dúvidas de que, nos dias atuais, o Estado deve concentrar-se na prestação de serviços básicos – saúde, educação, segurança pública, saneamento – bem como no estabelecimento conjunto, com os cidadãos, das prioridades de atendimento. Mas, para bem realizar esse trabalho e efetivamente estar capacitado a atender às necessidades cada vez maiores da população, o Estado precisa estabelecer canais amplos de interlocução com a sociedade, viabilizando a democratização da participação na gestão das políticas e o controle público das mesmas.

A construção da participação popular

Na década de 90, houve uma generalização do tema da “participação”. Os mais diversos atores sociais, públicos ou da sociedade reivindicavam e apoiavam a participação social, a democracia participativa, o controle público sobre o Estado e a realização de parcerias entre o poder público e a sociedade civil.

Participação, democracia, controle público, parceria, porém, são conceitos com significado diferente para os diversos atores que têm, para cada um deles, uma construção histórica diferente. A generalização e essa divergência de significados impõem a necessidade de se refazer alguns percursos que construíram conceitos e práticas de participação social no País. Inicialmente, pode-se dizer, no entanto, que a participação democrática nas arenas

públicas que definem os interesses da sociedade brasileira tem sido conquistada a duras penas por esta mesma sociedade (DOIMO, 1995).

O Estado brasileiro constituiu-se dentro de uma tradição patrimonialista, cultivando relações corporativas com grupos privilegiados e excluindo a grande maioria das pessoas. Desde os primórdios da nossa história política, o povo é mantido à margem do sistema político. Essa exclusão, fruto de uma cultura autoritária e privatista enraizada na tradição política do Brasil, não ocorre, porém, sem a resistência de grupos mobilizados da sociedade e de movimentos sociais que lutam em prol da participação política popular e da inclusão de setores menos favorecidos da sociedade (CARVALHO, 1987).

A participação conquistada, ao longo do tempo, pelos diversos tipos de movimentos que marcaram a história de luta política pela democratização e inclusão no País evidenciou em seus respectivos contextos, como protagonista das conquistas, o seu próprio povo. Assim ocorreu com as primeiras resistências indígenas e negras, passando pelas lutas abolicionistas, pela Independência, pela guerra de Canudos, pelas revoltas urbanas contra a miséria e pelos movimentos operários.

A década de 70 foi um período marcado por profundas mudanças econômicas e políticas que provocaram a emergência vigorosa de novas demandas sociais. O Estado autoritário, que se estabeleceu com o regime militar, extinguiu os espaços de expressão e de negociação de interesses e conflitos existentes até então (O'DONNELL, 1976). Nesse ambiente de ausência de canais de interlocução e de insatisfação com o regime político instalado surgem novas mobilizações, como a

dos metalúrgicos do ABC paulista, os movimentos estudantis e os ligados às pastorais da Igreja Católica e à classe artística e intelectual do País.

Diante da ausência de espaços legítimos de negociação de interesses e conflitos, esses movimentos tiveram como reivindicação comum a abertura de novos espaços ou arenas para a ação política (SADER, 1988). Desse modo, nos anos 70 e 80 vivenciou-se uma fase de irrupção muito vigorosa de novos movimentos sociais organizados como espaços reivindicativos, de oposição às relações de subordinação, de tutela ou de cooptação pelo regime instituído (SADER, 1988). A partir desses movimentos, constrói-se uma nova cultura de participação popular que se multiplica abrangendo as mais variadas formas de organizações populares.

A emergência dos chamados novos movimentos sociais, que se caracterizou pela colocação de novos temas na agenda política, pela conquista do direito a ter direitos e do direito a participar da gestão da sociedade, culminou com o reconhecimento, na Constituição de 1988, no parágrafo único do seu artigo 1º, de que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (CONSTITUIÇÃO/1988, 2000). A Constituição prevê a participação direta dos cidadãos pelos chamados institutos de democracia direta ou semidireta, como o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular de lei, os Conselhos e outros canais institucionais de participação popular.

A democratização da participação

A partir da promulgação da Constituição de 1988, e ao longo da década de 90, as reivindicações dos movimentos sociais pela participação na gestão pública

ficam cada vez mais evidentes. Passam a objetivar a ampliação de direitos já definidos, a participação na gestão de direitos e interesses, a definição do tipo de sociedade em que se querem incluídos e a construção de uma nova relação da sociedade com o Estado (DAGNINO, 1994).

Passam a fazer parte do reordenamento institucional, que se segue à Constituição e à própria Constituinte, diversas reivindicações das lutas dos movimentos sociais. Destacam-se a descentralização do sistema de saúde no País, com a gestão compartilhada e o controle público das políticas do setor, que se articulam desde os Conselhos Gestores locais até o Conselho Nacional de Saúde (CARVALHO, 1995). Também mereceu atenção da Assembléia Constituinte a questão da reforma urbana, objeto de luta de movimentos pela função social da propriedade e da cidade, regulamentada em capítulo constitucional que prevê o planejamento e a gestão participativa das políticas urbanas, abrindo espaços de co-gestão nas esferas governamentais (SOMARRIBA, 1996). A mobilização da sociedade organizada nas áreas de assistência social, de defesa dos direitos da criança e do adolescente, redefinindo de maneira mais universal e democrática essas políticas e possibilitando o controle a partir de mecanismos de participação institucionalizados, como os Conselhos Gestores, foi também uma conquista que merece destaque (BOSCHETTI, 2003). É preciso salientar ainda os orçamentos participativos – que trazem à tona o debate do orçamento municipal, provocado por movimentos sociais – que passaram a ser adotados por dirigentes comprometidos com a eficácia na aplicação dos recursos públicos, com a transparência da gestão orçamentária e com a legitimação e a democratização do governo.

Participar da gestão das questões que dizem respeito ao destino da sociedade é uma conquista que se efetiva a passos lentos. O Estado brasileiro, tradicionalmente caracterizado pelas relações de vínculo com as elites, começa timidamente a ceder espaços, tornando-se mais permeável a uma sociedade civil organizada, articulada, que constitui espaços públicos nos quais reivindica opinar e interferir sobre a política e sobre a gestão do destino comum da sociedade.

A participação na gestão dos interesses coletivos passa, então, a adquirir o significado de participação da sociedade no governo, disputando espaço tanto no aparato governamental quanto na definição das políticas públicas. Significa pôr em questionamento o monopólio do Estado como gestor da coisa pública. Significa ainda construir espaços públicos não estatais, afirmando a importância do controle público sobre o Estado, da gestão participativa, da co-gestão, dos espaços de interação de Estado e sociedade (GENRO, 1995). Essa é a proposta de participação social que se consolida no Brasil na década de 90.

A ampliação da cidadania para além dos limites dos direitos regulamentados, o exercício da cidadania ativa, permitindo bem mais que o exercício do sufrágio universal do voto, a disseminação de novos canais democráticos, viabilizando a possibilidade de participação da sociedade, são conquistas dos movimentos sociais que quebram uma cultura de exclusão e abrem caminho para a democratização e a participação nas arenas públicas (BONFIM, 2000).

O aumento das possibilidades de gestão participativa das políticas públicas não estagna, porém, o sentido da participação, embora talvez seja sua dimensão principal nos anos 90. A participação

na gestão dos interesses públicos da sociedade representa também a explicitação de diferenças e conflitos, a disputa na sociedade pelos critérios de validade e legitimidade dos interesses em questão, os parâmetros sobre o que é justo e injusto, certo e errado, permitido e proibido, o razoável e o não razoável, mostrando que é possível superar posturas privatistas e corporativas arraigadas e construir uma visão plural de bem público. Participar da gestão dos interesses da sociedade é participar da edificação da esfera pública, é consolidar novos espaços de poder (TELLES, 1994).

Tão importante quanto a construção dos espaços de gestão participativa foi a construção de uma cultura participativa, que admite, reivindica e valoriza a participação direta e o controle público por parte dos usuários e outros segmentos interessados nas políticas públicas.

Conselhos Gestores

Os Conselhos de Gestão de Políticas Públicas são órgãos colegiados e paritários entre governo e sociedade. Disseminaram-se pelo Brasil na década de 90, a partir de sua regulamentação constitucional, materializando a ampliação da participação da sociedade nos espaços públicos. Sua importância para o debate sobre o aprofundamento do processo democrático aumenta na medida em que se observa a sua presença nos três níveis de governo e de forma especial no âmbito dos municípios (SANTOS, 2000). A pressão exercida pelos movimentos organizados da sociedade em busca de uma participação no sistema político gerou uma demanda (*input*) por uma política pública que atendessem a essa necessidade. O Conselho Gestor foi um *output* resultante da atividade política, materializado e institucio-

nalizado por meio dos mecanismos legais vigentes pós-ditadura militar.

Os Conselhos Gestores possibilitam a participação da sociedade civil nas discussões sobre o planejamento e na gestão das diversas políticas estatais responsáveis pela promoção de direitos fundamentais centrados em diferentes áreas: saúde, assistência social, educação, trabalho, moradia, entre outros.

“O Estado brasileiro, tradicionalmente caracterizado pelas relações de vínculo com as elites, começa timidamente a ceder espaços, tornando-se mais permeável a uma sociedade civil organizada ...”

De acordo com Gohn (1997) *apud* Santos (2000, p.137-138), “o escopo de deliberações dos Conselhos é bastante amplo. Suas decisões devem incidir sobre o formato das políticas públicas e sobre as estratégias e diretrizes para implementação das mesmas”. Por isso, devem, além de definir metas e diretrizes políticas em relação à universalização de direitos e às políticas de atendimento estabelecidas nos

direitos sociais, deliberar sobre o formato de gestão de maneira a garantir o controle público sobre o governo (SANTOS, 2000).

Nesse sentido, o Conselho tem a prerrogativa de aprovar ou não a realização de convênios, impedir a prestação de serviço de determinada instituição que não obedecer aos requisitos previstos em lei, aceitar ou rejeitar as prestações de contas dos gastos orçamentários, definir procedimentos de democratização de informações e das decisões por meio da universalidade do acesso às atividades e ações do governo (SANTOS, 2000). Eles ainda fortalecem o processo descentralizador das políticas sociais, na medida em que viabilizam a produção, o acompanhamento e o controle das políticas pelos próprios cidadãos.

A competência de cada Conselho Gestor reserva a tais órgãos a prerrogativa de intervir na promoção, defesa e divulgação dos direitos e interesses coletivos relacionados às suas áreas de atuação, conforme os moldes previstos na legislação que os constituiu. Dessa forma, os temas discutidos por um Conselho devem ser todos voltados ou interligados à sua área específica, conforme o setor público objeto de seu funcionamento, não obstante a possibilidade de interface com outros Conselhos no caso de discussões de políticas intersetoriais.

As leis que criam os Conselhos sinalizam alguns elementos importantes para analisar a representação social, pois estipulam normas que definem quem pode participar, sobre o que se delibera e qual o tipo de relação existente entre o Conselho e a administração pública. Os Conselhos são mecanismos nos quais os cidadãos participam por meio de instituições ou organizações. Eles são compostos paritariamente por membros governamentais e

não-governamentais, à exceção dos Conselhos de Saúde e de Emprego, que são tripartites (SANTOS, 2000).

As instituições e organizações não-governamentais devem ser eleitas em fórum próprio do segmento social que representam, sem a interferência do Estado. A autonomia da sociedade civil para escolher seus representantes é um princípio básico para a garantia da representação social. A legitimidade das instituições e organizações da sociedade de se candidatarem a uma vaga no Conselho coloca outros aspectos para a questão da representatividade: o tipo do trabalho realizado, a contribuição no debate político ou até mesmo a disposição de participar de articulações com outras organizações e instituições. A eleição das entidades representativas em fórum próprio aponta para um tipo de representação que vai além da própria instituição do conselheiro, assumindo a noção de que este precisa se legitimar diante de um segmento social específico para representá-lo como tal (SANTOS, 2000).

Os Conselhos Gestores estão presentes nas três esferas de governo. No âmbito federal, as áreas básicas em que atuam são emprego, educação, saúde, criança e adolescente, assistência social e habitação. No âmbito dos estados e municípios, são contemplados, ainda, outros setores, como política urbana, política agrícola, cultura, população negra, portadores de deficiências físicas, idosos, meio ambiente e direitos das mulheres (GOHN, 2003).

A instituição dos Conselhos Gestores é importante porque há repasses de verbas do governo federal para estados e municípios, e também dos estados para os municípios, que estão atreladas à existência desses mecanismos nos respectivos entes governamentais.

Quanto ao seu poder de decisão, os Conselhos podem ser deliberativos ou consultivos. O Conselho deliberativo é aquele que possui o poder de discutir e decidir sobre os rumos das políticas públicas executadas pelo governo, e o consultivo tem como função emitir pareceres e dar sugestões sobre as políticas, não possuindo poder decisório. A prerrogativa deliberativa de um Conselho Gestor lhe concede a capacidade de sustentar um papel ainda mais eficaz no auxílio do Poder Legislativo, em sua função de controle da Administração Pública, do que um Conselho de caráter meramente consultivo, não obstante as pressões que este pode gerar e a sua relevância como instância participativa. Complementa-se, ainda, que a imperatividade resguardada pela força da lei nos Conselhos deliberativos qualifica, em tese, o resultado, baseado nas suas decisões discutidas e consumadas (NORONHA, 2000). Desse modo é que se identificam como mecanismos de controle tanto da ótica política, como da pública.

O controle público apresenta uma conotação mais pragmática quanto aos assuntos que devem compor a pauta de discussão dos Conselhos, objetivando a produção de resultados que convergem no encontro dos interesses públicos de fato. No tocante ao controle político, a contribuição que a participação popular nesses Conselhos promove se dá no sentido de atuar no campo da fiscalização, buscando a probidade na gestão pública, atendendo-se ao princípio da moralidade administrativa conforme explicitado na Constituição Federal.

Os Conselhos são fundamentais para que a sociedade possa identificar e expressar quais são seus reais interesses e quais as políticas identificadoras do bem comum, pela prestação de serviços públicos. Esses

mecanismos de fortalecimento do controle e de cooperação na gestão das políticas não significam o engessamento da administração pública, mas a ampliação do debate a partir desses canais de comunicação, para a concretização dos aspectos democráticos e republicanos, nos padrões da democracia participativa.

A participação nos Conselhos: limites e potencialidades

A participação democrática, para fins deste trabalho, será analisada sob os aspectos das práticas participativas nas quais há um compartilhamento da gestão pública entre o Estado e a sociedade.

De todos os mecanismos de participação social e controle público, talvez se possa afirmar que o Conselho Gestor é o mais enraizado na reivindicação dos movimentos sociais.

O enraizamento dos Conselhos nas lutas populares e democráticas lhe dá uma qualidade especial como um dos mecanismos de participação mais permanente, que resiste às mudanças e aos diferentes graus de abertura dos governos à participação social. Há Conselhos sólidos e democráticos instituídos a partir de iniciativas sociais, que persistem na sua atividade, mesmo sem contar com apoio significativo de governos. Mesmo assim, esses Conselhos vêm conseguindo pressionar governos contra atitudes corporativas e excludentes, dispor de funcionários públicos para a realização de suas tarefas administrativas e utilizar imóveis e equipamentos públicos. Essas “conquistas” não passam de direitos legais, mas, especialmente quando se relacionam com governos conservadores, somente são obtidas pela ação de conselheiros muito fortes, articulados e competentes. Os Conselhos, evidentemente, dependem de uma mínima resposta da parte governamental.

Desprovidos da participação dos representantes governamentais e sem um acesso mínimo às informações do governo, eles deixam de ser espaços de discussão e de co-gestão dos interesses públicos, passando a espaços de luta social reivindicativa, como os demais movimentos sociais (TEIXEIRA, 2000).

Atualmente existem nos municípios brasileiros mais conselheiros que vereadores, o que nos dá a dimensão de uma forma de participação popular muito mais acessível aos cidadãos do que a tradicional representação parlamentar. Os Conselhos Gestores são instâncias de formulação de políticas que possuem um alto conceito de respeitabilidade enquanto espaços transparentes e comprometidos com o interesse público. Eles tornam a política mais pública, pelo menos aqueles onde há participação de representações de segmentos comprometidos com a democratização da gestão dos negócios públicos.

Existem pesados embates travados dentro dos Conselhos por causa da prática da defesa de interesses privados. Quando se pretende tomar decisões corporativas, clientelistas, costuradas com base em negociatas políticas escusas, trata-se de boicotar, obstruir e desqualificar o Conselho. Esse comportamento privatista ocorre quando estão em jogo interesses de grupos de medicina privada, da construção civil, do transporte público, da indústria e do comércio, das escolas particulares ou das grandes entidades assistenciais.

Para que os interesses públicos prevaleçam exige-se tanto transparência quanto livre acesso às informações da gestão estatal e do que se passa no governo. Ainda que não acumule poder para enfrentar as distorções da política, essa transparência relativa e esse conhecimento da máquina e dos caminhos da política já são importantes

conquistas democráticas da sociedade. A publicização da arena política e o fortalecimento de um sentido de interesse público, tanto na sociedade civil quanto nos governantes, são das mais importantes potencialidades dos Conselhos como democratizadores da participação política (GOHN, 2003).

Um requisito fundamental para a eficácia dos Conselhos é a capacitação de seus membros com vista ao exercício mais qualificado da gestão das políticas sociais. Embora os Conselhos sejam frutos das reivindicações dos movimentos pela ampliação da participação e democratização do campo público, é notório que grande parte das representações de movimentos e de outras entidades integrantes dos Conselhos carece de melhor qualificação para exercer a contento as funções de conselheiro (GOHN, 2003).

Os conselheiros não-governamentais, principalmente aqueles que representam entidades populares, têm grandes dificuldades de acesso às informações, aos recursos materiais e ainda ficam na dependência de “favores” do governo. Portanto, é grande a capacidade dos governos de esvaziá-los, seja tomando decisões nos bastidores, seja desprestigiando-os, afastando-se desses espaços ou indicando para os Conselhos membros governamentais pouco representativos, com grande rotatividade e pouca capacidade para discutir e deliberar.

Como conseqüência dessa dependência, há o perigo de ver os conselheiros limitados a assuntos secundários, principalmente face à adoção, por governos, de políticas neoliberais, que têm reduzido consideravelmente os recursos orçamentários e os gastos públicos com políticas sociais (DRAIBE, 1993). Essa política de desobrigar-se do social assenta-se numa

postura sistemática de deslegitimação dos espaços de controle público, como os Conselhos Gestores das áreas socioassistenciais, inviabilizando a participação social na definição dos orçamentos dessas áreas.

Outro fator que limita a força dos Conselhos é a falta de mobilização da sociedade. É indispensável aos atores que participam desses espaços públicos contar com o respaldo social de suas bases representativas. Sem a mobilização da sociedade e de segmentos organizados, fragiliza-se a capacidade de pressão social que garantiria força, legitimidade e representatividade nas negociações de interesse público.

Também a grande proliferação de Conselhos acaba segmentando a participação social, setorizando o encaminhamento de políticas, reduzindo a capacidade da sociedade de ocupá-los todos com qualidade e, portanto, tornando-os mais eficazes (TEIXEIRA, 2000). Escolher e priorizar os espaços que permitem uma participação mais efetiva pode garantir maior qualidade nessa participação. O aperfeiçoamento dos Conselhos como espaço de gestão participativa deve levar também à superação dessa multiplicação de espaços estanques, construindo-se espaços de intersectorialidade nos Conselhos.

A análise dos limites e potenciais dos Conselhos aponta alguns desafios, como a qualificação dos atores envolvidos, tanto do governo quanto o da sociedade, bem como a ampliação e a consolidação de uma cultura democrática e sua tradução em métodos e procedimentos concretos que potencializem a gestão compartilhada da sociedade.

A ampliação da eficiência e da eficácia dos espaços de gestão participativa supõe ainda romper a burocracia estatal e disseminar o saber técnico, centralizador de poder no aparato estatal. É necessário

também romper a tendência de limitar a participação aos assuntos secundários, deixando de fora do debate democrático assuntos fundamentais (TEIXEIRA, 2000).

O clientelismo e o corporativismo, no âmago dos Conselhos, também não podem ser considerados como traços de uma cultura política do passado, pois eles ocorrem e se insinuam mesmo entre os novos espaços de democracia participativa.

“É indispensável aos atores que participam desses espaços públicos contar com o respaldo social de suas bases representativas.”

Para assegurar a continuidade, a permanência e o aperfeiçoamento da democracia participativa é preciso priorizar práticas menos dependentes da iniciativa governamental, promover o fortalecimento do tecido social, identificando e capacitando as representações sociais e outros setores da sociedade, como associações profissionais, igrejas, sindicatos e clubes de serviços sociais, que são atores

promovedores da cidadania. Contudo, o aperfeiçoamento e a continuidade dos processos de gestão democrática e participativa também passam pelas contribuições que acabam acontecendo na relação de conflito entre Estado e sociedade nos espaços de deliberação política (GOHN, 2003).

Descentralização do poder estatal

A partir dos anos 80, o debate sobre a eficácia da gestão das políticas sociais deu destaque à descentralização como instrumento que permite tornar o poder mais transparente e suscetível ao controle público.

A descentralização é entendida como um processo de transferência de poder dos níveis centrais para os periféricos. Não é um conceito novo na literatura especializada e, especificamente no caso do Brasil, surge como reivindicação dos movimentos sociais pela democratização e reforma da estrutura de poder (ARRETICHE, 1999).

Não se deve confundir democratização e participação com descentralização. Esta é um “processo de redistribuição do poder decisório estatal em suas dimensões funcionais ou territoriais”, mas não terá sentido se não vier acompanhada pela presença da sociedade civil (ROFMAN, 1990).

A descentralização como um processo que se define de maneira dialética em relação à centralização é a possibilidade de levar a decisão sobre as políticas públicas para o âmbito local, para próximo de seus destinatários.

Nos Conselhos Gestores locais visualiza-se como se dá a descentralização da gestão das políticas públicas na esfera municipal. Em nosso país, o município é um ente da federação e, como tal, possui competências definidas pela Constituição para gerenciar essas políticas e as demandas

de interesse local (CONSTITUIÇÃO FEDERAL/1988, 2000).

Desse modo, o município passa a desempenhar um novo papel, não dependendo de transferência de poder dos outros níveis de governo, o que agiliza a administração local e impulsiona o seu desenvolvimento. Entretanto, apenas o poder formal não é o bastante se os municípios não dispõem dos recursos financeiros necessários à implementação das políticas, os quais estão, na maioria das vezes, nos níveis federal e estadual.

A perspectiva progressista aborda a descentralização como uma estratégia para reestruturar o aparato estatal, tornando-o mais ágil e eficaz, democratizando a gestão pela criação de novas instâncias de poder e redefinindo as relações Estado/sociedade (ARRETICHE, 1996). Os novos canais de interlocução entre população e Estado passam a constituir um importante instrumento da gestão pública, evidenciando surpreendentes aspectos da dinâmica política da sociedade.

Com o processo de descentralização, a prestação de serviços públicos locais fica a cargo das ações municipais. Esse novo cenário aponta para a necessidade de se reformular as tradicionais formas da administração pública, compartilhando com a sociedade civil a gestão dos negócios públicos. A descentralização promove a inclusão de segmentos representativos da população, nos espaços de deliberação pública onde os interesses da comunidade são discutidos, de modo que a sociedade passa a compartilhar com o poder público as responsabilidades pela gestão das políticas. Essa nova estrutura de gestão possibilita uma ação governamental mais eficiente, uma relação intersetorial mais coordenada nas áreas de atuação pública, com o objetivo de

proporcionar melhor qualidade de vida à população.

Desse modo, o processo de descentralização passa a contribuir não apenas para melhorar a eficácia da gestão das políticas públicas, mas também para a consolidação da cidadania, da transparência e da democracia.

Governança e governabilidade

A governança é um termo discutido sob diferentes perspectivas por vários autores. De certa forma, isso é um pouco prejudicial para a análise científica, pois acarreta a imprecisão do termo. Nas opiniões de alguns autores, a ampliação do conceito de governança tem dificultado sua distinção do conceito de governabilidade. É de suma relevância, portanto, precisar o seu significado no contexto em que é utilizada.

Para atender às finalidades deste trabalho, faz-se necessário situar e aproximar as concepções de governabilidade e de governança com o contexto da democratização dos espaços públicos e da gestão participativa, de modo que se possa visualizar, com clareza, a inter-relação da parte conceitual e da parte empírica.

A governabilidade está situada no plano do Estado e representa um conjunto de atributos essenciais ao exercício do governo, sem os quais nenhum poder será exercido (DINIZ, 1995). Isto é, governabilidade refere-se à capacidade de um governo obter apoios e articular alianças com os vários segmentos sociais, com o intuito de viabilizar a implantação de seu programa. A capacidade política de governar ou governabilidade deriva, então, da relação de legitimidade do Estado e do seu governo com a sociedade.

Quanto à governança, começemos pela proposição disseminada pelo Banco

Mundial, que introduziu a expressão “governança local”, nos anos 90, originada do termo inglês *local governance*, que era utilizado pelas Agências Internacionais para designar preocupações com o desenvolvimento sustentável das localidades urbanas (BANCO MUNDIAL, 2002). O objetivo é buscar “os bons resultados” nas administrações públicas locais para postular a geração de melhores práticas pela inovação, participação, eficácia e sustentabilidade. Outro aspecto a ser considerado são os instrumentos mediadores da política distributiva e da necessidade de um processo de descentralização de poder. O que se espera é que as localidades possam e devam ser as principais responsáveis pela transformação e fomento da sustentabilidade urbana (BANCO MUNDIAL, 2002). Para tanto, é importante o aprofundamento da utilização de mecanismos de intermediação da sociedade civil com o Estado como saídas à crise do Estado, em especial no que tange à esfera local, pelo fato de os municípios encontrarem maiores dificuldades financeiras.

A proposição propagada pelo Banco Mundial surge como condição para se constituir um Estado eficiente que contemple a construção do desenvolvimento auto-sustentável pelo estímulo à inovação, participação social e descentralização das políticas. Ao adquirir, portanto, um caráter de regulação social com vistas à governabilidade, aproxima-se da perspectiva normativa de “bom governo”. Nessa linha de pensamento, o Banco Mundial prevê que a localidade, ou seja, o município, será o grande responsável pela convergência das aplicações dos modelos de governança das políticas públicas para lidar com o aumento das exigências de novas demandas da população.

Uma segunda proposição é a chamada “governança democrática”. Essa concepção

abrange toda tentativa de radicalização dos mecanismos e instrumentos de democracia local (SANTOS JR., RIBEIRO & AZEVEDO, 2004). São padrões de interação de governos locais com atores sociais, que estabelecem diretrizes, diagnosticam e coordenam ações públicas a partir de fóruns híbridos, instalados na estrutura de Estado. Esses fóruns são formados em parte por representantes do Estado e em parte por representantes da sociedade civil com poderes consultivos e/ou deliberativos. Eles possibilitam aos diversos segmentos organizados da sociedade o acesso aos espaços de decisão política em que os interesses da comunidade são alvos de discussão. Esses mecanismos participativos vêm, portanto, redefinindo os espaços de gestão das políticas públicas com a adoção do controle público e da gestão compartilhada. Na prática, os Conselhos Gestores, regulamentados na Constituição de 1988 e em leis federais, deram grande visibilidade a essa proposição.

A adoção de estruturas de gestão descentralizadas, como é o caso das administrações regionalizadas e de subprefeituras instituídas em cidades de grande porte, também compõem a governança democrática.

Outro tema que aparece como elemento da governança democrática é a intersectorialidade. Ela é vista como uma articulação de saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação de ações para alcançar efeito sinérgico em situações complexas, visando ao desenvolvimento social. A intersectorialidade não é um conceito que engloba apenas os aspectos das políticas sociais, mas também a sua inter-relação com outros aspectos da cidade, como sua infra-estrutura e ambiente, que também determinam a sua organização e regulam o modo como se

dão as relações entre os diversos setores da sociedade. Esse elemento estabelece uma nova maneira de administrar a cidade, que passa pela identificação dos problemas e pela solução integrada, buscando garantir aos cidadãos seus direitos sociais.

No contexto da governança democrática, propõe-se entender governança como uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que têm como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada, pelo Estado, pelas organizações e pela sociedade civil, objetivando uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro vigoroso para todos os participantes (LÖFFER, 2001:212). As estratégias de ações no campo público têm procurado desenvolver e regulamentar novos mecanismos de governança que possibilitam uma participação maior da sociedade nos assuntos públicos.

A prática da governança contempla mecanismos de democracia direta, mecanismos de gestão pública participativa e o terceiro setor. Regulamentados em nossa Constituição, os mecanismos de democracia direta – referendo, plebiscito e iniciativa popular de lei – são utilizados em situações especiais, nas quais a sociedade deve manifestar-se sobre determinado assunto ou, ainda, iniciar o processo legislativo (CONSTITUIÇÃO/1988, 2000). Quando se trata de aplicar os mecanismos de governança no âmbito da gestão pública participativa, objeto de análise deste trabalho, tem-se uma forte tendência a adotar o formato do controle público na administração. Com a institucionalização dos Conselhos Gestores, cria-se uma nova concepção de controle e gestão das políticas públicas, que passam a ser exercidos com o auxílio de segmentos organizados da sociedade. A participação,

por meio dos Conselhos, tem a grande vantagem de conseguir agregar as necessidades, experiências, prioridades e proximidade dos cidadãos à formulação e execução das políticas públicas, principalmente na esfera municipal (SANTOS JR., Ribeiro & AZEVEDO, 2004). No terceiro setor, a perspectiva da governança se estabelece quando da assunção, pelas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), da responsabilidade pela execução dos serviços públicos, que se dá a partir do contrato de gestão com o Estado (NOVELLI, 2004).

Em relação à esfera local, a governança significa que as cidades fortalecem cada vez mais a cooperação com os cidadãos, as organizações e as entidades sem fins lucrativos na condução de suas ações. A cooperação engloba tanto o trabalho conjunto de atores governamentais e não-governamentais quanto novas formas de transferência de serviços para grupos privados e comunitários. A governança, no âmbito municipal, é assim “uma forma autônoma de coordenação e cooperação, por meio de redes interorganizacionais, que podem ser formadas por representantes de organizações políticas e administrativas, associações, poder público, empresas e segmentos organizados da sociedade” (JANN, 2003:449).

Se o conceito de governabilidade remete às condições sistêmicas sob as quais se dá o exercício do poder, ou seja, aos condicionantes do exercício da autoridade política, a governança qualifica o modo de uso dessa autoridade. Compreende, portanto, além das questões político-institucionais de tomada de decisões, os canais de interlocução do Estado com a sociedade, no que diz respeito ao processo de definição, acompanhamento e implementação de políticas públicas (MELO, 1995;

COELHO & DINIZ, 1995). Sendo assim, a natureza da relação entre Estado e sociedade afeta, ao mesmo tempo, os níveis e as formas de governança do Estado e de governabilidade da sociedade.

Controle público

O controle público deve pressupor uma forma de governar na qual os cidadãos possam atuar como sujeitos políticos capazes de orientar e fiscalizar a ação estatal. Dessa forma, a participação da sociedade no controle público pode ser exercida por meio do acompanhamento e verificação das ações governamentais, pela avaliação dos processos, objetivos e resultados de programas de governo, e a partir da execução das políticas públicas (CARVALHO, 1995).

Com o controle público, há um avanço em direção à construção de uma sociedade democrática que determina transformações profundas nas formas de relação do aparelho de Estado com o cidadão. A partir da reforma e modernização do aparelho estatal, foi possível criar mecanismos capazes de viabilizar a integração dos cidadãos no processo de definição, implementação e avaliação da ação pública (BANCO MUNDIAL, 1999). Desse modo, a reforma contribuiu para o fortalecimento gradual de mecanismos participativos voltados à formulação e avaliação de políticas públicas, viabilizando o controle público dessas políticas.

O incremento do controle público possibilita um aumento crescente da qualidade dos serviços públicos prestados à sociedade. Além disso, é uma maneira de se estabelecer uma parceria eficaz e gerar, a partir dela, um compromisso entre poder público e população capaz de garantir condições para o desenvolvimento econômico e social.

Os Conselhos Gestores, institucionalizados a partir da Constituição Federal de 1988, constituem um importante instrumento de controle público. Os Conselhos são fóruns de exercício da gestão participativa e da democracia. A partir deles viabiliza-se a participação popular no desenho das políticas públicas, nas negociações de interesses da coletividade, na elaboração de programas e projetos sociais, bem como na fiscalização das ações governamentais (GOHN, 2003). O controle público tem como pressuposto a participação da sociedade na gestão pública, inclusive com atribuições fiscalizatórias das instituições e das ações governamentais em prol dos interesses da população. Uma sociedade organizada exerce inúmeros meios de controle, entre outras possibilidades capazes de promover maior transparência à gestão pública e melhoria da qualidade dos serviços oferecidos aos cidadãos.

O exercício do controle público, enfim, nada mais é do que governar de modo interativo, equilibrando forças e interesses, e transformando o aparelho de Estado em um efetivo instrumento do exercício e da realização da cidadania.

Accountability

A *accountability* se manifesta segundo mecanismos de cobrança e de controle recíprocos que constituem fator favorável ao êxito da gestão pública, impedindo a apropriação da máquina por interesses privados, o desperdício, além da alocação de recursos para fins não previstos (DINIZ & AZEVEDO, 1995).

A *accountability* pode situar-se em termo das políticas públicas implementadas, de questões administrativas, profissionais, financeiras, morais, legais e constitucionais. Cada uma dessas áreas da *accountability*

dispõe de diferentes mecanismos e objetivos específicos para o controle a ser exercido.

O termo *accountability* apresenta uma conceituação multidimensional. A definição dada por O'Donnell (2000) enfatiza que a noção de *accountability* vertical pressupõe uma ação entre desiguais, seja sob a forma do mecanismo do voto, seja sob a forma do controle burocrático. A dimensão de *accountability* horizontal, por sua vez, presume uma relação entre iguais, por meio do instrumento de *checks and balances* (freios e contrapesos), do mútuo controle entre os três poderes independentes do Estado.

Todavia, os mecanismos das eleições e do voto são insuficientes para o controle da ação governamental, assim como a noção de *accountability* horizontal é também insuficiente para garantir a legitimidade necessária ao exercício da democracia, apesar de necessária para o tema da governança. A expressão conceitual de soberania popular implícita na concepção da democracia requer uma base de legitimidade que vai além da existência de mecanismos de *checks and balances* entre os poderes e também dos tradicionais mecanismos de controle por meio das eleições (CARNEIRO & COSTA, 2001).

Uma terceira dimensão da noção de *accountability*, e que se alinha estreitamente com o objeto de análise deste trabalho, é a *accountability* societal. Sua concepção parte de uma matriz teórica que enfatiza a dicotomia Estado e sociedade civil, comungando dos ideais de que a vigilância da sociedade sobre o governo constitui uma especificidade e merece um destaque à parte das noções de *accountability* vertical ou horizontal (GRAU, 2000).

Sinteticamente, a essência da *accountability* está na questão da republicanização do

espaço público, na consolidação das diretrizes democráticas de soberania popular e no controle da ação governamental.

