

**RSP**

# *Revista do Serviço Público*

vol. 58, nº 4 - Out/Dez 2007 - ISSN:0034/9240

## **O Plano Plurianual Municipal no sistema de planejamento e orçamento brasileiro**

*Mario Procopiuck, Evaniô Tavares Machado, Denis Alcides Rezende e Fabiane Lopes Bueno Netto Bessa*

## **Avaliação da integração do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil ao Programa Bolsa Família**

*Maria das Graças Rua*

## **Considerações sobre o trabalho escravo no Brasil do século XXI**

*Samuel Antunes Antero*

## **O aprendizado organizacional na implementação de políticas públicas em três estados nordestinos**

*Antônio Glauter Teófilo Rocha*

**Entrevista: Linda McLoughlin – O coração da liderança**

**ENAP**

**70**  
**RSP**  
Revista do Serviço Público, 1937-2007

*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, Juliana Silveira Leonardo de Souza, Livino Silva Neto, Sérgio Grein Teixeira.

*Expediente*

*Diretora de Comunicação e Pesquisa:* Paula Montagner –

*Editora:* Juliana Silveira Leonardo de Souza –

*Coordenador-Geral de Edição:* Livino Silva Neto –

*Revisão gráfica:* Ana Cláudia Borges – *Revisão:* Larissa

Mamed Hori, Roberto Carlos Araújo e Emília

Moreira Torres – *Projeto gráfico:* Livino Silva Neto –

*Fotos:* André Abraão – *Edição eletrônica:* Maria Marta

da Rocha Vasconcelos e Vinicius Aragão Loureiro.

---

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, 2007

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.enap.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.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br)

Endereço eletrônico: [editora@enap.gov.br](mailto:editora@enap.gov.br)

# Sumário

## Contents

O Plano Plurianual Municipal no sistema de planejamento e orçamento brasileiro	397
The Municipal Pluriannual Plan within the Brazilian planning and budget system	
<i>Mario Procopiuck, Evanio Tavares Machado, Denis Alcides Rezende e Fabiane Lopes Bueno Netto Bessa</i>	
Avaliação da integração do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil ao Programa Bolsa Família	417
Evaluation of the integration of the Child Labor Eradication Program with the Bolsa Família Program	
<i>Maria das Graças Rua</i>	
Considerações sobre o trabalho escravo no Brasil do século XXI	
Considerations on slave work in 21st century Brazil	451
<i>Samuel Antunes Antero</i>	
O aprendizado organizacional na implementação de políticas públicas industriais em três estados nordestinos	465
The organizational learning in the implementation of industrial public policies in three Brazilian Northeast States	
<i>Antônio Glauter Teófilo Rocha</i>	
<i>Entrevista: Linda McLoughlin – O coração da liderança</i>	505
<i>RSP Revisitada: O Ministério de Minas e Energia Elétrica como parte da reforma na administração brasileira</i>	511
Para saber mais	519
Acontece na ENAP	520

# O Plano Plurianual Municipal no sistema de planejamento e orçamento brasileiro

*Mario Procopiuck, Evanio Tavares Machado, Denis Alcides Rezende e Fabiane Lopes Bueno Netto Bessa*

## **Introdução**

No contexto de inovação das finanças públicas, na medida em que as atividades estatais ganharam importância, o processo orçamentário público deixou de ser mero procedimento da alocação de recursos e passou a agregar novos enfoques e tecnologias que ampliam seu escopo de aplicação (BROWN, 2006). Ele está se transformando em sistema que abrange a conexão e a articulação entre orçamentos globais e locais com vistas a, simultaneamente, alocar recursos, indicar a orientação econômica e planejar cursos de ação – agregando atividades de controle e se revestindo de crescente flexibilidade para agregar novos instrumentos de gestão (CAIDEN, 1988; OLSON *et al.*, 2005) –, com tendências de fortalecimento do papel dos governos locais ao reforçar a descentralização administrativa, financeira e política (ARCALEAN *et al.*, 2007, p. 2; MIKESSELL, 2007, p. 41). Diante da crescente complexidade decorrente dessas novas perspectivas, o Estado brasileiro buscou instituir mudanças estruturais na sua forma de planejar

e administrar (ALBUQUERQUE *et al.*, 2006, p. 14) políticas públicas com base na “idéia de Estado Democrático e Social Fiscal” (MENDES, 2003, p. 1664).

A Constituição Federal de 1988, acompanhando a evolução técnica na matéria orçamentária, e mesmo se antecipando em relação às atuais tendências de integrar o sistema de planejamento e orçamento, tanto horizontal quanto verticalmente, envolvendo os três entes da federação, trouxe expressivas modificações ao instituir os seguintes instrumentos: o Plano Plurianual (PPA); a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Esses instrumentos, hierarquizados e integrados entre si, marcam um ponto importante na evolução do orçamento tradicional brasileiro em direção à institucionalização de práticas mais modernas com efetivo potencial de se constituírem em ferramenta para enfrentar desafios provenientes de um cenário de elevada complexidade, no qual são demandadas soluções capazes de, ao mesmo tempo, manter equilíbrio fiscal e abrir caminhos para a melhoria sustentável na prestação de serviços de interesse público com crescentes padrões de qualidade.

Sob as novas perspectivas da *New Public Financial Management* (NPFM), que têm voltado a atenção para o desenvolvimento e a promoção de novas tecnologias financeiras capazes de servir de instrumentos com potencial de tratar racional e eficientemente as dimensões do planejamento e da gestão da administração pública (OLSON *et al.*, 2005. PADOVANI; FERRANTE, 2006), o presente trabalho tem como foco central discutir a aplicação do PPA como instrumento de gestão, alinhando-o com perspectivas estratégicas viabilizadas pela concatenação entre LDO, LOA, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e Estatuto

da Cidade. Para isso, é traçado inicialmente o cenário permeado pelo sistema orçamentário brasileiro desde a década de 1920, buscando identificar os principais marcos da evolução do orçamento e do planejamento. A seguir é apresentada a fundamentação legal do PPA em âmbito constitucional, seguida pela base normativa infraconstitucional em construção. Por último, ainda no contexto normativo, são explicitadas as abordagens do “Estatuto da Cidade” no âmbito do PPA municipal.

### **Cenário do processo de planejamento e orçamento brasileiro**

No caso brasileiro, com base no esboço histórico delineado por Giacomoni (1998, pp. 48-58), por Matias Pereira (1999, pp. 104-175) e por Tristão (2002), a partir do início do século XX, podem ser identificados alguns marcos na evolução técnica e metodológica do sistema de orçamento até sua inserção como instrumento de planejamento permeável a interferências de variáveis provenientes de um sistema democrático em evolução. Dentre tais marcos se destacam: a aprovação do Código de Contabilidade da União em 1922, que instituiu mecanismos de controle essencialmente contábeis e algumas formalidades que contavam com a participação figurativa do Poder Legislativo; a Constituição de 1937, que internalizou o processo de elaboração do orçamento no Poder Executivo, passando a ser preparado por órgãos técnicos e executado com base em decreto do chefe daquele Poder, sem, portanto, influência do Poder Legislativo; a Constituição de 1946, ao permitir que os membros do Poder Legislativo exercessem ampla e ativamente seu papel no processo, haja vista que não trazia qualquer limitação quanto ao número de emendas que

poderiam ser apresentadas ao Projeto de Lei Orçamentária enviado pelo Poder Executivo. Contudo, o excesso de emendas resultante da não-limitação normalmente levava à dispersão do foco de atenção nas grandes políticas. Isso, aliado à escassez dos recursos, fez com que a influência do Legislativo praticamente se tornasse inócua, propiciando ao Poder Executivo a concretização apenas daqueles projetos ou políticas que lhe interessavam. Também, em função da metodologia então adotada, o modelo orçamentário continuou carecendo de mecanismos de sustentação para adoção de sistemas mais elaborados de planejamento; a edição da Lei 4.320, em 1964, inovou ao prever a figura do orçamento-programa, que, por sua vez, foi viabilizado pelas normas trazidas pelo Decreto-Lei nº 200/67. Esses dois novos instrumentos legais marcaram o abrandamento das restrições metodológicas inerentes ao sistema orçamentário até então vigente para abranger também o sistema de planejamento. Se, por um lado, nessa época houve a evolução do processo de planejamento no plano infraconstitucional, por outro, a Constituição de 1967 bloqueou a efetiva participação do Poder Legislativo na elaboração do orçamento pela definição de regras que, na prática, inviabilizavam qualquer alteração da proposta orçamentária elaborada pelo Poder Executivo.

Sob o aspecto técnico-metodológico, o Decreto-Lei nº 200/67 definiu o planejamento como um dos princípios fundamentais das atividades da administração federal. A administração passou, então, a ter no Orçamento-programa anual – em conjunto com o Plano Geral de Governo, Programas Gerais, Setoriais e Regionais, de duração plurianual, e com a Programação Financeira de Desembolso – o ferramental para conciliação das atividades financeiras

do Estado com suas funções de planejamento. Desse ponto em diante, o orçamento começa a ser visto como uma peça legal pela qual, para cada exercício financeiro, são identificadas as fontes de recursos e indicados os seus destinos, de acordo com programas de antemão elaborados. Em janeiro de 1974, com a publicação da Portaria Ministerial nº 9, do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, foi finalmente consolidada a metodologia que

***“(...) o atual PPA, 2004-2007, mantendo a estrutura do plano anterior, inovou ao representar um primeiro esforço de tornar-se permeável à participação social.”***

permitiu expressar os objetivos governamentais ao tempo em que permitia unificar a linguagem do orçamento e do planejamento entre União, Estados e Municípios.

Construído esse arcabouço técnico-metodológico, até meados da década de 1970 foram intensas as atividades de planejamento. No entanto, no final dessa década, segundo Rodrigues (1996, p. 9), o ato de planejar, em especial as ações do governo,

foi sendo corroído pelo direcionamento dos esforços governamentais para o combate ao processo inflacionário, que durou até início da década de 1990. A consequência dessa mudança de foco foi a predominância da visão de curto prazo entre os agentes econômicos do País, não obstante as possibilidades inovadoras para estruturação do sistema de planejamento trazidas pela Constituição de 1988, conforme será aprofundado em seguida.

No aspecto político, sob a ótica histórica, considerando a liberdade concedida constitucionalmente ao Poder Legislativo para alterar o Projeto de Lei Orçamentária elaborado pelo Poder Executivo, Tristão (2002, p. 4) sintetiza que “vigora a anarquia na Constituição de 1946 e o autoritarismo na de 1967, tendo sido instituída a liberdade responsável na de 1988”. Sinal da importância da temática orçamentária tratada na Constituição de 1988 pode ser captado no seguinte trecho de um dos relatórios finais da Assembleia Constituinte, trazido por Nóbrega (2002) e por Afonso (1999, p. 6): “A questão do orçamento tem importância fundamental para o exercício das prerrogativas do Poder Legislativo. Essa participação até o momento vem sendo quase nula e tem sido na realidade a causa mais determinante para o esvaziamento do Congresso Nacional. Um parlamento que não pode debater à exaustão, nem emendar matéria tão relevante quanto o orçamento, reduz-se apenas a um colegiado de representantes de um povo que não pode estabelecer suas prioridades na execução das obras de que necessita, as quais são, em essência, a natureza da atividade do governo”.

Sob as novas regras trazidas pela última Constituição começaram, então, a ser trilhados caminhos para sedimentação de um sistema de planejamento e orçamento com

condições de compatibilizar o sistema democrático de definições das diretrizes para o País com inovadoras e consistentes metodologias fundadas na boa técnica. O início dessa nova fase é marcado pelo desenvolvimento da metodologia do PPA, pelo Ministério do Planejamento em conjunto com o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, que teve sua primeira implementação no quinquênio 1991-1995. Porém, de acordo com Rodrigues (1996, p. 9), somente com a estabilização da economia alcançada em 1994 é que foi permitida a recolocação da discussão de cenários de longo prazo no Brasil, revitalizando, assim, o instrumental do planejamento. Esse novo ambiente ainda foi favorecido pelas novas perspectivas da administração pública, trazidas pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, publicado em 1995, que definiu as bases da Administração Gerencial no Brasil. Esse novo paradigma da gestão pública enfatizou a necessidade de transformação do processo de uma orientação de controle de gastos para uma orientação voltada à busca de resultados (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 28; TRISTÃO, 2002).

Relativamente aos PPAs, as suas implementações ocorreram de acordo com o contexto político e técnico vigente em suas respectivas épocas. O primeiro PPA, que vigorou de 1991 a 1995, foi conduzido pela equipe do presidente eleito em 1989, por meio de eleições diretas, após longo período de privações de direitos por que passou o país. Em um momento conturbado pela crise econômica, pela reestruturação do aparelho administrativo e por crises políticas, o primeiro PPA acabou tomando forma semelhante ao orçamento plurianual de investimentos (OPI) de 1967. O ambiente de turbulência – marcado pelo desmantelamento do

serviço público em decorrência de reforma administrativa desorganizada e paralisante; por conturbadas relações do Executivo com os demais poderes; e por episódios de corrupção, que culminaram com o processo de *impeachment* do então presidente – pouco favoreceu o aperfeiçoamento das bases técnicas para aplicação do novel instrumento de planejamento e gestão. O PPA 1991-1995, sob tais condições, foi elaborado por corpo técnico que trabalhou distante da cúpula de governo, formada por pessoas sem experiência em administração pública e governamental, cujos representantes limitavam-se a declarar intenções genéricas em programas com denominação pomposa, desprovidos de objetivos claros, que decorreram de campanha política baseada em *marketing*, direcionada para uma massa despolitizada e ausente das discussões acerca dos problemas nacionais (GARCIA, 2000).

O segundo PPA, com vigência no quadriênio 1996-1999, foi elaborado em um período dominado pelo esforço do governo em consolidar o Plano Real, conjugado com a busca de retomada do crescimento econômico. Esse período foi marcado pela imperiosa necessidade de superação do atraso tecnológico, de combate à cultura inflacionária, à defasagem das políticas sociais. Nesse sentido, a própria mensagem presidencial encaminhada ao Congresso Nacional afirmou que as diretrizes estratégicas do PPA estavam centradas na construção de um Estado moderno e eficiente; na redução dos desequilíbrios espaciais e sociais; e na inserção competitiva e modernização produtiva. Contudo, de acordo com Garcia (2000, p. 14), esse plano, com ênfase no aspecto econômico, pecou pela não formalização de

instrumentos de coordenação e atualização, e de sistemas estratégicos de direção. O reflexo surtiu na obtenção de resultados típicos de um plano econômico normativo de médio prazo.

O terceiro PPA, para o período 2000-2003, trouxe uma completa modificação de natureza estrutural. O plano passou a ser organizado por programas direcionados à solução de problemas específicos, com objetivos claros e indicadores de *performance*. Cada programa passou a ser constituído por um portfólio de ações orçamentárias com metas e valores estabelecidos para o quadriênio a que se referia. A estrutura dos orçamentos anuais também passou a obedecer ao mesmo formato do PPA, evidenciando, enfim, a integração do planejamento com o orçamento. Outra mudança inovadora apresentada foi o desenvolvimento de um modelo de gestão do plano com as seguintes principais características: um gerente para cada programa, responsável por custos e metas; estabelecimento de programas prioritários estrategicamente, com vistas a estabelecer fluxo regular de recursos; um sistema de informações gerenciais de uso compartilhado; e, dentre outras, a divulgação de resultados para viabilizar meios de controle social. Contudo, novamente as mudanças conjunturais macroeconômicas alteraram a situação do País, motivando a efetivação de significativos cortes financeiros que impactaram negativamente a execução de uma série de programas contemplados pelo PPA. Afora a questão econômico-financeira, o terceiro PPA se fez notório em virtude das profundas modificações estruturais levadas a termo, que permitiram, mesmo que apenas tecnicamente, a implementação de um sistema que passou a possuir estrutura de gestão e a contemplar concomitantemente diretrizes provenientes

do planejamento condicionando a elaboração do orçamento.

Em consonância com a necessidade das novas finanças públicas incorporarem a discussão e potencializarem a participação de atores sociais (STIGLITZ, 2006), haja vista que o orçamento manifesta aspirações e problemas políticos, sociais, econômicos e legais da sociedade (GRANOF, 1978, p. 19), o atual PPA, 2004-2007, mantendo a estrutura do plano anterior, inovou ao representar um primeiro esforço de tornar-se permeável à participação social. Uma das ações que espelham tal inovação é representada pela instalação de fóruns, que ocorreram em todos os Estados e no Distrito Federal, durante o transcorrer do ano de 2003, viabilizados por convênio com a Unesco, envolvendo a Associação Brasileira de ONGs (Abong) e a Interredes. Além disso, dentro de um contexto de escassez de recursos e de restrições normativas para ampliação de gastos, o PPA prevê a ampliação das fontes de captação de recursos, com a possibilidade de participação do setor privado, por meio das Parcerias Público-Privadas (PPPs), em uma série de projetos por ele enumerados. Tanto esse plano quanto o anterior ganharam destaque pelo fato de trazerem esforços no sentido de constituírem estrutura e técnicas de elaboração, com objetivos de viabilizar canais participativos para atores privados e do terceiro setor, apontando assim para o alinhamento com a ampliação dos espaços democráticos, para condução das políticas públicas. Nessa direção, as finanças e o planejamento público tendem a guardar consonância com sistemas de governança e gestão orçamentária participativa, trazidos nas regras do Estatuto das Cidades e com exigências

de transparência e responsabilização, como aquelas delineadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

### **O Plano Plurianual na Constituição Federal**

No âmbito da Assembléia Nacional Constituinte, iniciada em março de 1987, o processo constituinte que tratou das matérias relativas às finanças públicas foi marcado pela ausência de grandes controvérsias, pois buscou, em essência, aperfeiçoar um modelo que já vinha sendo construído ao longo do tempo. O resultado foi a elaboração de texto final não muito distante dos princípios estabelecidos no anteprojeto da Constituição e da redação definida no âmbito do primeiro substitutivo da Comissão de Sistematização (AFONSO, 1999, p. 5). Nesse processo, o relatório da Subcomissão sobre Orçamento e Fiscalização Financeira afirmava que a estrutura orçamentária criada estava filiada ao planejamento de curto, médio e longo prazos, permitindo dessa forma que as prioridades estivessem contidas dentro dos instrumentos de planejamento e orçamento institucionalizados.

No transcurso dos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, dos três instrumentos do sistema de planejamento e orçamento, o PPA foi o que levou mais tempo para ter sua forma definida (AFONSO, 1999, p. 15), que, mesmo assim, conforme será visto adiante, ainda depende de lei complementar para sua completa normatização, principalmente em relação à sua organização. O formato do PPA apresentado na Constituição Federal<sup>1</sup> ganha corpo em lei, que estabelece de forma regionalizada as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas

decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada. Disso resultou que o PPA espelha o enfoque constituinte voltado para a ação planejada de governo, privilegiando o estabelecimento de metas físicas em um horizonte de tempo mais amplo do que as duas outras peças: LDO e LOA<sup>2</sup>. Em síntese, no contexto das finanças públicas a elaboração do PPA se configura um processo de imposição de metas de planejamento, que permite à sociedade dimensionar suas pretensões e seu perfil econômico, integrando-os nas projeções governamentais ou adotando critério próprio para desenvolvimento de suas atividades de acordo com realidades locais (BASTOS; MARTINS, 1991, p. 181).

Em tese, esses três instrumentos orçamentários integram-se de forma harmoniosa, cabendo a LOA respeitar a LDO, e, ambas, atentarem para o PPA. Na relação entre essas três peças, cabe à LDO o estabelecimento das bases necessárias à alocação dos recursos no orçamento anual, de forma a garantir a realização das metas e objetivos contemplados no PPA. Desta forma, a LDO constitui o elo entre o PPA e a LOA, compatibilizando as diretrizes do PPA à estimativa das disponibilidades financeiras para determinado exercício financeiro. Ainda, na relação entre esses instrumentos normativos de planejamento e orçamento, conforme definido no § 4º do art. 165 da CF, os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na CF deverão ser elaborados em consonância com o PPA. Nessa estrutura se percebe a coesão formal de todo o sistema de planejamento e orçamento, que envolve não apenas as finanças públicas, mas, também, os demais subsistemas da Constituição Federal, constituindo assim, o princípio do planejamento ou da programação. Bastos e Martins (1991, p. 184), em

relação à concepção do sistema de planejamento e orçamento traçado na Constituição, afirmam que “a ambição do legislador Constituinte, a toda evidência, não foi apenas a de impor um plano de metas para o planejamento, mas também planejar a economia e as finanças públicas, como um todo”<sup>3</sup>, “considerando-o como determinante para o setor público e indicativo para o setor privado” (MATIAS PEREIRA, 1999, p. 139).