Os Conselhos Gestores municipais, estaduais e nacionais constituem experiências de inovação institucional que sinalizam para ampliação dos espaços de deliberação pública e consagram-se como mecanismos de atuação participativa que vão muito além das atuações dos demais instrumentos de participação vigentes, uma vez que são estruturas jurídico-constitucionais, de caráter permanente, com representação paritária entre Estado e sociedade civil e com amplos poderes de controle sobre a política. Portanto, mais do que expressão e mecanismo de mobilização social, os Conselhos acenam para uma nova forma de atuação de instrumentos de *accountability* societal, visto que apresentam a capacidade de colocar temas na agenda pública, de controlar seu desenvolvimento e de fiscalizar processos de implementação de políticas e direitos, por intermédio de um fórum híbrido, composto de representantes governamentais e não-governamentais.

A prática da boa governança exige, sobretudo, a vigência de instrumentos de *accountability* que ampliem a abrangência do controle público sobre as ações do governo e solidifiquem os preceitos básicos da democracia e da legitimidade política. Aponta-se ainda a centralidade da participação social no tocante à construção de uma nova governabilidade democrática, haja vista que esta confere maior legitimidade à ação governamental e amplia o espaço público, enfatizando uma perspectiva sociocêntrica, imprescindível na composição das bases de governabilidade (BANCO MUNDIAL, 2002).

A eficiência estatal, tarefa básica da reconstrução do Estado, depende também

dos instrumentos de *accountability*, especialmente no que concerne à necessidade de os governos prestarem contas à população a respeito do desempenho de seus programas de ação (BANCO MUNDIAL, 2002). Os instrumentos de *accountability* societal têm o propósito, dessa maneira, no âmbito do desempenho governamental, de romper com a lógica auto-referenciada da burocracia estatal, criando possibilidades de controle do Estado pela sociedade civil. Os conceitos de democracia e de eficiência passam a se inter-relacionar de maneira muito mais estreita a partir da perspectiva de um novo modelo de gestão pública que pressupõe ser o Estado tão mais eficiente quanto mais democrática for a sua administração.

Visto que a *accountability* tem noções multidimensionais, fica claro que sua efetividade requer a combinação dos diversos modos de responsabilização, entendidos como instrumentos que se complementam para o exercício do controle governamental.

Assim, a efetividade da *accountability* societal depende de uma sociedade civil organizada e capaz de exercer influência sobre o sistema político e sobre as burocracias públicas, demandando e viabilizando a dimensão associativa da cidadania e da democracia participativa.

Procedimentos metodológicos

O estudo foi realizado em março de 2007, em Viçosa (MG), cidade universitária localizada na Zona da Mata, com 73.121 habitantes residentes, de acordo com o censo do IBGE de 2005 (IBGE, 2007). Somando-se esse número a mais 12 mil pessoas da população flutuante constituída de estudantes universitários de graduação e pós-graduação, técnicos em

treinamento na Universidade Federal de Viçosa, participantes de congressos e eventos técnico-científicos e culturais e outros, chega-se a uma população de mais de 85 mil pessoas (CÂMARA MUNICIPAL DE VIÇOSA, 2007).

Para a análise empírica, foram identificados 17 Conselhos Gestores municipais, dos quais 12 se encontram em funcionamento e os demais tiveram sua formação inviabilizada pela indisposição das entidades em se fazerem representar.

Para a classificação da pesquisa foi considerado o critério adotado por Vergara (1997), que a qualifica em relação a dois aspectos: quanto aos fins e quanto aos meios. A pesquisa caracteriza-se quanto aos fins como exploratória e descritiva. Exploratória porque foi realizada em uma área onde existe pouco conhecimento acumulado. Descritiva porque expõe características de determinada população ou de determinado fenômeno. Quanto aos meios, a pesquisa foi bibliográfica, documental e de campo.

A coleta de dados primários foi realizada por meio da aplicação de questionários semi-estruturados com o objetivo de identificar as características dos Conselhos Gestores no município de Viçosa/MG e fazer uma avaliação sobre seu desempenho, com base na percepção de seus presidentes. Os questionários foram divididos em quatro partes, sendo: 1) Identificação do perfil do presidente; 2) Características do Conselho, como número de componentes, tempo de funcionamento, se deliberativos ou consultivos, proporção de membros governamentais e não governamentais, se possuem ou não regimento interno etc.; 3) Questões específicas atinentes aos Conselhos relacionadas à Governança e à Governabilidade locais; 4) Espaço aberto para opiniões dos presidentes. As questões

relativas ao item 3 estão associadas a uma escala *Likert* de seis pontos, cuja pontuação corresponde ao seguinte: 1 (discordo totalmente); 2 (discordo muito); 3 (discordo pouco); 4 (concordo pouco); 5 (concordo muito) e 6 (concordo totalmente).

Foi utilizado o programa SPSS versão 15.0 para análise de frequência das questões objetivas dos questionários. Para as questões abertas, recorreu-se à técnica de análise de conteúdo que objetiva identificar o que está sendo expresso sobre determinado assunto (VERGARA, 2005). Trata-se de um método de pesquisa que parte de um conjunto de procedimentos específicos aptos a realizar inferências válidas de textos. As respostas tabuladas e apresentadas em forma estruturada para análise, posteriormente foram interpretadas. Buscou-se identificar, na percepção dos presidentes, como os Conselhos Gestores estão efetivamente desempenhando suas atribuições enquanto mecanismos de controle e de gestão das políticas públicas. Terminada essa etapa realizou-se um *workshop* com os presidentes, dando-lhes retorno dos resultados apurados e promovendo um debate entre os mesmos. Essa iniciativa permitiu a realização de novas perguntas e obtenção de outros dados e informações que foram úteis para a avaliação do desempenho dos Conselhos.

Os dados secundários, de caráter complementar para essa avaliação, foram coletados nas sínteses dos relatórios de fiscalização de municípios do Estado de Minas Gerais, realizadas pela Controladoria Geral da União (CGU), disponibilizadas no *site* da instituição (www.cgu.gov.br), correspondendo ao período de 2003 a 2006, quando foram realizados 18 sorteios. Esse Programa de Sorteios Públicos, inovador no governo brasileiro e desenvolvido pela CGU (órgão responsável pelo Sistema de Controle Interno do

Poder Executivo Federal), tem como objetivos garantir a observância do princípio constitucional da impessoalidade; conscientizar e estimular a sociedade para o controle dos gastos públicos; inibir e dissuadir a corrupção; e coletar dados que indiquem tendências a respeito da execução dos programas de governo.

O universo da pesquisa foi composto pelos 12 Conselhos Gestores municipais que se encontram em atividade na Cidade de Viçosa (MG), nas áreas de Assistência Social; Cultura e Patrimônio Cultural e Ambiental; Defesa e Conservação do Meio Ambiente; Desenvolvimento Rural Sustentável; Educação; Saúde; Segurança Alimentar e Nutricional; Segurança Pública; Trabalho, Emprego e Geração de Renda; Direitos da Criança e do Adolescente; Portadores de Necessidades Especiais; e Planejamento Municipal.

Resultados e discussão

Identificação do Perfil dos Presidentes dos Conselhos

Como primeiro esforço de pesquisa, buscou-se identificar o perfil dos presidentes. Nessa análise foi possível verificar que 83% têm formação universitária, sendo que 50% são mestres e/ou doutores e 16% fizeram especialização. Os presidentes têm idade média de 50 anos, sendo que a idade mínima registrada é de 29 anos e a máxima, de 69 anos.

Parte significativa dos presidentes, 58%, são servidores públicos da União ou do Município. Entre esses, 71% são servidores ativos. Três presidentes são também secretários municipais, sendo que dois destes, o da Saúde e o da Educação, dispõem da prerrogativa privativa do exercício da presidência dos Conselhos

Municipais da Saúde e da Educação, conforme estabelecido nos próprios regimentos dos Conselhos.

Há maior incidência de presidentes do sexo masculino, correspondendo a 75%. No que se refere ao estado civil, foi verificado que 75% dos presidentes são casados e os demais são solteiros.

Com a análise do perfil foi possível constatar que os Conselhos contam com presidentes capacitados e qualificados para o exercício do cargo, pois são pessoas que gozam de experiência na administração pública, possuem conhecimento técnico relacionado às respectivas áreas e capacidade política para coordenar e mediar as negociações e conflitos de interesses que surgem no interior dos Conselhos.

Características dos Conselhos

Os Conselhos Gestores do município de Viçosa possuem, em média, 12 integrantes, sendo que o número mínimo observado foi de seis e o máximo de 24 membros, com uma média de 11 entidades sendo representadas junto aos mesmos. As reuniões, abertas ao público, são realizadas mensalmente para 75% dos Conselhos; para os demais ocorrem reuniões bimestrais ou trimestrais. Apenas um Conselho não define previamente agenda para as reuniões. A representação nos assentos dos Conselhos segue a proporção de 50% para membros governamentais e 50% para membros não-governamentais. Uma exceção é o Conselho Municipal de Saúde (CMS) composto pelos seguintes percentuais: 50% de representantes de entidades dos usuários, 25% de representantes de entidades dos trabalhadores de saúde e 25% de representação do governo municipal, conforme a resolução 33/92 do Conselho Nacional de Saúde. Outra exceção é o Conselho

Municipal do Trabalho, Emprego e Geração de Renda, também tripartite e composto por 1/3 de membros governamentais, 1/3 por entidades representativas da classe dos empregados e 1/3 por entidades representativas dos empregadores.

Verificou-se que 100% dos Conselhos Municipais exercem o papel consultivo, mas apenas 67% dos mesmos praticam, concomitantemente, o papel deliberativo. Entre estes estão Conselhos como o da Saúde, Meio-Ambiente, Assistência Social, Trabalho, Emprego e Geração de Renda, Criança e Adolescente, Cultura e do Patrimônio Cultural e Ambiental, Desenvolvimento Rural Sustentável e Segurança Alimentar e Nutricional. A prerrogativa para exercerem a função deliberativa deve estar regulamentada na lei que cria o Conselho ou em seu regimento interno.

Os Conselhos têm tempo de funcionamento distintos, mas em média funcionam há 10 anos. Os Conselhos da Saúde, e da Criança e do Adolescente são os mais antigos - foram criados em 1991. À exceção dos Conselhos de Segurança Pública, Trabalho, Emprego e Geração de Renda, e Planejamento Municipal, criados na década de 2000, todos os demais foram constituídos nos anos 90.

Nos Conselhos Gestores do município de Viçosa, verificou-sea existência de regimento interno que regulamenta o funcionamento e as atribuições dos respectivos Conselhos. Observou-se também o fiel cumprimento dos mandatos dos conselheiros, com convocações de fóruns próprios nos períodos de novas eleições.

Os Conselhos de Assistência Social, de Saúde e da Criança e do Adolescente realizam a cada dois anos convenção municipal, na qual são verificadas se as metas planejadas para o período foram alcançadas, se os planos traçados obtiveram

êxito e se as ações implementadas surtiram o efeito desejado nas respectivas áreas de atuação.

Notou-se que 92% dos Conselhos de Viçosa não dispõem de sede própria e funcionam nas instalações do Poder Executivo. Isso foi considerado por 50% dos presidentes como “fator que influencia negativamente no desempenho do Conselho”. Para solucionar a questão, dois presidentes propuseram a criação de uma “Casa dos Conselheiros”, ou seja, um local onde toda infra-estrutura pode ser otimizada, assim como a força de trabalho. No que se refere ao funcionalismo, verificou-se que nenhum Conselho possui um quadro de pessoal próprio, sendo que a força de trabalho utilizada é formada por voluntários, conselheiros ou funcionários do Poder Executivo. Para 75% dos entrevistados, esse fator também prejudica o desempenho dos Conselhos. Tais constatações nos levam a inferir que a falta de suporte estrutural afeta a atuação dos Conselhos, assim como sua própria independência em relação ao Poder Executivo.

Análise do desempenho dos Conselhos

Na primeira etapa da análise do desempenho dos Conselhos, destacaram-se as variáveis democratização, descentralização e legitimidade da representação, dimensões fundamentais da discussão sobre os Conselhos.

Conforme demonstrado na Tabela 1, 83% dos entrevistados concordam muito e/ou totalmente com a afirmação de que a criação dos Conselhos Gestores em Viçosa possibilitou a democratização dos espaços públicos. Os presidentes ressaltam como importantes mudanças ocorridas nesse sentido: a participação da sociedade

Tabela 1: Variáveis que compõem a análise: a primeira etapa

Democratização, descentralização e legitimidade	Frequência relativa na escala original					
	1	2	3	4	5	6
A criação do conselho (como mecanismo participativo) possibilitou a democratização dos espaços públicos.	0%	0%	8%	8%	33%	50%
A descentralização política e administrativa contribui para o desenvolvimento local.	0%	0%	8%	0%	67%	25%
Existe por parte do Poder Executivo o reconhecimento da legitimidade do Conselho Gestor enquanto instância decisória.	0%	0%	0%	17%	33%	50%
Existe por parte do Poder Executivo o reconhecimento da legitimidade do Conselho Gestor enquanto instância de controle social.	0%	0%	0%	25%	33%	42%
Há reconhecimento da legitimidade do conselheiro perante a entidade a qual representa.	0%	0%	0%	0%	17%	83%
Os membros são eleitos pelas entidades representativas.	0%	0%	0%	0%	8%	92%
O Poder Executivo exerce influência na escolha dos membros que representam as entidades.	100%	0%	0%	0%	0%	0%

Nota: (1) Discordo totalmente (2) Discordo muito (3) Discordo pouco (4) Concordo pouco (5) Concordo muito (6) Concordo totalmente

Fonte: Dados da Pesquisa

na formulação das políticas sociais marcadas tradicionalmente pelo paternalismo e clientelismo, redefinindo de maneira mais universal e democrática a sua abrangência; a capacidade de iniciativa política, entendida como capacidade de iniciar na agenda política proposições que correspondem às prioridades e/ou interesses da coletividade; o controle público exercido sobre os atos e programas governamentais; o direito de propor, iniciar ou modificar legislação específica, enfim, a publicização e a democratização do acesso ao processo político decisório.

Uma ação prática relatada por presidentes, e que pode ratificar a afirmação feita pelos mesmos quanto à democratização dos espaços com a institucionalização dos Conselhos em Viçosa, foi a criação dos Fundos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, da Assistência Social e da Saúde. Esses fundos têm por objetivo facilitar a captação, o repasse e as aplicações dos recursos destinados ao desenvolvimento das ações nessas áreas. Os recursos dos Fundos são administrados segundo a política definida pelos respectivos Conselhos que integram o orçamento do município. Estão entre as

atribuições dos Conselhos em relação aos Fundos: elaboração do plano de aplicação dos recursos, o qual será submetido pelo prefeito à apreciação do Poder Legislativo; estabelecimento dos parâmetros técnicos e as diretrizes para a aplicação dos recursos; acompanhamento e avaliação da execução, desempenho e resultados financeiros do Fundo; mobilização dos diversos segmentos da sociedade no planejamento, execução e controle das ações do Fundo; fiscalização dos programas desenvolvidos com recursos do Fundo; e publicação de todas as resoluções do Conselho referentes ao Fundo em periódicos de grande circulação no município ou afixação em local de fácil acesso à população. Verificou-se também que 92% dos presidentes de Conselhos entrevistados concordam muito e/ou totalmente com o fato de que a descentralização contribui para o desenvolvimento local. Segundo eles, a municipalização como um processo de descentralização colabora para melhorar a eficácia da gestão pública das políticas sociais. Citaram o Programa de Saúde da Família (PSF), o Programa de Alimentação Escolar e vários Programas de Assistência Social como exemplos de descentralização nas áreas de saúde, educação e assistência social que viabilizam a universalidade do atendimento e a melhoria da qualidade de vida da população.

Para que os Conselhos Gestores possam contribuir para a governabilidade é necessário que estes tenham a sua legitimidade reconhecida pelo Estado e pela sociedade.

Apesar de Souza (2004) inferir que tanto o Poder Executivo quanto o Legislativo tendem a não reconhecer a legitimidade dos Conselhos, invocando uma representação não instituída via sufrágio universal, no município de Viçosa isso parece não

ocorrer, pois a grande maioria dos presidentes concorda muito e/ou totalmente que o Executivo reconhece a legitimidade do Conselho Gestor enquanto instância decisória e de controle social.

Outro aspecto importante da legitimidade diz respeito à escolha independente e democrática dos membros de cada entidade representada no Conselho. Essa questão está relacionada aos quesitos básicos da autonomia da sociedade em relação ao poder público. No município de Viçosa, conforme apurado, os membros não-governamentais são eleitos pelo voto das entidades da sociedade civil representadas nos respectivos Conselhos, reunidas em assembleias convocadas pelo Conselho, mediante edital publicado na imprensa local, no prazo de 15 dias do término do mandato vigente. Assim, verifica-se de fato que o Poder Executivo Municipal não exerce influência na escolha dos membros que representam as entidades, garantindo a independência da sociedade, o exercício da democracia e a transparência no processo de eleição dos representantes da sociedade civil.

Observa-se ainda, na Tabela 1, que os conselheiros têm sua legitimidade reconhecida pelas entidades que representam, conforme opinaram 100% dos presidentes entrevistados, dos quais 83% concordam totalmente e 17% concordam muito. Tal fato expressa a identidade dos conselheiros com suas bases sociais e, conseqüentemente, o grau da representatividade para discutir e negociar em nome de seu segmento representativo.

Desse modo, o grau de legitimidade apurado nos Conselhos permite inferir que esses mecanismos vêm contribuindo para a governabilidade em Viçosa.

Na segunda etapa da análise do desempenho dos Conselhos, deu-se ênfase

Tabela 2: Variáveis que compõem a análise: a segunda etapa

Qualificação, Participação, Governança, Governabilidade e <i>Accountability</i>	Frequência relativa na escala original					
	1	2	3	4	5	6
Os membros têm qualificação para exercer atribuições pertinentes aos Conselhos.	0%	8%	0%	42%	33%	17%
Avaliação de desempenho dos membros contribuiria para eficiência do Conselho.	0%	0%	0%	8%	29%	67%
Os membros são assíduos às reuniões.	8%	8%	17%	33%	17%	17%
São observadas dificuldades referentes à indisposição de entidades em se fazerem representar quando da formação/ constituição dos Conselhos.	17%	17%	8%	8%	29%	29%
O Conselho tem contribuído para propor novas políticas públicas (planos/programas/projetos) ao setor.	0%	0%	8%	17%	29%	50%
O Conselho exerce todas as atividades para as quais foi constituído.	0%	8%	17%	17%	33%	25%
O controle público exercido pelos Conselhos propiciou melhor aplicação dos recursos públicos e melhor desempenho das políticas.	0%	8%	0%	17%	50%	29%

Nota: (1) Discordo totalmente (2) Discordo muito (3) Discordo pouco (4) Concordo pouco (5) Concordo muito (6) Concordo totalmente

Fonte: Dados da Pesquisa

aos aspectos da qualificação dos conselheiros e da participação. Conjuntamente a essas dimensões da análise do desempenho, foram focados os temas da governança, governabilidade e *accountability* – categorias centrais da parte empírica, sobre as quais os Conselhos têm papel fundamental para a prática.

Dos presidentes entrevistados, 92% concordam muito e/ou totalmente com a afirmação de que a avaliação de desempenho dos conselheiros é uma medida de suma importância para a eficiência produtiva dos Conselhos. Para os presidentes, a identificação dos pontos fortes e fracos apurados na avaliação do desempenho de cada conselheiro permitiria uma

intervenção precisa em pontos considerados estratégicos para a eficácia do desempenho coletivo dos Conselhos.

Igualmente importante para a eficácia dos Conselhos, e ainda podendo ser identificada na própria avaliação de desempenho dos conselheiros, está a questão da qualificação, aqui entendida como capacitação. Nota-se, na Tabela 2, que dos 12 presidentes entrevistados seis apontaram a necessidade de uma melhor capacitação para os conselheiros, pois nem todos se encontram suficientemente preparados para discutir e avaliar os interesses envolvidos ou, ainda, para as negociações de conflitos, prioridades e decisões. Além disso, as assimetrias de saber colocam os

conselheiros menos preparados numa grande dependência de informações, consultas e recursos de toda ordem.

Verifica-se, segundo os presidentes, a necessidade de capacitação técnica dos conselheiros para a formulação e análise das políticas públicas e, também, a capacitação política para melhor avaliar os interesses envolvidos e realizar as alianças eventuais ou estratégicas necessárias à negociação de prioridades e decisões. Essa dupla necessidade de capacitação provoca um salto de qualidade nas representações sociais e, conseqüentemente, na produção dos Conselhos. O exercício da argumentação, a fundamentação de suas demandas em critérios de racionalidade pública, a explicitação de conflitos geram uma nova forma de lidar com diferenças e antagonismos dentro desses canais de interlocução, elevando a eficácia dos resultados alcançados na gestão das políticas públicas.

Trata-se de uma questão de extrema importância, haja vista que a capacitação auxilia no desenvolvimento do senso crítico contribui para o melhor atendimento das demandas que surgem da sociedade, permite ao conselheiro ter um maior conhecimento de suas atribuições, além de minimizar as possibilidades de manipulação e cooptação. A capacitação pode estar, também, relacionada aos fatores motivacionais, estimulando a participação política. Acredita-se que o indivíduo politicamente motivado pode dar grandes contribuições para a administração democrática. Já a ausência de capacitação para os conselheiros pode resultar na diminuição da capacidade de controle dos mecanismos e critérios de uso dos recursos públicos, bem como inibir a capacidade de questionamento e reivindicações. Pode, ainda, desfocar a percepção do conselheiro em relação à importância

do Conselho e seu verdadeiro papel na sociedade, além de prejudicar o exercício do pensar coletivo.

Os presidentes entrevistados se mostraram sensíveis a essa questão. Observou-se que três Conselhos já introduziram a prática de capacitação para seus integrantes. A título de exemplo, a presidente do Conselho de Assistência Social relatou que, após a introdução de um programa de capacitação, ocorreram melhorias quanto à assiduidade às reuniões e a aspectos qualitativos da participação, o que, conseqüentemente, demonstra o efeito positivo da realização de cursos de capacitação. Vale ressaltar que, entre os presidentes entrevistados, 25% apontaram a capacitação permanente como sugestão para tornar os Conselhos mais efetivos.

Pesquisas revelaram que universidades e organizações não-governamentais têm-se empenhado em promover oficinas, seminários e cursos de capacitação para membros de Conselhos Gestores em várias regiões do País, viabilizando a aplicação dos próprios conhecimentos advindos de pesquisas acadêmicas e de programas especiais de treinamento realizados na área dos Conselhos.

Quanto ao interesse participativo da comunidade no que tange aos assuntos e atuação dos Conselhos Gestores, de acordo com a opinião de 90% dos presidentes, a população de Viçosa ainda não foi despertada para a importância de seu papel na vigilância desses mecanismos de gestão das políticas públicas. Segundo os presidentes, percebe-se infelizmente na cultura política brasileira a predominância de um comportamento acomodado dos cidadãos, que se dão por satisfeitos ao transferir a responsabilidade da gestão dos bens públicos para os políticos e burocratas, não se importando em

permanecer distantes das arenas de decisões políticas. Essa situação reflete negativamente no desenvolvimento de padrões de cidadania ativa, reforçando a falta de interesse da sociedade em se mostrar vigilante quanto às deliberações e ações desse mecanismo participativo, podendo torná-lo inerte.

Na percepção dos presidentes, apenas 34% concordam muito e/ou totalmente com a afirmação de que os conselheiros são assíduos às reuniões (Tabela 2). Para 66% dos dos presidentes, ainda falta maior engajamento dos conselheiros. Segundo eles, isso pode ser consequência da ausência de capacitação, do incipiente desenvolvimento socio-político de alguns segmentos, da carência de moral cívica e de espírito público de alguns membros, entre outros fatores.

A falta de engajamento reflete certo descompromisso com as causas comunitárias. Alterar essa realidade implica mudança de cultura e conscientização política para a necessidade do exercício da cidadania ativa, o que requer tempo. Entretanto, acredita-se que algumas soluções podem ser implementadas para minimizar o problema, tais como desenvolver um programa ou de um plano de incentivos para os conselheiros; dar *status* à função de conselheiro; estimular o intercâmbio de informações; premiar idéias inovadoras para tornar os Conselhos mais efetivos etc.

Foi observado, ainda, que na formação/constituição de Conselhos é importante que haja mais mobilização da sociedade civil em se fazer representar e exercer a democracia participativa tão desejada, pois se verificou, junto aos presidentes, certa indisposição para isso por parte de algumas entidades e organizações. Ademais, cinco Conselhos criados no município de Viçosa não estão em

atividade devido à indisposição de instituições em se fazerem representar. Torna-se indispensável conscientizar as entidades de que o Conselho é um mecanismo fundamental no controle público e talvez seja uma das maiores inovações no processo de democratização dos espaços de deliberação pública. A representação das entidades precisa, a qualquer custo, ser efetivada; caso contrário, não teríamos nos Conselhos a participação de castas importantes e necessárias da sociedade civil na discussão e deliberação de assuntos relevantes para a população. É importante não perder de vista que os Conselhos têm na sua composição a representação de entidades, e não de pessoas.

Conforme verificado na tabela 2, para 75% dos presidentes os Conselhos têm contribuído com a gestão ao propor novas políticas, projetos inovadores e programas de desenvolvimento para os respectivos setores. Nesse sentido, foram observadas várias ações no município de Viçosa que vêm contribuindo para as práticas da governança e da governabilidade.

Na prática, como se realiza a governança? No caso em análise, ela foi verificada em programas municipais de trabalho, profissionalização e desenvolvimento econômico; em articulações no planejamento e realização de ações entre áreas municipais com interface de atuação; em criação de meios para arrecadação fiscal visando ao fortalecimento de Fundos de atendimento dos direitos da criança e do adolescente; em projetos na educação, compreendendo diversos atores sociais; e na implementação de programas municipais de assistência social conduzidos pela sociedade e pelo poder público.

A partir do exemplo dos programas municipais de trabalho, profissionalização e desenvolvimento econômico, pode-se

demonstrar o quanto é promissor, mas também repleto de obstáculos, o caminho para uma governança pública digna desse nome. Em Viçosa, a política municipal de trabalho, emprego e renda é adequada para se avaliar as estruturas de governança porque é desenvolvida pelo Centro Vocacional Tecnológico (CVT), um projeto de incubação de empresas, no qual várias entidades da sociedade civil participam como parceiras do poder público na promoção do desenvolvimento econômico e da geração de empregos locais. O CVT realiza também cursos profissionalizantes, dando qualificação à mão-de-obra local por meio de parcerias com a Universidade Federal de Viçosa, a Casa do Empresário e a Associação Comercial. A política de trabalho e emprego é atribuição tradicional da União e não das cidades, mas estas há muito tempo têm sido as principais empregadoras. Acima de tudo, precisam superar as conseqüências do desemprego, desastrosas para as cidades.

A intersectorialidade entre as políticas também nos permite avaliar estruturas de governança. As políticas de meio ambiente e de planejamento municipal, em Viçosa, têm-se articulado para melhor exercer o controle e a fiscalização dos empreendimentos imobiliários. A cidade vem crescendo rapidamente e há um forte *lobby* político da construção civil, que, por vezes, segundo relato de presidentes de Conselhos, tentam sobrepujar a própria legislação ambiental e as leis de edificação. Essa articulação entre as políticas propicia um efeito sinérgico no enfrentamento de problemas complexos e estabelece uma forma de administrar que visa à solução integrada dos problemas.

Também se verificou, em entrevistas com os presidentes de Conselhos, ações articuladas entre as políticas de segurança

alimentar e nutricional e de desenvolvimento rural sustentável, no que se refere ao planejamento da produção de alimentos por produtores rurais do município em conformidade com a demanda de programas de alimentação de crianças instituídos no município em creches, escolas, pastorais e associações comunitárias.

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, utilizando-se de prerrogativas dispostas no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), lançou, em 2003, uma campanha de arrecadação via renúncia fiscal do imposto de renda de pessoas físicas e jurídicas. A campanha visava ao incremento de novas fontes de receitas para o Fundo Municipal que financia as políticas voltadas ao atendimento dos direitos da criança e do adolescente, em Viçosa.

A viabilização e o crescimento da arrecadação vêm-se dando ano após ano graças a ações de uma rede de cooperação composta por diversos atores sociais. Nesse exemplo, a governança se situa na cooperação por intermédio de redes que podem ser formadas por associações, cidadãos, empresas e segmentos da sociedade na condução de ações para a consecução das políticas. Na educação, também se observam bons exemplos de governança, fazendo jus ao *slogan* utilizado pela gestão: “Viçosa, cidade educadora”. Há vários projetos de reforço escolar e de cursos de preparação para o vestibular no município, conduzidos por professores voluntários, por pastorais, por universitários e por associações comunitárias em cooperação com o poder público municipal. Essas ações têm impacto direto em questões como evasão escolar, qualidade do ensino e inclusão, aspectos estratégicos de qualquer política educacional.

Na avaliação das estruturas de governança relacionadas às políticas de assistência social, vislumbraram-se práticas de caráter simples, mas inovadoras e eficientes. Dois programas da política, em Viçosa, chamaram a atenção pela fácil implementação e pelo caráter pouco assistencialista: são o Bolsa Trabalho e o Família Viva.

O Bolsa Trabalho visa a atender quem procura a assistência social do município com dificuldades financeiras para suprir determinadas necessidades. Essas pessoas são encaminhadas para executar pequenos serviços avulsos em associações, escolas, empresas, clubes e residências cadastradas no programa e, assim, recebem remuneração. Já o Programa Família Viva oferece cursos que possibilitam à família gerar uma renda extra com a produção artesanal e caseira de vários produtos ou, até mesmo, fazer dessa atividade a base do seu sustento. Segmentos da sociedade são parceiros desta iniciativa, fornecendo matéria-prima e *know-how* técnico. A ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz e compartilhada pelo Estado e pela sociedade civil, almejando uma solução inovadora das demandas e problemas sociais, edifica formas de governança.

No processo de construção da governança, o papel dos Conselhos locais de Viçosa se dá de forma direta, em alguns casos, e indireta, em outros. Não se deve esquecer que os Conselhos compartilham a produção das políticas públicas e sua execução com o Estado. Assim, tanto a responsabilidade pelas políticas quanto os louros colhidos pelos bons resultados que apresentam pertencem a ambos. Sendo governança definida como uma ação conjunta via rede de todos os *stakeholders* em prol do bem da coletividade, observou-se em Viçosa a prática da boa

governança, para a qual os Conselhos locais deram importantes contribuições.

As redes sociais e as alianças municipais, que se formam a partir de organizações, associações, sindicatos, cidadãos e segmentos da sociedade civil, vão dando sustentabilidade e legitimidade a muitas políticas implementadas no município mineiro. Essas entidades que compõem as redes sociais, na maioria das vezes, estão representadas nos assentos dos diversos Conselhos Municipais, conforme observado no estudo, criando uma vasta e rica relação intra e interinstitucionais. As articulações e os apoios formalizados no contexto das políticas públicas em Viçosa sugeriram o alcance de um nível de governabilidade bastante satisfatório, visto que a essência da governabilidade está na capacidade de obter apoios e alianças com os diversos setores da sociedade para legitimar e viabilizar as políticas de um determinado programa de governo.

É notório que a grande força dos Conselhos reside no controle que esses mecanismos podem exercer sobre a ação governamental e a gestão das políticas públicas. Nesse sentido, eles se constituem em um importante instrumento de *accountability* societal. É pelas entidades da sociedade civil representadas nos Conselhos que são exercidas as influências sobre o sistema político e sobre a burocracia pública, viabilizando, assim, um efetivo controle público do Estado. Para 75% dos presidentes de Conselhos de Viçosa (Tabela 2), a existência desses mecanismos propiciou melhor aplicação dos recursos públicos e melhor desempenho das políticas, ou seja, o controle exercido pelos Conselhos resultou em maiores benefícios para a sociedade. Entre os benefícios do controle, os presidentes destacam a fiscalização da execução orçamentária, com

vista à eficiência e à racionalização na aplicação dos recursos; o acompanhamento e a fiscalização de processos licitatórios; a verificação das parcerias e/ou convênios estabelecidos para execução de serviços públicos; e a realização de procedimentos que visam a apurar a probidade e a moralidade de atos na administração.

Para complementar a avaliação do desempenho dos Conselhos em Viçosa foram utilizadas as sínteses dos relatórios de fiscalização de municípios da CGU. Nessas sínteses foram identificados todos os registros pertinentes à atuação dos Conselhos locais em Minas Gerais no período de 2003 a 2006. Verificou-se que os maiores problemas se referem aos Conselhos Municipais de Saúde e Assistência Social. Essa situação pode ser explicada pelo fato de esses Conselhos estarem presentes na maioria dos municípios devido ao repasse de verbas da União e dos Estados a essas áreas estar vinculado à existência dos mesmos. Entre as inúmeras falhas apontadas, destacam-se problemas graves na constituição e operacionalização dos Conselhos, tais como emissão de documentos públicos falsos, omissões na atuação dos Conselhos, irregularidades na formação, ausência de reuniões, cooptação de membros pelo Executivo, não realização de eleições para renovação dos mandatos dos conselheiros, entre outros. Tais problemas resultam na inoperância desses mecanismos nos municípios fiscalizados.

Considerações finais

Com base na literatura apresentada, verifica-se que o processo de redemocratização do País possibilitou a construção das propostas de democracia participativa

e que a criação e a disseminação dos Conselhos Gestores municipais são reflexos da necessidade de se reformar as instituições de governo local no Brasil, cujo aspecto central requer maior participação direta da sociedade na gestão dos municípios e na formulação das políticas públicas.

O estágio de desenvolvimento das diversas políticas públicas é distinto porque o processo de municipalização não vem ocorrendo de modo uniforme para todas elas. A transferência de equipamentos e recursos federais e estaduais para o município é feita de maneira isolada, de acordo com cada política. Isso tem repercussões na gestão, pois o município acaba reproduzindo tal fragmentação na gestão de cada política setorial, refletindo, assim, as condições em que se encontram, individualmente. Partindo do pressuposto de que as necessidades dos cidadãos não são satisfeitas apenas pela intervenção de uma política, é preciso promover a interação das diversas ações setoriais para resolver os problemas na sua totalidade e permitir ao cidadão melhor qualidade de vida.

A conclusão de efeitos mais imediatos dos Conselhos depende da natureza com que os mesmos se revestem, conforme o caráter que lhes dá a lei responsável por sua criação. Desse modo, quanto mais autonomia dispuserem para deliberar sobre o setor da gestão pública de sua competência, maior será a sua eficácia enquanto canais de instrumentalização de poder popular. Assim, a natureza deliberativa dos Conselhos figura como relevante para que suas decisões e orientações possam culminar em resultados democráticos mais efetivos.

A democracia participativa significa bem mais que pleitear o direito de assento nos espaços de negociação dos interesses públicos. Significa construir uma cultura política democrática fortalecida, em

especial, pelo exercício da cidadania ativa. Nesse sentido, há dois aspectos que vêm à tona quanto à participação: entidades e conselheiros. Muitas vezes os Conselhos têm seu funcionamento inviabilizado porque as entidades que deveriam compô-los não apresentam seus respectivos representantes. Surgem diante desse episódio duas possibilidades de tal desinteresse: ou há poucas entidades para muitos Conselhos ou as entidades priorizam determinados Conselhos de acordo com seus interesses. Essa dúvida pode ser um bom incentivo para realização de outros trabalhos na área. No que se refere à participação dos conselheiros, a dificuldade de quórum em reuniões é uma realidade não muito rara. Existe a necessidade de se instituir alguns incentivos para a função como forma de reconhecimento de sua importância no processo de gestão das políticas públicas.