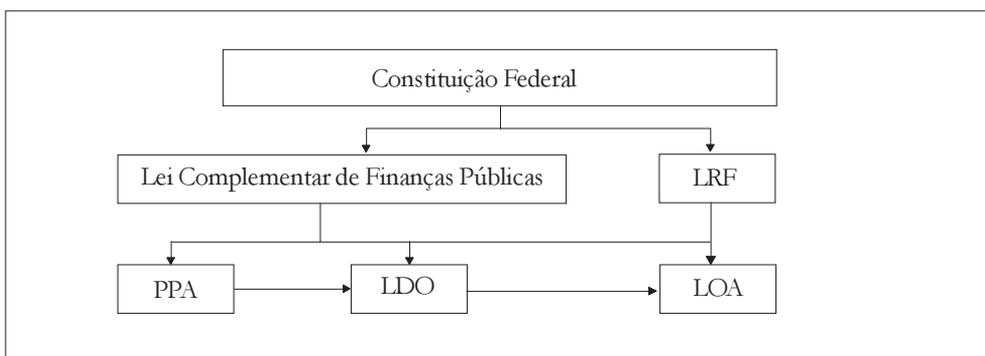
***“(...) planos com as características do PPAM podem (...) definir caminhos e responsabilidades dos dirigentes ao prepararem seus programas sob, muitas vezes, pesadas restrições fiscais e elevadas demandas locais a serem atendidas com recursos escassos.”***

Em termos operacionais, na esfera federal, no que diz respeito a prazos e duração, na Constituição são estabelecidos os prazos de apresentação dos três instrumentos de planejamento<sup>4</sup>. O projeto do PPA, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, deve ser encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e

devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa. Prazo que atende a uma concepção vista como a mais adequada, tendo em conta que permite, por meio da Lei do PPA, a quem assume a chefia do governo a elaboração e a apresentação ao Legislativo, no primeiro ano de mandato, de um plano de governo com diretrizes, objetivos e metas (GIOMI; AFONSO, 1992) condizentes com suas propostas

diversos atores que interagem para o alcance de seu objetivo”.

Agora, quanto à competência para legislar, o art. 24 da CF atribui à União, aos Estados e ao Distrito Federal. Nos casos de competência concorrente, ficou definido que cabe à União estabelecer as normas gerais. Em síntese, o arcabouço legal de sustentação do sistema de planejamento e orçamento brasileiro delineado na Consti-



Fonte: AZEVEDO, 2005

### Figura 1: Arcabouço Legal do Sistema de Planejamento Brasileiro

de campanha e adequado à realidade enfrentada pela administração pública, nesse momento de seu efetivo conhecimento. Além disso, a defasagem de um exercício entre o mandato e a vigência do PPA privilegia a continuidade das políticas públicas e serve como período de transição entre a orientação do mandatário anterior e a do atual. Quanto à implementação do PPA, o Decreto nº 5233/2004, com vistas a institucionalizar estrutura específica de gestão, criou a figura do Plano Gerencial, conceituado como “o instrumento que orienta a implementação, monitoramento, avaliação e revisão de cada programa, subsidia os processos de tomada de decisão e estabelece os compromissos entre os

tuição, já contemplando a previsão de instituição de lei complementar estabelecida nas disposições transitórias, pode ser representado esquematicamente conforme o fez Azevedo (2005) na Figura 1.

Ciente de que a matéria orçamentária constitucional carecia de complementos importantes, a Assembléia Nacional Constituinte definiu no art. 165, § 9º, que lei complementar disporia sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do PPA, da LDO e da LOA. Com vistas a suprir o espaço ainda não preenchido no que concerne à lei complementar, diversas propostas, anteprojeto e projetos têm surgido. De acordo com Giacomoni (2004, p. 82), essas proposições estruturam-se em torno dos seguintes temas: “leis

disciplinadoras da gestão: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual. Para cada um dos instrumentos, são estabelecidos princípios gerais, conteúdos da proposta e da lei, prazos de encaminhamento e de aprovação e normas de apreciação pelo Poder Legislativo; classificações da receita e da despesa utilizadas na lei orçamentária anual; mecanismos de retificação dos orçamentos anuais; execução orçamentária e financeira, destacando-se as regras de programação dos desembolsos; fundos; exercício financeiro, dívida pública (flutuante e fundada); contabilidade governamental; e controle interno e externo”.

Quanto aos motivos da não aprovação de lei complementar, Giacomoni (2004, pp. 82-83) atribui a três fatores. O primeiro reside na própria amplitude, variedade e complexidade das matérias; o segundo advém da inexistência de mobilização adequada dos segmentos técnico-profissionais atuantes na área de planejamento e orçamento, bem como dos entes da Federação; e, por último, da ausência de simetria do caráter de urgência de todos os conteúdos existentes nos projetos.

### **Base normativa do PPA e a Lei de Responsabilidade Fiscal**

As regras orçamentárias convencionais geralmente atribuíam autoridade aos elaboradores do orçamento permitindo-lhes alocar recursos segundo as preferências do governo, considerando que a orçamentação seria um processo sem limites, que permite ao governo acomodar demandas gastando mais do que efetivamente dispõe. As regras fiscais contemporâneas, em contraste, reduzem tal autoridade para decidir sobre políticas de receitas

e de despesas agregadas. Essas regras, agora definindo diretrizes de Estado, prescrevem o equilíbrio entre a política de obtenção de receitas e alocação de despesas no curto, médio e longo prazos. Nessa perspectiva, cada restrição fiscal passa a ser um limite ao exercício da vontade política. As regras fiscais buscam, portanto, impor exigências aos elaboradores de planejamentos e orçamentos para exercerem o poder de tributar e gastar dentro de restrições fixas, que não variam de acordo com sentimentos políticos ou condições econômicas momentâneas.

A LRF foi, nessa linha, concebida em consonância com o processo de redemocratização e descentralização do estado brasileiro (PROCOPIUCK, 2007, pp. 89-102), em particular, sustentado pelo aumento do poder dos governos locais para gerar e captar recursos e para decidir a alocação do gasto público (AFONSO *et al.*, 2003), procurando “explicitar diretrizes que tomem efetivo o processo de planejamento da Administração” (MOTTA, 2002, p. 1238), com vistas a “preservar a capacidade de financiamento de políticas públicas para futuras gerações” (MENDES, 2003, p. 1665). Essa lei complementar busca instalar e efetivar princípios norteadores da gestão fiscal responsável, planejada e transparente (ALBUQUERQUE *et al.*, 2006, pp. 68-69), fixando limites para o endividamento público e para a expansão de despesas continuadas, propiciando ambiente fiscal favorável ao alcance das metas fiscais necessárias às três esferas de governo, compatível com a estabilidade de preços e com o desenvolvimento socioeconômico sustentável.

Na lei em comento erige-se o princípio da “continuidade administrativa” trazendo maior fidedignidade e realismo ao PPA, à LDO e à LOA (MOTTA, 2002, p. 1288).

Reforçando práticas colaborativas entre os entes da federação, com objetivo de “maximizar a administração e controle local com suporte em maior *expertise* da administração central” (MIKESELL, 2007, p. 42), o art. 64 da LRF, com objetivo de viabilizar a sua aplicação verticalmente na sistematização e no controle do processo de planejamento e orçamento, prevê que “a União prestará assistência técnica e cooperação financeira aos Municípios para a modernização das respectivas administrações tributária, financeira, patrimonial e previdenciária, com vistas ao cumprimento das normas desta lei complementar”.

Com relação à matéria pertinente ao PPA, a LRF reafirma alguns comandos constitucionais e firma outras regras. Há a reafirmação da articulação da LOA com o PPA, quando define que o projeto de lei orçamentária anual (PLOA) deve ser elaborado de forma compatível com o PPA e a necessidade de que a LOA não consigne dotação para investimentos com duração que se estenda além de um exercício financeiro, o qual não esteja previsto no PPA ou em lei que autorize a sua inclusão. As demais regras têm sua importância no campo do equilíbrio fiscal e no fundamental tema que trata da transparência e da participação popular. Além disso, ao menos em parte, a LRF tem a sua importância substantiva, no momento em que supre a decepção até então existente pela falta de regulação infraconstitucional dos comandos maiores, acerca dos princípios fundamentais e normas gerais das finanças públicas (MARTINS; NASCIMENTO, 2001).

No estabelecimento de novas regras, a LRF firmou que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de declaração do ordenador

da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a LOA e compatibilidade com o PPA e com a LDO (art.16), com isso buscando o alinhamento estratégico e controle da despesa pública (MOTTA, 2002, p. 1288). Descrevendo a relação entre LRF e LDO, Nascimento e Debus (2002, p. 18) afirmam que “a LRF elegeu a LDO como instrumento mais importante para a obtenção do equilíbrio nas contas públicas, a partir de conjunto de metas que, após aprovadas, passam a ser compromisso de governo”. Com a introdução do Anexo de Metas Fiscais para três anos – contendo metas para receita, despesa, resultado primário e nominal e dívida pública –, a política fiscal dos governos adquiriu mapa de voo definido pela trajetória de resultados fiscais compatíveis com esse objetivo (NASCIMENTO, 2003). Assim, com a estipulação de metas claras no curto, médio e longo prazos, foi aberto importante espaço para maior concatenação das peças do sistema orçamentário, composto pela própria LRF, pelo PPA, pela LDO e pela LOA, por consequência, trazendo maior consistência e previsibilidade em relação à ação governamental programada. A consistência e a previsibilidade ganham importância como elementos de incentivo e atração de investimentos internos e externos do setor privado, buscados por governos das diferentes esferas de viabilização de recursos para execução de políticas públicas, por meio de Parcerias Público-Privadas.

A LRF trouxe incentivos à geração de receita própria pelos governos subnacionais e à recuperação do planejamento público, induzindo as autoridades a pensar mais no futuro, identificarem mais possibilidades de captação de recursos e, daí, definir em lei as metas de gastos e resultados. Sobre o gasto, antes de tudo conta a exigência de maior

atenção no momento em que as obrigações são assumidas (ou seja, antes de serem orçadas, e muito antes de serem pagas), e recomendada maior cautela com despesas permanentes. O papel da LDO é fortalecido como verdadeiro instrumento de planejamento estratégico e cada vez mais norteador da elaboração da LOA (TOLEDO, 2002, p. 550; AFONSO *et al.*, 2003).

Sob perspectiva sociopolítica, uma importante regra instituída pela LRF foi a elevação dos planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias ao *status* de instrumentos de transparência da gestão fiscal (art. 48), bem como o asseguramento da transparência mediante incentivo à participação popular e à realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos (§ único do art. 48).

### O PPA Municipal e o Estatuto da Cidade

Tomando como perspectiva recentes tendências mundiais, evidencia-se que as reformas de sistemas fiscais intergovernamentais, combinadas com iniciativas de descentralização, vêm realçando o interesse no processo de planejamento e orçamento com vistas a buscar imbricamento entre orçamentos nacionais e subnacionais (TASSONYI, 2002, pp. 187-188; ARCALEAN *et al.*, 2007). Aliado a isso, surge também a necessidade de criar regras e normas capazes de institucionalizar processos e estruturas de governança que permitam torná-los transparentes e permeáveis à influência de atores locais nas políticas de alocação de recursos de modo responsável e transparente por parte dos agentes políticos (PREMCHAND, 1993. KOPITS; CRAIG, 1998. MIKESELL, 2007, p. 42). Nesse

sentido, a carta constitucional de 1988, alinhada a tais tendências, trouxe um capítulo específico que trata da política urbana (Art. 182 e 183), com vistas a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. A exemplo de outros temas, a efetiva implementação dos instrumentos propostos dependia de lei infraconstitucional com vistas a viabilizar a efetivação plena de instrumentos como: o

***“(...) o poder local pode e deve instituir legislação própria com o intuito de estabelecer normatização do PPAM, de modo não-conflitante com a legislação federal e estadual em vigor.”***

plano diretor, o instituto da desapropriação urbana, parcelamento ou edificações compulsórios, e o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo.

Finalmente, por meio da Lei nº 10.257/01, conhecida como o Estatuto da Cidade, foram regulamentados os artigos constantes do capítulo relativo à política urbana. Relativamente ao Plano Plurianual

Municipal (PPAM), o Estatuto da Cidade trouxe duas significativas regras que impactam especificamente sobre ele. A primeira, tratada em seu art. 40, § 1º, estabelece que o PPAM deve obrigatoriamente incorporar as diretrizes e as prioridades do Plano Diretor, e a segunda, constante no art. 40, alinhada com a tendência de abertura à participação popular na definição de diretrizes de planejamento e gestão pública, firma que o PPAM deve constar nos debates, audiências e consultas públicas de gestão orçamentária participativa<sup>5</sup>.

Mais uma vez, a regulamentação trata do assunto de forma genérica, não se preocupando em normatizar a estrutura e a forma de apresentação da Lei dos Planos, bem como dos demais instrumentos de planejamento citados. Outro aspecto que continua sem uma regulação e ausente dos debates acerca do assunto é a questão que envolve a articulação dos Planos das três esferas de governo, bem como as relações dos planejamentos metropolitanos com os PPA municipais.

### Considerações finais

A evolução do processo orçamentário brasileiro explicita que a prática e as idéias acerca da administração pública são conformadas por instituições e valores políticos, econômicos, sociais e culturais vigentes em determinados períodos históricos. Nessa linha, o contexto da administração pública, mais que a sua composição interna, é que determina o seu funcionamento e seus potenciais de inovação e transformação. É a incidência de forças econômicas, sociais e políticas externas que define as premissas para as estruturas técnicas internas, que balizarão, num primeiro momento, a formulação de modelos e metodologias de planejamento

e, posteriormente, a elaboração e a execução de planos e orçamentos governamentais de acordo com as circunstâncias políticas vigentes em cada momento histórico. Portanto, nessa perspectiva, o processo orçamentário, tanto interno quanto externamente, deixa de estar separado de um contexto mais amplo. Isso é a razão por que a orientação dos sistemas de planejamento e orçamento é sujeita à modernização em função das mudanças sociais e políticas que interferem na sua gestão, controle e definição de responsabilidades (GRANOF, 1978; BOUCKAERT, 2002).

É por meio dos processos de orçamento e planejamento que os governos, dentro de diretrizes políticas socialmente negociadas, são desafiados a exercer eficientemente as suas funções alocativas, de estabilização, distributivas e de impulsão à ação de agentes extra-estatais. As peças orçamentárias e de planejamento, por isso, são documentos tanto políticos quanto econômicos e são produtos dos processos sociopolíticos, por meio dos quais interesses divergentes da nação chegam a acordos. À conta disso, os orçamentos podem ser vistos como documentos políticos por intermédio dos quais os recursos são buscados e apropriados de acordo com julgamentos de valores, e os processos orçamentários e de planejamento como frutos da dinâmica da arena política (HÖGYE, 2002, p. 5). Nessa perspectiva, a *performance* dos governos tem passado a passos largos a ser medida pela responsabilidade e pela credibilidade assumidas em matéria de planejamento de meios com vistas a alcançar eficientemente os objetivos traçados pelas políticas públicas (KAUL; CONCEIÇÃO, 2006).

Nessa linha, considerando os processos de planejamento e orçamento no âmbito local, é importante ter em conta que a

solução dos problemas econômicos e sociais locais não depende única e exclusivamente dos poderes centrais ou estaduais. Neste ponto, por exemplo, sabe-se que mecanismos relativos à política monetária e creditícia são competência da União, e que os reflexos dessas políticas ocorrem não obrigatoriamente de forma simétrica por todo o território nacional, já que cada região ou município tem características socioeconômicas específicas à atividade econômica que predomina dentro de suas fronteiras. Por isso, o poder local, limitado à sua competência, poderá provocar mudanças nas suas políticas fiscal e orçamentária, objetivando promover, de modo claro, mudanças alinhadas às políticas nacionais e regionais. O Plano Plurianual, como ciclo de múltiplos anos, exige o desenvolvimento de um consistente e disciplinado processo que assegure a sua ligação com todos os orçamentos que serão processados durante o período de sua vigência. Dessa forma, planos com as características do PPAM podem tornar-se instrumentos eficazes de controle de despesa e alocação estratégica de recursos a longo prazo, além de mecanismos de apoio à eficiência operacional, por elevarem a necessidade de previsão e, em consequência, definir caminhos e responsabilidades dos dirigentes ao prepararem seus programas sob, muitas vezes, pesadas restrições fiscais e elevadas demandas locais a serem atendidas com recursos escassos (SCHIAVO-CAMPO; TOMMASI, 1999. ARCALEAN *et al.*, 2007).

A atuação local, portanto, requer que algumas premissas fundamentais sejam seguidas, tais como: ações públicas baseadas em processos racionais e coerentes; participação democrática em todas as instâncias e fóruns, com garantia de presença e de voz

da sociedade; corpo técnico capacitado; e controle da gestão no que concerne ao acompanhamento das ações públicas. A conjunção dessas premissas na elaboração e na execução dos processos de planejamento e orçamento torna-se cada vez mais importante pelo fato de o desenvolvimento econômico local almejado ser considerado como resultante de esforço cooperativo da municipalidade. Nesse processo de planejamento e orçamento, como o principal instrumento, o PPAM exerce a função de especificar o que o governo pretende fazer, indicando o que se espera que atores extra-estatais façam, encetando, assim, rumos e promovendo atmosfera e estrutura econômica local estável para que possam funcionar em consonância e sinergia com ambientes estratégicos público-privados mais amplos (PREMCHAND, 2001. GOLDSMITH; EGGERS, 2004). Portanto, sob tais condicionantes, diante da falta de regulamentação específica sobre a matéria fiscal e orçamentária, o poder local pode e deve instituir legislação própria com o intuito de estabelecer a normatização do PPAM, de modo não-conflitante com a legislação federal e estadual em vigor, com vistas a levar a termo as políticas públicas que se façam necessárias em seus espaços territoriais, até que legislação superior entre em vigor.

Dentro desse contexto, considerando a necessidade de maior regulação do processo de planejamento e orçamento entre os entes federativos, a discussão deve ser ampliada no sentido de que essa questão envolva exercícios financeiros e prazos, bem como a integração dos Planos das três esferas de governo. No caso da Lei do PPAM, tendo em vista a diferença do calendário eleitoral municipal em relação aos governos federal e estadual, é preciso considerar que há uma diferença temporal de dois anos,

o que redundará em defasagem de igual período em sua elaboração e vigência. Conseqüência imediata disso é a dificuldade de integração e articulação dos planos municipais com os dos dois outros entes da federação, trazendo sérios prejuízos ao intercâmbio de informações, aos diagnósticos e às análises. Normalmente o resultado desses desencontros tem sido a falta de imbricamento das ações governamentais, em muitos casos gerando, por um lado, problemas de sobreposição de políticas públicas entre as esferas de governo e, por outro, bruscas interrupções de outras políticas no contexto municipal em virtude de mudanças na condução de políticas públicas estaduais e (ou) federais.

A institucionalização do PPA por força de comando constitucional é um marco positivo para a gestão pública pelo fato de introduzir o princípio do planejamento a longo prazo na administração. Todavia, urge que se façam ajustes regulatórios mais amplos no que tange à forma, ao conteúdo, ao processo e à articulação federativa, como formas de consolidar esse importante instrumento de planejamento e gestão, em consonância com as diretrizes provenientes da LDO, da LOA, da LRF e do Estatuto da Cidade, em especial na esfera municipal.

(Artigo recebido em junho de 2007. Versão final em novembro de 2007.)

---

## Notas

<sup>1</sup> Ver Capítulo II, Seção II, art. 165.

<sup>2</sup> Os demais comandos constitucionais relativos ao PPA tratam dos seguintes assuntos:

a) vedação à emissão de medida provisória relativa ao PPA, exceto quando despesas imprevisíveis e urgentes (alínea d, inciso I, § 1º, art. 62);

b) determinação de que a legislação sobre PPA não seja objeto de delegação (inciso m, § 1º, art. 68);

c) determinação de que o sistema de controle interno dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário avalie o cumprimento das metas previstas no PPA, bem como a execução dos programas de governo (art. 71);

d) atribuição ao poder executivo da iniciativa da lei que versa sobre o PPA (inciso I, art. 165);

e) estabelecimento, de forma regionalizada, de diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (§ 1º, art. 165);

f) os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na CF serão elaborados em consonância com o PPA e apreciados pelo Congresso Nacional (§ 4º, art. 165);

g) os orçamentos fiscal e de investimento serão compatibilizados com o PPA (§ 1º, art. 165);

h) os projetos de lei relativos ao PPA serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional (art. 166);

i) as emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso sejam compatíveis com o PPA e com a lei de diretrizes orçamentárias (inciso I, § 3º, art. 166);

j) as emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o PPA (§ 4º, art. 166);

k) nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no PPA, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade (§ 1º, art. 167);

l) a função de planejamento é determinante para o setor público e indicativo para o setor privado (art. 174).