Os Conselhos são estruturas jurídico-constitucionais, de caráter permanente, que fazem parte da estrutura orgânica do poder público. Possuem atribuições políticas, mas também administrativas. Para realizar com maior autonomia suas funções administrativas, sugere-se tanto a construção de infra-estrutura própria para os Conselhos quanto a contratação de mão-de-obra, propiciando-lhes um formato de órgão, não estatal, integrado ao aparato público.

As cidades são as maiores responsáveis pela convergência de aplicações dos modelos de governança das políticas públicas para lidar com a demanda cada vez maior de novas exigências dos cidadãos. As parcerias e alianças, realizadas no âmbito municipal, dão substância às estruturas de governança e legitimidade às políticas públicas intentadas, fortalecendo também a capacidade de governar. As políticas públicas sempre terão melhores chances de

alcançar suas finalidades quando geridas por um modelo de gestão pública que pressupõe que o Estado é tão mais eficiente quanto mais democrática for a sua administração. O tema da *accountability* por meio dos seus instrumentos de aplicação, entre os quais os próprios Conselhos Gestores, viabilizam não apenas o controle das ações governamentais, mas também a eficiência estatal e a democratização das relações entre Estado e sociedade. A governança, a governabilidade e a *accountability* formam um tripé estratégico que faz a diferença para o êxito das políticas públicas.

Os Conselhos locais analisados neste estudo nos revelaram resultados que demonstraram poucas distorções entre a teoria aplicada ao tema dos Conselhos e a sua efetiva prática no campo público. Com isso, pôde-se constatar que esses mecanismos de participação instituídos no município de Viçosa têm galgado importantes degraus de desenvolvimento e aperfeiçoamento. A pesquisa demonstrou, porém, que o grau de desenvolvimento institucional dos Conselhos não é homogêneo. Há Conselhos melhores gestores que outros, e isso se deve a um conjunto de fatores, como natureza deliberativa, capital social, descentralização da política, conectividade da política setorial com programas de governo e estruturas de governança implantadas.

Vimos, no decorrer deste trabalho, que os Conselhos em Viçosa têm possibilitado a democratização dos espaços públicos via inclusão de segmentos da sociedade, outrora excluídos da arena pública.

A escolha independente e democrática dos membros não-governamentais dos Conselhos revela a condição essencial para sua independência do Poder Executivo. Os Conselhos em Viçosa têm-se legitimado perante a sociedade e aos poderes

instituídos como mecanismos independentes, não servindo de correias de transmissão das decisões do Executivo.

Contudo, a capacitação de conselheiros precisa ser implementada, pois nem todos se encontram plenamente preparados para o exercício da função com a qualidade desejada. Essa assimetria da qualificação é prejudicial para o interesse público, pois desequilibra as discussões e negociações no interior dos Conselhos, podendo desfigurar sua característica colegiada, colocando-os à mercê de prejuízos e riscos desnecessários.

O grau e a forma de governança verificada na gestão de várias políticas públicas em Viçosa merecem destaque. As redes sociais formadas por Conselhos,

associações, cidadãos, organizações e instituições públicas dão conta não apenas das estruturas de governança, mas também do nível de governabilidade e da efetividade da *accountability*.

A realização deste balanço nos permitiu avaliar que o desempenho dos Conselhos Gestores de Viçosa é bem satisfatório. Para ratificarmos a presente conclusão, fizemos ainda uma comparação, baseada nos mesmos critérios de avaliação, com Conselhos de várias cidades mineiras que compõem as sínteses dos relatórios de fiscalização de municípios do Estado, realizadas pela CGU.

(Artigo recebido em maio de 2007. Versão final em julho de 2008).

Referências bibliográficas

ARRETCHE, Martha. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 40, v. 14, p. 111-141, 1999.

_____. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 31, ano XI, p. 44-66, 1996.

BANCO MUNDIAL. Relatório sobre desenvolvimento mundial e pobreza. Reunião do Comitê Executivo. México 2002.

_____. Más Allá Del Centro: la descentralización del Estado. *Estudios Del Banco Mundial sobre América Latina y Caribe*. Puentes de vista. Washington, D. C., 1999.

BENTO, Leonardo Valles. Governança e governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização. Barueri, SP: Manole, 2003.

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos; SPINK, Peter Kevin. Reforma do Estado e administração pública gerencial. 6. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

BRESSER PEREIRA. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/ver_file.asp?id=281>.

CÂMARA MUNICIPAL DE VIÇOSA. Disponível em <<http://www.camaravicosamg.gov.br/?area=cidade>>.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira; COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. Inovação institucional e accountability: o caso dos conselhos setoriais. In: VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9 nov. 2001

CARVALHO, Antônio Ivo. Conselhos de Saúde no Brasil: participação cidadã e controle social. Rio de Janeiro: Ibm/Fasae, 1995.

- CARVALHO, José Murilo de. *Os Bestializados*. São Paulo: Cia. das Letras, 1987.
- COELHO, Magda; DINIZ, Eli. *Governabilidade, Governança Local e Pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro, IUPERJ, 1995.
- CONSTITUIÇÃO/1988 – Constituição da República Federativa do Brasil: 1988. 13. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2000.
- DAGNINO, Evelina. *Anos 90 – Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- DINIZ, Eli. *Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90*. In: *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, p. 385-415. 1995.
- DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio. *Reforma do Estado e Democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. UnB/ENAP, 1995.
- DOIMO, Ana Maria. *A Vez e a Voz do Popular – Movimentos sociais e participação política no Brasil pós- 70*. Rio de Janeiro: Relume – Dumará: ANPOCS. 1995.
- FUKS, Mário; PERISSINOTTO, Renato Monseff; SOUZA, Nelson Rosário. (orgs.). *Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná*. Curitiba: UFPR, 2004.
- GENRO, Tarso. *A Utopia Possível*. 2. ed. Porto Alegre: Artes e Ofícios Editora. 1995.
- GOHN, Maria da Glória. *Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003. (Coleção questões da nossa época; v.84)
- _____. *Teoria dos Movimentos Sociais*. São Paulo: Loyola, 1997.
- GRAU, Nuria Cunnil. *Módulos críticos da accountability societal – extraíndo lições de sua institucionalização na América Latina*. In: *A responsabilização na nova gestão pública*. CLAD-BID, 2000.
- GUIMARÃES, Tomas de Aquino. *A nova administração pública e a abordagem da competência*. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, 34(3): 125-40, Maio/Jun. 2000.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/>>.
- JANN, Werner. *Governance*. In: Eichhom, Peter (org.). *Verwaltungslexikon*, 3. ed. Aufe. Baden Baden, p. 449-451, 2003.
- KEINERT, Tânia Margarete Mezzomo. *Os paradigmas da administração pública no Brasil (1900-1992)*. *Revista de Administração de Empresas*, v. 34, n. 3, p. 41-48. 1994.
- LÖFFER, Elke. *Governance: die neue generation von staatsund Verwaltungs – modernisierung*. *Verwaltung + Management*, v. 7, n. 4, p. 212-215, 2001.
- LUBAMBO, Cátia Wanderley. *Conselhos Gestores e Desempenho da Gestão nos Municípios: Potencialidades e Limites*. *Trabalhos para discussão n. 149/2002*, setembro, 2002. Disponível em <<http://www.fundaj.gov.br>>
- NORONHA, Rudolf de. *Avaliação Comparativa dos Conselhos Municipais*. In: *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*, São Paulo, Polis, n. 37, 2000.
- NOVELLI, Ana Lúcia Romero. *O papel institucional da comunicação pública para o sucesso da governança*. *Revista Brasileira de Comunicação Organizacional e Relações Públicas*, ano 3, série 4, p. 74-89, 2004.

- O'DONNELL, Guillermo. Notas sobre várias accountabilities. Mimeo. 2000.
- _____. Sobre o corporativismo e a nação do Estado. Cadernos DCP. Belo Horizonte: Departamento de Ciência Política da UFMG, 1976.
- ROFMAN, Alejandro. Aspectos Conceptuales sobre Descentralización Político-administrativa en America Latina, In: Seminario-Taller sobre: Descentralización de los Servicios de Salud como estrategia para el Desarrollo delos sistemas Locales de Salud, Quito, maio/junho 1990.
- SADER, Eder. Quando novos personagens entram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-1980. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- SANTOS JR., Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; AZEVEDO, Sérgio. Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.
- SANTOS, Mauro Rego Monteiro dos. Conselhos municipais: a participação cívica na gestão das políticas públicas. Dissertação. (Mestrado). Programa de Mestrado da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Planejamento Urbano e Regional. Rio de Janeiro: UFRJ, 2000.
- SOMARRIBA, Mercês. Movimento Reivindicatório Urbano e Política em Belo Horizonte. In: NEVES, Magda de Almeida e DULCI, Otávio Soares (org.). Belo Horizonte: Poder, Política e Movimentos Sociais, Belo Horizonte: c/ Arte. 1996.
- TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Sistematização: Efetividade e Eficácia dos Conselhos. In: Conselhos Gestores de Políticas Públicas, São Paulo, Polis, n. 37, 2000.
- TELLES, Vera da Silva. Sociedade Civil e a Construção de Espaços Públicos. In: DAGNINO, Evelina (org.). Os anos 90: Política e Sociedade no Brasil, São Paulo: Brasiliense, 1994.
- VERGARA, Sylvia Constant. Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração. São Paulo: Atlas, 1997.
- _____. Métodos de Pesquisa em Administração. São Paulo: Atlas, 2005.

Resumo – Resumen – Abstract

Conselhos Municipais de Políticas Públicas: uma análise exploratória

Marcelo Feijó Martins, Simone Martins, Adriel Rodrigues de Oliveira e Jéferson Boechat Soares

Os Conselhos Gestores são fóruns híbridos onde se viabiliza a participação popular no desenho das políticas públicas, nas negociações de interesses da coletividade, na elaboração de programas e projetos sociais e na fiscalização das ações governamentais. O significado e a dimensão dos Conselhos para a democracia participativa são enormes, justificando a importância da realização deste estudo, que se baseou na análise exploratória de 12 Conselhos locais do município mineiro de Viçosa, com o objetivo de avaliar o desempenho dos mesmos. A avaliação do desempenho levou em consideração os mesmos parâmetros dimensionais, tanto para a coleta de dados primários quanto para a coleta secundária. A coleta de dados primários foi realizada a partir da aplicação de questionários semi-estruturados aos presidentes dos Conselhos em análise. Utilizou-se o programa SPSS, versão 15.0, para análise estatística das questões objetivas dos questionários e a técnica de análise de conteúdo para exame das questões abertas. Após essa etapa, realizou-se um *workshop* com os presidentes dos Conselhos, visando à obtenção de novos dados e informações. Os Conselhos municipais analisados apresentaram resultados pouco discrepantes entre a teoria aplicada ao tema e a sua efetiva prática no campo público. Contudo, a pesquisa revelou que o grau de desenvolvimento institucional dos Conselhos não é homogêneo, ou seja, há alguns melhores gestores que outros. A escolha independente e democrática dos membros não-governamentais dos Conselhos em Viçosa revelou o seu grau de independência do Poder Executivo. Porém, a capacitação de conselheiros precisa ser implementada para evitar uma desfiguração dos Conselhos. No que tange à governança, destacou-se em Viçosa o seu grau e formas de aplicabilidade observadas na gestão de várias políticas. Da mesma forma, foi observado um nível de governabilidade que confere legitimidade às políticas implementadas. Por fim, verificou-se que a efetividade da *accountability societal* tem sido instrumentalizada pelos Conselhos no âmbito das diversas políticas setoriais. Já os dados secundários da análise foram obtidos por meio das sínteses dos relatórios de fiscalização de municípios do Estado de Minas Gerais, realizadas pela Controladoria Geral da União. Foram identificados todos os registros pertinentes aos Conselhos Gestores Municipais do Estado de Minas Gerais, no período de 2003 a 2006. Verificou-se que os maiores problemas se referem aos Conselhos Municipais de Saúde e Assistência Social. Entre as inúmeras falhas apontadas, destacam-se problemas graves na constituição e operacionalização dos Conselhos, resultando na inoperância desses mecanismos nos municípios fiscalizados. A avaliação do desempenho dos Conselhos locais de Viçosa possibilitou concluir que esses mecanismos apresentaram um desempenho bem satisfatório na gestão e controle das políticas públicas no município.

Palavras-chave: Conselhos Gestores; Governança; Governabilidade

Consejos municipales de políticas públicas

Marcelo Feijó Martins, Simone Martins, Adriel Rodrigues de Oliveira y Jéferson Boechat Soares

Los consejos gestores son foros híbridos donde se viabiliza la participación popular en: el dibujo de políticas públicas, en las negociaciones que interesan a la colectividad, en la elaboración de programas y proyectos sociales, y en la fiscalización de las acciones de gobierno. El significado y la importancia de los consejos es muy grande para la democracia participativa, lo cual justifica la realización de este trabajo que se basó en el análisis de 12 consejos municipales del municipio de Viçosa en Minas Gerais. El referido trabajo calificó el desempeño de los consejos. La evaluación de desempeño llevó en cuenta los mismos parámetros dimensionales para recoger los datos primarios y secundarios. La recogida de datos primarios fue realizada aplicando cuestionarios semi estructurados a los

presidentes de los consejos. Fue usado el programa SPSS, versión 15.0 para el análisis estadístico de las preguntas directas del cuestionario, y la técnica de análisis de contenido para el análisis de las preguntas “abiertas”. Después de esa etapa se hizo un “workshop” con los presidentes de los consejos para obtener nuevos datos e informaciones. Los consejos municipales evaluados mostraron resultados semejantes entre la teoría y la práctica. Aun así la investigación mostró que el desarrollo institucional de los consejos no es homogéneo, o sea, hay consejos que son mejores gestores que otros. La elección democrática e independiente de los representantes no gubernamentales de los consejos de Viçosa mostró la independencia de estos ante el poder ejecutivo. Apesar de esto, es necesario que los consejeros sean entrenados para evitar la desfiguración de los consejos. En lo que se refiere a la gobernanza, se ha destacado en Viçosa la aplicabilidad de esta en la gestión de diferentes políticas. También se ha observado una gobernabilidad que da legitimación a las políticas públicas. Por último se ha verificado que la efectividad del *accountability* societal se ha llevado a cabo en los consejos en el ámbito de políticas sectoriales. Los datos secundarios del análisis se obtuvieron por la síntesis de informes de fiscalización de los municipios del estado de Minas Gerais hechos por la “Controladoria Geral da União”. Fueron identificados todos los registros que se refieren a los consejos gestores municipales del estado de Minas Gerais en los años de 2003 a 2006. Se ha verificado que los más grandes problemas son los consejos municipales de salud y de asistencia social. Entre los errores señalados se destacan los problemas en la formación y funcionamiento de los consejos, lo que resulta en el no-funcionamiento de esos consejos en los municipios fiscalizados. La evaluación de desempeño de los consejos de Viçosa concluyó que estos tienen un buen desempeño en la gestión y en el control de las políticas públicas en el municipio.

Palabras clave: consejos gestores, gobernanza, gobernabilidad

Municipal Councils for Public Policies: an exploratory analysis

Marcelo Feijó Martins, Simone Martins, Adriel Rodrigues de Oliveira and Jeferson Boechat Soares

Management Councils are hybrid forums where popular participants get involved with the design of public policies, with negotiations of collective interests, with the elaboration of programs and social projects, and with the supervision of governmental actions. The meaning and dimension of Councils to participatory democracy are enormous, justifying the importance of this study, based on an exploratory analysis of 12 local Councils on the municipality of Viçosa (in Minas Gerais state, Brazil). The goal is to evaluate the performance of these Councils. The performance evaluation took into consideration the same dimensional parameters, to both collecting primary data and to secondary data. Primary data collection was through the application of semi-structured questionnaires, to Council presidents of the Councils under research. Program SPSS was used (version 15.0) to the statistical analyses of the multiple-choice questions, and the technique of content analyses was used to the open questions. After this phase, a workshop took place with the Council presidents, aiming at obtaining new data and information. The Municipal Councils researched showed results with little discrepancies between the theory applied to the issue and the effective practice in the public arena. However, research showed a not-homogeneous institutional development levels councils. That is, there are councils which are better than others. The independent and democratic choice of Council non-governmental members revealed its independence level from the Executive Branch. In spite of that, it is necessary to capacitate the counselors in order to avoid the disfiguration of the councils. As to governance, Viçosa highlighted the degree and forms of applicability observed in the management of several policies. Similarly, a level of governability was observed, which confers legitimacy to the policies implemented. It was in the end verified that the effectiveness of societal accountability has been used by Councils in the arena of several sector-specific policies. As for the secondary data of analyses, they were obtained through a synthesis of supervisory reports by the General Controlling Office, on the Minas Gerais State's municipalities. All records related to municipal

councils were identified, in Minas Gerais state from the year 2003 to the year 2006. The main problems refer to the municipal councils on health and social assistance. Among the many faults appointed, the gravest problems are in the constitution and operational routines of councils, resulting on the non-function of these mechanisms in the supervised municipalities. The performance evaluation of Viçosa local councils led to the conclusion that those mechanisms present a reasonable good performance for management and control of public policies in the municipality.

Key words: Management councils, governance, governability

Marcelo Feijó Martins

Graduado e Mestrando em Administração de Empresas pela Universidade Federal de Viçosa (UFV).

Contato: m_feijo@yahoo.com.br

Simone Martins

Professora Assistente da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM). Graduada em Ciências Contábeis na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Mestre em Administração pela Universidade Federal de Viçosa (UFV)

Contato: simonemartins_yahoo.com.br

Adriel Rodrigues de Oliveira

Doutor em Administração pela Universidade de São Paulo. Professor Adjunto do Departamento de Administração da Universidade Federal de Viçosa (UFV).

Contato: aroli@ufv.br

Jéferson Boechat Soares

Doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Professor Adjunto do Departamento de Economia da Universidade Federal de Viçosa (UFV).

Contato: jb_soares@hotmail.com



Imagem gerada a partir de foto *in* www.mds.gov.br

Transformando burocracias para financiar os mais pobres: a evolução do Pronaf Crédito Grupo B

Letícia Mendonça

Introdução

Instituições financeiras, públicas ou privadas, não oferecem, tradicionalmente, serviços financeiros, principalmente crédito aos pobres. Essa aversão está relacionada aos riscos envolvidos nas operações, à falta de garantias, aos custos considerados elevados para a elaboração de contratos e projetos, às dificuldades de monitoramento e gestão das operações. No entanto, o crédito produtivo tem sido considerado um instrumento importante para a redução da pobreza, à medida que aumenta a liquidez financeira das famílias, propicia o capital indispensável para investimentos que podem aumentar a produção e reduzir riscos e, de certa forma, impulsiona a inserção dos produtores em mercados.

Considerando-se verdadeira a rigidez do sistema financeiro em trabalhar com os grupos mais descapitalizados, a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), dentro da institucionalidade

do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), é por si só um grande desafio. Com seus parâmetros e instrumentos baseados em um modelo de agricultura monocultora e de grande porte, diferenciado, portanto, das realidades da agricultura familiar, a iniciativa de criação do Pronaf, segundo o arcabouço legal do SNCR, faz com que deixe de ser apenas um programa de governo para assumir a condição de uma política pública de Estado, que apóia o desenvolvimento produtivo de famílias do campo de mais baixa renda.

Fundamentando-se na experiência de 10 anos de criação do Pronaf pode-se afirmar que, no âmbito dos seus gestores e implementadores, a construção e o aperfeiçoamento dessa política pública podem ser resumidos à difícil tarefa de buscar uma situação de recorrente equilíbrio entre o fim público, social e econômico do Programa e as lógicas de mercado das diferentes instituições financeiras que operam o crédito rural no País (bancos públicos comerciais e de investimento, bancos privados e cooperativas de crédito).

Mais concretamente, o aperfeiçoamento do Pronaf ao longo desses anos se dá por uma permanente dinâmica em prol de alterações normativas e adequação de arranjos operacionais com o objetivo de garantir acesso da agricultura familiar, em especial, dos mais pobres, ao crédito produtivo rural, sem que isso signifique abrir mão de agentes financeiros públicos e privados e de um aparato institucional típico da burocracia de Estado que regula o crédito rural no País. Se, por vezes, o desenho do SNCR se apresenta bastante estreito e pouco flexível para os fins pretendidos pelo Pronaf, por outras é uma conquista importante, sob vários aspectos (garantia de fontes de recursos, agentes

operadores definidos com obrigatoriedade de aplicação, instituições normativas estabelecidas em lei) indispensável para o alcance e a continuidade do Programa enquanto uma política pública instituída pelos instrumentos de Estado.

Mais especificamente, no que condiz à criação e ao aperfeiçoamento da linha de microcrédito rural Pronaf Grupo B, foco deste artigo, o desafio é ainda maior. Em uma analogia, a criação dessa espécie de “inovação”, quase considerada como “ousadia”, situa o Pronaf no arcabouço legal rígido que estrutura o crédito rural no Brasil. Operacionalmente, o aperfeiçoamento dessa linha de crédito exige adaptações sucessivas e cumulativas em uma estrutura maior e mais pesada como a do SNCR. Substituir a obrigatoriedade do projeto técnico pela adoção da proposta simplificada, instituir ou não os Conselhos Municipais e Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS e CEDRS)¹ – como mediadores obrigatórios do acesso ao crédito –, assumir os riscos das operações ou transferi-las aos agentes financeiros, isentar os bancos das garantias ou deixá-las de livre negociação entre as partes são questões surgidas durante o processo de construção do Pronaf Grupo B. E todas vão sendo enfrentadas, com seus ônus e bônus, ao longo da concretização de uma política pública de microcrédito produtivo que alcance as famílias mais pobres da agricultura familiar do meio rural brasileiro e, ao mesmo tempo, não abra mão de ser reconhecida pelos instrumentos que estruturam e regulam o crédito rural no País.

Em face do exposto, este artigo tem como objetivo central apresentar o desenvolvimento institucional do Microcrédito Produtivo Rural Pronaf Grupo B, de sua criação, em 2000, até o momento atual.

Espera-se, com isso, recuperar a visão dessa linha de crédito enquanto política pública em processo de aperfeiçoamento, trazendo, assim, elementos que permitam qualificar e situar melhor a discussão sobre os avanços desde a sua criação, além de identificar os atuais pontos de fragilidade. Pela forma como vai-se redesenhando, para onde caminha o microcrédito produtivo Grupo B? O que foi perdido e o que se ganhou nessa trajetória? Quais são os desafios atuais e quais os pontos já superados? Em suma, espera-se que este trabalho possa trazer a visão de como o Pronaf Grupo B está sendo construído e vem-se desenvolvendo como política pública de microcrédito rural no aparato estatal. Essa construção institucional do Pronaf Grupo B adquire especial importância, pois, longe de ser um mero emaranhado de normas que findam em si mesmas, a institucionalidade reflete-se na ponta, potencializando e limitando comportamentos dos agentes operadores e das famílias agricultoras.

O presente artigo encontra-se estruturado da seguinte forma. Na primeira parte é feito um breve resumo histórico do Pronaf, enfatizando as mudanças ocorridas na política de crédito diante do progressivo reconhecimento, pelo Programa, da diversidade da agricultura familiar. Destaca-se também o papel dos Grupos segundo a lógica do Pronaf, mostra-se onde está situado o Pronaf Grupo B na estrutura maior, e como se dá a distribuição dessas famílias agricultoras nas cinco regiões do País. Em seguida, faz-se um resgate do processo de criação da linha de crédito Pronaf B, sua evolução nos normativos do próprio Pronaf e a gradual transformação, ainda em curso, numa linha de microcrédito produtivo orientado por meio do Programa Agroamigo, desenvolvido em parceria com

o Banco do Nordeste. Na terceira parte são apresentados dados sobre o desempenho do crédito Grupo B, como número de operações e montantes aplicados por Plano de Safra. Por fim, são discutidas as lições aprendidas nessa trajetória, bem como pontuados os desafios a serem enfrentados pelo Pronaf Grupo B, para que este possa contribuir na promoção da geração de renda e de maior qualidade de vida às famílias de baixa renda do meio rural.

“Longe de ser um mero emaranhado de normas que findam em si mesmas, a institucionalidade reflete-se na ponta, potencializando e limitando comportamentos dos agentes operadores e das famílias agricultoras.”

Vale destacar que o objetivo de fornecer um referencial descritivo de cada passo e da mudança institucional exigida para avançar com a linha Pronaf Grupo B junto ao público mais descapitalizado de agricultores familiares foi auxiliar a caminhada de outros formuladores de políticas públicas que buscam soluções para a operacionalização em maior escala de ações de microcrédito produtivo. Soluções

essas que envolvem, geralmente, discussões sobre riscos, garantias, agentes operadores e metodologia de oferta de crédito. Aos que optarem por uma leitura com menos detalhes, a última parte do artigo busca sistematizar a trajetória de implantação do Pronaf Grupo B, identificar tendências, aprendizados consolidados com relação a alguns temas e também pontuar diretrizes para futuros avanços.

Diversidade da agricultura familiar no Brasil, o Pronaf e o público do Grupo B

Como resultado das mobilizações dos agricultores familiares no II Grito da Terra Brasil², o Pronaf Crédito nasceu um pouco antes de o Pronaf surgir como programa, na safra 1995/1996, por meio da Resolução nº 2.191 do Conselho Monetário Nacional (CMN), de agosto de 1995. Na época, o crédito Pronaf resumia-se a uma linha única de financiamento com duas modalidades: custeio e investimento. A partir de então, pelo menos o segmento mais capitalizado da agricultura familiar começava a contar com crédito rural para financiar suas atividades produtivas. Parte significativa dos estabelecimentos familiares rurais, por sua vez, continuava excluída do acesso ao crédito.

O Pronaf tem sido apontado como um marco na história das políticas públicas para o campo, pois, pela primeira vez, houve tanto um reconhecimento por parte do Estado da especificidade da agricultura familiar³ quanto a implementação de um conjunto coerente de medidas para apoiar a atividade produtiva e o desenvolvimento dessas famílias.

Na sua criação em 1996, por meio do Decreto Presidencial nº 1.946, e como resultado de inúmeras mobilizações sociais

desde 1992⁴, definiu-se como objetivo do Pronaf “estimular o desenvolvimento rural tendo como fundamento o fortalecimento da agricultura familiar como segmento gerador de emprego e renda, de modo a estabelecer um padrão de desenvolvimento sustentável que vise ao alcance de níveis de satisfação e bem-estar de agricultores e consumidores, no que se refere às questões econômicas, sociais e ambientais, de forma a produzir um novo modelo agrícola nacional.” (MAA, 1996). Apesar de outras ações⁵ terem sido promovidas naquele período, o Pronaf Crédito sempre foi a linha de atuação do Programa que se desenvolveu mais rapidamente e, conseqüentemente, tornou-se a mais visível ao público em geral.

Em 1997 ocorrem mudanças significativas no sentido de maior diversificação das políticas de crédito e de inclusão de novos segmentos da agricultura familiar. Uma greve de fome do Movimento dos Pequenos Agricultores do Rio Grande do Sul resultou no Pronaf Especial, linha de custeio destinada aos agricultores familiares de menor renda, a qual contava com subsídios na forma de desconto em valor fixo no pagamento em dia. Atualmente essa linha é conhecida como Pronaf Grupo C. Teve início, assim, no Pronaf Crédito, um processo de diferenciação das linhas de crédito, de reconhecimento da diversidade do público da agricultura familiar e da necessidade de construção de diferentes modalidades de financiamento e de distribuição de subsídios como forma de efetivamente alcançar as famílias produtivas do meio rural, de mais baixa renda.

A criação dos vários Grupos do Crédito Pronaf surgiu em 1999. No plano técnico, essa segmentação se apoiou em uma série de estudos no âmbito do Projeto

de Cooperação Técnica da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO)/Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), alguns dos quais tomaram por base os dados do Censo Agropecuário 1995/1996. Esses trabalhos identificaram 4,1 milhões de estabelecimentos familiares no País e expuseram a diversidade desses empreendimentos em relação ao tamanho da propriedade, à tecnologia empregada e à renda. Apontaram ainda a existência de distribuição diferenciada no meio rural brasileiro, destacando-se a concentração de uma agricultura familiar mais capitalizada e estruturada nas regiões Sul e Sudeste, bem como uma agricultura descapitalizada e próxima aos níveis de pobreza nas regiões Norte e Nordeste do País.

Reconhecida e mensurada a diversidade de situações vivenciadas pela agricultura familiar no Brasil, os Grupos do Crédito Pronaf foram criados como forma de garantir tratamento diferenciado aos diferentes, tanto na canalização dos subsídios quanto na composição dos riscos das operações.

Os Grupos têm como critério definidor o nível de renda familiar bruta anual⁶ e, assim, a cada nível são oferecidas condições de financiamento diferenciadas⁷. (prazos, juros, limites, descontos por adimplência). Dessa forma, os subsídios no crédito são distribuídos *inversamente* ao nível de renda, para que as famílias mais pobres possam receber condições de financiamento mais favoráveis. Com isso, os Grupos de renda mais elevada acessam o crédito Pronaf apenas nas condições próximas ao crédito rural da agricultura de maior escala.

Uma engenharia também específica relacionada aos Grupos se dá com o risco das operações. Nos Grupos de mais baixa

renda (Grupos A, A/C e B), o risco das operações não é bancário, mas sim do Tesouro Nacional⁸. À medida que essas famílias vão construindo uma relação com o sistema financeiro, justamente por meio das operações Pronaf anteriores sem risco, se capitalizam e passam mais facilmente para os Grupos com risco bancário, acessando maiores valores e inserindo-se autonomamente no mercado de crédito rural. Assumir os riscos das operações iniciais sem dispensar a relação com o agente financeiro é uma estratégia importante do crédito Pronaf. Ao mesmo tempo que permite, de modo imediato, empréstimos para as famílias de mais baixa renda e alcança a pobreza, gradativamente, com a construção de um histórico de experiências positivas dessa ordem, possibilita a superação da “assimetria de informação” típica de situações de exclusão social e insere no sistema financeiro uma outra percepção sobre as possibilidades de negócios com esse público.

Toda a lógica do crédito segmentado em Grupos do Pronaf consiste, portanto, em fazer com que as famílias enquadradas nos Grupos de mais baixa renda possam, a partir do acesso ao financiamento e sua inversão produtiva, elevar os rendimentos e, conseqüentemente, ascender a um Grupo mais capitalizado. Neste Grupo, ainda que percam em subsídios, via taxas de juros ou descontos de adimplência, terão como estímulo a possibilidade de acessar um volume maior de recursos e ainda, em maior ou menor proporção para alguns segmentos, de utilizar outros produtos ofertados pelos agentes financeiros, que passam a ver parte desse público como cliente.

Até a safra 2006/2007, o Pronaf constituía-se de seis Grupos com as características resumidas no quadro a seguir.

Quadro 1: Grupos do Pronaf e características de enquadramento Safra 2006/2007

Grupos	Característica para enquadramento
A e A/C	A inclusão nesse Grupo não está vinculada à faixa de renda, mas sim à condição de famílias agricultoras assentadas pelo Programa Nacional de Reforma Agrária ou beneficiárias do Programa Nacional de Crédito Fundiário.
B	Famílias com renda bruta anual de até R\$ 3 mil
C	Famílias com renda bruta anual acima de R\$ 3 mil até R\$ 16 mil
D	Famílias com renda bruta anual acima de R\$ 16 mil até R\$ 45 mil
E	Famílias com renda bruta anual acima de R\$ 45 mil até R\$ 80 mil

A caracterização geral de agricultura familiar e a estratificação em Grupos estão institucionalmente determinadas em resoluções do Conselho Monetário Nacional (CMN). Essas resoluções também estabelecem a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), um documento que classifica as famílias como agricultoras, enquadrando-as nos Grupos do Pronaf. A DAP constitui instrumento obrigatório para acesso ao crédito Pronaf, sendo normatizada por meio de portaria ministerial e emitida por instituições governamentais e não-governamentais credenciadas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em sua maioria sindicatos, movimentos rurais⁹ e empresas de assistência técnica. A participação da sociedade civil organizada no processo de identificação do público do Programa garante maior legitimidade, controle e comprometimento social da operacionalização do crédito.

Embora na atual segmentação do crédito Pronaf o Grupo B represente apenas uma das seis classificações possíveis, é o grupo ao qual pertence a maior parte dos estabelecimentos familiares rurais do País. A Secretaria da Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SAF/MDA), em 1999¹⁰, realizou a estimativa do público do Pronaf B, a partir dos dados dos estudos FAO/Incr. Segundo essas informações, as famílias do Grupo B representariam cerca de 50% do total de estabelecimentos da agricultura familiar do País, ou seja, um montante próximo a dois milhões. Além disso, os dados revelaram que esse contingente estava presente em todas as regiões, porém com uma concentração expressiva em torno de 75% na Região Nordeste (Tabela 1).

Considerando-se a expressividade do público do Grupo B no total de

Tabela 1: Estabelecimentos Pronaf B por região do País

Região	Grupo B
Norte	133.740
Nordeste	1.499.537
Sul	165.091
Sudeste	198.382
Centro-Oeste	39.931
Total	2.036.681

Fonte: FAO/INCRA

estabelecimentos familiares e a situação de pobreza e fragilidade social inerente a essas famílias, torna-se fundamental e estratégica a necessidade de construção, no âmbito do Pronaf, de normas e procedimentos específicos para assegurar a esse público o efetivo acesso ao crédito e, ao mesmo tempo, estimular o interesse dos diversos agentes operadores da política (bancos, assistência técnica, sindicatos e movimentos) na promoção de ações inclusivas para essas famílias. A criação do Pronaf Grupo B e o seu desenvolvimento na estrutura normativa do Pronaf, na qual atualmente constitui uma seção específica, é o que será abordado no próximo tópico.

Criação do Pronaf B e o aperfeiçoamento dos normativos ao longo dos Planos de Safra

Desde sua criação, o Pronaf Grupo B tem passado por mudanças e aperfeiçoamentos significativos em quase todos os Planos de Safra¹¹. No Anexo 1 há um quadro resumo detalhado sobre a evolução dos normativos, das regras de operacionalização, das fontes de recursos e dos agentes financeiros operadores do Pronaf Grupo B em cada Plano de Safra. A seguir, descrevemos e comentamos os princípios, os objetivos e o impacto mais imediato de algumas dessas mudanças.

Da safra 2000/2001 à safra 2002/2003: a criação e consolidação da linha de crédito Pronaf Grupo B no Nordeste

O crédito Pronaf Grupo B surgiu em 10 de agosto de 2000, por meio da Resolução nº 2.766 do Conselho Monetário Nacional (CMN), no bojo de uma discussão interministerial sobre a criação de ações não assistencialistas voltadas às

famílias rurais de baixa renda da Região Nordeste. Em seu primeiro ano, na safra 2000/2001, a linha de investimento tinha um valor máximo de empréstimo da ordem de R\$ 500, com juros de 1% ao ano e bônus de adimplência de 40% sobre cada parcela paga em dia, sendo destinada a famílias com renda bruta anual de até R\$ 1,5 mil.

“... torna-se fundamental e estratégica a necessidade de construção, no âmbito do Pronaf, de normas e procedimentos específicos para assegurar a esse público o efetivo acesso ao crédito.”

O princípio contido nesse bônus, que suscita acalorados debates até hoje, era não apenas estimular a adimplência, mas também realizar uma transferência de renda a essas famílias que empregam bem o financiamento. Transferência essa que, no caso do Pronaf Grupo B, tem como condicionalidade o emprego dos recursos em uma atividade produtiva, ou seja, a renda transferida pelo bônus se transforma em ativos de produção. Além disso, o bônus tornava o crédito de mais fácil

pagamento. Diante dessa constatação, estimulava o acesso de famílias que jamais haviam obtido qualquer financiamento e que recebiam endividar-se com o banco.

Buscando estimular a ascensão entre os Grupos, havia também a lógica de limitar o número de operações do Grupo B em apenas três. Assim, após esse teto de operações, a família teria que contar com um incremento de renda que lhe permitisse alcançar as linhas de crédito do Grupo C. Posteriormente, como se verá mais à frente, esse entendimento teria de ser revisto em face de uma realidade mais complexa e obstáculos de emancipação de caráter mais estrutural, tal qual a questão fundiária.

Um outro ponto que merece destaque é a discussão do risco bancário das operações. Por se tratar de um público sujeito a vulnerabilidades características da situação de pobreza e da qual os agentes financeiros não possuem qualquer informação de comportamento bancário, o risco das operações do Pronaf Grupo B é assumido pelo Tesouro Nacional e não pelo agente financeiro operador. Essa tem sido, até hoje, a única forma para estimular os bancos a trabalharem com esse público. Como a lógica do Pronaf é de que as famílias possam se capitalizar e alcançar Grupos mais elevados (C, D, E), onde o risco das contratações já compete ao banco, a principal função das operações do Grupo B é criar uma relação entre as famílias e o agente financeiro capaz de facilitar a posterior inserção em tais Grupos. Em outras palavras, espera-se que à medida que as famílias agricultoras realizem as operações do Pronaf B, passem a ser conhecidas do agente financeiro, conquistando confiança para crédito de maiores valores e já com o risco bancário. Contorna-se assim o problema de “assimetria de informação”, fazendo com que a transição

dessas famílias para os Grupos C, D e E se torne uma consequência natural do histórico de adimplência das contratações anteriores, do Pronaf B.

Para a implantação da linha Pronaf Grupo B foi organizada, em Recife, uma “Oficina de Parceiros”, envolvendo movimentos sociais, Banco do Nordeste, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável, empresas estaduais de Assistência Técnica e Secretários executivos do Pronaf¹². Como resultados desse trabalho surgiram o Manual de Operações de Crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf Grupo B) e a portaria de credenciamento das instituições para a emissão da Declaração de Aptidão ao Pronaf. O Manual Operacional estabelecia o formulário simplificado de “Proposta de Crédito”, que futuramente alimentaria um banco de dados para avaliação das aplicações ocorridas. Pela portaria ministerial foram atribuídos aos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) ou ao Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS) a análise e o encaminhamento das propostas de crédito do Pronaf Grupo B para os bancos.

Definidos os instrumentos de operacionalização, o Banco do Nordeste foi o único agente financeiro que se interessou, na época, em atuar com a linha. As contratações para obtenção do crédito começaram a ocorrer em outubro de 2000¹³. Um intenso processo de mobilização, envolvendo reuniões em vários Estados e uma forte integração entre Federações de Trabalhadores da Agricultura (Fetag), empresas estaduais de Assistência Técnica, secretários executivos estaduais do Pronaf e Superintendências

do Banco do Nordeste garantiu, ainda no ano de 2000, a contratação de 48.222 operações. Na safra 2000/2001, o período foi fechado com 52.442 contratos e R\$ 26.076.576,96 aplicados.

A safra 2001/2002 marca um momento de consolidação da linha. Muitos CMDRS foram criados e, nesse ambiente, as contratações quase triplicaram, passando para 154.481 e um total de R\$ 77.110.900,13 financiados. No Manual de Crédito Rural (MCR), duas únicas alterações ocorreram. O prazo de reembolso da linha foi reduzido, passando de dois anos, com um ano de carência, para um ano, com seis meses de carência, estimulando-se, dessa forma, um retorno mais rápido dos recursos. Passa a constar também no normativo a autorização para utilização de proposta simplificada de crédito em substituição ao projeto técnico mais complexo e obrigatório pelo próprio MCR nas demais operações de crédito rural.

A safra 2002/2003 retorna com o prazo de dois anos para pagamento do crédito, com um ano de carência, e formaliza, no próprio MCR, a obrigatoriedade da participação do processo de operacionalização do crédito aos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) ou, no caso desses não existirem, aos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS). A partir de então, tornava-se uma exigência não apenas ministerial, mas do normativo do crédito rural e sujeita à fiscalização do Banco Central, encaminhar à análise do CMDRS todas as propostas do Pronaf Grupo B. Somente após cumprida essa etapa, eram encaminhadas ao agente financeiro para contratação.

Até a safra 2002/2003 a ampliação do crédito Grupo B estava condicionada ao incremento do número de CMDRS, pois,

na prática, o CEDRS não conseguia funcionar como seu substituto. Além disso, o prazo de encaminhamento das propostas até a contratação durava meses devido à exigência da reunião do Conselho, que só se realizava quando se acumulava um número significativo de propostas.

As aplicações na safra 2002/2003 registram, portanto, um leve declínio de quase 15 mil contratos e cerca de R\$ 7,2 milhões, em comparação à safra anterior. O número de operações passa para 139.760 e o valor fica em R\$ 69.838.802,76. Por trás dessa queda, pode-se especular alguns fatores, tais como operações em prazo de carência, impossibilitando o acesso da mesma família ao crédito, e dificuldades burocráticas de acesso das famílias do Grupo B, ainda mais empobrecidas; eleições, que no final de 2002 influenciaram as discussões nos Conselhos Municipais; ou até mesmo a mudança na forma de atuação do MDA, priorizando o fomento e a capacitação de conselhos de âmbito territorial.

Safra 2003/2004: desburocratização do acesso, o “boom” das contratações e a chegada do Pronaf Grupo B à Região Norte

Importantes mudanças ocorrem com os normativos do Plano de Safra 2003/2004, determinadas pela priorização do Pronaf pelo novo governo. No que se refere ao Grupo B, a renda de enquadramento passou de R\$ 1,5 mil para R\$ 2 mil, e o limite de financiamento dobrou de valor, passando de R\$ 500 para R\$ 1 mil. Era consenso que o valor anterior muito reduzido do Pronaf B limitava as possibilidades de aplicação da linha e, dessa forma, inviabilizava inversões que pudessem ter maior impacto na estrutura produtiva das famílias. O valor do bônus de adimplência também sofreu alterações:

reduziu-se em termos percentuais, de 40% para 25%, mas em termos absolutos passou de um valor máximo de até R\$ 200 para até R\$ 250.

A safra 2003/2004 tentou avançar sobre o problema da falta de interesse da Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), pública e privada, em trabalhar com o público do Grupo B. Por conta disso foi inserida a possibilidade de financiamento da assistência técnica no próprio crédito. Até 3% do valor financiado passava a ter a possibilidade de destinação ao pagamento de serviços de ATER. Assim, o bônus de adimplência que, em termos absolutos, passara a alcançar maior valor, funcionaria como um mecanismo indireto de financiamento estatal dos serviços de ATER para essas famílias de baixa renda. Uma ferramenta de controle social das prestadoras de serviço de ATER foi também instituída. Por meio da Portaria da Secretaria da Agricultura Familiar (SAF) atribuiu-se ao CEDRS a competência para credenciar, descredenciar e monitorar as empresas prestadoras.

A queda no número de contratações na safra 2002/2003 e as crescentes reclamações por parte das representações dos movimentos rurais quanto ao excesso de burocracia na operacionalização da linha levou à criação de um Grupo de Trabalho para desburocratização do crédito Pronaf B, no segundo semestre de 2003. Reuniram-se representantes do Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério da Fazenda e Banco do Nordeste para propor soluções aos principais entraves do acesso ao crédito. Algumas medidas de simplificação exigiam apenas mudanças de procedimentos internos do banco, outras precisariam passar pela aprovação do Conselho Monetário Nacional. O resultado desse trabalho foi a publicação

da Resolução nº 3.150 do CMN, em novembro de 2003.

Nessa resolução foram quatro os pontos tratados. O primeiro deles foi a autorização aos agentes financeiros para isentar as operações do Grupo B de garantia de terceiros, passando a ser suficiente a garantia pessoal do tomador de crédito. Sendo o Tesouro Nacional o responsável pelo risco da operação, a exigência de garantias das operações do Grupo B tornara-se, na prática, uma mera formalidade. Embora houvesse alguns casos raros de exigência de garantias reais, o aval era majoritariamente o instrumento mais utilizado. Contudo, esses avais em geral eram feitos entre famílias que não se conheciam, ou ainda com desconhecimento dos mutuários sobre essa relação. Não serviam, portanto, para gerar comprometimento no bom emprego dos recursos, mas tão somente um vínculo que, algumas vezes, resultava na inadimplência de apenas um dos envolvidos, o que colocava em situação de dívida até mesmo os demais que pagaram corretamente o seu crédito¹⁴.

Uma segunda mudança importante trazida pela Resolução nº 3.150 foi o fim da obrigatoriedade de mediação do CMDRS para encaminhamento das propostas de crédito. Havia casos de conselhos “prefeiturizados”, em que o crédito só saía para aqueles que fossem aliados dos grupos no poder. Além disso, alguns municípios não tinham acesso ao crédito porque não dispunham de Conselhos, os quais só podiam ser criados por ato do poder municipal. A ausência de CMDRS, por exemplo, era um dos fatores que impediam a expansão do crédito na Região Norte. Já nessa fase, o Banco da Amazônia e o Banco do Brasil mostravam-se dispostos a começar a operar a linha. A inexistência de Conselhos

em algumas regiões do País constituía um fator limitante.

A terceira mudança instituída pela Resolução nº 3.150 recaiu sobre o papel da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP). Esta passa a ser considerada instrumento suficiente de comprovação da relação da família agricultora com a terra. Antes dessa medida, a exigência de título de propriedade ou contrato de arrendamento formalizado em cartório excluía do acesso ao crédito um número significativo de famílias de baixa renda.

Finalmente, a quarta mudança promovida pelo Grupo de simplificação facilitava o acesso das famílias aos recursos financiados. Nas operações do Pronaf Grupo B estava dispensada a apresentação dos comprovantes relativos aos bens adquiridos, exceto quando referentes a máquinas, equipamentos, embarcações e veículos financiados nas modalidades de crédito grupal ou coletivo, de valor superior a R\$ 5 mil. A exigência da entrega dos comprovantes fazia com que as famílias assumissem um custo de transação elevado, ao terem que enfrentar os gastos do deslocamento até as agências.

As medidas de simplificação tiveram efeitos imediatos no total das aplicações. As contratações dobraram, alcançando 333.555 famílias atendidas. Um total de R\$ 327.010.055,39 foi emprestado. A safra 2003/2004 iniciava uma fase de massificação do crédito Pronaf Grupo B. A desburocratização operacional da linha tinha gerado resultados e promovido o acesso de famílias de baixa renda ao crédito rural. No âmbito do controle social, inicia-se o processo de emissão de DAP em modelo eletrônico. As DAPs assim emitidas passam a ser encaminhadas para o *site* do Pronaf, facilitando a consulta por parte da sociedade.

Tais iniciativas tornaram a operacionalização do Grupo B menos onerosa e mais simples ao agente financeiro. Em maio de 2004, o Banco da Amazônia começa a operar na Região Norte, e ainda na safra 2003/2004 são realizadas 14.535 operações, representando R\$ 14.448.365,00 em recursos aplicados. O Banco do Brasil, por sua vez, realiza algumas operações-teste, operando regularmente apenas em agosto de 2004, já na safra 2004/2005.

“Havia casos de conselhos ‘prefeiturizados’, em que o crédito só saía para aqueles que fossem aliados dos grupos no poder. Além disso, alguns municípios não tinham acesso ao crédito porque não dispunham de Conselhos, os quais só podiam ser criados por ato do poder municipal.”

Safra 2004/2005: novas fontes de recursos e a expansão do Pronaf B para todas as regiões do País

Com o sucesso da simplificação das regras de acesso ao crédito e agentes financeiros dando início às operações, os recursos do Tesouro Nacional mostravam-se ainda insuficientes para as novas demandas. A safra 2004/2005 vai,

portanto, buscar novas fontes para atender ao incremento da procura. Essas novas fontes de financiamento, porém, teriam que continuar a isentar os agentes financeiros do risco bancário.

Em agosto de 2004, após negociações com os ministérios da Fazenda e da Integração – este último, devido a sua responsabilidade sobre os Fundos Constitucionais de Financiamento¹⁵ – foi publicada a Medida Provisória nº 205¹⁶, que atribuía o risco das operações do Pronaf Grupo B não ao agente financeiro, mas ao Fundo Constitucional por ele operado. Essa mudança legal fez com que,

tornava-se crescente e saltava de cerca de R\$ 25 milhões, na época da criação da linha, para, atualmente, mais de R\$ 500 milhões. Sem precisar arcar com o risco das operações, os bancos tiveram mais estímulo para trabalhar com operações do Grupo B utilizando recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento. Esses Fundos, ao longo dos anos anteriores, tinham parte expressiva dos seus recursos não aplicados em inversões produtivas e, por conseguinte, destinados a operações do mercado financeiro.

Vale destacar que, mesmo sem continuar a responder pelos riscos das

Tabela 2: Pronaf Grupo B: fontes de financiamento em cada Plano de Safra

Ano	FNE	FNO	OGU	Total	% Tesouro
2000/2001		-	R\$ 26.076.567,96	R\$ 26.076.567,96	100,00%
2001/2002		-	R\$ 77.110.900,13	R\$ 77.110.900,13	100,00%
2002/2003		-	R\$ 69.838.802,76	R\$ 69.838.802,76	100,00%
2003/2004		R\$ 1.000,00	R\$ 327.009.055,39	R\$ 327.010.055,39	100,00%
2004/2005	R\$ 267.669.912,37	R\$ 5.415.130,72	R\$ 85.508.915,40	R\$ 358.593.958,49	23,85%
2005/2006	R\$ 521.444.755,44	R\$ 795.273,92	R\$ 33.107.431,49	R\$ 555.347.460,85	5,96%
Total	R\$ 789.114.667,81	R\$ 6.210.404,64	R\$ 618.651.673,13	R\$ 1.413.976.745,58	43,75%

Fonte: SAF/MDA

na prática, fosse criado um *funding* para a linha em todas as regiões de Fundos Constitucionais de Financiamento (Norte, Nordeste e Centro-Oeste), possibilitando, assim, que os recursos do Tesouro Nacional fossem destinados apenas às regiões Sul e Sudeste, nas quais os Fundos não operam.

Como demonstra a Tabela 2, a Lei alcançou os resultados esperados, fazendo com que a participação dos recursos do Tesouro Nacional no Pronaf B passasse de 100% do valor aplicado para menos de 6% do montante na safra 2005/2006. Ao mesmo tempo, o total aplicado

operações do Grupo B, existe um estímulo a mais para um bom emprego desses recursos quando a fonte é um Fundo Constitucional de Financiamento. Uma vez que os bancos gestores desses fundos (Banco do Brasil, Banco do Nordeste, Banco da Amazônia) recebem, a título de remuneração pela administração dos recursos, um percentual fixo sobre o patrimônio líquido do Fundo, o mau emprego desses valores em aplicações de elevada inadimplência representa uma descapitalização dos Fundos, resultando na diminuição da remuneração auferida pelo banco.

Com recursos sem riscos, garantidos pela nova lei, o Banco da Amazônia e o Banco do Nordeste começaram a operar o Grupo B majoritariamente com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento. No caso do Banco do Brasil, divergências de interpretação da nova lei frente à Lei do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste, ainda sem solução, fez com que a operacionalização da linha pelo Banco do Brasil se desse somente em setembro de 2004 e integralmente com os recursos do Tesouro Nacional. Com os três agentes operando em todo o Brasil, ocorria assim a nacionalização da linha de crédito Pronaf B.

Mudanças no Manual de Crédito Rural (MCR) também ocorreram para o Grupo B na safra 2004/2005. A composição da renda de enquadramento deixava de exigir a obrigatoriedade de que fosse proveniente integralmente das atividades desenvolvidas no estabelecimento rural. De uma renda bruta anual de enquadramento de até R\$ 2 mil, apenas 30% teriam que necessariamente provir de atividades rurais agrícolas ou não agrícolas do estabelecimento rural; o restante poderia ter origem em outras ocupações. Tratava-se de uma medida de maior adequação dos normativos à realidade das estratégias de sobrevivência dessas famílias, as quais obtêm parte de sua renda da venda de mão-de-obra a terceiros ou pelo desenvolvimento de atividades temporárias fora do meio rural.

Uma alteração no MCR foi a formalização da garantia pessoal como suficiente para operações do Grupo B. Instituída em caráter sugestivo e autorizativo pela Resolução nº 3.150, torna-se obrigatória no Plano de Safra 2004/2005. Uma outra modificação operacional importante foi a dispensa da dupla assinatura (sindicato e

empresa de ATER) para acesso à DAP do Grupo B. Essas famílias não precisavam mais arcar com os custos de duas assinaturas de instituições distintas para ter a DAP validada. Simplificava-se assim o acesso à DAP para esse Grupo¹⁷.

Com mais recursos, novos agentes operadores em todo o Brasil e alguns avanços no MCR, as aplicações do Pronaf Grupo B na safra 2004/2005 continuaram a crescer. Foram 358.456 contratos realizados e R\$ 358.593.958,49 em montante aplicado. Com o aumento expressivo do público atendido pela linha, as propostas de mudanças para aperfeiçoamento do crédito do Grupo B começaram a mudar de enfoque. Passa-se a considerar não tanto a maneira como expandir o acesso ao crédito, mas, principalmente, como qualificar e potencializar o emprego desses recursos.

Nessa direção, em novembro de 2004 foi assinado um Termo de Cooperação Técnica entre o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o Banco do Nordeste do Brasil. O objetivo do termo era desenvolver uma nova metodologia de aplicação do crédito Pronaf Grupo B: começava a nascer o Agroamigo e a primeira experiência de transformação do Pronaf Grupo B em uma linha de microcrédito produtivo orientado.

Safra 2005/2006: O Pronaf Grupo B enquanto microcrédito produtivo rural e a experiência do Agroamigo

As mudanças nos normativos na safra 2005/2006 são fortemente influenciadas pelo novo Projeto BNB e MDA. Foi criada uma seção específica para o Pronaf Grupo B, integrada ao capítulo do Pronaf no MCR, e suas regras foram agrupadas em um só trecho, não ficando mais dispersas ao longo das várias seções do

Pronaf. Adicionalmente, pela primeira vez, a linha de crédito Pronaf B passa a ser referida no MCR também pelo termo microcrédito produtivo rural, o que sinaliza uma importante mudança de concepção. Vencida a barreira do excesso de burocracia no acesso ao crédito, o novo desafio era garantir mais qualidade e assistência na aplicação dos recursos. A transformação do Pronaf Grupo B em microcrédito produtivo orientado dá, portanto, importantes passos nessa safra.

Do ponto de vista teórico, o microcrédito produtivo é a concessão de empréstimos de pequeno valor para atividade produtiva em geral, realizado com o uso de metodologia específica. Já o crédito produtivo orientado, segundo Manzon (2006), tem como principal característica o relacionamento capacitado, efetivo, freqüente entre a instituição de microcrédito e o empreendedor, por meio da figura do agente de crédito. As informações derivadas dessa interlocução devem subsidiar ainda a decisão sobre o valor e as condições do empréstimo, aumentando progressivamente os recursos emprestados a cada operação.

A norma anterior do Pronaf B, contudo, criava limitações a esse mecanismo mais flexível de aplicação de gestão dos recursos que caracteriza o microcrédito. Em especial, a regra antiga limitava o número de operações em três e fixava um valor máximo de R\$ 1 mil para cada uma delas. Diante dessas regras, havia um estímulo para que as operações fossem realizadas sempre no teto, o que garantiria o acesso ao valor máximo de R\$ 3 mil ao final dos três financiamentos permitidos. A nova forma de acesso, introduzida pelo Plano de Safra 2004/2005, incentivava o acesso ao crédito B em valores menores e de acordo com as reais necessidades das

famílias. Foi mantido o limite máximo de R\$ 3 mil a ser acessado por família, embora a forma de dispor desse limite não seja mais de três operações, mas quantas forem necessárias até alcançar esse teto.

Para evitar que o resultado dessas mudanças fossem operações únicas de R\$ 3 mil, fixou-se em R\$ 1 mil um valor máximo por operação. A partir disso, uma família do Grupo B poderia se valer do microcrédito produtivo rural de até R\$ 3 mil sem limites no número de operações e de formas muito variadas, por exemplo, em duas operações de R\$ 250, duas de R\$ 500 e uma de R\$ 1 mil.

Foi ajustado, ainda, de R\$ 5 mil para R\$ 10 mil o valor abaixo do qual se dispensava a apresentação ao agente financeiro de comprovantes relativos aos bens adquiridos. Essa mudança tinha impacto para as operações contratadas de forma coletiva ou grupal, quando esses montantes eram facilmente alcançados.

Um passo significativo nessa etapa de busca de mais qualidade na aplicação dos recursos deu-se com a implantação do projeto de microcrédito rural orientado junto ao BNB, pelo qual o banco passou a ofertar a linha Pronaf Grupo B a partir de assessores de crédito especialmente treinados e recrutados para esse trabalho. Essa nova metodologia de operacionalização do Grupo B tornou-se uma ação específica no banco, recebendo o nome de Programa Agroamigo. Ainda que nem todas as operações contratadas tenham sido feitas segundo a metodologia, os assessores treinados e dedicados exclusivamente à operacionalização da linha já provocaram um novo crescimento expressivo das contratações do Pronaf Grupo B nesse período. A safra 2005/2006 registrou 553.555 operações e alcançou o valor de R\$ 555.347.460,85

aplicados, sendo que cerca de 95% desse valor foi aplicado pelo Banco do Nordeste.

O Banco do Nordeste já possuía uma experiência exitosa de microcrédito urbano denominada Crediamigo. O desafio do Agroamigo seria adaptar essa metodologia para o meio rural onde, além de ser maior a dispersão geográfica dos clientes, o ciclo produtivo das atividades agrícolas é mais longo e, conseqüentemente, o giro dos recursos. Somados ao risco de mercado estão os riscos climáticos e de pragas, que costumam atingir todo um povoado (PARENTE, 2002).

O Programa Agroamigo

O Agroamigo, programa de microcrédito rural desenvolvido pelo Banco do Nordeste em parceria com o MDA e a GTZ, tem como objetivo principal expandir o atendimento a agricultores de mais baixa renda, mediante a concessão de microcrédito produtivo e orientado. As principais inovações em relação ao trabalho desenvolvido com o grupo B são:

- Atendimento integral ao cliente por um profissional especializado: o assessor de crédito rural;
- Estudo prévio do mercado a ser atendido, com mapeamento de mercado e estruturação da demanda;
- Orientação e atendimento ao cliente em sua localidade, possibilitando o acesso ágil e simplificado ao crédito: busca-se a concessão de crédito em no máximo sete dias após o início do processo de contratação;
- Acompanhamento sistemático do cliente e do crédito, com contratação de créditos seqüenciais e gradativos, possibilitando a identificação das dificuldades e necessidades de outros serviços financeiros e bancários.

O Agroamigo adota a metodologia utilizada pelo Programa Crediamigo, programa de microcrédito produtivo desenvolvido pelo Banco do Nordeste na área urbana, com as devidas adaptações para o setor rural. Por meio de uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), o Instituto Nordeste Cidadania, que atua na mesma área de abrangência do banco, são adotados os seguintes procedimentos:

- Os assessores de microcrédito rural executam as atividades de concessão de crédito, envolvendo a elaboração de cadastro de clientes, elaboração das propostas, proposta de crédito simplificada, acompanhamento e renovação do crédito;
- As atividades decorrentes do processo de concessão do crédito – deferimento, cadastramento, contabilização e outros serviços de retaguarda – são de responsabilidade da Agência do BNB.

O assessor de crédito é um técnico agrícola (ou outra formação afim) oriundo da área onde vai atuar e que recebe treinamento específico necessário para trabalhar no Programa. Esse profissional realiza um mapeamento dos agricultores de baixa renda de sua área de trabalho, promove palestras informativas, realiza levantamentos socioeconômico e de mercado, orienta a elaboração de planos de negócios, criando uma relação de proximidade com os agricultores familiares que atende. Atualmente existem 350 assessores contratados.

A coordenação da execução das atividades desenvolvidas pelo assessor de microcrédito rural é atribuição do gerente de Suporte a Negócios, com destaque para as seguintes atividades:

- Selecionar, em conjunto com os assessores de microcrédito rural, os municípios priorizados para atuação;

- Administrar o provimento de condições logísticas para o trabalho dos assessores: computadores, mesas, telefone, material de expediente, entre outros;

- Acompanhar as rotinas internas do processo de contratação das propostas encaminhadas pelos assessores de microcrédito rural, possibilitando agilidade na contratação;

- Realizar acompanhamento da produtividade da carteira de clientes do assessor de microcrédito rural;

- Participar da elaboração de roteiro mensal de deslocamento do assessor de microcrédito rural no atendimento aos clientes;

- Acompanhar a execução das atividades realizadas pelo assessor de microcrédito rural, mantendo o Instituto Nordeste Cidadania constantemente informado de qualquer dificuldade ou problema na execução das tarefas.

Até julho de 2006, o Agroamigo já respondia por 23% das operações do Pronaf B realizadas e já estava implantado em cerca de 29% dos municípios da área de atuação do Banco. Ao final de 2007, esperava-se que todas as operações do Pronaf B junto ao Banco do Nordeste já se realizassem sob a metodologia do Agroamigo.

O crescimento do número de operações da linha de microcrédito também impôs a necessidade de melhorias nos processos de gerenciamento das aplicações pelo próprio ministério. Para tanto, na safra 2005/2006, o MCR estabeleceu que a linha de crédito do Grupo B do Pronaf seria operacionalizada pelos agentes financeiros, em comum acordo com a Secretaria de Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SAF/MDA). Dessa forma, foi assegurado respaldo legal para a SAF obter

com os agentes financeiros operadores melhor acesso às informações das aplicações da linha.

Safra 2006/2007: ampliação das possibilidades de um microcrédito produtivo orientado e início da integração com outros programas federais

A safra 2006/2007 trouxe em seus normativos mais mudanças. A renda de enquadramento para o Grupo B, fixada em R\$ 2 mil, desde a safra 2003/2004, foi reajustada para R\$ 3 mil. A ideia é que houvesse maior aproximação dessa faixa de renda com a utilizada por outros importantes programas federais de combate à pobreza¹⁸. Nesse período, todos os demais Grupos do Pronaf passam também por reajustes em suas rendas de enquadramento.

O valor máximo por operação fixado desde a safra 2003/2004 foi novamente apontado como insuficiente para aplicações produtivas de efeitos mais estruturantes, passando de R\$ 1 mil para R\$ 1,5 mil. Constatado que questões estruturais e de solução de mais longo prazo, tal qual a concentração fundiária, impediam a ascensão de algumas famílias do Grupo B para o Grupo C, mesmo após ter sido utilizado todo o limite de financiamento, o microcrédito produtivo Grupo B passou a não ter um teto máximo. Dessa forma, as famílias do Grupo B passaram a ter direito a pleitear financiamento pela linha sempre que necessário, sem limite de número de operações, desde que cada uma delas não ultrapasse R\$ 1,5 mil.

O bônus de adimplência, por sua vez, ficou restrito ao valor acumulado de até R\$ 4 mil. A família que acessar o Pronaf B após já ter financiado esse valor perde o direito ao bônus, mas continua acessando

a linha. Dessa maneira, o crédito Grupo B não exclui mais famílias que alcancem um teto de financiamento, porém, a partir de determinado valor, retira o instrumento de transferência de renda implícito no bônus, estimulando essas mesmas famílias a buscarem inversões produtivas capazes de gerar mais renda.

Outra mudança na safra 2006/2007 foi a maior flexibilização na aplicação dos recursos. Muitas vezes as famílias de baixa renda, em razão de uma seca, uma epidemia ou outra situação adversa, vêm-se obrigadas a mudar os planos de aplicação do crédito. Em vez de adquirirem a vaca, como estava inicialmente proposto, investem em dois porcos. O MCR possibilitou que a proposta de crédito incluía uma lista de atividades nas quais as famílias poderiam investir os recursos. Evita-se, assim, que alguma operação do microcrédito Grupo B que tenha tido os recursos empregados de forma produtiva, e por vezes mais eficiente do que o estipulado inicialmente na proposta de crédito, seja considerada irregular ou que se exija a formalização de aditivo ao contrato.

Para que as famílias tenham ciência do direito aos serviços de ATER para os quais são destinados 3% do valor financiado, introduziu-se, por meio do MCR, a obrigatoriedade de que o percentual de ATER incluído na proposta somente seja financiado caso haja concordância explícita dos tomadores do crédito.

Duas tentativas de articulações com outras políticas públicas foram realizadas na safra 2006/2007 e incluídas nos normativos. A primeira é uma integração com o Programa Nacional de Biodiesel. O microcrédito produtivo rural Grupo B, que sempre fora uma linha de investimento, passou a ser utilizado para financiamento

de custeio da mamona, desde que essas famílias sigam o zoneamento agrícola e estejam integradas com empresas do Programa Nacional de Biodiesel.

Uma segunda tentativa de articulação do crédito Grupo B se deu com o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), instituído pela Lei nº 11.110, de 2005. Foi autorizado pelo Manual de Crédito Rural que, na operacionalização dos financiamentos do microcrédito produtivo rural orientado, os agentes financeiros, na interação com o público alvo, pudessem atuar por mandato, por intermédio de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) e de cooperativas singulares de crédito com seus assessores de crédito. Essa medida buscou estimular que outros agentes financeiros, além do Banco do Nordeste, que já atua dessa forma com o Agroamigo, desenvolvessem parcerias com Oscips e cooperativas de crédito para a aplicação do Pronaf Grupo B, a partir de uma metodologia de crédito orientado.

O Pronaf Grupo B em números

Desde sua criação, as contratações do Pronaf Grupo B cresceram quase continuamente a cada ano agrícola (Tabela 3). A partir da safra 2003/2004 alcançou-se um novo patamar de contratações, saindo dos cerca de 150 mil para mais de 300 mil contratos, representando um crescimento superior a 100%. Uma nova expansão de operações se deu na última safra. Foram mais de 550 mil contratos de Pronaf Grupo B em todo o Brasil no ano agrícola de 2005/2006, com 95% deles concentrados no Nordeste.

Desde a criação do Pronaf Grupo B, mais de 1,5 milhão de contratos foram

Tabela 3: Aplicações do Pronaf Grupo B por Plano de Safra

Safra	Contratos	Valor financiado
2000/2001	52.442	R\$ 26.076.567,96
2001/2002	154.481	R\$ 77.110.900,13
2002/2003	139.760	R\$ 69.838.802,76
2003/2004	333.555	R\$ 327.010.055,39
2004/2005	358.456	R\$ 358.593.958,49
2005/2006	553.555	R\$ 555.347.460,85
Total	1.592.249	R\$ 1.413.977.745,57

Fonte: SAF/MDA

firmados, envolvendo R\$ 1,4 bilhão. Mas ainda há um grande número de famílias que poderiam ser incluídas no crédito, considerando-se que o total de estabelecimentos com famílias do Grupo B, estimados com base no Estudo FAO/Incrado do Censo Agropecuário de 1995/1996, ultrapassava o contingente de dois milhões de famílias, dois terços destas na Região Nordeste.

Como mostra a Tabela 4, para a safra 2005/2006, o Banco do Nordeste continuou sendo o principal aplicador da linha. Os números atestam ainda como é bastante tímida a participação do Banco da Amazônia e do Banco do Brasil no total das aplicações.

Ainda assim, todas as regiões registraram operações na safra 2005/2006 (Tabela 5). Depois do Nordeste, o maior número de contratos estava na Região

Sudeste, especialmente em Minas Gerais, onde tanto o Banco do Brasil quanto o Banco do Nordeste atuam¹⁹. Já as regiões Centro-Oeste e Sul registraram os mais baixos desempenhos, com uma cobertura estimada de apenas 1% dos estabelecimentos Grupo B potenciais.

A ampliação das fontes de recursos do Pronaf Grupo B foi fundamental para garantir a expansão das contratações e atender ao forte crescimento da demanda por esse crédito, após o processo de simplificação do acesso e o início da operação de outros agentes financeiros. Como mostra a Tabela 6, o crescimento das contratações do Banco do Nordeste somente é possível com o maior comprometimento de recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) com esse crédito. Atualmente, o FNE é a

Tabela 4: Participação dos Bancos nas aplicações – Safra 2005/2006

Bancos	Contratos	Valor Financiado	% contratos	% Valor
BASA	6.691	R\$ 7.318.881,88	1,21%	1,32%
BB	20.874	R\$ 20.682.212,26	3,77%	3,72%
BNB	525.990	R\$ 527.346.366,71	95,02%	94,96%
Total	553.555	R\$ 555.347.460,85	100,00%	100,00%

Fonte: SAF/MDA

Tabela 5: Participação das regiões nas aplicações do Pronaf Grupo B – Safra 2005/2006

Regiões	Estabelecimentos FAO/INCRA	Cobertura(%)*	Safra 2005/2006	Todas as safras	% Safra 2005/2006	% Todas as safras
Sul	165.091	0,54%	894	2.265	0,16%	0,14%
Sudeste	198.382	28,00%	55.538	158.369	10,03%	9,95%
Norte	133.740	6,39%	8.531	42.412	1,34%	2,60%
Nordeste	1.499.537	32,57%	488.445	1.388.978	88,24%	87,23%
Centro-Oeste	39.931	0,32%	127	207	0,02%	0,01%
Sem Informação				18	0,00%	0,00%
Tota Global	2.036.681	27,18%	555.555	1.592.249	100,00%	100,00%

* Cobertura, calculada pela divisão do número de contratos na safra 2005/2006 pelo total de estabelecimentos estimados com base no Estudo FAO/Incr.

principal fonte de recursos do Pronaf Grupo B, representando 94% dos recursos aplicados na última safra. A participação do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) ainda é muito tímida, respondendo por menos de 1% dos recursos aplicados. Já os recursos do Tesouro Nacional, que antes representavam 100% do valor financiado, significaram, na safra 2005/2006, apenas 6% do total aplicado. Adicionalmente, o MDA continua buscando uma solução para o início da operacionalização da linha com os recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro Oeste (FCO).

O Pronaf Grupo B: lições aprendidas e novos desafios

O microcrédito produtivo tem sido considerado um importante instrumento para a redução da pobreza. Criado em

2000, o crédito Grupo B do Pronaf nasceu da necessidade de se buscar trabalhar de forma diferenciada com a agricultura familiar de mais baixa renda do meio rural, a qual se estimava em torno de dois milhões de estabelecimentos, metade destes concentrados no Nordeste.