<sup>3</sup> Neste ponto, cabe destacar que a concepção do planejamento como princípio fundamental a ser acatado na consecução de todas as atividades administrativas por parte do setor público já era preconizado legalmente conforme estabelecido pelos arts. 6º e 7º do Decreto Lei nº 200/1967.

<sup>4</sup> Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, art. 35, § 2º.

<sup>5</sup> No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal. Sobre a gestão orçamentária participativa (artigo 4º, III, alínea f), o fundamento para a instituição desse instrumento de controle das finanças públicas no âmbito da União, Estados e Municípios são os princípios constitucionais da participação popular e da democracia direta, preconizados no parágrafo único do artigo 1º da Constituição. Na seção correspondente à fiscalização contábil, financeira e orçamentária, a Constituição, pelo § 2º do artigo 74, confere legitimidade para qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2005, p. 217).

---

## Referências bibliográficas

AFONSO, Jose Roberto Rodrigues. Memória da Assembléia Nacional Constituinte de 1987/88 – as finanças públicas. *Revista do BNDES*, v. 6, n. 11, 02/02/2005. 1999.

AFONSO, Jose Roberto Rodrigues; ARAÚJO, Erika; FERREIRA, Sergio. *Municípios Responsáveis*. Documento. Brasília: BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2003. Acesso: [http://federativo.bndes.gov.br/bf\\_bancos/estudos/e0002072.pdf](http://federativo.bndes.gov.br/bf_bancos/estudos/e0002072.pdf), em: 05/02/2005.

ALBUQUERQUE, Claudiano; MEDEIROS, Márcio; FEIJÓ, Paulo Henrique. *Gestão de Finanças Públicas: Fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal*. 1ª ed. Brasília: Brasília, 2006. 488p.

ARCALEAN, Calin; GLOMM, Gerhard; SCHIOPU, Ioana; SÜDEKUM, Jens. *Public Budget Composition, Fiscal (De)Centralization, and Welfare*. Working Paper nº 2007-2003. BLOOMINGTON, In: Center for Applied Economics and Policy Research, 2007.32 p.

AZEVEDO, Alexandre Furtado de. *Plano Plurianual*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2005. Acesso: [http://ftp3.inep.gov.br/FONAI\\_MEC/Acompanhamento\\_-\\_PPA-.SOF.ppt](http://ftp3.inep.gov.br/FONAI_MEC/Acompanhamento_-_PPA-.SOF.ppt), em: 15/01/2006.

- BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ivens Gandra da Silva. *Comentários à Constituição do Brasil*. v. 6. São Paulo: Saraiva, 1991.
- BOUCKAERT, Geert. Reform of Budgetary Systems in the Public Sector. In: M. Hôgye (Org.) *Local Government Budgeting*. Budapest: LGI, 2002. pp.19-41.
- BRASIL. *Estatuto da Cidade: Guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. 4ª ed. Brasília: Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, 2005.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do Setor Público: Estratégia e Estrutura para um Novo Estado. In: L. C. Bresser Pereira e P. Spink (Org.) *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 2 ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998. pp. 21-38.
- BROWN, Mark Malloch. Foreword. In: I. Kaul; P. Conceição (Org.) *The New Public Finance: responding to global challenges*. Oxford: Oxford University Press, 2006. pp. xi-xii.
- CAIDEN, Naomi. Shaping Things to Come. In: I. Rubin (Org.) *New Directions in Budget Theory*. Albany: Suny Press, 1988. pp. 43-58.
- GARCIA, Ronaldo Coutinho. *A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: O PPA 2000-2003*. Textos para Discussão nº 726. Brasília: IPEA-Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2000. 43 p.
- GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 1998. 255 p.
- \_\_\_\_\_. Bases normativas do plano plurianual: análise das limitações decorrentes da ausência de lei complementar. *Revista de Administração Pública*, v. 28, n.1. pp. 79-91. 2004.
- GIOMI, Waldemar; AFONSO, José Roberto. *A legislação complementar sobre finanças públicas e orçamentos – Subsídios e sugestões para sua elaboração*. Rio de Janeiro: IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Cadernos de Economia, 1992.
- GOLDSMITH, Stephen; EGGERS, William D. *Governing by network: the new shape of the public sector*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2004. 224 p.
- GRANOF, Michael. Financial Forecasting in Municipalities: How Accurate? *Government Accountants Journal*, v.1, n.1. pp. 18-25. 1978.
- HÔGYE, Mihály. Theoretical Approaches to Public Budgeting. In: M. Hôgye (Org.) *Local Government Budgeting*. Budapest: LGI, 2002. pp. 5-15
- KAUL, Inge; CONCEIÇÃO, Pedro. Why revisit public finance today? In: I. Kaul e P. Conceição (Org.) *The New Public Finance: responding to global challenges*. Oxford: Oxford University Press, 2006. pp. 11-12, em: 05/02/2007.
- KOPITS, George; CRAIG, Jon. Transparency in Government Operations. Occasional Paper nº 158. *International Monetary Fund*. 1998.
- MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder. *Comentários à lei de responsabilidade fiscal*. São Paulo: Saraiva, 2001.
- MATIAS PEREIRA, José. *Finanças Públicas: a política orçamentária no Brasil*. São Paulo: Atlas, 1999. 216 p.
- MENDES, Gilmar Ferreira. Lei de Responsabilidade Fiscal, correlação entre metas e riscos fiscais e o impacto dos déficits públicos para gerações futuras. *Fórum de Contratação e Gestão Pública*, v.2, n.14. pp. 1663-1666. 2003.

- MIKESSELL, John L. Developing Options for the Administration of Local Taxes: An International Review. *Public Budgeting & Finance*, v.27, n.1. pp.41-68. 2007.
- MOTTA, Carlos Pinto Coelho. Contratação em final de governo: Decreto 4.479/02. *Fórum de Contratação e Gestão Pública*, v.1, n.11. pp.1287-1291. 2002.
- NASCIMENTO, Edson Ronaldo. Três anos da Lei de Responsabilidade Fiscal. *Boletim de Direito Administrativo*. 2003.
- NASCIMENTO, Edson Ronaldo e DEBUS, Ivo. *Lei complementar nº 101/2000: Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal*. 2 ed. Brasília: ESAF-Escola de Administração Fazendária, 2002.
- NÓBREGA, Marcos. *Lei de Responsabilidade Fiscal e Leis Orçamentárias*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002.
- OLSON, Olov; GUTHRIE, James; HUMPHREY, Christopher, Org (Org.). *Global Warning: Debating International Developments in New Public Financial Management*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag, 2005.
- PADOVANI, Emanuele; FERRANTE, Maria Rosaria. The impact of performance measurement on financial forecasting in Italian municipalities. In: *European Group of Public Administration (EGPA) Annual Conference, 06 a 09/09/2006*. Milan, Italy, 2006.
- PREMCHAND, Arigapudi. Public Expenditure Management. *International Monetary Fund*. pp. 53-80. 1993.
- \_\_\_\_\_. Fiscal Transparency and Accountability: Idea and Reality. In: *Meeting on Financial Management and Accountability, Nov 28-30*. Rome, Italy: United Nations Department of Economic and Social Affairs and the Government of Italy, 2001. p.16.
- PROCOPIUCK, Mario. Governança Local e Redes Sociotécnicas de Difusão Social de TICs nas Cidades de Porto Alegre e Curitiba. 2007. 237 p. *Dissertação de Mestrado*. PPGTU – Programa de Pós-graduação em Gestão Urbana, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba.
- RODRIGUES, Mauro Marcondes. Retomando o Planejamento: O Plano Plurianual 1996-1999. *Revista do BNDES*, v.3, n.5. 1996.
- SCHIAVO-CAMPO, Salvatore; TOMMASI, Daniel. *Managing Government Expenditure*. Manila, Philippines: Asian Development Bank, 1999. 513 p.
- STIGLITZ, Joseph E. Prologue. In: I. Kaul e P. Conceição (Org.) *The New Public Finance: responding to global challenges*. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- TASSONYI, Almos. Municipal Budgeting. *Canadian Tax Journal*, v. 50, n.1. pp.181-198. 2002.
- TOLEDO, Jr, Flávio C. de. As portarias ministeriais sobre uniformização das contas públicas: certos pontos relevantes para o município. *Fórum de Contratação e Gestão Pública*, v.1, n.5. pp. 550-552. 2002.
- TRISTÃO, Gilberto. A reorganização do Processo de Planejamento e Orçamento do Governo Federal: Estratégia de Modernização Gerencial. In: VII Congresso Internacional de la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 6-11 Oct. *Anais eletrônicos*. Lisboa, Portugal: CLAD, 2002.

## Resumo - Resumen - Abstract

### **O Plano Plurianual Municipal no sistema de planejamento e orçamento brasileiro**

*Mario Procopiuck, Evanio Tavares Machado, Denis Alcides Rezende e Fabiane Lopes Bueno Netto Bessa*

A partir da perspectiva do *New Public Financial Management*, o artigo traz os aspectos técnicos e políticos que permearam o desenvolvimento do sistema de planejamento e orçamento brasileiro. Considerando os condicionantes dos momentos históricos que interferiram em seu desenvolvimento, são identificadas características políticas, técnicas e metodológicas incidentes no controle financeiro, nas melhorias administrativas, no planejamento e, finalmente, na tendência participativa decorrente da ampliação de espaços democráticos. Em seguida, são apresentados o tratamento constitucional dado ao Plano Plurianual e o aperfeiçoamento do sistema de planejamento e orçamento trazido pela Lei de Responsabilidade Fiscal. São destacadas, para o caso municipal, as inovações contidas no Estatuto da Cidade, com reflexos no Plano Plurianual Municipal. Ressalta-se a importância do processo de planejamento e orçamento na execução das políticas públicas, enfatizando as dificuldades ainda existentes quanto à regulação do sistema de planejamento e orçamento para permitir o imbricamento dessas políticas entre as três esferas federativas.