Inicialmente com pouco mais de 50 mil operações na safra 2000/2001, essa linha alcançou, na safra 2005/2006, um acumulado de cerca de 1,6 mil contratos e R\$ 1,4 bilhão em empréstimos, configurando, assim, o maior programa de microcrédito produtivo rural do País.

Alcançar o público de mais baixa renda do campo, por meio de um programa cujo arranjo institucional se insere no Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), é uma opção que resulta em ganhos e perdas. Integrada ao SNCR, qualquer alteração mínima de regras está sujeita a uma formalização e a recorrentes negociações via

Tabela 6: Participação de cada fonte do Pronaf Grupo na safra 2005/2006

Safra 2005/2006	FNE	FNO	OGU	Total
Valores financiados	R\$ 521.444.755,44	R\$ 795.273,92	R\$ 33.107.431,49	R\$ 555.347.460,85
Participação (%)	93,9%	0,1%	6,0%	100,0%

Fonte: SAF/MDA

Conselho Monetário Nacional, despendendo pelo menos um mês para ser aprovada. Adicionalmente, um crédito de R\$ 1,5 mil sujeito a um mesmo normativo que rege valores acima de R\$ 200 mil, como na agricultura de maior porte, exige constante esforço de adaptação e de criação, no Manual de Crédito Rural, de uma série de procedimentos operacionais específicos, como proposta simplificada em vez de projetos de crédito, garantia apenas pessoal suficiente para alguns grupos, possibilidade de aplicação no rural não agrícola, fiscalização por amostragem, laudos simplificados, risco não bancário.

No SNCR, o Grupo B do Pronaf integra parte da política de crédito produtivo rural do País, deixando de ser apenas uma ação orçamentária executada por agências especiais de governo com baixa capilaridade. Conseqüentemente, passa a poder disputar as fontes asseguradas ao crédito rural – Fundos Constitucionais de Financiamento, recursos orçamentários etc. – e, sobretudo, a dispor dos agentes financeiros públicos federais como principais operadores, que, presentes em quase todos os municípios do Brasil, conferem maior alcance e porte nacional ao Programa.

Ao longo dos sete anos de história do Pronaf Grupo B, muitas foram as mudanças. Inicialmente a linha atuou apenas no Nordeste por empenho do BNB. Nesse período, a operacionalização do crédito incidiu sobre um forte movimento de mobilização da sociedade civil organizada, com participação obrigatória dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR), que deliberaram as propostas apresentadas ao banco. As safras 2000/2001 e 2001/2002 constituíram-se em períodos de grande aprendizado para todos os envolvidos e evidenciaram mais fortemente os principais entraves advindos

de um modelo de operacionalização de crédito com as mesmas exigências burocráticas tanto para o financiamento de uma proposta de R\$ 1 mil quanto para um financiamento cerca de 100 vezes maior.

Assim, a terceira Safra do Pronaf Grupo B elegeu o combate à excessiva burocratização do acesso ao crédito como alvo de atuação, iniciando um processo de simplificação das exigências ao tomador – garantias, títulos de propriedade, comprovantes de aplicação –, o qual incluiu ainda a desobrigação da participação dos CMDR, sendo este entendido como entrave para alcançar outras regiões do País onde não haviam sido formados. Todas essas alterações geraram resultados, as contratações bateram recorde na safra 2003/2004 e os custos da aplicação da linha foram reduzidos, encorajando o início da aplicação do Pronaf Grupo B pelo Banco da Amazônia e, conseqüentemente, a participação das famílias de baixa renda da Região Norte do País.

Maior facilidade de acesso e possibilidade de atuação em todo o meio rural brasileiro, com a introdução do Grupo B na carteira do Banco do Brasil, resultou em contratações crescentes e, por conseguinte, em pressão por mais recursos para financiamento. A safra 2004/2005 assumiu como principal desafio a busca de novas fontes de recursos. Estas, por sua vez, teriam que dispor de características especiais, como manter a isenção do risco bancário, condição até então fundamental para contar com a participação dos bancos públicos federais na aplicação da linha. A solução foi encontrada por meio da participação dos Fundos Constitucionais de Financiamento, que passaram a constituir a principal fonte de recursos da linha, diminuindo a utilização dos recursos orçamentários para essa função.

Desburocratizado o acesso, conquistadas novas fontes e novos agentes operadores, a safra 2005/2006 iniciou uma nova abordagem no aperfeiçoamento do Pronaf Grupo B. Tratou-se, então, de pensar no desenvolvimento de metodologia específica de oferta desse crédito, capaz de transformá-lo de crédito “micro” em “microcrédito”. As mudanças nas regras de acesso objetivam conferir maior flexibilidade e adaptabilidade dos valores financiados às reais necessidades do tomador. Uma experiência de oferta orientada desse microcrédito tem início no Banco do Nordeste, sendo intitulada de Agroamigo.

A safra 2006/2007 dá continuidade a essa transformação do crédito Pronaf Grupo B em microcrédito rural assistido. Convênios da SAF com empresas estaduais de ATER, no âmbito da política nacional de ATER, exigem a prestação de serviços junto a esse público como contrapartida para recebimento de recursos. A parceria com o BNB é reforçada, esperando-se, ao final de 2007, que todas as operações de Grupo B do Pronaf possam ser realizadas segundo a nova metodologia. Consolidada a operacionalização do Grupo B pelo Agroamigo, a perspectiva de médio prazo indica que esses assessores comecem a atuar com o Grupo C, facilitando, assim, a transição das famílias agricultoras entre os dois Grupos. Além disso, busca-se maior articulação da linha de crédito com outros programas que têm esse público como alvo, tal qual o Programa Nacional de Biodiesel e o Programa Bolsa-Família, iniciando-se, dessa maneira, um esforço de articulação e potencialização de políticas públicas.

Observa-se, então, que a construção de uma política pública de microcrédito produtivo para as famílias de mais baixa renda no meio rural é possível e tem acontecido em

etapas. Ao longo dessa trajetória, nem todos os passos são passíveis de avaliação com profundidade, mas alguns aprendizados dessa experiência já poderiam ser sistematizados para servir de reflexão à construção e ao aprimoramento de outras políticas públicas. Diante disso, merecem destaque quatro pontos:

1) Operar microcrédito rural, no âmbito do SNCR, assegura um maior porte (bancos operando em todo o País) e institucionalidade ao Programa (inserido na política de crédito rural do País e contando, portanto, com uma base legal consolidada), que deve ser equilibrado com constantes adaptações do normativo às especificidades do público de mais baixa renda;

2) Trabalhar com os grupos mais descapitalizados de agricultores exige condições diferenciadas de financiamento (juros, valores, composição do risco) e algum nível de subsídio capaz de encorajar a tomada de financiamento por famílias que nunca tomaram empréstimos e se motivam com a possibilidade de cumprir, com facilidade, o seu pagamento, ou mesmo pela opção de rápida capitalização de sua atividade produtiva por meio de descontos iniciais no pagamento das parcelas em dia;

3) Fazer com que agentes financeiros – os quais privilegiam majoritariamente a ótica econômica nos critérios de concessão de financiamento – trabalhem com um grupo da população excluída do sistema financeiro bancário exige uma engenharia de risco específica. Isentar os agentes financeiros do risco das operações com os Grupos de mais baixa renda, quando esses primeiros não dispõem de metodologia de acesso não bancário à informação sobre esse público, tem-se mostrado a única forma de fazê-los operar

a linha de crédito e, ao mesmo tempo, iniciar uma relação desse público com o agente financeiro, permitindo, assim, uma inserção posterior em linhas de risco bancário;

4) Asseguradas fontes de financiamento e avançada a simplificação do acesso ao crédito, a metodologia de oferta passa a ser o elemento fundamental para que o Pronaf Grupo B seja mais bem aplicado e a relação famílias e agentes financeiros fortalecida. A experiência com o Agroamigo do BNB tem mostrado que, com orientação, as possibilidades de aplicação dos recursos se ampliam (atividades não agrícolas passam a ser financiadas), o tempo das contratações e renovações diminui, a inadimplência cai, novas famílias são incluídas, e as possibilidades de ascensão ao Pronaf C aumentam.

Em suma, os desafios de transformar a linha de crédito Pronaf Grupo B em um instrumento de microcrédito produtivo orientado capaz de auxiliar no combate à pobreza rural ainda são muitos, e a estratégia para superá-los exige etapas. As dificul-

dades, contudo, têm sido vencidas passo a passo. Em um esforço de eleger apenas dois focos principais de atuação para o Pronaf Grupo B nas próximas safras, merecem ser citados a expansão das experiências de oferta do crédito de forma orientada e o aperfeiçoamento dos mecanismos de monitoramento e avaliação da linha. Nesse sentido, diversas conversas foram iniciadas recentemente com o Banco da Amazônia em prol de uma proposta de nova metodologia de aplicação, e, junto ao Banco do Brasil, atestam-se avanços por meio da metodologia do Desenvolvimento Regional Sustentável (DRS). No campo da melhoria dos instrumentos de gestão da linha, pode-se destacar o aperfeiçoamento das trocas de informações da SAF/MDA com os agentes financeiros, assim como o investimento em estudos específicos com informações mais aprofundadas sobre o funcionamento e o impacto da linha Pronaf Grupo B junto aos tomadores do crédito. A caminhada continua.

(Artigo recebido em novembro de 2008. Versão final em junho de 2008).

Notas

¹ Instituídos pelo Decreto nº 3.508, de junho de 2000, eram condição obrigatória para o recebimento dos recursos do Pronaf Infra-Estrutura, repassados aos municípios para construção de obras que promovessem o desenvolvimento rural da localidade. Não se constituíam operações de crédito rural, mas convênios com prefeituras operacionalizados via Caixa Econômica Federal. Atualmente, o que era até então conhecido como Pronaf Infra-Estrutura foi reformulado e atua dentro de uma abordagem de desenvolvimento territorial, estando a cargo da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

² Manifestação Nacional coordenada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) e pelo Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais da Central Única dos Trabalhadores (DNTR/CUT) existente até os dias de hoje e que, anualmente, no mês de maio, é realizada em Brasília, na Esplanada dos Ministérios. Nessa ocasião são apresentadas, por esse segmento da sociedade civil organizada, as demandas de melhorias nas políticas públicas da agricultura familiar para a safra seguinte. Adicionalmente, também no primeiro semestre de cada ano, outros movimentos

da sociedade civil organizada do meio rural apresentam ao Governo, por meio de intensa mobilização na capital federal, suas pautas para próxima safra.

³ Vale lembrar que mesmo o Pronaf tendo sido criado em 1996, somente em 2006, por meio da Lei nº 11.326, definiu-se o conceito de agricultura familiar e a necessidade de formulação de políticas públicas específicas voltadas para esse público.

⁴ Especial destaque nessa fase deve ser dado a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) e ao Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais da Central Única dos Trabalhadores (DNTR-CUT).

⁵ Em sua concepção original, de 1996, o Pronaf desenvolvia quatro linhas de ação: 1) negociação de políticas públicas com órgãos setoriais; 2) financiamento da infra-estrutura e serviços nos municípios; 3) financiamento da produção da agricultura familiar; 4) capacitação e profissionalização de agricultores familiares e suas famílias. Atualmente novas linhas de ação foram adicionadas e outras redefinidas.

⁶ Entende-se como renda bruta aquela obtida no ano agrícola anterior, sem os descontos dos custos de produção. Também não é computado, para fins de cálculo de renda de enquadramento, os proventos vinculados a benefícios previdenciários decorrentes de atividades rurais, nem tão pouco as transferências diretas de renda tal qual o Bolsa-Família.

⁷ Importante mencionar que, no conceito de agricultura familiar empregado para fins de operacionalização do crédito Pronaf, é comum a todos os Grupos o cumprimento de um conjunto de características gerais: 1) explorar parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário, parceiro ou concessionário do Plano Nacional de Reforma Agrária; 2) residir na propriedade ou em local próximo; 3) não dispor, a qualquer título, de área superior a 4 (quatro) módulos fiscais, quantificados segundo a legislação em vigor; 4) ter o trabalho familiar como predominante na exploração do estabelecimento, podendo manter até 2 (dois) empregados permanentes, admitida ainda a eventual ajuda de terceiros, quando a natureza sazonal da atividade o exigir.

⁸ A partir da safra 2004/2005 os Fundos Constitucionais de Financiamento, quando funcionam como fonte para operações com esses grupos, também assumem o risco dessas aplicações, isentando os bancos gestores desses fundos do risco.

⁹ Entre as instituições ligadas aos movimentos rurais atualmente credenciados para emissão de DAP em vigor, estão a Associação Nacional dos Pequenos Agricultores (Anpa), Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) e a Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (Fetraf).

¹⁰ Nessa época, para enquadramento no Grupo B era exigida renda bruta familiar anual de até R\$ 1.500 e não existia o Grupo E do Pronaf. Esses condicionantes da época, entretanto, não tenderiam a gerar grandes distorções nas informações, constituindo-se o público do grupo B o mais expressivo da agricultura familiar, especialmente do Nordeste.

¹¹ No crédito agrícola não se trabalha com ano civil, mas sim com o período de safra agrícola, o qual compreende os 12 meses que vão desde a preparação da terra para o plantio até a colheita e comercialização da produção das principais safras do País. No Brasil, a safra agrícola inicia-se em 1º de julho de um ano e termina em 30 de junho do ano seguinte. É a partir de julho que se concentra a maior parte do plantio da Região Centro Sul, principal produtora agrícola do País. Anualmente, o Ministério da Agricultura e o Ministério do Desenvolvimento Agrário lançam, separadamente, os seus Planos de Safra, compostos pelo conjunto de ações, entre elas as linhas de crédito rural, que são disponibilizadas pelo Governo para apoio da safra daquele ano. Em razão disso, as principais alterações nos normativos de crédito são submetidas ao Conselho Monetário Nacional no primeiro semestre do ano.

¹² O Secretário Executivo Estadual do Pronaf era cargo criado e ocupado por pessoas do Governo Estadual, normalmente vinculado à Secretaria de Agricultura do Estado. Esse secretário deveria trabalhar com políticas de desenvolvimento da agricultura familiar. Recebia apoio, inclusive na forma de recursos, do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), para poder acompanhar e articular as ações do Pronaf no Estado. Muitos Estados ainda mantêm o cargo de Secretário Executivo Estadual da Agricultura Familiar. Porém, com a criação das Delegacias Federais do MDA em 2003, estas passaram a ser a principal instância de articulação, monitoramento e coordenação das ações do Pronaf e do Ministério nos Estados.

¹³ No caso do Norte de Minas Gerais, onde também atua o BNB, as contratações só começaram a ocorrer em dezembro de 2000.

¹⁴ Essa situação está sendo agora resolvida pela Resolução nº 3.405, de 2006, que permite a liberação dos avalistas das operações do Grupo B contratadas até dezembro de 2005.

¹⁵ A Constituição Federal de 1988 destinou 3% do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados para aplicação em programas de financiamento aos setores produtivos das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, criando-se assim os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO), geridos, respectivamente, pelo Banco da Amazônia, Banco do Nordeste e Banco do Brasil.

¹⁶ A MP nº 205 foi posteriormente convertida na Lei nº 11.011.

¹⁷ Essa foi uma mudança que ocorreu para todos os demais Grupos do Pronaf já na safra 2003/2004.

¹⁸ No Bolsa Família, por exemplo, a renda máxima familiar permitida na época era de R\$ 100,00 *per capita* mensal, o que em uma família de 4 pessoas significaria algo próximo a R\$ 5 mil anuais. Dado que os proventos de benefícios previdenciários rurais não contam para fins de cálculo de renda de enquadramento do Pronaf, mas sim para o caso do Bolsa Família, aceitou-se que o valor de R\$ 3 mil de renda bruta anual familiar pela metodologia de cálculo do Pronaf pudesse ser uma boa equivalência para a renda familiar anual de R\$ 5 mil do Bolsa Família.

¹⁹ O BNB atua no Norte de Minas Gerais apenas, área de atuação da Adene – Agência de Desenvolvimento do Nordeste.

Referências bibliográficas

BITTENCOURT, Gilson Alceu. Abrindo a Caixa Preta: o financiamento da agricultura familiar no Brasil. Dissertação apresentada ao Instituto de Economia da Unicamp. Campinas, SP, 2003.

FAO/INCRA. Perfil da Agricultura Familiar no Brasil: dossiê estatístico. Brasília, 1996.

_____. Novo Retrato da Agricultura Familiar: o Brasil redescoberto. Brasília, 2000.

MANZON Neto. M. P. Impacto da Renda em microcrédito: uma investigação empírica sobre geração de renda do Crédito Popular Solidário (São Paulo Confia), no Município de São Paulo. Tese de doutorado apresentada a Fundação Getúlio Vargas, 2006

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E DO ABASTECIMENTO – MAA. Secretaria de Desenvolvimento Rural, Programa Nacional de Fortalecimento Familiar. Brasília: 1996.

- _____. Agricultura familiar, reforma agrária e desenvolvimento local com base na expansão da agricultura familiar e sua inserção no mercado. Brasília: MDA, 2000.
- MATTEI, Lauro. Impactos do Pronaf: análise de indicadores. Brasília: NEAD, 2005.
- PARENTE, Silvana. Microfinanças: saiba o que é um banco do povo. Brasília: Agência de Educação para o Desenvolvimento, 2002.
- SILVA, Enid Rocha Andrade. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf: Uma Avaliação das Ações Realizadas no Período 1995/1998. Brasília/DF, Ipea, 1999,
- TONETO, Jr. R. e GRENAUD, A. P. Microcrédito e financiamento rural; recomendações de desenho e e gestão a partir da experiência mundial. Planejamento e Políticas Públicas, nº 25, p. 89-104, jun-dez, 2002.

Anexo

Descrição, para cada safra, das normas operacionais do Pronaf Grupo B e suas mudanças segundo critérios de enquadramento do(a) agricultor(a) familiar, condições de financiamento, operacionalização, fonte de recursos e agente financeiro operador.

Safra 2000/2001

Enquadramento

Renda bruta familiar anual de R\$ 1,5 mil proveniente do estabelecimento. Entende-se como renda bruta aquela obtida no ano agrícola anterior, sem os descontos dos custos de produção. Também não é computado, para fins de cálculo de renda de enquadramento, os proventos vinculados a benefícios previdenciários decorrentes de atividades rurais.

Condições de financiamento

Limite: R\$ 500,00 em até 3 operações.

Juros: 1% a.a

Benefícia: bônus de adimplência de 40% sobre cada parcela da dívida paga até a data de seu vencimento.

Prazo: até 2 anos, até 1 ano de carência.

Garantias: as do crédito rural, de livre negociação entre mutuário e agente financeiro.

Operacionalização

DAP – Declaração de Aptidão do Pronaf, emitida e assinada, conjunta e obrigatoriamente, pelo Sindicato e pela Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER.

Publicação de Portaria do Ministério do Desenvolvimento Agrário estabelecendo modelo de proposta simplificada de crédito e o manual de operacionalização do Pronaf Grupo B, o qual atribui aos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) ou ao Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural (CEDRS), quando aquele não existir, a atribuição de analisar e encaminhar ao agente financeiro as propostas de crédito do Grupo B.

Fonte de Recursos

Tesouro Nacional.

Agente Financeiro Operador

Banco do Nordeste.

Safra 2001/2002

Enquadramento

Renda bruta familiar anual de R\$ 1,5 mil proveniente do estabelecimento. Entende-se como renda bruta aquela obtida no ano agrícola anterior, sem os descontos dos custos de produção. Também não é computado, para fins de cálculo de renda de enquadramento, os proventos vinculados a benefícios previdenciários decorrentes de atividades rurais.

Condições de financiamento

Alteração no prazo de reembolso: até 1 (um) ano, incluídos até 6 (seis) meses de carência, podendo o reembolso estender-se em até dois anos, quando o cronograma da atividade assim o exigir.

Operacionalização

Formalização, dentro do manual de crédito rural (MCR), da substituição, no caso do Pronaf B, do projeto técnico pela proposta de crédito simplificada, apresentada em formulário específico e padronizado, fornecido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Fonte de Recursos

Tesouro Nacional.

Agente Financeiro Operador

Banco do Nordeste.

Safra 2002/2003

Enquadramento

Renda bruta familiar anual de R\$ 1,5 mil proveniente do estabelecimento. Entende-se como renda bruta aquela obtida no ano agrícola anterior, sem os descontos dos custos de produção. Também não é computado, para fins de cálculo de renda de enquadramento, os proventos vinculados a benefícios previdenciários decorrentes de atividades rurais.

Condições de financiamento

Retorno ao prazo de até 2 anos com até 1 ano de carência.

Operacionalização

Formalização, dentro do MCR, o mecanismo de gestão social na operacionalização do crédito, estabelecendo-se que as propostas de crédito devem ser reunidas e encaminhadas aos agentes financeiros pelo:

- a) Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS).
- b) Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS), quando de interesse de pescadores artesanais, remanescentes de quilombos e extrativistas, localizados em municípios que ainda não dispõem do CMDRS.

Fonte de Recursos

Tesouro Nacional.

Agente Financeiro Operador

Banco do Nordeste.

Safra 2003/2004**Enquadramento**

Ampliação do valor bruto anual familiar de enquadramento para R\$ 2 mil.

Condições de financiamento

Ampliação do limite: R\$ 1 mil e máximo de até 3 operações.

Alteração do Benefício: bônus de adimplência de 25% sobre cada parcela da dívida paga até a data de seu vencimento.

Inclusão de percentual financiável de ATER: até 3% do valor do financiamento podem ser destinados à remuneração de assistência técnica.

Operacionalização

Portaria da SAF/MDA institui os CEDRS como credenciadores das empresas de ATER para o Grupo B.

Fonte de Recursos

Tesouro Nacional.

Agente Financeiro Operador

Banco do Nordeste, Banco da Amazônia (05/2004, após a aprovação das medidas de simplificação).

Resolução nº 3.150, de novembro de 2003 (medidas de simplificação do acesso)

Enquadramento

Ampliação do valor bruto anual familiar de enquadramento para R\$ 2 mil.

Condições de financiamento

Respaldo legal aos agentes financeiros operadores no que concerne a Garantias, que poderá ser apenas a garantia pessoal do proponente.

Operacionalização

Fim da obrigatoriedade de mediação dos Conselhos na operacionalização do crédito mantendo-se o cadastramento da ATER no CEDRS. As propostas de crédito podem ser encaminhadas ao agente financeiro sem passar, obrigatoriamente, pelo CEDRS ou CMDRS.

DAP passa a ser instrumento suficiente para comprovar a relação do beneficiário com a terra e a atividade objeto de financiamento, não sendo mais exigido título de propriedade ou contrato de arrendamento registrado em cartório.

Desburocratização do acesso aos recursos com a dispensa de apresentação dos comprovantes relativos aos bens adquiridos, exceto quando referentes a máquinas, equipamentos, embarcações e veículos financiados nas modalidades de crédito grupal ou coletivo, de valor superior a R\$ 5 mil, situação em que devem ser entregues ao financiador no prazo de até 30 dias a contar da liberação.

Fonte de Recursos

Tesouro Nacional.

Agente Financeiro Operador

Banco do Nordeste, Banco da Amazônia.

Safra 2004/2005

Enquadramento

Mínimo de 30% da renda familiar bruta anual de enquadramento, oriunda da exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento. Inclui-se assim famílias que vendem sua mão de obra a terceiros ou desenvolvem atividades geradoras de renda fora do estabelecimento, como estratégia de sobrevivência.

Condições de financiamento

Instituição de que a garantia da operação deverá ser apenas a garantia pessoal do proponente.

Operacionalização

Facilidade de acesso à DAP e conseqüente diminuição dos custos de transação envolvidos na sua obtenção. A DAP do Grupo B exige apenas a assinatura da instituição emitente: sindicato ou empresas de ATER.

Em novembro de 2004 é assinado Termo de Cooperação Técnica entre o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e Banco do Nordeste do Brasil (BNB), para desenvolvimento de nova metodologia de oferta de crédito: o Agroamigo.

Fonte de Recursos

Ampliação das fontes de recursos, inclusão dos Fundos Constitucionais de Financiamento (MP 205 de agosto de 2004, convertida na Lei 11.011).

Agente Financeiro Operador

Banco do Nordeste, Banco da Amazônia, Banco do Brasil (09/2004).

Safra 2005/2006

Enquadramento

Mínimo de 30% da renda familiar bruta anual de enquadramento, oriunda da exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento. Inclui-se assim famílias que vendem sua mão de obra a terceiros ou desenvolvem atividades geradoras de renda fora do estabelecimento, como estratégia de sobrevivência.

Condições de financiamento

É criada uma seção específica para o Pronaf Grupo B dentro do capítulo do Pronaf no Manual de Crédito Rural. Pela primeira vez o Pronaf B passa a ser referido nos normativos como microcrédito produtivo rural.

Nova forma de acesso aos recursos fixa limite máximo a ser acessado por família, mas flexibiliza para além de 3 o número de operações que podem ser realizadas até atingir esse teto.

Limites: até R\$ 3 mil por família beneficiada, independente do número de operações, sendo que:

I) cada financiamento não pode ultrapassar o valor de R\$ 1 mil;

II) o segundo e demais financiamentos só podem ser realizados caso sejam quitados os débitos dos financiamentos anteriores;

III) o crédito deve ser liberado em parcelas, de acordo com o cronograma de aplicação dos recursos, facultado ao agente financeiro, independentemente do referido cronograma, efetuar a liberação do crédito em parcela única, objetivando a racionalização do processo e a redução de custos para o mutuário.

Prazo: até 2 anos, sem fixação de prazos de carência.

Ampliação das finalidades: financiamento das atividades agropecuárias e não-agropecuárias desenvolvidas no estabelecimento rural ou em áreas comunitárias rurais próximas, assim como implantação, ampliação ou modernização da infra-estrutura de produção e serviços agropecuários e não-agropecuários, observadas as propostas ou planos simples específicos, entendendo-se por prestação de serviços as atividades não-agropecuárias como, por exemplo, o turismo rural, produção de artesanato ou outras atividades que sejam compatíveis com o melhor emprego da mão-de-obra familiar no meio rural, podendo os créditos cobrir qualquer demanda que possa gerar renda para a família atendida.

Operacionalização

Ampliação dos valores dispensados para apresentação dos comprovantes relativos aos bens adquiridos, exigido apenas quando referentes a máquinas, equipamentos, embarcações e veículos financiados nas modalidades de crédito grupal ou coletivo, de valor superior a R\$ 10 mil, situação em que devem ser entregues ao financiador no prazo de até 30 dias a contar da liberação.

Instituição de capacidade de gestão e monitoramento do crédito estabelecendo-se que a linha de crédito do Grupo “B” do Pronaf será operacionalizada pelos agentes

financeiros em comum acordo com a Secretaria de Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário, no que diz respeito ao estabelecimento de cotas estaduais de distribuição de recursos, limites municipais de contratação, limites de taxas de inadimplência, para fins de suspensão das operações nos municípios e critérios para retomada das operações, entre outros.

Fonte de Recursos

Ampliação das fontes de recursos, inclusão dos Fundos Constitucionais de Financiamento (MP nº 205 de agosto de 2004, convertida na Lei nº 11.011).

Agente Financeiro Operador

Banco do Nordeste, Banco da Amazônia, Banco do Brasil (09/2004).

Safra 2006/2007

Enquadramento

Elevação da renda familiar bruta anual de enquadramento para até R\$ 3 mil.

Condições de financiamento

Ampliação das possibilidades de aplicação produtiva do Crédito.

Finalidades: financiamento das atividades agropecuárias e não-agropecuárias desenvolvidas no estabelecimento rural ou em áreas comunitárias rurais próximas, assim como implantação, ampliação ou modernização da infra-estrutura de produção e serviços agropecuários e não-agropecuários; observadas as propostas ou planos simples específicos, entendendo-se por prestação de serviços as atividades não-agropecuárias como, por exemplo, o turismo rural, produção de artesanato ou outras atividades que sejam compatíveis com o melhor emprego da mão-de-obra familiar no meio rural, podendo os créditos cobrir qualquer demanda que possa gerar renda para a família atendida, sendo:

I) permitida a sua utilização nas diversas atividades listadas na proposta simplificada de crédito;

II) facultado ao mutuário utilizar o financiamento em todas ou em algumas das atividades listadas na proposta simplificada de crédito sem efetuar aditivo ao contrato.

Ampliação do limite: R\$ 1,5 mil, independentemente do número de operações, observado que:

I) o somatório dos financiamentos concedidos a famílias de agricultores desse grupo, com direito a bônus de adimplência, não excederá R\$ 4 mil;

II) alcançado o limite de R\$ 1,5 mil a concessão de novos créditos fica condicionada à prévia liquidação de financiamento anterior;

III) o crédito deve ser liberado em parcelas, de acordo com o cronograma de aplicação dos recursos.

Maior controle sobre a assistência técnica: até 3% (três por cento) do valor do financiamento podem ser destinados à remuneração de assistência técnica, quando julgada necessária e desde que haja concordância explícita do mutuário.

Garantia de acesso ao crédito B sem limite no número de operações. Os agricultores que já atingiram o teto operacional de R\$ 4 mil com direito a bônus de adimplência, caso comprovem que continuam enquadrados no Grupo “B”, mediante apresentação da “Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP)” ao agente financeiro, ficam habilitados a novos créditos nesse Grupo, nas mesmas condições dessa seção, exceto quanto ao bônus de adimplência, que nessa hipótese não mais será aplicado.

Inclusão das famílias no Programa de Biodiesel: pode ser concedido financiamento de custeio agrícola, exclusivamente para a cultura da mamona, solteira ou consorciada, a agricultores que explorem a cultura em regime de parceria ou integração com indústrias de biodiesel, desde que observados as datas de plantio e os municípios recomendados no Zoneamento Agrícola de risco climático divulgado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Operacionalização

Aproximação com as políticas públicas de microcrédito orientado autorizando que na operacionalização dos financiamentos do microcrédito produtivo rural, realizados entre os agentes financeiros e os beneficiários finais, quando adotada a metodologia de microcrédito preconizada pelo Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), instituído pela Lei 11.110, de 25/4/2005, os agentes financeiros, mantidas suas responsabilidades, possam atuar por mandato, por intermédio de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) e cooperativas singulares de crédito, utilizando as fontes disponíveis e as condições financeiras estabelecidas para o microcrédito produtivo rural.

Fonte de Recursos

Ampliação das fontes de recursos, inclusão dos Fundos Constitucionais de Financiamento (MP 205 de agosto de 2004, convertida na Lei nº 11.011).

Agente Financeiro Operador

Banco do Nordeste, Banco da Amazônia, Banco do Brasil (09/2004).

Resumo – Resumen – Abstract**Transformando burocracias para financiar os mais pobres: a evolução do Pronaf Crédito Grupo B***Letícia Mendonça*

Instituições bancárias tradicionalmente não oferecem serviços financeiros, principalmente crédito produtivo, aos grupos de mais baixa renda. Considerando-se a rigidez do sistema financeiro em trabalhar com os mais pobres, o presente artigo descreve o processo de criação e aperfeiçoamento de uma política pública de microcrédito rural dentro do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). São apresentadas as motivações para alterações no desenho da linha de crédito, assim como as mudanças normativas, de fontes e de agentes operadores, efetuadas em cada ano-safra para tornar possível superar os desafios apresentados pela burocracia do Sistema Nacional de Crédito Rural – SNCR. O texto apresenta ainda o impacto no número de contratações resultante das diversas medidas tomadas. Finalmente, é feito um balanço das principais lições aprendidas assim como dos desafios atuais de maior qualificação do microcrédito e integração com outras políticas públicas.

Palavras-chave: políticas públicas; pobreza rural; microcrédito.

Transformando las burocracias para financiar a los más pobres: la evolución del ‘Pronaf crédito grupo B’*Letícia Mendonça*

Las instituciones bancarias no ofrecen tradicionalmente los servicios financieros a los grupos de bajo ingreso de la sociedad, especialmente el crédito productivo. Considerando la rigidez del sistema financiero en trabajar con los más pobres, el presente artículo describe el proceso de creación y implementación de una política pública de micro crédito rural del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (Pronaf). También, presenta las motivaciones para cambiar la línea de crédito, así como sus aspectos normativos, de fuentes y agentes operadores, efectuadas en cada año agrícola para tornar posible la superación de los desafíos presentados por la burocracia del Sistema Nacional de Crédito Rural. Todavía, el artículo presenta el impacto en el número de contrataciones como resultado de varias medidas realizadas. Finalmente, se hace una evaluación de las principales lecciones aprendidas así como de los desafíos actuales de mayor calificación del micro crédito y su integración con las demás políticas publicas.

Palabras clave: políticas públicas; pobreza rural; micro crédito.

Transforming bureaucracy to finance the poorest: the evolution of ‘Pronaf crédito grupo B’*Letícia Mendonça*

Banking institutions traditionally do not offer financial services, especially productive credit to the low-income groups of society. Considering the rigid structure of the financial system in working with the poor ones, this article describes the process of the creation and the implementation of a rural micro credit public policy in the National Program of Assistance to Family Farms (Pronaf). It also presents motivational aspects to help changing the structure of the credit line, as well as the normative ones, including sources and operational agents in each agricultural year to make it possible overcome the challenges presented by the bureaucratic National Rural Credit System – SNCR. This

article shows the impact in number of contracts resulting from various changes taken during the process. Finally, it demonstrates a balance of the major lessons learnt as well as updated challenges of major micro credit qualification and integration to other public policies.

Key words: public policies; rural poverty; micro credit

Leticia Mendonça

Economista, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e Coordenadora de Crédito da SAF/MDA.

Contato: leticia.mendonça@mda.gov.br

Gestão Pública e Pesquisa Operacional: avaliação de desempenho em Agências da Previdência Social

Adelina Cristina A. Chaves e A. Clecio F. Thomaz

Introdução

A Era da Informação, apoiada em Ciência e Tecnologia, vem produzindo uma extraordinária mutação no sentido de expandir a consciência da sociedade quanto às suas expectativas e necessidades. A qualidade dos produtos e serviços deixa de ser uma alternativa organizacional para assumir o papel de demanda social. Estudiosos afirmam que a competitividade e a sobrevivência de uma organização dependerão de sua agilidade, flexibilidade e capacidade de inovação. Mas, segundo Goldbarg e Luna (2000), “sem buscarmos o ideal da otimização não poderemos criar uma plataforma firme onde a criatividade e a visão empreendedora possam se sustentar”.

O Estado, por sua vez, não pode ficar indiferente à evolução de seus usuários. Assim, a busca de qualidade e produtividade chega à Gestão Pública como um mecanismo de fortalecimento institucional. Contudo, “a gestão pública carece de instrumentos para implementação de medidas integradas em agendas de

transformações da gestão que assegurem eficiência e efetividade à ação do Estado na consecução dos serviços públicos” (BRASIL, 2003).

A Previdência Social, segundo França (2004), “reduz as desigualdades sociais e exerce uma influência extraordinária na economia de um incontável número de municípios brasileiros”. França apresenta em seu livro “A Previdência e a Economia dos Municípios” números “reveladores da magnitude de uma estrutura [...] que precisa ser cada vez mais aperfeiçoada, em benefício de toda a sociedade brasileira”.