**Palavras-chave:** Plano Plurianual; Processo de Planejamento e Orçamento; Estatuto das Cidades

### **El Plan Plurianual Municipal en el sistema de planeamiento y presupuesto brasileño**

*Mario Procopiuck, Evanio Tavares Machado, Denis Alcides Rezende y Fabiane Lopes Bueno Netto Bessa*

En concordancia con la *New Public Financial Management*, el artículo trae los aspectos técnicos y políticos que actuaron en el desarrollo del sistema de planeamiento y presupuesto brasileño. Considerando los aspectos condicionantes de cada momento histórico que interfirieron en el desarrollo de tal sistema, son identificadas características políticas, técnicas y metodológicas incidentes en el control financiero, en mejoras administrativas, en el planeamiento y en las tendencias participativas, emergentes de la ampliación de los espacios democráticos. Posteriormente se presenta el tratamiento constitucional, dado al Plan Plurianual, y el perfeccionamiento del sistema de planeamiento y presupuesto que trajo la Ley de Responsabilidad Fiscal. Se analizan, a fin de tratar la órbita municipal, las innovaciones en el Estatuto de la Ciudad con reflejo en el Plan Plurianual Municipal. Se destaca la importancia del proceso de planeamiento y presupuesto en la ejecución de las políticas públicas, enfatizando las dificultades que todavía existen, en cuanto a la regulación del sistema de planeamiento y presupuesto, para permitir la armonización de tales políticas entre las tres esferas gubernamentales.

**Palabras clave:** Plan Plurianual; Proceso de Planeamiento y Presupuesto; Estatuto de las Ciudades

### **The Municipal Pluriannual Plan within the Brazilian planning and budget system**

*Mario Procopiuck, Evanio Tavares Machado, Denis Alcides Rezende and Fabiane Lopes Bueno Netto Bessa*

By the perspective of the *New Public Financial Management*, the article describes the technical and political aspects that influenced the development of the Brazilian planning and budgeting system. Presenting the determining factors of the historical moments that interfered in its development, it identifies the political, technical and methodological characteristics of the financial control and its influence in the administrative improvements on the planning process, reporting the current tendency towards the enlargement of democratic arenas. Subsequently, it reports the establishment, by the Brazilian Constitution, of the planning and budgeting system and the improvement brought by the Law of Fiscal Responsibility. The study focuses particularly on the

innovations introduced by the Statute of the City, which reflects the Pluriannual plan in the municipal plan. It highlights the importance of the planning and budgeting process in the fulfillment of public policies, emphasizing the persisting difficulties concerning the coordination of the federal, state and municipal spheres.

**Key-Words:** Pluriannual plan; Planning and budgeting system; Statute of the City.

---

Mario Procopiuck

Doutorando em Administração (PUCPR), Mestre em Gestão Urbana (PPGTU/PUCPR) e graduado em Administração (UFPR). Analista Judiciário/Administrador da Justiça Federal de Primeiro Grau no Paraná. Contato: mario.p@pucpr.br

Evanio Tavares Machado

Mestrando em Gestão Urbana (PPGTU/PUCPR), especialista em finanças e controladoria (COPPEAD/UFRJ), graduado em economia (UERJ), professor de cursos de curta duração na ESAF/PR, Analista de Planejamento e Orçamento do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em exercício na Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério do Esporte. Contato: evaniomachado@terra.com.br

Denis Alcides Rezende

Pós-doutor em Administração (FEA/USP), doutor em Gestão da Tecnologia da Informação (UFSC), mestre em Informática (UFPR), com especialização em Magistério Superior (UTP/PR), graduado em Administração de Empresas (FADEPS/PR) e em Processamento de Dados (FACET-UTT/PR). Professor e Pesquisador do Mestrado em Gestão Urbana da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PPGTU/PUCPR). Bolsista CNPq (Bolsa PDJ). Contato: denis.rezende@pucpr.br

Fabiane Lopes Bueno Netto Bessa

Doutora em Direito das Relações Sociais (UFPR). Professora do Mestrado em Direito Econômico e Socioambiental, Professora convidada do Mestrado em Gestão Urbana (PPGTU/PUCPR) e de cursos de curta duração do ISAE-FGV. Contato: fabiane.bessa@pucpr.br

# Avaliação da integração do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil ao Programa Bolsa Família

*Maria das Graças Rua*

## **Introdução**

Este relatório apresenta o levantamento e a sistematização dos processos pelos quais foi implementada a integração do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) ao Programa Bolsa Família (PBF), com a identificação de algumas das principais lições aprendidas. Apresenta, também, uma avaliação dos efeitos, para o combate ao trabalho infantil, da mencionada integração. Espera-se que essa avaliação possa servir especialmente como apoio ao governo federal em seus esforços para o cumprimento dos dispositivos constitucionais que asseguram os direitos de crianças e adolescentes ao desenvolvimento saudável e integral.

Essa avaliação interessa especificamente aos seguintes usuários: o Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (FNPETI), a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), os demais *stakeholders* – os gestores do Executivo, as Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados (Comissão de

Constituição, Justiça e Cidadania; de Direitos Humanos e Minorias; de Seguridade Social e Família; de Trabalho, Administração e Serviço Público; e de Educação e Cultura), os órgãos de controle externo e de controle social, bem como entidades da sociedade civil envolvidas com o combate ao trabalho infantil.

O foco da avaliação incide fortemente sobre a implementação da integração do PETI ao PBF, ou seja, foram examinadas as estratégias, insumos, procedimentos e arranjos, inclusive institucionais, adotados para produzir resultado. As dimensões examinadas foram a clareza e o compartilhamento dos objetivos pelos gestores envolvidos no processo de integração e a adequação do desenho adotado para implementá-la. Trata-se também de uma avaliação de efetividade, compreendendo o exame dos efeitos dessa integração sobre a erradicação do trabalho infantil.

A partir do estabelecimento das dimensões acima, aplicaram-se os seguintes critérios de avaliação:

- *Eficiência*: em que medida a integração contribuiu para o cumprimento dos objetivos e metas de redução do trabalho infantil no Brasil?

- *Eficiência*: a integração contribuiu para a maximização dos resultados na aplicação dos recursos do PETI? O acesso às atividades socioeducativas e de convivência (Asec) foi ampliado e garantido para todas as crianças e adolescentes ex-trabalhadores atendidos pelo PETI e pelo PBF? Os parâmetros pedagógicos para a jornada ampliada foram definidos contemplando o atendimento às crianças abaixo de seis anos?

- *Efetividade*: quais os resultados obtidos *versus* os resultados esperados da integração dos programas? Houve resultados

não-antecipados, positivos e negativos? De que natureza?

- *Equidade*: como foram abordados os aspectos relativos à justiça social na seleção dos beneficiários? A integração tem propiciado a focalização adequada?

- *Transparência*: o Cadastro Único (CadÚnico)<sup>1</sup> assegura mais transparência a esses programas governamentais? Contribui para o aprimoramento da gestão dos programas?

- *Participação social*: a integração contribuiu para o fortalecimento dos canais de interlocução dos gestores e dos demais interessados?

- *Sustentabilidade*: que formas de mudança institucional foram constituídas para a redução e/ou erradicação do trabalho infantil? O que foi feito para que as partes envolvidas não reincidam no trabalho infantil?

Essa avaliação baseou-se em dois tipos de dados: em documentos oficiais dos dois programas, obtidos em meio impresso ou eletrônico junto ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), ao Tribunal de Contas da União (TCU) e a outras instituições públicas envolvidas; e em percepções e avaliações dos principais gestores sobre os dois programas e a sua integração. Após o levantamento inicial dos documentos, procedeu-se à análise dos mesmos.

Em seguida, a fim de explorar as dimensões selecionadas para a avaliação, nos meses de fevereiro e março de 2007, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com os principais gestores envolvidos no MDS, no MP e no MTE, cujas identidades, em obediência à ética de pesquisa, serão preservadas<sup>2</sup>.

É necessário registrar que este trabalho enfrentou uma série de limitações. Primeiramente, registra-se o reduzido prazo de realização, em período de festas de final de ano e férias, o que atrasou as atividades de coleta de dados. Além disso, o trabalho foi dificultado pelo contexto de mudança governamental, já que o momento foi marcado pelas expectativas de reforma ministerial, que impuseram obstáculos ao acesso a vários informantes. Finalmente, posto que a integração do PETI ao PBF por intermédio do Cadastro Único só alcançou magnitude significativa no segundo semestre de 2006, os resultados desse processo ainda estão se consolidando, sendo o momento atual ainda cedo para conclusões definitivas.

Este documento está dividido em cinco seções, além desta introdução. Na primeira, é descrito o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. Na segunda, apresentam-se as principais características do Programa Bolsa Família. Na terceira, é descrita e discutida a integração dos dois programas nos termos estabelecidos pelo governo federal e atualmente vigentes. Na quarta, são aplicados os critérios de avaliação e apresentadas as principais constatações a partir da análise realizada. Por último, na quinta seção, são apresentadas as recomendações e um conjunto de indicadores para avaliação de resultados e de processos do PETI.

### **Descrição dos objetos de avaliação: Programa de Erradicação do Trabalho Infantil**

Em 1980, registraram-se no Brasil cerca de 6,9 milhões de crianças e adolescentes em situação de trabalho. Em 1992, registraram-se 9,6 milhões com idade entre cinco e 17 anos. Em 1995, esse número

decreveu para 9,5 milhões. As causas desse fenômeno são múltiplas: a pobreza e a miséria; as distorções do sistema econômico; as limitações do sistema educacional; e as restrições impostas pelos aspectos culturais.

Em 1998, a incidência do trabalho infantil no Brasil começou a alterar-se de modo significativo, totalizando cerca de 7,7 milhões de crianças e adolescentes; em 1999 esse número foi reduzido para 6,6 milhões.

***“Em 1980, registraram-se no Brasil cerca de 6,9 milhões de crianças e adolescentes em situação de trabalho. (...) As causas desse fenômeno são múltiplas: a pobreza e a miséria; as distorções do sistema econômico; as limitações do sistema educacional; e as restrições impostas pelos aspectos culturais.”***

Em 2001, de acordo com a Pnad, cerca de 5,5 milhões de crianças e adolescentes com idade entre cinco e 17 anos encontravam-se em situação de trabalho precoce. Dentre eles, cerca de 300 mil estavam na faixa etária de 5 a 9 anos; 2,8 milhões entre 10 e 15 anos; e 2,4 milhões estavam entre os 16 e 17 anos de idade.

De acordo com a legislação brasileira, trabalho infantil é aquele exercido por

qualquer pessoa com menos de 16 anos de idade. No entanto, é permitido o trabalho a partir dos 14 anos de idade, desde que na condição de aprendiz. Aos adolescentes de 16 a 18 anos está proibida a realização de trabalho em atividades insalubres, perigosas ou penosas; de trabalho que envolva cargas pesadas e/ou jornadas longas; e, ainda, de trabalho em locais ou serviços que lhes prejudiquem o bom desenvolvimento psíquico, moral e social.

O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil iniciou-se em 1996, como experiência piloto implantada nas carvoarias do Estado do Mato Grosso do Sul, onde foram atendidas 1.500 crianças e adolescentes que trabalhavam nos fornos de carvão e na colheita da erva-mate, em 14 municípios. No ano de 1997, foi implantado nos canaviais de Pernambuco e na região sisaleira da Bahia, ampliando-se o atendimento também aos Estados do Amazonas e de Goiás. Em 1998, foi estendido para a região citrícola do Sergipe, para áreas de garimpo em Rondônia e de canaviais no litoral fluminense. A partir de 1999, o programa teve sua abrangência ampliada para diversas atividades nos demais estados do País, bem como se estendeu a novos municípios nos estados já atendidos.

Inicialmente, o PETI tinha por finalidade erradicar o trabalho infantil de crianças e adolescentes de 7 a 14 anos, em atividades consideradas perigosas, insalubres, penosas ou degradantes, nas zonas urbana e rural. Sua ação tinha como referência principal o núcleo familiar e, subsidiariamente, a escola e a comunidade. O público-alvo era constituído, prioritariamente, por famílias com renda *per capita* de até 1/2 salário mínimo, com filhos na faixa etária de sete a 14 anos em situação de trabalho nas atividades mencionadas<sup>3</sup>.

Em 2001, o PETI concedia às famílias incluídas um benefício financeiro denominado Bolsa Criança Cidadã, no valor de R\$ 25,00 para a área rural e de R\$ 40,00 para a urbana, por criança que freqüentasse a jornada escolar ampliada.

No PPA 2000-2003 as ações orçamentárias estruturadas para a implementação do PETI eram prioritariamente as seguintes: concessão de Bolsa Criança Cidadã; atendimento a criança e ao adolescente em jornada escolar ampliada; geração de ocupações produtivas para as famílias do PETI, todas inicialmente a cargo da Secretaria de Estado de Assistência Social, do Ministério da Previdência e Assistência Social (Seas/MPAS); fiscalização para erradicação do trabalho infantil; e mapeamento dos focos de trabalho infantil por município, a cargo do MTE<sup>4</sup>.

De 2001 a 2005, o PETI passou por diversas modificações devido a mudanças de natureza institucional. Em 2001, encontrava-se sob a responsabilidade da Seas, que integrava o então Ministério da Previdência e Assistência Social. Em 2003, com a mudança de governo, a Seas foi transformada no Ministério da Assistência Social que, em janeiro de 2004, foi transformado no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Atualmente, a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) é a responsável pela execução do programa, por meio do Departamento de Proteção Social Especial. Além disso, foram adotadas providências diversas no sentido do aperfeiçoamento dos mecanismos para sua implementação.

Em 2006, o PETI apresentava as seguintes características:

- o valor da bolsa para as famílias residentes em áreas rurais ou em municípios com menos de 250 mil habitantes era de R\$ 25,00, e para as famílias residentes em

áreas urbanas com mais de 250 mil habitantes era de R\$ 40,00 por criança retirada do trabalho. Não há limite do número de bolsas por família;

- além da bolsa, a SNAS repassava aos municípios o valor de R\$ 20,00 por criança ou adolescente beneficiário das atividades socioeducativas e de convivência no horário extra-escolar (jornada ampliada). Essa ação visava ao desenvolvimento, em período extracurricular, de atividades de reforço escolar, alimentação, ações esportivas, artísticas e culturais;

- a faixa etária das crianças e adolescentes beneficiários, inicialmente de 7 a 14 anos, passou a ser de 7 a 15 anos<sup>5</sup>, e o programa passou a atender também crianças e adolescentes vítimas de exploração sexual comercial;

- para receber o benefício, a família obrigatoriamente deveria retirar das atividades laborais todos os filhos menores de 16 anos, e da exploração sexual comercial – caso houvesse – todos os filhos menores de 18 anos; assegurar que crianças e adolescentes beneficiários tivessem frequência mínima de 75% das atividades escolares e das atividades socioeducativas e de convivência. As ações de controle do cumprimento das contrapartidas exigidas pelo programa deveriam ser executadas pelos municípios.

As famílias incluídas e selecionadas no Cadastro Único (CadÚnico) recebiam os benefícios por meio de cartão magnético da Caixa Econômica Federal (CAIXA), que lhes repassava diretamente os recursos do MDS. As famílias selecionadas, porém não incluídas no CadÚnico, recebiam os benefícios diretamente da prefeitura, por meio do repasse do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) ao Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS).

- para serem inseridos no PETI, os municípios e estados deveriam apresentar

termo de adesão, ter suas comissões de erradicação do trabalho infantil formalmente criadas, instaladas e dotadas de um plano de ação.

- para serem atendidos pelo programa, inicialmente os estados deveriam apresentar um levantamento dos casos de trabalho infantil que ocorrem em seus municípios. Esse estudo diagnóstico era apresentado às Comissões Estaduais de Erradicação do Trabalho Infantil para validação e estabelecimento de critérios de prioridade para atendimento às situações identificadas. Com isso, priorizava-se o atendimento a municípios em pior situação econômica ou que apresentassem atividades mais prejudiciais, em termos comparativos, à saúde e à segurança da criança e do adolescente.

As demandas validadas pela comissão estadual eram submetidas à Comissão Intergestora Bipartite (Cib), para que fosse realizada a pactuação. Essas decisões eram informadas ao MDS, sendo remetida, nessa oportunidade, a relação nominal de crianças e adolescentes a serem atendidos e as respectivas atividades econômicas exercidas. O Ministério, então, aprovava e informava ao governo estadual as etapas a serem cumpridas pelos municípios para implantação do programa.

As principais etapas eram: inserção das famílias no Cadastro Único dos programas sociais do governo federal<sup>6</sup>; inserção ou reinserção das crianças e dos adolescentes na escola; seleção, capacitação e contratação de monitores para trabalhar na jornada ampliada; estruturação do espaço físico para a execução da jornada ampliada; encaminhamento do plano de ação, preenchido e assinado pelo gestor municipal; envio da declaração emitida pela Comissão Municipal de Erradicação do Trabalho Infantil, atestando o cumprimento de todas as etapas.

No PPA 2004-2007, o PETI passou a compreender as seguintes ações: Bolsa Criança Cidadã; apoio aos fóruns de erradicação do trabalho infantil; atendimento à criança e ao adolescente em jornada ampliada, sob responsabilidade do MDS; fiscalização para erradicação do trabalho infantil; publicidade de utilidade pública; atualização do mapa de focos de trabalho infantil; e apoio técnico à Escola do Futuro Trabalhador, sob responsabilidade do MTE.

O controle social é realizado por intermédio das Comissões Municipal e Estadual de Erradicação do Trabalho Infantil, compostas por órgãos governamentais, representantes da sociedade civil e por membros dos Conselhos de Assistência Social, Conselhos Tutelares e Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente. Entre os órgãos governamentais participantes destacam-se a Secretaria Nacional de Assistência Social e as Delegacias Regionais do Trabalho (DRTs).

### **Descrição dos objetos de avaliação: Programa Bolsa Família**

O Programa Bolsa Família (PBF) foi criado pela Lei nº 10.836/2004, que unificou os procedimentos de gestão e execu-

ção das ações de transferência de renda do governo federal criadas e implantadas entre 2001 e 2003 e que passaram a ser denominadas “programas remanescentes” (Programas Cartão Alimentação, Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação e Auxílio-Gás)<sup>7</sup>. Entre eles, não se inclui o PETI.

Os objetivos do PBF são: promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social; combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza; combater a pobreza; e promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do poder público.

As famílias elegíveis para o PBF compreendem dois grupos aos quais correspondem dois tipos de benefícios, descritos no Quadro 1.

No que se refere a metas, de acordo com informações da gerência do Bolsa Família, o Programa deveria atender cerca de 6,5 milhões de famílias ao final de 2004, passando para 8,8 milhões ao final de 2005, para finalmente atender as estimadas 11,2 milhões de famílias em situação de pobreza em 2006. Em abril de 2004, o PBF atendia 3.766.740 famílias,

**Quadro 1: Tipologia de famílias beneficiárias e de benefícios do Programa Bolsa Família - valores para 2007**

<b>Grupo 1</b>	<b>Grupo 2</b>
Famílias com renda per capita mensal de até R\$ 60,00, independentemente da composição e do número de membros da família.	Famílias com renda mensal per capita de R\$ 60,01 até R\$ 120,00
<b>Benefício 1</b>	<b>Benefício 2</b>
Benefício fixo de R\$ 50,00, acrescido do benefício variável de R\$ 15,00 por beneficiário, até o limite de R\$ 45,00, podendo a soma chegar ao total de R\$ 95,00 por mês.	Benefício variável por filho menor de 15 anos, podendo chegar a R\$ 45,00 por mês.

das 11.208.273 famílias estimadas, ou seja, cobria 33,6% da sua meta final.

A Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, foi regulamentada pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. Este decreto instituiu o arranjo institucional para a implementação do PBF, que assume o seguinte desenho.

A instância máxima de gestão do PBF é o Conselho Gestor do Programa Bolsa Família (CGPBF), órgão colegiado de caráter deliberativo, vinculado ao MDS, previsto pelo Art. 4º da Lei nº 10.836, de 2004, e pela Lei nº 10.869, de 13 de maio de 2004.

O CGPBF tem por finalidade formular e integrar políticas públicas, definir diretrizes, normas e procedimentos sobre o desenvolvimento e implementação do Programa Bolsa Família, bem como apoiar iniciativas para instituição de políticas públicas sociais visando promover a emancipação das famílias beneficiadas pelo programa nas esferas federal, estadual, distrital e municipal. O Comitê Executivo do CGPBF terá como finalidade implementar e acompanhar as decisões do Conselho.

A execução e gestão do Programa Bolsa Família dar-se-á de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social. Os entes federados poderão aderir ao programa por meio de termo específico, observados os critérios e as condições estabelecidas pelo MDS.

Portanto, na esfera federal cabe ao MDS deliberar sobre o desenho e a implementação do programa; coordenar sua operacionalização, principalmente no que diz respeito às funções de cadastro, pagamento de benefícios, monitoramento e avaliação; e atuar na coordenação política e na articulação com os entes federados.