Este artigo trata de avaliação da eficiência de Agências da Previdência Social (INSS) utilizando a metodologia

DEA (*Data Envelopment Analysis*). Para proceder à avaliação, foi implementado um modelo DEA-CCR utilizando o software DEA-Solver[®] (COOPER, SEIFORD, TONE, 2000). As informações foram obtidas do Suibe – Sistema Único de Informações de Benefícios da Previdência Social, sendo analisado o período de novembro de 2006, que foi o mês de referência para implantação da reestruturação da carreira do servidor. O estudo se desenvolveu na Gerência Executiva Fortaleza que, para o atendimento direto aos beneficiários, conta com 22 Agências da Previdência Social (APS), sendo 10 na região metropolitana de Fortaleza e 12 em outros municípios cearenses de sua área de abrangência (figura 1).

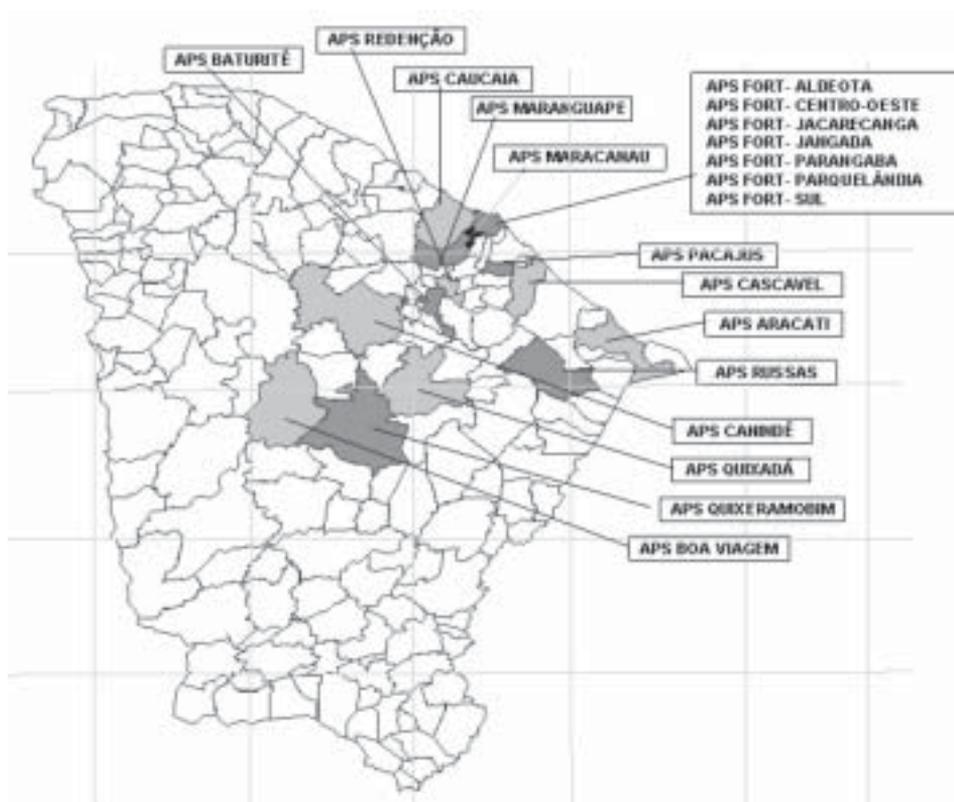


Figura 1: Distribuição Espacial das APS-GEXFOR – Mapa do Ceará

Análise de eficiência relativa

A Análise Envoltória de Dados – DEA (*Data Envelopment Analysis*) – possibilita avaliar o grau de eficiência relativa de unidades produtivas as quais realizam uma mesma atividade, quanto à utilização dos seus recursos. A análise da eficiência de unidades produtivas, DMU (*Decision Making Unit*), nos modelos DEA, gera uma fronteira de eficiência sobre a qual estarão situadas as unidades eficientes, ou seja, as que possuírem a melhor relação “produto/ insumo”. As unidades menos eficientes estarão situadas numa região inferior à fronteira, conhecida como envoltória. Os modelos DEA transformam os *inputs* (insumos) e *outputs* (produtos) originais pela agregação de valores, em combinação linear de *inputs* e *outputs*, respectivamente. Os pesos usados nestas combinações lineares são calculados por um problema de programação linear, de forma que cada DMU obtenha a melhor combinação de pesos, maximizando sua eficiência.

Em qualquer modelo DEA:

1) Para cada DMU, escolhe-se seu respectivo conjunto de pesos, de modo que cada DMU apareça o melhor possível em relação às demais. Dessa forma, cada DMU pode ter um conjunto de pesos (multiplicadores) diferente;

2) Todos os modelos são invariantes com a escala de medida;

3) A DMU que apresentar a melhor relação (*output j*) / (*input i*) será sempre eficiente;

4) Há pré-escolha das variáveis, ou seja, identificação de quais variáveis poderão compor o modelo. Poderão ser levados em conta fatores controláveis (de gestão) e fatores não controláveis (do ambiente), tanto qualitativos, como quantitativos.

5) As DMU escolhidas precisam estar alinhadas e desempenhando funções semelhantes.

A metodologia DEA apresenta ainda as seguintes vantagens:

- Os dados não necessitam de normalização;
- É uma abordagem não paramétrica, não exigindo uma forma funcional explícita relacionando *input* e *output*;

“O Estado não pode ficar indiferente à evolução de seus usuários. Assim, a busca de qualidade e produtividade chega à Gestão Pública como um mecanismo de fortalecimento institucional.”

• Os índices de eficiência são baseados em dados reais (e não em fórmulas teóricas);

• Generaliza o método de Farrell, construindo um único *input* virtual e um único *output* virtual;

• Pode, explicitamente, sinalizar a não eficiência do processo de produção e também apontar possíveis melhoramentos relacionados aos investimentos;

• Ao contrário das abordagens paramétricas tradicionais, a DEA otimiza cada observação individual com o objetivo de determinar uma fronteira linear por partes (*piece-wise linear*) (Figura 2), que compreende o conjunto de DMU Pareto-Eficiente.

$$\frac{\sum_k u_k Y_k}{\sum_j v_j X_j} = \frac{u Y}{v X}$$

$$\frac{u Y}{v X} \leq 1$$

Onde:

$k = 1, \dots, n$ DMU

$i = 1, \dots, m$ inputs de cada DMU

$j = 1, \dots, s$ output de cada DMU

outputs (produtos) e *inputs* (insumos). O método convencionaliza que todos os

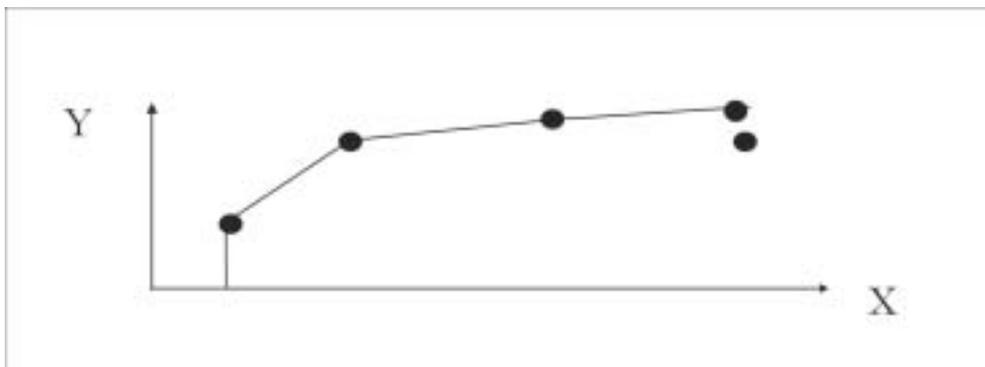


Figura 2: Fronteira linear por partes (*piece-wise linear*)

Essas características conferem ao método uma potencialidade de natureza essencialmente aplicada. DEA é um método para apoio à decisão de natureza multicritério e, portanto, capaz de modelar melhor a complexidade do mundo real.

O modelo CCR (Charnes, Cooper e Rhodes), também conhecido como CRS (*Constant Returns to Scale*) tem como propriedade principal a proporcionalidade entre *inputs* e *outputs* na fronteira, ou seja, o aumento (decremento) na quantidade dos *inputs* provocará acréscimo (redução) proporcional no valor dos *outputs*. Considerando *inputs* X_i (*input* X de cada unidade i) e os *outputs* Y_j (*output* Y de cada unidade j), o índice de eficiência é definido pela combinação linear dos *outputs* dividido pela combinação linear dos *inputs* de determinada DMU k :

Nesta expressão, u e v representam os pesos ou multiplicadores atribuídos aos

índices devem ser menores ou iguais a 1. Ou seja, quanto maior a relação Y/X maior a eficiência da unidade. A eficiência de uma DMU A será calculada por meio do problema de programação não-linear seguinte:

$$\text{Max } w_k = \frac{\sum_k u_k Y_k}{\sum_j v_j X_j}$$

tal que

$$\frac{\sum_k u_k Y_k}{\sum_j v_j X_j} = K = 1, \dots, n$$

$$u_k \geq 0, \forall k$$

$$v_j \geq 0, \forall j$$

Então o problema consiste em encontrar os valores dos pesos (ou multiplicadores) u_i e v_j , que maximizam a soma

ponderada dos *outputs* (*output* “virtuais”) dividida pela soma ponderada dos *inputs* (“*inputs* virtual”) da DMU em análise, sujeita à restrição de que este quociente seja menor ou igual a 1, para todas as DMU. Logo, o índice de eficiência varia de 0 a 1, sendo considerada eficiente a unidade que obtiver índice igual a 1, e as demais, ineficientes.

Repetindo-se esse processo para cada DMU obtêm-se os respectivos pesos w_i e v_j .

Charnes e Cooper (1962) transformaram o Problema de Programação Fracionária acima, que tem infinitas e ótimas soluções, num Problema de Programação Linear (PPL):

$$\text{Max } w_i = \frac{\sum_0 Y_{0i}}{\sum_0 X_{0i}}$$

tal que

$$\sum_0 Y_{0i} = 1$$

$$\sum_0 Y_{0k} - \sum_0 X_{0k} \leq 0, \quad k = 1, \dots, n$$

$$w_i, v_j \geq 0, \quad \forall i, j$$

Este modelo assume retornos constantes de escala (CRS), a partir dos pesos atribuídos aos *inputs* (insumos) e *outputs* (produtos).

Estudo de Caso: Análise de Eficiência das APS-GEXFOR

Uma Agência da Previdência Social é basicamente uma entidade prestadora de serviços à comunidade, sendo a instância organizacional que lida diretamente com seus usuários. Além dos sistemas corporativos, a instituição conta com sistemas de informação como: o Sistema Único de Informações de Benefícios – que integra e

concentra, num sistema único, informações gerenciais, originalmente dispersas em várias fontes, permitindo integração e visão global do negócio cidadão-segurado; o SGA – Sistema de Gestão do Atendimento, que permite o gerenciamento do atendimento aos beneficiários nas unidades; e o SAE – Sistema de Agendamento Eletrônico, o mais recente instrumento da Previdência Social para melhoria do atendimento, que permite aos usuários agendar eletronicamente seu atendimento, escolhendo data, hora e unidade que lhes seja mais conveniente, sendo acessado tanto pela internet quanto através da central de atendimento, pelo telefone gratuito 135.

Insumos e produtos

Os dados relativos aos processos de benefícios foram obtidos por meio do Suibe, e os dados relativos ao quantitativo de servidores nas unidades alcançados a partir dos sistemas da Diretoria de Recursos Humanos. Inicialmente, foram consideradas as seguintes variáveis: *Requer* – variável não controlável, que representa o quantitativo de requerimentos aguardando despacho conclusivo da APS; *Nº Servidores* – variável controlável, que demonstra o quantitativo de servidores lotados na APS; *Despach* – constitui o quantitativo de requerimentos que tiveram despacho conclusivo na unidade: (deferimentos e indeferimentos).

As demais variáveis foram definidas a partir de indicadores institucionais, sendo considerados (preferencialmente) aqueles com ampla divulgação nas diversas instâncias gerenciais da instituição e que melhor representam as atividades-fim. São elas: *ICTU* – representa o percentual de benefícios despachados na unidade, considerando o grau de complexidade dos mesmos, e de acordo com um padrão

mínimo estabelecido pela instituição; *IPDU* – representa ao percentual de benefícios despachados por servidor; *ICA* – representa a quantidade média de requerimentos efetuados por servidor; *IDT* – representa o índice de demanda atendida; *DTC* – representa a distribuição do tempo de concessão; *DTR* – representa a distribuição do tempo de repesamento; *IMA* – representa a idade média do acervo (no modelo usamos a variável *IMAr* – o indicador invertido); e *TMC* – representa o tempo médio concessório (no modelo usamos a variável *TMCr* – o indicador invertido).

As variáveis inicialmente listadas foram submetidas aos processos recomendados pelos autores da literatura consultada e submetidas ao método de Norman e Stoker (1991), que alia a Análise de Correlação Simples à Análise Envoltória de Dados para definir aquelas que comporiam o modelo a ser implementado, definindo quais seriam insumos e quais seriam produtos. Para desenvolvimento da aplicação, foi utilizado o modelo “DEA CCR–O.CCR” orientado a *output*, que tem como objetivo maximizar os produtos obtidos com, no máximo, o mesmo nível dos *inputs*. O modelo foi implementado pelo *software* DEA-Solver®.

Seleção das variáveis para aplicação do modelo DEA

As variáveis pré-selecionadas foram submetidas a procedimentos baseados no método de NORMAN e STOKER (*apud* Paiva, 2000; SILVA, 2000) para que se definisse sua inclusão ou não no modelo. A partir desse procedimento é construída uma seqüência de indicadores de eficiência para os planos de operação observados. Inicia-se com a classificação das variáveis em *input* (insumo) e *output* (produto) de acordo com o desempenho observado.

Para iniciar o método, seleciona-se inicialmente um par: *input-output* e aplica-se o modelo DEA-CCR, obtendo-se, assim, as medidas de ineficiência dos planos de operação observados.

Seqüencialmente, novas variáveis são incluídas, tomando como base o grau de correlação entre a medida DEA obtida e os insumos e produtos considerados na análise de eficiência. Levando-se em conta que a correlação dos produtos com o indicador de eficiência deveria ser positiva, um aumento no volume de produtos acarreta um aumento no indicador de eficiência.

O raciocínio oposto deve ser aplicado aos insumos, implicando correlação negativa com o indicador eficiência. Portanto, se a correlação calculada entre um indicador de eficiência e uma variável de *output* (produto) for negativa, os efeitos desta variável não estão computados no indicador calculado. Determina-se a necessidade de inclusão da variável. O oposto aplica-se aos *inputs* (insumos).

Dessa forma, novos indicadores da eficiência DEA são obtidos seqüencialmente pela inclusão de novas variáveis no conjunto de variáveis relevantes.

O procedimento tem continuidade até que se obtenha um indicador DEA que não se altere com a inclusão de novas variáveis. Isto é, quando a correlação desse indicador com todos os produtos for positiva, e com todos os insumos for negativa. “Apesar de não haver evidências desse raciocínio no texto original de Norman e Stoker, diversos trabalhos referenciam-se ao procedimento (KASSAL, 2000)”.

Assim, a maior correlação entre insumos e produtos ocorreu entre as variáveis *Requer* e *Despach* (0,9316). Esse foi, portanto, o par inicial *input-output* do modelo. As demais variáveis de *output*

(produtos) foram inseridas no modelo conforme procedimento anteriormente descrito. *ICTU*, *IPDU* e *ICA* apresentam forte relacionamento entre si, o que indica que são redundantes, explicam o mesmo fenômeno. Optamos por incluir no modelo a variável *ICTU*, cujo conceito permite aos gestores interpretações mais elaboradas da produtividade na unidade e assume maior peso na avaliação por pontos, adotada pela instituição. Entraram também no modelo, sucessivamente, as variáveis *Nº Servidores*, *IDT*, *TMC*, *IMA*. Dessa forma, obtivemos os

insumos *Requer* e *Nº Servidores*. As demais variáveis foram inseridas no modelo como produtos.

Análise dos resultados

As DMU: APS – Aracati, APS – Boa Viagem, APS – Canindé, APS – Maranguape, APS – Pacatuba, APS – Quixeramobim, APS – Redenção – Ce e APS – Russas atingiram a fronteira de eficiência. São consideradas, portanto, unidades de referência e definem a fronteira de eficiência do conjunto observado. A tabela 1, abaixo,

Tabela 1: Classificação das APS-GEXFOR

Rank	DMU	Score
1	Aps Russas	1
1	Aps Aracati	1
1	Aps Redencao - Ce	1
1	Aps Boa Viagem	1
1	Aps Caninde	1
1	Aps Quixeramobim	1
1	Aps Pacatuba	1
1	Aps Maranguape	1
9	Aps Fort-Messejana	0,96277
10	Aps Baturite	0,955518
11	Aps Fort-Parquelandia	0,853095
12	Aps Fort-Aldeota	0,802968
13	Aps Fort-Jacarecanga	0,792865
14	Aps Fort-Centro-Oest	0,775455
15	Aps Fortaleza- Sul	0,7 57831
16	Aps Quixada	0,718964
17	Aps Pacajus	0,71378
18	Aps Fort-Jangada	0,691769
19	Aps Fort-Parangaba	0,60125
20	Aps Caucaia	0,595798
21	Aps Cascavel - Ce	0,592883
22	Aps Maracanau	0,558692

mostra a classificação das APS-GEXFOR, segundo os escores obtidos.

Os demais resultados disponibilizados pelo DEA serão discutidos a seguir:

A tabela 2, abaixo, identifica as origens e quantidades de ineficiência em cada APS-GEXFOR. Isto é, mostra os excessos em cada *input* e a escassez em cada *output* que tornaram a DMU relativamente ineficiente. Por conseguinte as DMU eficientes têm as colunas *excessos* e *escassez* iguais a zero.

É importante observar que o método não encontrou nenhuma unidade com excesso na variável *Requer*. Embora tenha encontrado 8 unidades com excesso na variável *Nº Servidores*, todas em Fortaleza. Apesar disso, observa-se os pequenos valores nas colunas do *IMAr* e *TMCr* corroborados

pela escassez apresentada na coluna da variável *ICTU* das unidades ineficientes. Isso indica que as unidades não estão devidamente capacitadas para dar resolver processos e que apresentam baixa produtividade.

O Software DEA-Solver© disponibiliza ainda as projeções de cada DMU ineficiente na fronteira de eficiência segundo cada variável estudada. Estabelecendo metas e relacionando o potencial de otimização de cada variável da unidade em relação às melhores práticas observadas. Os valores precedidos de sinal negativo representam o excesso que deve ser retirado para tornar a APS eficiente; os valores positivos representam a escassez a ser suprida; e a coluna % representa o percentual que estes valores têm em relação aos seus resultados.

Tabela 2: Excesso e Escassez que tornam a unidade ineficiente no modelo DEA-CCR

Nº	DMU	Score	Excesso		Escassez				
			Requer (1)	Nº Serv S (2)	Despach S+(3)	ICTU S+(2)	IDT S+(3)	IMAr S+(4)	TMCr S+(5)
-	Aps Amacari	1	0	0	0	0	0	0	0
-	Bananal	0,959918	0	0	0	266,4869	48,28695	0	1,96E-02
-	Aps Boa Viagem	1	0	0	0	0	0	0	0
-	Aps Caridade	1	0	0	0	0	0	0	0
-	Aps Cauacel - Ce	0,502883	0	0	0	37,85481	0	0	1,85E-02
-	Aps Caucaia	0,503798	0	0	0	715,3436	246,1549	0,147426	0
-	Aps Fort. Aldeota	0,802968	0	65,54805	0	309,6718	84,34542	2,13E-02	0
-	Aps Fort-Centro-Oeste	0,775455	0	2,394366	0	178,1318	71,43101	3,85E-02	3,58E-02
-	Aps Fort-Jacarecanga	0,792865	0	14,28577	0	202,0142	37,81827	2,76E-02	9,45E-04
10	Aps Fort-Jangada	0,691769	0	24,73401	0	327,4382	107,5836	3,27E-02	0
11	Aps Fort-Mesocima	0,96277	0	13,80634	0	220,9739	98,70128	3,80E-02	4,24E-02
12	Aps Fort-Parangaba	0,60125	0	10,80634	0	366,3903	123,6489	5,62E-02	0,0466094
13	Aps Fort-Paragardandia	0,853095	0	27,98944	0	175,4153	42,79349	0,022681	2,87E-02
14	Aps Fortaleza-Sul	0,757831	0	47,84063	0	359,1077	123,8927	1,88E-02	0
15	Aps Miracouru	0,558692	0	0	0	171,3693	26,96068	4,68E-02	0
16	Aps Montanhas		0	0	0	0	0	0	0
17	Aps Pacajás	0,71378	0	0	0	17,18288	12,27456	9,00E-03	3,99E-03
18	Aps Pacatuba	1	0	0	0	0	0	0	0
19	Aps Quixadá	0,718964	0	0	0	258,0186	120,4878	5,49E-03	0
20	Aps Quixeramobim	1	0	0	0	0	0	0	0
21	Aps Redenção - Ce	1	0	0	0	0	0	0	0
22	Aps Russas	1	0	0	0	0	0	0	0

Portanto, as DMU eficientes não apresentam diferenças. Deve-se sempre lembrar que a eficiência DEA é relativa ao conjunto das DMU observadas. Encontram-se nesta situação: APS-Aracati (tabela 3), APS-BoaViagem, APS-Canindé, APS-Maranguape, APS-Pacatuba, APS-Quixeramobim, APS-Redenção e APS-Russas, que têm interpretação semelhante.

A seguir, será analisada cada uma das unidades pela ordem decrescente que aparecem no *rank* de *scores* de eficiência do conjunto das 22 DMU estudadas.

A tabela 4 apresenta as projeções da APS-Messejana na fronteira de eficiência, segundo cada variável estudada. Neste artigo, foram omitidas as demais tabelas de projeções, sem prejuízo de informações,

uma vez que aquelas decorrem das informações disponibilizadas na tabela 2. A análise dessas informações possibilita que as APS ineficientes definam metas a serem alcançadas para atingir a eficiência relativamente ao conjunto observado.

A APS-Messejana apresenta baixo percentual necessário para a variável *Despach* atingir a fronteira de eficiência, comparado ao elevado percentual de diferença das variáveis *IMAr* e *TMCr*; o que aponta para a necessidade de melhorar o gerenciamento dos processos na unidade e a capacidade resolutive.

A APS-Baturité apresenta baixo percentual de diferença para *Despache* *IMAr* em contraste com os altos percentuais de diferença nas variáveis *ICTU* e *IDT*, o que

Tabela 3: Projeção – APS - Aracati segundo cada variável estudada

Nº	DMU I/O	1/Score Data	Projeção	Diferença	%
1	Aps Aracati	1			
	Estoq	235	235	0	0,00%
	No.Serv	15	15	0	0,00%
	Despach	239	239	0	0,00%
	ICTU	81,16667	81,16667	0	0,00%
	IDT	92,91	92,91	0	0,00%
	IMAr	0,0233	0,0233	0	0,00%
	TMCr	0,1111	0,1111	0	0,00%

Tabela 4: Projeção – APS Fort-Messejana segundo cada variável estudada

DMU I/O	1/Score Data	Projeção	Diferença	%
Aps Fort-Messejana	1,03867			
Estoq	511	511	0	0,00%
No.Serv	30	16,19366	-13,8063	-46,02%
Despach	563	584,7711	21,77113	3,87%
ICTU	69,90833	292,6854	222,7771	318,67%
IDT	73,96	175,5213	101,5613	137,32%
IMAr	0,0116	5,00E-02	3,84E-02	331,21%
TMCr	0,0345	7,83E-02	4,38E-02	126,87%

pode indicar que um número reduzido de servidores está apto a despachar processos de maior grau de complexidade, o que contribui com reduzido *TMCr*.

A APS-Parquelândia revela alto percentual de diferença a corrigir na variável *Nº Servidores*, comparado ao relativamente baixo percentual da variável *Despach* e elevados percentuais para *ICTU*, *IMAr* e *TMCr*; o que indica baixa capacidade resolutiva e dificuldade em atender processo de maior grau de complexidade, além de apontar para a necessidade de melhoria no gerenciamento do estoque.

A APS-Aldeota, 12ª no *ranking* considerada pelos servidores como uma agência privilegiada por ter sido beneficiada em sucessivos programas institucionais de melhoria do atendimento aos usuários, surpreende por todos os percentuais apresentados. Com alto percentual de *IMAr* e *IDT* a atingir, embora numericamente próximo do projetado, aparece defasada em relação ao conjunto observado. Alterando a variável *Nº Servidores* da APS-Aldeota para 19 e fazendo nova simulação, encontramos que a unidade, embora não tenha excessos a corrigir, ainda se mantém na mesma posição no *ranking* devido aos resultados obtidos pelas APS-Aracati, APS-Redenção e APS-Boa Viagem. As duas primeiras já figuravam como referência desta unidade no modelo anterior.

A APS-Jacarecanga apresenta altos percentuais para *IDT* e *IMAr*; o que indica dificuldades a vencer quanto à capacitação de servidores. Além disso, apresenta gerenciamento inadequado do estoque, considerando o percentual de *TMCr* em relação ao *IMAr*.

A APS-Fort-Centro-Oeste mostra dificuldades no gerenciamento do estoque, além de baixa capacidade resolutiva e produtiva. Apresenta também altos

percentuais a atingir pelas variáveis *IDT*, *TMCr* e *IMAr*, cujos reflexos são perceptíveis pelos usuários (prejuízo social), e pela Instituição (prejuízo financeiro).

A APS-Fortaleza-Sul, com altos percentuais de *ICTU* e *IDT* a atingir, demonstra capacidade resolutiva aquém do seu porte. Além disso, *IMAr* e *TMCr* na avaliação relativa também deixam a desejar. Isso significa que outras unidades, possivelmente as APS-Aracati e APS-Redenção suas unidades de referência, obtiveram melhor relação insumo-produto. Procedeu-se à nova simulação, alterando o quantitativo de servidores para 25. As constatações foram equivalentes às que se obteve na segunda simulação da APS-Aldeota. Numa terceira simulação, mantendo-se a variável original *Nº Servidores* (73) e aumentando a variável *Despach* para 730 (mesmo valor da variável *Requer*), a APS salta da 15ª para a 11ª posição no *ranking* diminuem os percentuais de *Despach*, *IDT* e *TMCr* a, incrementar nos produtos, mas aumenta o excesso de servidores. Isso sugere que, efetivamente, um número reduzido de servidores atua nas atividades-fim.

A APS-Quixadá expõe capacidade resolutiva inferior a seu porte. Os percentuais de diferença a atingir muito próximos entre *IMAr* e *TMCr* apontam para baixa capacidade resolutiva.

A APS-Pacajus apresenta percentuais a atingir relativamente próximos para as variáveis *Despach*, *ICTU*, *IDT*, *IMAr* e *TMCr* – o que pode indicar uma certa equiparação na qualificação dos servidores – porém apontam para a necessidade de aumentar a produtividade. O percentual *IMAr* e *TMCr* a alcançar podem revelar a necessidade de melhorar o gerenciamento do estoque.

A APS-Jangada mostra altos percentuais a atingir em *IDT* e *IMAr*. Um baixíssimo resultado obtido pela variável *ICTU* demonstra que a unidade enfrenta

problemas na capacitação resolutive e na produtividade. Pode indicar também que um número reduzido de servidores atua nas atividades-fim.

A APS-Fort-Parangaba apresenta altos percentuais a alcançar pelas variáveis *IDT*, *IMAr* e *TMCr*, apontando baixa capacidade resolutive e baixa produtividade da unidade, além das questões de gerenciamento do estoque. Os altos percentuais de diferença a atingir pelas variáveis *ICTU*, *IDT*, *IMAr* e *TMCr* reforçam a indicação de baixa capacidade resolutive e produtiva, possivelmente, agravando e dificultando as questões de gerenciamento do estoque. Esta unidade acumula prejuízos sociais (estoque acima de 30 dias) e prejuízo financeiro (estoque acima de 45 dias).

A APS Caucaia evidencia um quadro difícil. Os altos percentuais de diferença a atingir pelas variáveis *ICTU*, *IDT*, *IMAr* e *TMCr* apontam capacidade resolutive e produtiva muito inferiores ao porte da unidade, o que se agrava pela ineficiência no gerenciamento do estoque. Já a APS Cascavel apresenta o mesmo percentual a atingir para *IDT*, *IMAr* e *Despach*. As diferenças maiores a incrementar nos produtos são relativas às variáveis *ICTU* e *TMCr*. Isso denota capacidade resolutive e produtividade aquém em 103,85% e 148,12%, respectivamente, das melhores práticas observadas no conjunto. A APS-Maracanau, além da baixa capacidade resolutive e produtiva, apresenta alto índice de *IMAr* a alcançar, o que aponta, principalmente, para a ineficiência no gerenciamento dos processos, acarretando prejuízo financeiro à instituição, bem como prejuízo social.

Conclusões

A avaliação de eficiência das APS-GEXFOR, segundo a metodologia DEA,

permitiu identificar as melhores práticas, mensurar a participação de cada variável envolvida na avaliação da unidade e projetar as unidades ineficientes na fronteira de eficiência, estabelecendo metas a partir da identificação de percentuais de acréscimos e/ou decréscimos a serem aplicados nos *inputs* e/ou *outputs* para torná-las eficientes.

Nesse sentido cabe ressaltar a eficiência da APS-Redenção, referenciada 13 vezes

“A avaliação de eficiência nas APS, utilizando a metodologia DEA, poderá contribuir com o processo, já em curso na instituição, de busca por uma gestão pública mais ética, participativa, descentralizada, orientada por resultados.”

no conjunto observado. Com oito servidores efetivamente no quadro (um servidor cedido), sendo dois agentes administrativos, dois técnicos previdenciários, um agente de portaria e três peritos médicos, atenderam, em novembro de 2006, 97,55% da demanda; e a unidade tem o IMA e o TMC em torno de 35 e 23 dias, respectivamente. A APS-Russas, a segunda maior unidade no interior, atendeu 97,75%

da demanda com o IMA e o TMC em torno de 54 e 15 dias, respectivamente.

Ressalta-se ainda que a metodologia DEA analisa a eficiência de unidades relativamente ao conjunto observado. Significa dizer que, incluindo-se ou excluindo-se unidades nesse conjunto, poderíamos obter *scores* diferentes. Uma unidade eficiente em um conjunto poderia não ser eficiente em outro. Reside também nesse conceito a força da metodologia, que possibilita avaliar o grau de eficiência relativa de unidades produtivas que realizam uma mesma atividade quanto à utilização dos seus recursos. Neste trabalho, estudamos as 22 APS da Gerência Executiva Fortaleza – CE.

Nenhuma unidade da capital atingiu a eficiência relativa, não obstante o reconhecido perfil dos servidores em algumas unidades e a proximidade à Divisão de Benefício, aos Serviços de Benefício e ao Serviço de Atendimento. Em simulações subsequentes realizadas para as APS-Fortaleza Aldeota e APS-Fortaleza-Sul, onde se reduziu o quantitativo de servidores aos números projetados pela metodologia DEA, não se observou mudança significativa nos *scores* de eficiência destas unidades, que se mantiveram com as mesmas classificações no *ranking*. Essas classificações foram, no entanto, significativamente alteradas quando mantido o último quantitativo de servidores e aumentando os *[outputs]* *Despach* e *IDT*.

A utilização da metodologia DEA, instrumento de apoio à decisão de natureza multicritério, permitiu definir a eficiência de cada APS de forma individualizada, considerando a atuação das demais unidades em estudo. A metodologia também propôs melhorias com o estabelecimento de metas de atuação, possibilitou ainda o estudo dos fatores que mais contribuíram

para a obtenção da eficiência relativa. Diferentemente dos sistemas de atribuição de pontos, mais de uma unidade pôde ser classificada como eficiente, compondo a fronteira de eficiência relativa e servindo como referência às demais unidades. Isso permite identificação das melhores práticas, importante aliada no processo de gestão participativa e contribui para a aprendizagem organizacional.

A identificação do perfil dos servidores das APS-GEXFOR poderia colaborar significativamente para aumentar do poder discricionário do modelo, permitindo identificar as reais necessidades de treinamento, o quantitativo de servidores que efetivamente desenvolvem as atividades-fim e a lotação eficientemente adequada de servidores nas unidades.

O software DEA-Solver[©] utilizado para implementar a aplicação mostrou-se extremamente amigável para o usuário e de fácil utilização.

A avaliação de eficiência nas Agências da Previdência Social, utilizando a metodologia DEA, poderá contribuir com o processo, já em curso na instituição, de busca por uma gestão pública mais ética, participativa, descentralizada, orientada por resultados. A inserção nesse contexto de ferramentas científicas e tecnológicas, como a Pesquisa Operacional e os métodos de Apoio à Decisão Multicritérios – metodologia DEA, oferece instrumentos de avaliação continuada de gestão, possibilitando a condução da implementação de ações para assegurar a melhoria da gestão dos serviços públicos prestados ao cidadão.

A utilização da metodologia DEA para avaliação de eficiência em unidades de atendimento pode atender à demanda dos administradores do setor público que, segundo Machado(2005), “necessitam de

um conjunto de informações gerenciais para cumprir, com eficiência, eficácia e efetividade, as políticas públicas”. Corroborando também com Trosa(2001), que argumenta que “a busca do desempenho pode simultaneamente definir as margens de manobra financeira ou de eficiência e atender à preocupação dos servidores em ter um trabalho mais valorizado”, uma vez que permite a avaliação continuada das

ações implementadas, o que possibilita, também, a ampliação da visão do processo. Isso poderá contribuir significativamente com a modernização da gestão pública pela implementação de medidas que assegurem a eficiência, redução de custos operacionais e melhoria na qualidade do atendimento aos cidadãos.

(Artigo recebido em setembro de 2007. Versão final em junho de 2008).

Referências bibliográficas

BRASIL. Ministério do Planejamento. PLANO PLURIANUAL (PPA) 2004-2007, disponível na URL: <http://www.planobrasil.gov.br>

COOPER, William W., SEIFORD, Laurence, TONE, Kaoru – Data Envelopment Analysis – A comprehensive Text with Models Applications, References and DEA – Solver Software, Kluwer Academic Publishers, Second Printing 2000.

FRANÇA, Álvaro Sólon de, Previdência Social e a Economia dos Municípios, DF, 5ª ed. ANFIP, 2004.

GOLDBARG, Marco César; LUNA, Henrique Pacca L., Otimização Combinatória e Programação Linear: modelos e algoritmos, Rio de Janeiro, Ed. Elsevier, 2000.

GOMES, Luiz Flávio Autran Monteiro, GOMES, Carlos Francisco Simões e ALMEIDA, Adiel Teixeira. Tomada de Decisão Gerencial – Enfoque Multicritério. 2ª edição – Ed. Atlas. São Paulo. 2006.

KASSAI, Silvia. Utilização da Análise por Envoltória de Dados (DEA) na Análise de Demonstrações Contábeis. 2002. Tese (Doutorado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade e Atuária da Universidade de São Paulo.

LINS, Marcos P. E. e MEZA, Lúcia A. Análise Envoltória de Dados e perspectivas de interação no ambiente de apoio à decisão – Ed. COPPE-UFRI, 2000.

MACHADO, Nelson. Sistema de Informação de Custo – diretrizes para integração ao orçamento público e à contabilidade governamental. Brasília. ENAP, 2005.

MEZA, Lúcia Angulo. Data Envelopment Analysis (DEA) na determinação da eficiência dos programas de pós-graduação da COPPE/UFRI. 1998. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: COPPE/UFRI.

NEIDERAUER, Carlos Alberto Pittaluga. Avaliação dos bolsistas de Produtividade em Pesquisa de Engenharia de Produção utilizando DATA Envelopment Analysis. 1998. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis: UFSC.

PAIVA, Francisco Canindé de. Eficiência produtiva de programas de ensino de pós-graduação em engenharias: uma aplicação do método Análise Envoltória de Dados – DEA. 2000. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis-UFSC.

REINALDO, Reinaldo Richard Portela – Avaliando a Eficiência em Unidades de Ensino Fundamental de Fortaleza-CE, Dissertação (mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina, 2002.

SILVA, Antonio Carlos Magalhães da. Análise da eficiência das Instituições financeiras brasileiras, segundo a metodologia do Data Envelopment Analysis (DEA). 2000. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Pós-Graduação em Administração, da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: COPPEAD/UFRJ.

TROSA, Sylvie – Gestão Pública por Resultados: quando o Estado se compromete, tradução: Maria Luiza de Carvalho, Rio de Janeiro: Revan; Brasília, DF: ENAP, 2001.

Resumo – Resumen – Abstract**Gestão Pública e Pesquisa Operacional: avaliação de desempenho em Agências da Previdência Social**

Adelina Cristina A. Chaves e A. Clecio F. Thomaz

O presente trabalho utiliza a metodologia DEA (*Data Envelopment Analysis*), para avaliar a eficiência das 22 Agências da Previdência Social – Gerência Executiva Fortaleza (APS-GEXFOR). DEA utiliza programação linear cujo núcleo das estruturas analíticas é formado a partir do modelo original CCR (Charnes, Cooper, e Rhodes). Aplicada às DMU (*Decision Making Units*), define uma Fronteira de Eficiência identificando Unidades Eficientes e Ineficientes. Foi utilizado o modelo DEA-CCR implementado pelo *software* DEA Solver[®]. A Previdência Social (INSS) dispõe de indicadores de desempenho. Algumas variáveis utilizadas no modelo implementado derivam desses indicadores, outras informações foram disponibilizadas pelos sistemas de informação da instituição. A avaliação de eficiência DEA das APS-GEXFOR permitiu identificar as melhores práticas, mensurar a participação de cada variável envolvida na avaliação da unidade e projetar as unidades ineficientes na fronteira de eficiência, identificando metas a serem atingidas para torná-las eficientes no conjunto observado.

Palavras-chave: DEA (Análise Envolvória de Dados), Eficiência, Gestão Pública por resultados, INSS–Agências da Previdência Social.

Gestión Pública e Investigación Operacional: evaluación de desempeño en Agencias de la Previdencia Social

Adelina Cristina A. Chaves y A. Clecio F. Thomaz

El presente trabajo utiliza la metodología DEA (*Data Envelopment Analysis*), para evaluar la eficiencia de las 22 Agencias de la Previdencia Social - Gerencia Ejecutiva Fortaleza (APS-GEXFOR). DEA utiliza programación linear cuyo núcleo son las estructuras analíticas y el modelo original CCR (Charnes, Cooper, e Rhodes). Aplicada a las DMU (*Decision Making Units*), define una Frontera de Eficiencia identificando Unidades Eficientes e Ineficientes. Fue utilizado el modelo DEA-CCR implementado por el *software* DEA Solver[®]. La Previdencia Social (INSS) dispone de indicadores de desempeño. Algunas variables utilizadas en el modelo implementado derivan de estos indicadores. Otras de las informaciones también fueron disponibilizadas por el sistema de información de la Institución. La evaluación de eficiencia DEA de las APS-GEXFOR, permitió identificar las mejores prácticas, medir la participación de cada variable envuelta en la evaluación de la unidad y proyectar las unidades ineficientes en la frontera de eficiencia, identificando metas a ser alcanzadas para tornarlas eficiente en el conjunto observado.

Palabras-clave: DEA (Análisis Envoltorio de Datos), Eficiencia, Gestión Pública por resultados, INSS– Agencias de la Previdencia Social.

Public Management and Operational Research: performance evaluation of Agencies of Social Security

Adelina Cristina A. Chaves and A. Clecio F. Thomaz

This work utilizes DEA (*Data Envelopment Analysis*) methodology to evaluate the efficiency of the 22 Agencies of Social Security in Fortaleza-BRAZIL (APS-GEXFOR). DEA utilizes linear programming whose analytic structures nucleus is formed from the original model CCR (Charnes, Cooper, Rhodes). When applied to DMU (*Decision Making Units*), it defined inefficient and efficient

units, drawing an Efficiency Border. In the application, the model DEA-CCR was used and it implemented by the software DEA-Solver©. The Social Security agency (INSS) has an indicator of performance. Some variables in the model implemented derive from these indicators. Others derive from information disposed by the Information Systems Corporation. DEA evaluation of efficiency of the APS-GEXFOR permitted: to identify the best practices, to measure the participation of each variable involved in the unit evaluation, and to project the inefficient units in the border of efficiency, identifying goals to be reached in order to become efficient among the units observed.

Key words: DEA(Data Envelopment Analysis), Efficiency, Results-Oriented Public Management, Agencies of the Social Security – INSS (National Institute of Social Security of the Brazil).

Adelina Cristina A. Chaves

INSS – Gerência Executiva Fortaleza.

Contato: adelinacristina@gmail.com

A. Clecio F. Thomaz

Universidade Estadual do Ceará – LOGIN Laboratório de Otimização e Gestão Industrial.

Contato: clecio@larc.es.uece.br

Legados da professora Ruth Cardoso ao Governo Federal

Elisabete Ferrarezi

No dia 24 de junho de 2008, a nação se comoveu com a morte repentina de Dona Ruth Cardoso. Homenagens partiram de todos os lados, destacando a multiplicidade de contribuições dessa mulher discreta e atuante, bem como o reconhecimento alcançado em todos os setores dos quais participou.

Este texto presta especial homenagem à cientista, ativista social e servidora pública Ruth Cardoso, que criou e presidiu o Conselho da Comunidade Solidária no Governo Federal, no período 1995-2002, momento em que se arriscou a propor o novo, enfrentou a polêmica e introduziu questionamentos em torno das antigas formas de relação do Estado com a sociedade. Reconhecer seu papel é valorizar as pessoas que acreditam ser possível fazer a diferença na administração pública brasileira.

Tive o privilégio de testemunhar essa trajetória. Como assessora, pude perceber a dedicação de Dona Ruth para colocar em prática seus sonhos e projetos. Minha admiração passa pelo modo como ela enfrentava as resistências,

pela ousadia em inovar e trazer questões polêmicas para o debate público, pela autonomia que exercia e que nos conferia nos projetos. Pela confiança que depositou numa equipe, em sua maioria, cedida por outros órgãos do governo. Passa também por ter conhecido sua solidariedade inata, sincera, revelada pela preocupação com o bem-estar das pessoas com as quais trabalhava direta ou indiretamente.

Tive a oportunidade de dialogar com ela, especialmente durante a elaboração de minha tese de doutorado sobre a reforma do marco legal do terceiro setor, quando a entrevistei. Trago aqui alguns trechos do seu depoimento sobre a concepção e a experiência do Conselho e resumo as ações da Comunidade Solidária, esperando com isso contribuir para que o legado possa vir a ser pesquisado e se torne conhecimento e memória.

O Conselho da Comunidade Solidária (chamado de braço da sociedade civil) pretendia constituir-se em “um novo instrumento de diálogo político e de promoção de parcerias entre Estado e sociedade para o enfrentamento da pobreza e da exclusão por intermédio de iniciativas inovadoras de desenvolvimento social” (CONSELHO DA COMUNIDADE SOLIDÁRIA, 1999: 4).

A expectativa de que o Conselho, por ser dirigido pela primeira-dama, assumiria a área social, não se cumpriu. Na realidade, o projeto tinha uma visão crítica do padrão histórico da política social brasileira. Segundo Ruth Cardoso, não havia sentido em criar outra instituição como a Legião Brasileira de Assistência (1942-2005), que foi extinta no início do governo, nem tampouco criar um fundo para o combate à pobreza para competir com as políticas dos ministérios – o que faria com que as

pessoas se organizassem em função das diretrizes desse Fundo do governo para obter os recursos. Ela não queria criar uma instituição que perdurasse, mas que programas fossem criados por meio de parcerias, aproveitando os recursos existentes na sociedade, além de trazer “questões” que o Estado não estava enxergando. Foi assim que criou o Conselho, que, tal como os programas, deveria acabar quando atingisse suas metas¹ (CARDOSO, entrevista à autora, 6/11/06).

O pano de fundo dessa proposta originou-se na experiência pregressa da professora Ruth Cardoso, que foi militante do movimento feminista, apoiou a ação de outros movimentos – como o dos negros e o dos direitos humanos – e entrou em contato com novas formas de organização e mobilização social, nos anos 70, quando realizou pesquisas em bairros de São Paulo. Também de sua experiência orientando alunos: “Eu tinha esse conhecimento sobre a organização de base da sociedade, tinha muita gente discutindo isso comigo e explorei o assunto nos anos 80”. Ela considerou que toda essa experiência foi importante porque se diferenciava da visão corrente na esquerda, nas décadas de 70 e 80, visão segundo a qual a mudança social ocorreria por meio da ação partidária. Suas pesquisas indicavam que a sociedade era mais informada e mobilizada do que se imaginava à época, o que seria percebido depois, por exemplo, na mobilização de atores sociais na Constituinte em 1988 (CARDOSO, entrevista à autora, 6/11/06).

“Tinha uma mobilização [eleições para os governos locais na década de 80, movimentos populares], coisas que surgiam da própria realidade, e os intelectuais mais atentos perceberam

esse fenômeno, as organizações de base da sociedade” (CARDOSO, entrevista à autora, 6/11/06).

Quando Dona Ruth estava fazendo um pós-doutorado nos Estados Unidos, estudando um novo tema – a juventude –, seu marido, o sociólogo Fernando Henrique Cardoso, ganhou as eleições à Presidência da República. Ela então começou a pensar no que iria fazer. Tinha algumas convicções e havia feito constatações, mas como colocaria isso em prática? Sua experiência e conhecimento de pesquisadora do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – Cebrap, e de docência na Universidade de São Paulo – USP, ajudariam-na a desenhar o projeto e renderiam algumas práticas diferenciadas no setor público.

“Levei comigo a certeza de que a sociedade brasileira tinha uma teia de comunicação no nível local, as *grass roots*, e isso era o resultado do que eu tinha visto, pesquisado, conversado. Acho que foi isso que me levou à idéia do Comunidade Solidária. O tema era a parceria Estado-sociedade. Mas o Estado era alheio aos novos atores. As políticas públicas tinham que encontrar um novo caminho de diálogo com a sociedade, e a parceria ficou a briga maior” (CARDOSO, entrevista à autora, 6/11/06).

A agenda do Conselho da Comunidade Solidária traduzia propostas de setores progressistas que atuaram na Constituinte, que pretendiam, diferentemente da proposta neoliberal de reduzir o papel do Estado, incluir formas complementares de provisão, por meio do terceiro setor, e reformar e fortalecer a

ação do Estado. Era imprescindível lidar com os desafios advindos das mudanças do capitalismo, da globalização e democratização e resolver os aspectos críticos do sistema de políticas sociais, como a centralização, fragmentação, burocratização e apropriação do aparelho estatal por interesses privados e corporativos, o distanciamento das necessidades da comunidade, a má qualidade e exclusão de segmentos de mais baixa renda por

“Parceria não é entrar em programas de governo. Parceria é ter diagnóstico de setores que não estão cobertos e não podem ser suficientemente ofertados por parte do governo.”

Ruth Cardoso

parte do Estado. Já nos anos 90, sob ajuste fiscal e escassez de recursos, figuravam na agenda a descentralização, a necessidade de estabelecer prioridades de ação, a busca de novas formas de articulação com a sociedade civil e com o mercado, a participação e a introdução de novas formas de gestão nas organizações estatais.

Havia, assim, uma tentativa de configurar políticas públicas em que o Estado

não fosse o único a gerar solidariedade e ofertar serviços, mas que assumisse a articulação de políticas públicas protagonizadas pelos novos atores.

Dona Ruth acreditava na realização de parcerias, com metas e controle de resultados, usando recursos existentes na sociedade. Citou a atuação das ONGs que, no processo de democratização, assumiram tarefas, prestaram serviços muito particulares, e não suficiente e eficientemente ofertados pelo Estado, tais como o trabalho com crianças em situação de rua, atendimento a portadores de deficiências e a idosos. À sociedade civil caberia complementar a ação do Estado em atividades específicas, nas quais era diagnosticada como mais eficiente e eficaz. “Parceria não é entrar em programas de governo. Parceria é ter diagnóstico de setores que não estão cobertos e não podem ser suficientemente ofertados por parte do governo” (CARDOSO, entrevista à autora, 6/11/06).

Segundo Ruth Cardoso, o Estado deve cumprir seu papel universalista, definir prioridades das políticas públicas, e para dispor de recursos públicos tem que obedecer às regras e submeter-se a controles no uso do dinheiro público nas parcerias.

Quando perguntada sobre uma das críticas que recebia, que estaria terceirizando os serviços sociais do Estado, ela respondeu: “Não é terceirização porque é a sociedade que está criando. (...) Percebemos a nova posição da sociedade civil que passou a não só advogar, mas prestar serviços inovadores e por isso parceria, porque a sociedade é capaz de inovar”.

A dirigente do Conselho, à época, também percebeu que havia um novo discurso dos empresários (responsabilidade social) e estava aberta à participação deles. O novo papel consistia em articular

parceiros e coordenar ações. “Não fomos nós que mudamos as cabeças, foi a sociedade que mudou. (...) Eram novos atores [que estavam] disponíveis, e o governo não reconhecia nenhum desses atores”.

Foi assim que deu início ao Conselho, levando algumas constatações que foram traduzindo-se em práticas e programas, apontando formas alternativas de provisão de serviços públicos.

O Conselho dispunha de uma Secretaria Executiva, responsável pelo Programa Comunidade Solidária que articulava e focalizava as ações governamentais em municípios selecionados, coordenava a rede de gestores dos ministérios setoriais, dos Estados e municípios, que conduziam programas prioritários de combate à fome e à pobreza. Os programas eram executados pelos ministérios em municípios mais carentes de cada Estado, e eram selecionados em função de sua capacidade de melhorar as condições de vida das populações mais pobres. Apesar de formalmente existir essa Secretaria-Executiva (chamada de braço governamental), ela de fato nunca exerceu o papel de Secretaria-Executiva do Conselho, atuando basicamente na gestão do Programa Comunidade Solidária.

À medida que o ideário do Conselho acumulava conhecimento e tornava-se mais fortalecido, resolveu mudar seu braço governamental, articulando oferta de programas públicos com a demanda, por meio da mobilização do capital social, de modo que os beneficiários e atores políticos locais pudessem opinar e tomar decisões sobre seus destinos, participando da formulação e implementação das ações propostas em um plano de desenvolvimento.

Deste modo, a partir de 1999, o Programa Comunidade Solidária da

Secretaria-Executiva foi substituído pelo Programa Comunidade Ativa, que promovia uma estratégia de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável, de base participativa. À Secretaria Executiva caberia então auxiliar os Fóruns de Desenvolvimento locais na negociação com órgãos do Governo Federal, estadual e municipal para viabilizar seus planos de desenvolvimento.

A opção pela constituição de um Conselho implicou limitações na estrutura, em relação a recursos financeiros e humanos. Mas Dona Ruth tinha preferência pelos programas que tivessem parcerias. “Demonstramos que essa idéia não era sonho, era possível”, referindo-se aos programas gerenciados por associações civis que criou e que existem até hoje. “Fazíamos ação coordenada entre parceiros com diagnóstico, planejamento, metas, objetivos. (...) Era uma lição que queríamos dar [os programas], agora está difícil [fazer parcerias] porque as empresas têm suas próprias ações.”

Como empreendedora que era, Dona Ruth conseguiu unir ONGs, empresários e Governo Federal colocando em prática novos arranjos institucionais que envolviam articulação de parceiros públicos e privados com diferentes tipos de recursos para viabilizar programas.

O primeiro foi criado em 1995, com a Associação de Apoio ao Programa Capacitação Solidária, que articulava parcerias e captava recursos de empresas para a realização de capacitação profissional de jovens. Isso era feito por meio de seleção de projetos de ONGs, com monitoramento e avaliação de resultados. Os objetivos eram treinar os jovens em uma habilidade específica; promover a sociabilidade, comunicação, auto-estima e cidadania; incentivar o interesse em ampliar

seus conhecimentos e retomar ou reforçar a relação com a escola; e estimular soluções criativas e inovadoras de geração de renda e de identificação de novos nichos no mercado de trabalho.

O Programa Universidade Solidária (1996) atuava mobilizando jovens universitários, permitindo-lhes conhecer a realidade do País e participar de um exercício de responsabilidade social, em visitas a municípios com altos índices de pobreza. O Programa Alfabetização Solidária (1997) identificava os municípios, mobilizava e articulava parcerias para executá-lo. Seu objetivo era reduzir o índice de analfabetismo entre jovens e adultos e desencadear a oferta pública de educação a esse segmento.

O Programa Voluntários (1997) promovia o voluntariado no País, a participação responsável e solidária dos cidadãos em iniciativas de combate à exclusão social e busca da melhoria da qualidade de vida em comum. O Artesanato Solidário (1998) auxiliava as comunidades artesanais a viabilizar planos de trabalho para apoiar o que já fazem e ampliar o número de pessoas envolvidas. O Projeto Rede Jovem promovia o acesso à internet a jovens.

Em 1997, o Conselho deu origem ao Programa Voluntários, à Rede de Informações para o terceiro setor na internet – RITS e à reforma do marco legal do terceiro setor para viabilizar a proposta de fortalecimento da sociedade civil. Também abriu um processo de construção de consensos em torno dos temas considerados fundamentais de uma agenda social, com as chamadas rodadas de interlocução política, que envolvia a participação de atores governamentais e não-governamentais na discussão e implementação das propostas acordadas².

A concepção favorável à promoção de relações de cooperação entre o Estado e a OSC constituiu uma mudança considerável se comparada à relação antagonista predominante desde a ditadura militar, e ao padrão clientelista e assistencialista prevalecente nas políticas sociais. O pressuposto da disseminação de novos arranjos institucionais era que a reconstrução do Estado passava pelo fortalecimento e pela publicização de suas ações e, por isso, envolvia também a redefinição de suas relações com a sociedade civil.

A presidente do Conselho desempenhou papel fundamental na fase em que o tema terceiro setor passou a compor a agenda de governo, por meio dos programas e discursos, e quando a reforma do marco legal do terceiro setor conseguiu chegar à agenda decisória, congregando ministros importantes no processo. Segundo ela, nas conversas com as ONGs, elas falavam da dificuldade de criar parcerias, da burocracia. O marco legal era muito fragmentado, disperso, desestruturado. Falar em parceria com esse marco legal não era possível. “ONG não é nada em termos jurídicos, havia a necessidade de uma categoria específica” (CARDOSO, entrevista à autora, 6/11/06).

Deu-se início, em 1997, a um espaço dialógico entre governo e OSC, para discussão da reforma do marco legal do terceiro setor. “Conseguimos colocar atores muito diferenciados que não estavam acostumados a entrar em diálogo desse tipo. Nós ampliamos o debate com áreas novas do terceiro setor, que não tinham voz” (CARDOSO, entrevista à autora, 6/11/06).

O principal produto da reforma foi a Lei 9.790/99 que criou a qualificação (título) de *Oscip* (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público). Seu

arcabouço conceitual foi influenciado por alguns dos princípios da reforma gerencial proposta pelo Governo Federal, pelas mudanças nos papéis do Estado e da sociedade e pelo projeto político da Comunidade Solidária. Além disso, contou com apoio da comunidade de política das ONGs que estava debatendo a inadequação da legislação, considerada antiga e desatualizada (de 1935 e 1950), e era restrita a algumas áreas e a alguns tipos de organização tradicionais. A nova lei pretendia institucionalizar uma prática antiga, mas insuficientemente regulamentada, até então, que era a atuação pública de atores privados sem fins lucrativos.

O formato institucional do título pretendia incentivar a gestão mais transparente e eficiente, e incentivar a participação das OSC por meio do termo de parceria, que buscava flexibilizar o controle dos meios tendo como contrapartida transparência, mecanismos de avaliação de resultados, de controle público e social mais rigorosos, com sanções no caso de uso indevido de recursos.

Os empreendedores Dona Ruth e o Conselheiro Augusto de Franco, mentor da interlocução política e coordenador da reforma da legislação, esforçaram-se para convencer as autoridades sobre suas concepções acerca do problema: o não reconhecimento institucional e legal das ONGs de novo tipo, com fins públicos, que surgiram durante a democratização, e a importância de seu fortalecimento, enquanto meio para gerar capital social nas comunidades, sem o qual não haveria desenvolvimento social.

A Lei nº 9.790/99 foi produto da discussão democrática e persuasão recíproca de atores políticos governamentais, não governamentais, participantes em graus diferenciados de suas decisões. A formação

do consenso na sua elaboração ocorreu mediante processamento de conflitos e negociação de interesses contraditórios, gerando um espaço público em que tanto os opositores quanto os defensores da lei estiveram dispostos a realizar negociações e sacrifícios, que ocorreram tanto no poder executivo, quanto no legislativo.

Esse pequeno resumo da experiência da Comunidade Solidária permite-nos identificar Dona Ruth Cardoso como uma empreendedora de destaque desse processo, pelo menos em dois sentidos. Um deles, com base em Kingdon, (1995), em que se destaca seu papel na transformação de algumas idéias em programas inovadores, aproveitando a janela de oportunidade política que se abriu com a Presidência do Conselho e com o ambiente favorável a mudanças, principalmente à reestruturação do papel do Estado e à revitalização do papel das organizações da sociedade civil na esfera pública.

O segundo sentido diz respeito ao comportamento empreendedor, à autonomia, inovação, autenticidade,

assunção de riscos, criatividade e aos valores que a motivaram, aos seus objetivos políticos democráticos, cooperação, solidariedade, ética pública. Seu trabalho não foi criar uma grande instituição, nem desenhar grandes projetos, mas foi o de vagarosamente demonstrar que programas em parceria eram possíveis de serem feitos, e aumentavam o valor público das ações. E com essa influência na agenda pública, Ruth Cardoso gerou projetos e mudanças que foram sendo disseminadas lentamente.

Talvez ela não concordasse com essa opinião, e talvez ela própria não tivesse a dimensão de seu papel e de suas contribuições para a geração de novos arranjos institucionais nas políticas públicas no Governo Federal. Cabe agora aos pesquisadores investigar o legado deixado, as propostas, os programas, os resultados e impactos para que as contribuições e as críticas sobre o modelo possam ser debatidas na esfera pública, tal como o fez Dona Ruth.

(Artigo recebido em junho de 2008. Versão final em julho de 2008).

Notas

¹ Após sair do governo, Dona Ruth criou a ONG Comunitas, que herdou alguns dos programas criados pelo Conselho da Comunidade Solidária.

² As principais rodadas de interlocução foram: Reforma Agrária, Renda Mínima e Educação Fundamental, Segurança Alimentar e Nutricional, Criança e Adolescente, Alternativas de Ocupação e Renda, Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável, Marco Legal do Terceiro Setor e a Expansão do Microcrédito no Brasil.

Referências bibliográficas

BRASIL. Conselho Comunidade Solidária. O Conselho da Comunidade Solidária. Texto para novos conselheiros. Brasília: março 1999 (mimeo).

CARDOSO, Ruth. Entrevista à autora (Elisabete Ferrarezi), São Paulo, 6/11/2006. 2 fitas cassetes.

CARDOSO, Ruth. DE FRANCO, Augusto. DARCY, Miguel. *Um novo referencial para a ação do Estado e da Sociedade – Sete lições da experiência da Comunidade Solidária*, Brasília: PNUD/Comunidade Solidária, 2000.

FERRAREZI, Elisabete. A Reforma do Marco Legal do Terceiro Setor: A criação da Lei das OSCIP (Lei 9.790/99). Tese de doutorado apresentada ao Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

KINGDON, John W. *Agendas, alternatives and public policies*. 2ª ed. EUA: Longman, 1995.

Elisabete Ferrarezi

Doutora em Sociologia pela Universidade de Brasília, mestre em Administração Pública pela FGV/SP. É atualmente Coordenadora Geral de Pesquisa da ENAP. Pertence à carreira do Governo Federal de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental desde 1996. Foi assessora do Conselho da Comunidade Solidária (1997-2002).

Contato: elisabete.ferrarezi@enap.gov.br

RSP Revisitada
Estado, transnacionalidade e
políticas globais

Texto publicado na RSP de Set/Dez de 1994 (vol. 118, ano 45, n.3)

Alexandrina Sobreira de Moura

Transnacionalidade e grupos de pressão

Repensar o Estado significa cada vez mais abandonar as perspectivas internalistas centradas no mero funcionamento da máquina administrativa e partir para analisar os processos de gestão da sociedade fortemente permeados pelo contexto internacional. Não se pode mais, por outro lado, discutir o Estado dentro de uma visão dicotômica defendida pela corrente do *realismo político* ao distinguir com nitidez a esfera doméstica da esfera internacional. Nesta linha, autores como Mansbach, Rosenau e Keohane and Nye enfatizam o papel da comunicação global que, ao abrir espaço para o desenvolvimento de organizações não-governamentais e intergovernamentais, possibilita o surgimento de grupos de pressão em escala transnacional. Esta corrente, de cunho eminentemente pluralista, corporificou, ainda na década de 70, a expressão crítica das teorias que colocavam o Estado no centro de todo o processo decisório e propunham a criação de um paradigma voltado para políticas globais.

Uma abordagem *beyond the state* privilegia o desempenho de atores transnacionais, muitas vezes identificados como grupos de pressão que, segundo Peter Willetts (1982), podem ser classificados em grupos setoriais que procuram proteger um interesse específico na sociedade (sindicatos, associações profissionais, clubes recreativos) e grupos promocionais que se voltam para causas mais amplas, tais como aliviar a pobreza, promover o desarmamento nuclear, defender as minorias etc¹. Importante frisar com o autor que, sob este ângulo, a natureza da ação de certos grupos promocionais não pode ser entendida em termos políticos como assunto de um único país, ou mesmo como tema restrito a dois países (1982: 21). Embora o conceito de transnacionalidade refira-se às relações entre organizações fora do Estado, o autor entende que o conceito de política global deva ser visto sob a ótica do exercício do poder (entendida como uma possível esfera coercitiva), da disponibilidade de recursos econômicos e da mobilização de legitimidade² entre diversos governos, organizações intergovernamentais e grupos de pressão. Isto quer dizer que embora o Estado integre o âmbito da política global, não deve ser visto como o ator dominante, daí a importância de analisar o papel de atores não-governamentais, minimizando a centralidade com que o Estado tem sido analisado.

A rede que se tece tentacularmente em torno de temas como poluição e meio ambiente permite dizer que há atividades transnacionais que conectam diferentes grupos de pressão. Neste aspecto, deve-se ressaltar que não é a integração via burocracia que explica a transnacionalidade, mas a integração temática e valorativa que embasa a ação dos diversos grupos. A tendência, portanto, é de que novas questões modelem o caráter desta

transnacionalidade e que o encaminhamento de problemas específicos, principalmente os de cunho social, sejam articulados por atores de diferentes países, sem que se recorra à esfera do Estado. Isto não equivale dizer, todavia, que os desafios e novas ações não venham a influir na agenda estatal, na ação dos governos e, em escala mais concreta, na prestação de serviços pela administração pública³.

Atualmente, a despeito de grupos de pressão serem considerados largamente como “uma característica dos sistemas políticos democráticos do Ocidente, eles estão presentes em todos os países” (WILLETTS, 1982: 9). Ao atuarem, coordenando programas internacionais e ações específicas que ultrapassam fronteiras, abrem espaço para o surgimento de “organizações ponte” a que se refere David Brown (1991). Estas organizações podem desempenhar o papel de facilitadoras de recursos, mediadoras de conflitos e, por se encontrarem na rede de intermediação, catalizam o surgimento de novos arranjos institucionais, embora estejam, por outro lado, sujeitas à demanda de atores interessados na questão do desenvolvimento. A articulação internacional e transnacional vem, por incontáveis razões, sendo fortalecida no meio das organizações não-governamentais⁴ e intergovernamentais, no sentido de:

1) reiterar o papel da sociedade como principal agente promotor do desenvolvimento,

2) criar uma “cidadania global para definir e implementar uma agenda para transformações sociais”,

3) repensar o conceito convencional de soberania que torna o Estado-nação vulnerável às tendências de interdependência global (Korten, 1990: 160-61).

Políticas globais, instâncias locais

Analisar as políticas globais como uma nova tendência cooperativa, sem se restringir a uma base territorial definida, sugere que o poder na arena transnacional se caracteriza pela criação de um consenso entre os grupos que interagem coletivamente para responder a demandas comuns. Pautadas por um senso pós-burocrático, as organizações globais para mudanças sociais (OGMS), como

pelo dissenso. A ausência de oponentes pode destruir o dinamismo das OGMS, obstaculizando a força criativa da comunidade transnacional (1991:784-85). Neste aspecto, é preciso ver em que dimensão, para além do papel articular, estas organizações têm aberto espaços para realizar parcerias e criar um (processo participativo que conduza segmentos da sociedade a influenciar nos processos de mudança (*empowerment*)). Permeando esta arquitetura

Repensar o Estado requer a compreensão do processo de globalização que se consubstancia por meios de atores transnacionais. Neste aspecto, é importante discutir a forma de interação entre o Estado e o setor não-governamental que, atuando como grupos de pressão, cria políticas globais que debilitam gradualmente a centralidade do Estado e geram uma crise de governabilidade. Como, todavia, as políticas globais se realizam em instâncias locais, a abordagem “beyond the state” torna-se vulnerável na medida em que o Estado é agente, senão definidor, implementador dessas políticas. Para tanto, torna-se oportuna uma parceria entre o Estado e o setor não-governamental, possibilitando que um processo descentralizador e participativo enseje elementos para redesenhar o Estado.

intitulam os grupos de pressão transnacionais Cooperrider e Pasmore (1991), tendem a criar uma visão societal e de simbiose de estratégias que apontam para uma sociedade menos hierarquizada (conforme Pelmutter, 1986, citado por Cooperrider e Pasmore, 1991:772) e de relações simétricas.

De um modo geral, assiste razão a Cooperrider e Pasmore quanto à ênfase magnificada da existência de um consenso entre os grupos transnacionais. Para os autores, uma mudança global pode ser viabilizada, menos pelo consenso do que

organizacional, está a heterogeneidade e a complexidade de relações que, se por um lado, instigam a interação, por outro impõem desafios à bandeira transnacional. Como, por exemplo, levar até as últimas conseqüências a abordagem *beyond the state*, se é nas instâncias locais que as políticas globais se corporificam? Por que excluir, *a priori*, o Estado de uma possível parceria, se há coincidência ou possibilidade de ajustes entre as diversas pautas de ação? O movimento transnacional não deveria se constituir numa via de mão única entre as OGMSs e o Estado, até porque um dos

papéis dessas organizações deveria ser o de monitorar a implementação de políticas que, de algum modo, conseguiram, enquanto grupos de pressão, inserir na agenda estatal. À medida que esse fato se configurasse, o Estado tenderia, portanto, a adensar as políticas globais.

Ao questionar a perspectiva prática das políticas globais, Chadwick Alger (1990) argumenta que a implementação dessas políticas requer um grau de legitimidade expressa na concordância de milhares de comunidades. Nessa linha, o autor, ao defender que a análise de políticas globais deve ser estendida das comunidades locais às organizações de ação global, enfatiza que o desenho dessas políticas requer dos seus elaboradores um conhecimento considerável das instâncias locais (of. 1990:155). Ocorre, todavia, salienta o autor, que a preocupação em atuar dentro da perspectiva *beyond the state* termina colocando as organizações não-governamentais internacionais distantes do público-meta, na medida em que elas se concentram em elaborar declarações, participar de comissões e eventos, e em alguns casos chegam a assumir uma postura estatal, em termos de representação, para influir na discussão das políticas. Dessa forma, as organizações passam a demonstrar mais “afinidade com o mundo *beyond the state* do que com as comunidades” (1990:157).

Embora fuja ao escopo deste trabalho analisar a atuação das organizações não-governamentais nacionais ou locais, é preciso ressaltar que elas têm contribuído para estabelecer o elo perdido entre algumas organizações não-governamentais internacionais e as comunidades. Neste aspecto, o entendimento das políticas globais amplia o espectro de atores que lidam principalmente com as questões de desenvolvimento em países pobres. Vale

ressaltar que o surgimento quase explosivo destas organizações tem tido um impacto político considerável na esfera estatal. Para Julie Fisher, estabeleceu-se “um processo interativo de tomadas de decisão e de aprendizado dentro e entre o Estado e as organizações não-governamentais, baseado na criação e dispersão de poder” (1992:71). Registre-se, todavia, que à semelhança de algumas organizações não-governamentais internacionais, as nacionais se inclinam para um nível de burocratização que lembra a trajetória das organizações governamentais; por outro lado, o caráter alternativo dos seus projetos, em alguns casos, assemelha-se àqueles desenvolvidos pelo Estado. Estas considerações, entretanto, não eliminam o papel que as não-governamentais vêm desempenhando na redefinição de políticas, eminentemente as de caráter social, estejam elas contextualizadas ou não no bojo das políticas globais. Noutro quadrante, pode-se dizer que a agilidade, flexibilidade, capacidade de inovar e de mobilizar legitimidade, características que credenciaram as organizações não-governamentais como atores importantes no cenário mundial, servem para indicar alguns pontos de estrangulamento do Estado moderno.

Estado e o setor não-governamental: a caminho de uma parceria

A articulação internacional e o encaminhamento de políticas globais por organizações não-governamentais (ou grupos de pressão promocionais temáticos, ou, ainda, OGMS) oferecem um *locus* privilegiado para repensar o papel do Estado, na medida em que ele perde a sua centralidade política em detrimento da consolidação do espaço societal. Este processo, todavia, não se dá de forma coerente. Se a tendência à

transnacionalidade desfigura, por um lado, os limites do Estado nacional, por outro, não consegue concretizar as políticas globalizantes sem que estas se configurem dentro da esfera estatal. Os liames necessários à integração do global ao local se encontram não apenas na sociedade articulada transnacionalmente. A despeito de haver uma vaga recusa à idéia de parceria, é insustentável, como foi dito anteriormente, que o Estado seja alijado de um processo em que possa cooperar. Isto não significa, entretanto, advogar a presença incondicional do Estado em todas as causas encaminhadas pelo setor não-governamental (também chamado de terceiro setor ou setor independente). O que não se pode perder é a oportunidade para que o Estado reavalie as suas estratégias, inclusive da administração pública, quando do contato com outras formas de agir e pensar o social. Estabelecer parcerias é partir para uma descentralização, ainda que momentânea e casuística, mas que a longo prazo possa viabilizar uma interconexão de ações e valores entre o Estado e o setor não-governamental (MOURA, 1994). Com isto não se quer inferir que o Estado teria que ser redesenhado

apenas a partir de forças exógenas e que nada mais poderia ser resgatado do seu interior para a criação de um novo modelo. Afinal, como frisa Sanyal (1993), nem o Estado é completamente fracassado, nem as organizações não-governamentais são totalmente exitosas.

O fato é que hoje não se pode mais repensar o Estado sem uma referência ao setor não-governamental que, na esfera transnacional, flexibiliza as fronteiras do Estado nacional, sem poder, entretanto, ignorar que as bases sociais em que atuam trazem de volta, com todo o vigor, o Estado para o cenário das políticas globais. Neste quadro globalizante, todavia, a tendência é que o Estado, para não enfrentar maiores ameaças à sua governabilidade, passe a privilegiar um processo de cooperação autônoma, onde a articulação e a parceria lastreariam a definição de suas políticas. Entre este caminho e o da cristalização do Estado nacional, mas francamente em colapso, talvez seja mais instigante optar pela *the road not taken, the road less traveled by*. E num futuro próximo, certamente, esta escolha represente uma grande diferença.

Notas

¹ O autor analisa cinco categorias de grupos de pressão promocionais: agências para o bem-estar e alívio da pobreza, organizações religiosas, grupos comunitários, partidos políticos e *specific-issue* grupos. Este último concentra-se em implementar mudanças sociais, através de uma mudança específica nas políticas públicas.

² A mobilização de legitimidade, segundo Willets, deve ser vista como um vetor da capacidade para o exercício do poder. Assim, por exemplo, o Movimento pela Anistia Internacional é mais poderoso do que um único governo, na medida em que se torna mundialmente reconhecido pelo valor moral de suas ações (of. 1982:25).

³ Embora não caiba detalhar neste texto as diferenças conceituais entre Estado, governo e administração é importante frisar que não há uma identificação total de Estado e governo, na medida

em que este, historicamente, antecedeu ao Estado, podendo, inclusive, existir sem ele. Quanto à administração, o conceito está vinculado à prestação de serviços públicos. Segundo Andrew Vincent, a administração está mais próxima da idéia de governo, em sentido estrito, porque viabiliza a execução de políticas, embora este não seja o seu motivo. (of. 1987:29-32).

⁴ O *Union of International Associations Yearbook of International Organizations* vol. 1, 1989 apresenta uma lista de 20 mil organizações não-governamentais transnacionais. (COOPERRIDER e PASMORE, 1991: 765).

Referências bibliográficas

- ALGER, C. F. (1990). "Grass-root Perspectives on Global Policies for Development". *Journal of Peace Research*. 27:155-68, Maio 1990.
- BROWN, L. D. (1991). "Bridging Organizations and Sustainable Development". *Human Relations*. Vol. 44, no. 8, pp.807-831.
- FISHER, J. (1992). "Local Governments and the Independent Sector in the Third World" in McCarthy, K. D. et. al (org.) , *The Nonprofit Sector in the Global Community: Voices from Manu Nations*". San Francisco: jossey-Bass Publishers, pp. 70- 89.
- KORTEN, D. C. (1990). *Getting to the 21st Century: Voluntary Action and Global Agenda*. West Hartford, Connecticut: Kumarian Press.
- MOURA, A. S. (1994). *Non-govemmental Organizations in Brazil: from Oppositon to Partership*. Paper apresentado no XVIII Congresso da LASA, Atlanta, EUA, março 10-12, 1994. (mimeo).
- SANYAL, B. (1993). *Cooperative Autonomy: the Dialectc of State NGOs. relationship in Developing Countries*. Massachussetts Institute oJ Technology (mimeo).
- VICENT, A. (1987). *Theories of the State*. New York: Basil Blackwell.
- WLLETTTS, P. (1982). "Pressures Groups as Transnational Actors" in Willetts, P. (org.) *Pressure Groups in the Global System: The Transnational Relations of Issue-orientated Non-Governmental organizations*. New York: St. Martin's Press.

Resumo – Resumen – Abstract

Estado, transnacionalidade e políticas globais

Alexandrina Sobreira de Moura

Refletir sobre o Estado moderno requer a compreensão do processo de globalização, que se consolida por meio de atores transnacionais. Dessa maneira, é importante discutir a forma de interação entre o Estado e o setor não-governamental que, atuando como grupos de pressão, cria políticas globais que debilitam gradualmente a centralidade do Estado e geram uma crise de governabilidade. Como as políticas globais são realizadas em instâncias locais, a abordagem *beyond the state* se torna vulnerável na medida em que o Estado é agente, se não definidor, implementador dessas políticas. Para tanto, faz-se oportuna uma associação entre o Estado e o setor não-governamental, permitindo que um processo descentralizador e participativo favoreça os elementos para o redesenho do Estado.

Estado, transnacionalidad y políticas globales

Alexandrina Sobreira de Moura

Reflexionar sobre el Estado moderno requiere la comprensión del proceso de globalización que se consolida por intermedio de actores transnacionales. En este aspecto es importante discutir la forma de interacción entre el Estado y el sector no gubernamental que, actuando como grupos de presión, crea políticas globales que debilitan gradualmente la centralidad del Estado y generan una crisis de gobernabilidad. Como, sin embargo, las políticas globales se realizan en instancias locales, el abordaje “beyond the state” se vuelve vulnerable en la medida en que el Estado es agente, si no definidor, implementador de esas políticas. Para tanto, se hace oportuna una asociación entre el Estado y el sector no gubernamental, permitiendo que un proceso descentralizador y participativo favorezca elementos para rediseñar el Estado.

The State, transnationality and global policies

Alexandrina Sobreira de Moura

Rethinking the modern State requires comprehension of the globalization process being carried out by transnational agents. In that aspect, it is important to discuss the form of integration between the State and the non-governmental sector, which – acting as pressure groups, creates global policies that gradually debilitate the centralization of the State and generate a crisis in the ability to govern. However, since the global policies are carried out in local instances, the “beyond the State” approach becomes vulnerable since the State is the agent, if not the defining agent then the implementing agent, of those policies. Therefore, a partnership between the State and the non-governmental sector becomes opportune to make possible a decentralizing and participation process which includes elements to redesigning the State.

Alexandrina Sobreira de Moura

Pesquisadora do Departamento de Ciências Políticas da Fundação Joaquim Nabuco e professora titular de Ciência Política da UFPE.

Contato: alexandrina.sobreira@gmail.com



Imagem criada a partir de foto Arquivo CDES.

Reportagem

A força propulsora do diálogo social

Lideranças sindicais, empresariais, sociais, além de intelectuais, acadêmicos e representantes de variados setores, têm trabalhado desde 2003 em uma proposta inovadora: pensar o Brasil que se deseja e, a partir daí, apresentar ao presidente da República indicações do rumo para tornar o País socialmente justo e economicamente sustentável.

Essa é a tarefa do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), composto por 90 pessoas da sociedade civil e 13 ministros, que se constitui em espaço de diálogo no qual a diversidade dos atores sociais, mais do que revelar a heterogeneidade da população de um país continental, possibilita ampliar os pontos de vista e os argumentos sobre temas da agenda nacional, enriquecendo o debate e qualificando as sugestões para um projeto de desenvolvimento de longo prazo.

Com o surgimento do CDES, a discussão de grandes temas deixou de ser uma conversa de pequenos grupos, com acesso ao presidente, para ser um exercício pleno de representação dos diversos grupos, a maior parte dos quais não tinha canal para seus pleitos e demandas ao governo. “Não há mais vanguarda. O acesso e o fluxo de informação tornaram-se produtos de todos. Acabou a demanda de balcão, a visão tradicional



Foto: Arquivo CDES.

CDES, espaço em que se discute a reforma tributária

de um Conselho, que cooptava as pessoas para a defesa de determinadas idéias. Agora o diálogo é sem rupturas. É um modo de trazer governança, criar consenso, estabelecer espaço de convergência”, diz a responsável pela Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (Sedes), Esther Bemerguy Albuquerque.

Agenda

O processo da construção de consensos passa hoje pela Agenda Nacional de Desenvolvimento (AND), cuja versão preliminar foi elaborada por um Grupo de Trabalho (GT) integrado por, aproximadamente, 50 conselheiros. Tal versão, apresentada na reunião plenária de maio de

2005, resultou de estudos, debates, seminários realizados por especialistas sobre os principais problemas nacionais e elementos para uma visão de futuro do País.

Isso resultou na escolha de seis “âmbitos problemáticos”, que incluem: 1) a extrema desigualdade social, já considerados os diferenciais de gênero e raça; 2) a falta de dinâmica da economia para promover a incorporação do mercado interno potencial e a competição internacional; 3) a degradação da infra-estrutura logística; 4) a inexistência de um eficaz sistema nacional público/privado de financiamento do investimento e a irracionalidade da estrutura tributária; 5) a insegurança pública e cidadã, bem como uma justiça pouco democrática; e 6) a baixa capacidade operativa do Estado.

Durante um ano e meio, a Agenda Nacional de Desenvolvimento foi cuidadosamente construída, possibilitando a elaboração pelo CDES de documento que elegeu 27 estratégias essenciais ao crescimento do País, com equidade, e a seis objetivos, decorrentes dos maiores problemas identificados. Todos os conselheiros participaram da etapa de ajuste do documento, fundamental para a aprovação por consenso da versão final, na plenária de agosto de 2005.

A Agenda Nacional de Desenvolvimento compreende, assim, uma perspectiva permanente de visão de futuro do País sob a ótica dos conselheiros, contribuindo não apenas com a descrição dos problemas que devem ser enfrentados, mas com sugestões para objetivos a serem alcançados e as diretrizes estratégicas para nortear as ações do governo e da sociedade. Essa é uma importante novidade no cenário brasileiro por se tratar de uma construção coletiva, que envolve múltiplos segmentos da sociedade – com eixo na superação das desigualdades – e aposta na

equidade como critério para alcançar esse propósito.

Observatório

A criação do Observatório da Equidade, em março de 2006, surgiu da necessidade de o CDES ter instrumentos para monitorar o processo de desenvolvimento nacional, uma vez que não existia, até então, uma metodologia definida para isso. A equipe técnica é formada pelo IPEA, IBGE, Dieese e pela Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. A gestão do Observatório está a cargo do Conselho Diretor, constituído por 12 conselheiros do CDES.

“No começo, o diálogo interinstitucional era difícil, já que não havia precedente. As entidades nunca tinham construído nada juntas. Em 2007, entretanto, a soma dos esforços fortaleceu a integração”, explica a secretária Esther Bemerguy Albuquerque.

O Observatório tem a finalidade de acompanhar o enfrentamento do problema e apoiar a proposição de políticas públicas e ações sociais capazes efetivamente de promover maior equidade. É responsável por produzir informação e conhecimento, de modo a subsidiar o CDES e propor estratégias e instrumentos para o desenvolvimento do País. Sua produção deve, ainda, ampliar o conhecimento e a capacidade de a sociedade debater, avaliar e cobrar resultados das políticas governamentais e das ações dos demais atores sociais.

Para o conselheiro e integrante da Executiva Nacional da Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (Abong), José Antonio Moroni, o Observatório é um instrumento do Conselho que, em sua formação, não se limita à atuação interna. “Tanto é que existe

a Rede de Observação. Ela envolve organizações que não integram o CDES. Há um convite permanentemente aberto para que outras organizações e pesquisadores venham para a Rede, de modo a tornar o Observatório um amplo instrumento de debate da sociedade”, diz.

O primeiro problema trabalhado pelo Observatório da Equidade foi a desigualdade no acesso e na qualidade da educação, tema imprescindível porque não se imagina um país na rota do desenvolvimento sem contemplar a qualidade e a universalização do ensino. Ao Observatório caberia apontar as causas dessa situação de desigualdade e definir indicadores de acompanhamento do desempenho das ações para elevar a escolaridade da população em todo o território nacional.

Missão cumprida. Em pouco menos de um ano, um Grupo de Trabalho construiu a metodologia, democratizou o modelo explicativo da Educação com toda a rede social ligada aos conselheiros, e realizou a primeira rodada de produção de indicadores. O diretor técnico do Dieese e conselheiro do CDES, Clemente Ganz Lúcio, fala da importância desse trabalho: “A partir dos desafios e problemas que o Conselho seleciona, o Observatório organiza uma abordagem técnica que proporcione à diversidade de opiniões um diferencial comum para a discussão política”. Ele explica que, ao apontar causas e selecionar indicadores, o Observatório possibilita maior objetividade e agilidade ao debate. “Daqui a um ano, quando o Conselho voltar a analisar a Educação, utilizará as informações geradas pelo Observatório e terá condições de ver a evolução histórica, saber como caminhou a universalização, se melhorou a qualidade do ensino”, comenta.

Mais dois temas foram indicados e possuem grupos de trabalho constituídos.

Um para avaliar a questão da reforma tributária e, outro, para analisar a bioenergia.

Reforma

Percebida como eixo estratégico para o desenvolvimento com equidade, a reforma tributária tem sido um dos temas mais importantes na pauta de discussões e deliberações do CDES, desde 2003. São daquele ano as primeiras recomendações do Conselho ao projeto de lei que seria encaminhado ao Congresso Nacional, entre as quais se destacam a adoção de imposto estadual unificado com legislação e normatização uniformes, reduzindo e eliminando as 27 legislações diferentes; a desoneração da folha de pagamento; e a incidência não-cumulativa das contribuições.

Ainda em 2003, foi assinado pelo Conselho o “Acordo sobre a Carga Tributária”, no qual era destacado o compromisso, na elaboração da Proposta de Emenda Constitucional (PEC), de não elevar a carga tributária.

A Agenda Nacional de Desenvolvimento, aprovada em 2005, também abordou o assunto. Entre seus objetivos, havia o de “.. construir uma estrutura tributária simplificada e racional, com tributos de qualidade, progressiva e estimuladora da produção e do emprego”.



Foto: Arquivo CDES.

Oficina realizada em 2008 debate os indicadores de qualidade do sistema tributário

Em 2006, quando o CDES elaborou diretrizes, tendo como horizonte de longo prazo o ano de 2022, entre os 24 enunciados consensuais, envolvendo diversos temas, destacava-se a necessidade da reforma tributária. Naquele documento, os conselheiros pactuaram a necessidade de redução da carga fiscal para um patamar em torno de 33% no prazo máximo de cinco anos, bem como de garantia das condições necessárias para que os estados pratiquem uma política tributária que respeite os princípios de neutralidade e justiça social. “Para isso, a reforma tributária deve isentar de ICMS os alimentos e remédios e implementar o princípio do destino para o ICMS por meio da eliminação gradual do imposto interestadual, como forma de acabar com a guerra fiscal e as fraudes”, relata o documento.

Em 2007, com a conjuntura econômica e política do País mostrando-se favorável ao debate da reforma tributária, o CDES formou um novo grupo de trabalho para apoiar o tema. Na atuação do Observatório, estava a possibilidade de aprofundar o assunto e definir indicadores que ajudem a acompanhar os efeitos das mudanças propostas. As contribuições do CDES estão reunidas no documento “Reforma tributária: um eixo estratégico para o desenvolvimento com equidade”, divulgado no final de 2007, após seis reuniões com dirigentes do Ministério da Fazenda para discutir e esclarecer pontos de convergência e de divergência entre as propostas do Executivo e as do Conselho.

Pluralidade

O CDES entende como urgente e necessária a reforma por considerar o modelo atual um desestímulo aos investimentos produtivos, mas não concorda

integralmente com a proposta do governo. Para o Conselho, a reforma deve ir além da simplificação de impostos indiretos: “Os impostos indiretos, cobrados sobre o consumo – de modo uniforme de ricos e pobres – constituem a maior parcela dos impostos arrecadados, fazendo com que o ônus da contribuição recaia sobre os mais pobres. Promover uma distribuição social mais justa da carga tributária deve ser o objeto da reforma”.

Clemente Ganz Lúcio, que compõe a bancada dos trabalhadores no Conselho, diz que o governo tem discutido a reforma, mas o Observatório não quer se restringir a ela. Pretende analisar o sistema tributário e criar demandas para uma segunda geração de reformas, que visem a atacar o problema da justiça e da equidade.

“O Grupo de Trabalho já analisou a reforma apresentada pelo governo e concluiu que ela melhora o que existe hoje porque simplifica tributos e enfrenta o problema da guerra fiscal. Entretanto, é uma proposta que apresenta muitas falhas, ao não tratar da regressividade do sistema, da desvinculação de receitas que até então tinham destino certo...”, diz o diretor técnico do Dieese.

O representante da Abong no CDES, José Antonio Moroni, também se preocupa com a desvinculação das receitas. Ele ressalta que “o principal nó dessa reforma está relacionado ao orçamento da seguridade ou contas vinculadas às políticas sociais: seguridade, saúde, previdência, assistência, educação e trabalho, FAT, PIS”. Para ele, está havendo um desmonte do que foi conquistado como proteção social na Constituição de 1988. “A proteção estará assegurada porque é um direito, mas não haverá recurso para garantir o financiamento das ações associadas a essas políticas”, explica, ressaltando que a

observação estará presente na construção dos indicadores, para que se possa tentar evitar perdas à sociedade.

Moroni lembra ainda que a primeira proposta de reforma do presidente Lula, em 2003, tinha como princípio a justiça tributária: quem mais tem, mais contribui; quem menos tem, menos contribui. “E exatamente quem menos contribui é que deve ter mais acesso ao serviço público – o inverso do que ocorre hoje”, comenta.

Nem todos concordam com essa definição de justiça tributária. O empresário Antoninho Trevisan critica a idéia do imposto progressivo e diz que o mundo todo caminhou de modo diferente. “Cada país buscou simplificar a forma de agir, ou seja, buscou ter menos alíquotas para fazer a justiça fiscal na aplicação. Eu, inclusive, cobro a tendência de haver uma alíquota única em todo o mundo. Arrecada-se um percentual igual e aplica-se de forma diferenciada: quem ganha muito, recebe 0,5%; quem ganha pouco, recebe 95,5%”.

Para o empresário do ramo contábil, que trabalha há quase quatro décadas com o tema, é inócua e frustrante a tentativa de

arrecadar e distribuir a renda, ao mesmo tempo. Ele defende um sistema tributário simples, fala da importância de uma fiscalização atuante, mas, especialmente, de uma rigorosa aplicação dos recursos – nas palavras de Trevisan, é necessário um olhar muito mais claro sobre como dividimos o que é arrecadado.

“O tributo no Brasil sempre foi gerado em um ambiente fiscal deficitário e, assim, não se cuidou da justiça tributária e fiscal. Agora podemos pensar nisso porque o Brasil está muito bem, do ponto de vista econômico. Mas entendemos que é preciso discutir o sistema tributário (receita) e o sistema fiscal (receita e despesa). Só assim, pensando na alocação do gasto, é que podemos suprir de maneira eficaz as deficiências na distribuição de renda”, diz o empresário.

Todas essas questões foram analisadas no seminário Reforma Tributária, realizado no dia 15 de maio, em Brasília, que reuniu representantes do Executivo, do Legislativo, do empresariado, das organizações sociais e do meio sindical. Entre os presentes, o ministro das Relações

Proposta do Executivo

O governo apresentou este ano, ao Congresso Nacional, a PEC 233/08, que traz suas proposições para a reforma tributária. Entre as mudanças previstas para corrigir distorções, destacam-se a simplificação na cobrança do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS), que passaria a ter alíquotas unificadas nacionalmente; a eliminação da guerra fiscal, a partir da transição, ao longo de oito anos, da cobrança na origem para a cobrança no destino; a desoneração da folha salarial, com a extinção da contribuição social do Salário-Educação e com a redução de 20% para 14% da contribuição dos empregadores para a Previdência.

O Executivo propõe ainda a extinção dos tributos vinculados ao financiamento da seguridade social (Cofins, CSLL), ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e ao BNDES, e à infraestrutura de transportes e outras finalidades (Cide-Combustíveis).

Está prevista também a criação do Fundo de Equalização de Receitas (FER), cujos recursos seriam utilizados de forma decrescente para a compensação dos estados pela desoneração das exportações, e de forma crescente para a equalização dos efeitos da reforma.

Institucionais da Presidência da República, José Múcio Monteiro Filho; os presidentes do Congresso Nacional e da Câmara dos Deputados, senador Garibaldi Alves e deputado Arlindo Chinaglia; o relator da Comissão Especial da Reforma Tributária, deputado Sandro Mabel; o secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda, Bernard Appy; e o secretário da Receita Federal do Brasil, Jorge Rachid.

Paralelamente ao seminário, o Observatório da Equidade realizou duas oficinas: “Justiça Fiscal: Reforma Tributária e Distribuição de Riqueza”, que teve como palestrante o presidente do Instituto de

Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Márcio Pochmann, e “Indicadores de Qualidade do Sistema Tributário”, quando foram discutidos os indicadores que o Conselho gostaria de acompanhar para avaliar os rumos da reforma e sua capacidade de alcançar efetivamente os objetivos de maior equidade fiscal.

O compromisso político assumido pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social configura um importante passo para se alcançar um pródigo horizonte social a partir de uma estratégica e progressiva rota de produção, equidade e justiça tributária.

Para saber mais

Sobre Políticas Públicas

SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Organ.). *Coletânea Políticas Públicas. Brasília: ENAP, 2006. 2 v.* Artigos autorizados pelos autores estão disponíveis para download em www.enap.gov.br

- www.unb.br/ceam/np3/
- www.lpp-uerj.net/
- www.anesp.org.br/

Sobre Conselhos Municipais

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. *Democracia e governo local: dilemas da reforma municipal no Brasil.* Rio de Janeiro: Revan, 2001. 246 p.

- web.observatoriodasmetropoles.net

Sobre Governança

PETERS, Guy. **The future of governing:** four emerging models. Kansas: University Press of Kansas, 1996. 179 p.

LA Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia / Coordinado por: Augustí Cerrillo i Martínez. Madrid: INAP, 2005. 262 p. (Estudios Goberna). ISBN 8473512391.

Sobre Educação

LUCK, Heloisa; PARENTE, Marta. **Correção do fluxo escolar:** o caso do Paraná. Brasília: IPEA, 2002. 42 p. (Texto para Discussão, 925).

- www.mec.gov.br
- portalideb.inep.gov.br

Sobre Agricultura e Financiamento Agrícola

SCHNEIDER, Sergio; SILVA, Marcelo Kunrath; e MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi (Organ.). *Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural.* Porto Alegre: UFRGS, 2004. 252 p. (Estudos Rurais).

- www.embrapa.br/
- www.mda.gov.br/saf/index.php
- www.bndes.gov.br/index.asp

Fale com a RSP

Comentários, observações e sugestões sobre a RSP devem ser encaminhados à editoria da revista, para o e-mail editora@enap.gov.br ou por carta, para o endereço SAIS Área 2-A – Sala 116 – CEP: 70610-900 – Brasília, DF, a/c Editora da RSP.



NOVACIA
NOVACIA
NOVACIA

Acontece na ENAP

13º Concurso Inovação está com inscrições abertas

Estão abertas até o dia 15 de agosto as inscrições para a 13ª edição do Concurso Inovação na Gestão Pública Federal. Podem concorrer ações e projetos inovadores implementados há pelo menos um ano em órgãos públicos e entidades do governo federal. Em 2008, entre os prêmios que serão concedidos às 10 experiências selecionadas, estão visitas técnicas para a França, para a Espanha e, a novidade desta edição, para o Canadá. Também serão oferecidas vagas em cursos de especialização e gerenciamento da ENAP, assinaturas da Revista do Serviço Público (RSP), além da publicação de um livro com os relatos das iniciativas.



Promovido pela ENAP em parceria com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Concurso conta com o apoio da Embaixada da França, da Cooperação Espanhola, da Escola Canadense do Serviço Público (CSPS) e da Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional (CIDA). O Prêmio busca valorizar os servidores que atuam de forma criativa em suas atividades e contribuem para a melhoria dos serviços públicos prestados ao cidadão pelo governo federal.

Outras informações em <http://inovacao.enap.gov.br>

Júri de notáveis seleciona vencedores do Prêmio ODM Brasil 2007

No dia 15 de abril, um júri formado por 13 conceituados profissionais da administração pública, de organismos internacionais, de movimentos sociais, de grupos empresariais e de universidades se reuniu na ENAP para escolher as 20 iniciativas vencedoras da segunda edição do Prêmio ODM Brasil – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (www.odmbrasil.org.br).



O Prêmio tem o propósito de destacar projetos que colaborem com o desenvolvimento sustentável, por meio de ações economicamente viáveis, socialmente justas e ambientalmente corretas.

A edição de 2007 recebeu 1.062 inscrições de programas e projetos. Foram pré-selecionados 161, que responderam a um questionário. Em seguida, foram escolhidas 42 iniciativas – 20 de prefeituras e 22 de organizações da sociedade civil –, que receberam visitas “*in loco*” do comitê técnico integrado pela ENAP e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

O Prêmio ODM Brasil é uma iniciativa pioneira no mundo e foi proposta pelo Governo Federal durante a abertura da I Semana Nacional pela Cidadania e Solidariedade, em 2004. Ele é coordenado pela Secretaria-Geral da Presidência da República, em parceria com o Programa Nacional das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio foram estabelecidos durante a reunião da Cúpula do Milênio, realizada em 2000, em Nova Iorque (EUA). Líderes de 191 nações oficializaram um pacto para tornar o mundo mais justo e mais solidário até 2015 e, para isso, definiram oito iniciativas: erradicar a pobreza e a fome; atingir o ensino primário universal; promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; reduzir a mortalidade infantil; melhorar a saúde materna; combater o HIV/Aids, a malária e outras doenças; garantir a sustentabilidade ambiental; e estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento.

Projeto reúne informações sobre capacitação em Escolas de Governo

No dia 29 de maio, a ENAP apresentou a dirigentes da Rede Nacional de Escolas de Governo o projeto de pesquisa “Mapa da Oferta de Capacitação”. A iniciativa, realizada em uma perspectiva participativa, vai coletar e organizar dados sobre os trabalhos dessa área produzidos nas instituições que integram a Rede, além de sistematizar e disponibilizar as informações gerenciais aos dirigentes encarregados de promover o aperfeiçoamento dos servidores públicos.



O banco de dados – que poderá ser constantemente acessado e atualizado pelas escolas parceiras – procura fortalecer a construção coletiva da proposta da Rede, bem como facilitar os meios de integração do trabalho realizado por ela. Busca também fornecer aos gestores os meios para planejar e realizar processos de capacitação, melhorar a coordenação das atividades dessa área, incentivar a complementaridade, reduzir a duplicidade e ampliar a comunicação.

O “Mapa da Oferta” foi criado a partir da identificação, pelo Comitê Gestor de Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNPD), da necessidade de mapeamento dos dados sobre as demandas de capacitação no Brasil, essenciais para a elaboração de estratégias e de programas de aperfeiçoamento.

Normas para os colaboradores

A *Revista do Serviço Público* aceita trabalhos sempre inéditos no Brasil, na forma de artigos, ensaios e resenhas, sobre os seguintes eixos temáticos: 1. Estado e Sociedade, 2. Políticas Públicas e Desenvolvimento e 3. Administração Pública.

1. Artigos: deverão ter até 25 páginas e um total de 30 mil a 35 mil caracteres, acompanhados de um resumo analítico do artigo em português, espanhol e inglês, de cerca de 150 palavras, que permita uma visão global e antecipada do assunto tratado, e de 3 palavras-chaves (descritores) em português, espanhol e inglês que identifiquem o seu conteúdo. Tabelas, quadros e gráficos, bem como notas devem limitar-se a ilustrar conteúdo substantivo do texto. Notas devem ser devidamente numeradas e constar no final do trabalho e não no pé da página. Referências de autores no corpo do texto deverão seguir a forma (AUTOR, data). Referências bibliográficas devem ser listadas ao final do trabalho, em ordem alfabética, e observar as normas da ABNT. Exemplos:

Referências no corpo do texto

(ABRUCCIO, 1998)

Referências bibliográficas

Livro

CASTRO, José. Direito municipal positivo. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

Artigo em coletânea

GONDIM, Linda. Os 'Governos das Mudanças' (1987-1994). In: SOUZA, Simone (org.), Uma nova história do Ceará. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2000.

Artigo em periódico

BOVO, José. Gastos sociais dos municípios e desequilíbrio financeiro. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 35(1), p. 93-117, jan/fev, 2001.

Monografia, dissertação ou tese acadêmica

COMASSETTO, Vilmar. Conselhos municipais e democracia participativa sob o contexto do desenvolvimento sustentável na percepção dos prefeitos municipais. 2000. Dissertação. (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina.

2. Ensaios e resenhas: deverão ter até 10 páginas e um total de 15 mil a 17 mil caracteres.

3. Vinculação institucional: Artigos, ensaios e resenhas devem vir acompanhados de uma breve informação sobre a formação, vinculação institucional do autor (em até duas linhas) e e-mail para contato.

4. Avaliação: a publicação dos textos está sujeita à análise prévia de adequação pela editoria da revista e avaliação por sistema de "blind review" de 2 a 3 pareceristas, os quais se reservam o direito de sugerir modificações ao autor.

5. Encaminhamento: Os originais de todos os trabalhos devem ser encaminhados em arquivo digital, em formato de uso universal (.doc, .rtf ou .txt) e enviados para editora@enap.gov.br. Os originais enviados à ENAP não serão devolvidos. A ENAP compromete-se a informar os autores sobre a publicação ou não de seus trabalhos.

Para mais informações acesse www.enap.gov.br

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

Diretoria de Comunicação e Pesquisa

SAIS Área 2-A Brasília, DF – CEP 70610-900

Tel: (61) 3445 7438 – Fax: (61) 3445 7178

E-mail: editora@enap.gov.br

Gestão Social: como obter eficiência e impacto nas políticas sociais?



Ernesto Cohen e Rolando Franco demonstram neste livro a importância das políticas sociais como fator de promoção da equidade. Eles entendem que a equidade ultrapassa o conceito de igualdade perante a lei e está relacionada à superação das desigualdades pela compensação das barreiras econômicas e sociais que dificultam a realização do potencial de cada indivíduo.

A linguagem fluida, de fácil entendimento, faz com que o leitor se aproxime do conteúdo apresentado, entendendo e visualizando com clareza o que são as políticas sociais.

Estudos de Caso: O licenciamento ambiental para hidrelétricas do Rio Madeira (Santo Antônio e Jirau)



Com o propósito de ampliar o acesso das escolas de governo a recursos pedagógicos teórico-aplicados, a ENAP criou uma linha de pesquisa para a elaboração de estudos

de caso. O primeiro deles aborda o licenciamento ambiental para hidrelétricas do rio Madeira e foi elaborado, por solicitação da Coordenação de Pesquisa da ENAP, pelos pesquisadores Amâncio Oliveira, João Paulo Cândia Veiga e Janina Onuki, do Centro de Estudos das Negociações Internacionais da USP. O caso foi escolhido por evidenciar negociações multilaterais de representantes das esferas pública e privada, com interesses diversos. Embora destinado a cursos de negociação, constitui material didático flexível, passível de ajustes para outros usos.

Ações premiadas no 12º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal



As dez experiências premiadas na 12ª edição do Concurso Inovação estão descritas neste livro. A obra pretende, além de divulgar os trabalhos, estimular a geração de iniciativas inovadoras na administração federal de modo a contribuir para que o Estado brasileiro aumente a qualidade do atendimento e melhore a eficácia e eficiência dos serviços prestados aos cidadãos. O concurso é promovido pela ENAP e pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com apoio da embaixada da França e da Cooperação Espanhola.

Para conhecer ou adquirir as publicações ENAP visite o sítio www.enap.gov.br

Cartão de aquisição de publicações

Para adquirir nossos periódicos, envie-nos este cartão preenchido através de fax ou correio juntamente com o comprovante de pagamento ou nota de empenho.

Nome/Instituição: _____

CPF/CNPJ: _____

Endereço: _____

Cidade: _____ UF: _____ CEP: _____

Telefone: _____ Fax: _____

E-mail: _____

Revista do Serviço Público

Periodicidade: trimestral

Assinatura anual: R\$ 40,00

Ano 59 – 2008

Número avulso: R\$ 12,00 Edição nº _____

Exemplar avulso anterior a 1997: R\$ 8,00

Cadernos ENAP

8 9 10 11 12 13 14 15 16 17

18 20 21 22 23 24 25 26 27 28

29 30 31 32

Preço unitário: R\$ 10,00

Outros



Formas de pagamento

Os interessados em adquirir as publicações ENAP poderão dirigir-se diretamente à sede da Escola em Brasília ou solicitá-las por fax ou pelos Correios, informando os títulos das publicações e endereço completo para entrega.

O pagamento pode ser realizado por meio de uma das formas a seguir:

1. Nas agências do Banco do Brasil:
 - Compareça ao caixa e solicite o depósito do valor das publicações na Conta Única do Tesouro Nacional, Agência 1607-1 Conta 170.500-8, informe seu CPF ou o CNPJ de sua instituição e o código identificador 11470211401288187.
 - Posteriormente, encaminhe o comprovante de depósito juntamente com o Cartão de Aquisição para a ENAP.
2. No sítio do Banco do Brasil (www.bb.com.br), por meio de transferência entre contas correntes (para clientes do Banco do Brasil):
 - Acesse sua conta.
 - Na guia “Transferências”, clique em “para Conta Única do Tesouro”.
 - Digite o valor total das publicações solicitadas.
 - No campo “UG Gestão finalidade”, digite o código identificador: 11470211401288187.
 - No campo CPF/CNPJ, digite o seu CPF ou o CNPJ de sua instituição.
 - Em seguida, prossiga com a transação normalmente, como se fosse uma transferência comum entre contas correntes.
 - Imprima o comprovante e encaminhe-o para a ENAP juntamente com o Cartão de Aquisição.
3. Nos terminais de Auto-Atendimento do Banco do Brasil (para clientes do Banco do Brasil):
 - Na tela principal, selecione a opção “Transferência”;
 - Na próxima tela, selecione a opção “Conta corrente para Conta Única do Tesouro”;
 - Em seguida, digite o valor total das publicações solicitadas e tecle Ok;
 - Na próxima tela, digite no campo Identificador 1 o código 1147021140128818-7 e no campo Identificador 2 o seu CPF ou o CNPJ de sua instituição.
 - Prossiga normalmente com a transação, como uma transferência comum.
 - Encaminhe posteriormente o comprovante de transferência juntamente com o **Cartão de Aquisição** para a ENAP.
4. Enviar nota de empenho (com original anexado) em nome de: ENAP Escola Nacional de Administração Pública – CNPJ: 00.627.612/0001-09, UG: 114702, Gestão: 11401
5. Enviar por fax ou pelos Correios, a Guia de Recolhimento da União (GRU Simples) paga no Banco do Brasil com o valor das publicações. Acesse o link “Como adquirir” na página da ENAP para maiores informações.

ENAP Escola Nacional de Administração Pública
Diretoria de Comunicação e Pesquisa
SAIS – Área 2-A
70610-900 – Brasília, DF
Tel: (61) 3445 7096 / 3445 7102 – Fax: (61) 3445 7178
CNPJ: 00 627 612/0001-09
Site: www.ena.gov.br
E-mail: publicacoes@ena.gov.br