A estrutura regimental do MDS, aprovada pelo Decreto 5.074, de maio de 2004, definiu que compete à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) coordenar, implementar, acompanhar e controlar os programas e projetos relativos à Política Nacional de Renda de Cidadania, em conjunto com os estados, o Distrito Federal e os municípios. Em outras palavras, o PBF é gerido pela Senarc, a qual

***“Para a política de combate ao trabalho infantil, o problema do registro da informação talvez seja um dos mais preocupantes do processo de integração via CadÚnico (...).”***

gerencia o CadÚnico, que é a porta de entrada do programa.

Ainda na esfera federal, cabe ao Ministério da Saúde e ao Ministério da Educação normatizar as condicionalidades que lhes dizem respeito e verificar seu cumprimento por parte das famílias; monitorar e buscar suprir as deficiências na oferta de serviços sociais pelos entes federados; acompanhar a evolução dos

indicadores sociais setoriais; articular-se com os respectivos conselhos setoriais para a implementação do programa; e participar das decisões que dizem respeito às funções centralizadas de gestão do programa (cadastro, pagamento de benefícios, monitoramento e avaliação).

Cabe aos governos estaduais, principalmente, apoiar a implementação do PBF no estado; promover a articulação das ações para assegurar o caráter intersetorial do programa; viabilizar a oferta de serviços e de ações complementares; apoiar os municípios no processo de cadastramento; apoiar os conselhos estaduais e municipais; e colaborar com o Poder Judiciário na redução do sub-registro civil e na emissão de documentação para as famílias.

De acordo com o modelo de gestão descentralizada, os governos municipais são os principais gestores do PBF junto às famílias. As suas principais atribuições são articular os diversos órgãos e entidades locais afetos ao programa; assegurar a oferta de serviços essenciais de saúde, educação, acompanhamento alimentar e nutricional para viabilizar o cumprimento das condicionalidades; viabilizar a oferta de ações complementares ao programa; coordenar o processo de cadastramento, seleção, renovação, suspensão e desligamento das famílias beneficiárias, mediante a operação do CadÚnico; atender diretamente os beneficiários; capacitar os profissionais envolvidos (em conjunto com o nível federal); avaliar o desempenho e o impacto do programa no município; apoiar os conselhos municipais; colaborar com o Poder Judiciário na redução do sub-registro civil e na emissão de documentação para as famílias beneficiárias; e informar periodicamente ao MDS e aos ministérios setoriais os dados sobre o cumprimento das condicionalidades.

A CAIXA atua como agente operador do Cadastro Único e agente pagador dos benefícios do PBF, que são recebidos pelos beneficiários por meio de cartões magnéticos.

A exemplo do que ocorre com a maioria das ações federais descentralizadas, o PBF prevê instância de controle social local. De acordo com a Portaria GM/MDS nº 246, de 20 de maio de 2005, que institui os instrumentos necessários e define o procedimento de adesão dos entes locais ao PBF, a primeira condição a ser cumprida para a adesão é a existência formal e o pleno funcionamento de um comitê ou conselho local de controle social do Programa Bolsa Família.

O artigo 29 do Decreto 5.209 já havia estabelecido que o controle e a participação social do PBF devem ser realizados, em âmbito local, por conselho formalmente constituído pelo município ou pelo Distrito Federal, respeitada a paridade entre governo e sociedade; composto por integrantes das áreas da assistência social, da saúde, da educação, da segurança alimentar e da criança e do adolescente, quando existentes, sem prejuízo de outras áreas que o município ou o Distrito Federal julgue conveniente. No nível estadual, o controle social do PBF pode ser exercido por conselho, constituído formalmente, nesses mesmos moldes. Por decisão do poder público municipal ou do Distrito Federal, o controle social do PBF pode ser realizado por conselho ou instância anteriormente existente, garantidas a paridade e a intersetorialidade. A norma admite, também, que os municípios podem associar-se para exercer o controle social do PBF, desde que se estabeleça formalmente, por meio de termo de cooperação intermunicipal, a distribuição de todas as competências e atribuições necessárias ao perfeito acompanhamento

dos Programas Bolsa Família e remanescentes sob sua jurisdição.

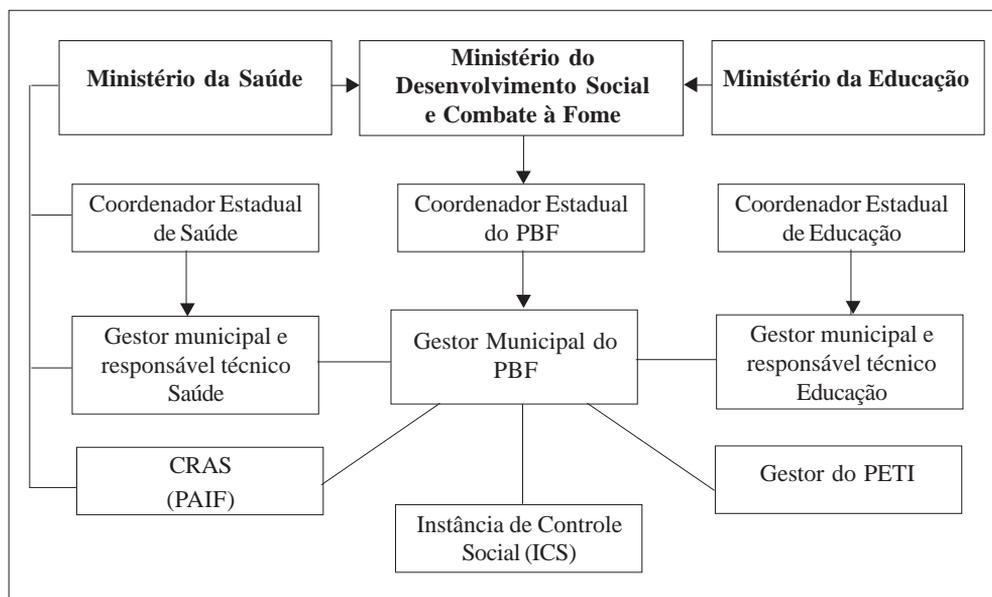
Atualmente o controle social acompanha e avalia a execução do PBF na esfera municipal, subsidiando a rede pública de fiscalização<sup>8</sup> com o monitoramento dos processos de cadastramento, seleção de beneficiários, concessão e manutenção dos benefícios e do controle das condicionalidades.

Considera-se produto do PBF o cumprimento das condicionalidades<sup>9</sup> exigidas para a concessão dos benefícios. As pessoas entre sete e 15 anos integrantes de famílias beneficiárias devem ter frequência escolar mínima de 85%. As gestantes devem comparecer a exames pré-natais e participar de atividades educativas sobre aleitamento materno e orientação alimentar. As nutrizes e responsáveis por crianças entre seis meses e seis anos devem cumprir o calendário vacinal das crianças, levá-las à unidade de saúde para acompa-

nhamento do crescimento e desenvolvimento e participar de atividades educativas sobre alimentação, aleitamento materno e cuidados gerais com a saúde da criança.

O MDS responsabiliza-se pelo apoio, pela articulação intersetorial e pela supervisão das ações governamentais para o cumprimento das condicionalidades do PBF, bem como pela disponibilização da base atualizada do Cadastro Único aos Ministérios da Educação e da Saúde.

Os responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização do cumprimento dessas condicionalidades são o Ministério da Saúde, no que diz respeito ao acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil, da assistência ao pré-natal e ao puerpério, da vacinação, bem como da vigilância alimentar e nutricional de crianças menores de sete anos; e o Ministério da Educação, no que diz respeito à frequência mínima de 85% da carga horária escolar



**Figura 1: Arranjo institucional para a gestão do acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família**

mensal, em estabelecimentos de ensino regular, de crianças e adolescentes de seis a 15 anos.

Entre outras coisas, compete ao Ministério da Saúde designar a Secretaria de Atenção Básica da Saúde como a área técnica responsável pela gestão federal do acompanhamento do cumprimento das condicionalidades de saúde das famílias beneficiárias. Compete ao Ministério da Educação, no Programa Bolsa Família, indicar a área técnica responsável pela gestão federal do sistema de frequência escolar dos alunos.

Os estados, o Distrito Federal e os municípios que dispuserem das condições técnicas e operacionais para a gestão do acompanhamento das condicionalidades do PBF poderão exercer essa atribuição, segundo as normas do programa.

São responsabilidades das famílias atendidas no PBF:

- para as gestantes e nutrizes, no que couber: inscrever-se no pré-natal e comparecer às consultas na unidade de saúde mais próxima de sua residência, portando o cartão da gestante, de acordo com o calendário mínimo preconizado pelo Ministério da Saúde; participar de atividades educativas ofertadas pelas equipes de saúde sobre aleitamento materno e promoção da alimentação saudável;

- para os responsáveis pelas crianças e pelos adolescentes menores de sete anos: levar a criança à unidade de saúde ou ao local de campanha de vacinação, mantendo em dia o calendário de imunização, conforme preconizado pelo Ministério da Saúde; levar a criança às unidades de saúde, portando o cartão de saúde da criança, para a realização do acompanhamento do estado nutricional e do desenvolvimento e de outras ações, conforme o calendário mínimo preconizado pelo Ministério da Saúde;

- informar ao órgão municipal responsável pelo Cadastro Único qualquer alteração no seu cadastro original, objetivando a atualização do cadastro da sua família.

A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios deverão informar e orientar as famílias sobre os seus direitos e responsabilidades no PBF e sobre a importância da frequência aos serviços de saúde para a melhoria das condições de saúde e nutrição de seus membros.

As famílias beneficiárias com gestantes, nutrizes e crianças menores de sete anos de idade deverão ser assistidas por uma equipe de saúde da família, por agentes comunitários de saúde ou por unidades básicas de saúde, que proverão os serviços necessários ao cumprimento das ações de responsabilidade da família.

As Secretarias Municipais de Saúde e as Secretarias Estaduais de Saúde, cada qual na sua esfera, devem, entre outras coisas, indicar um responsável técnico – profissional de saúde – para coordenar o acompanhamento das famílias do PBF, no âmbito da saúde.

Cabe ao poder público a oferta de serviços de educação com acompanhamento da frequência escolar dos alunos. Definem-se para o responsável legal das famílias atendidas pelo PBF as seguintes responsabilidades:

- efetivar, observada a legislação escolar vigente, a matrícula escolar em estabelecimento regular de ensino;

- garantir a frequência escolar de, no mínimo, 85% da carga horária mensal do ano letivo;

- informar imediatamente à escola, quando da impossibilidade de comparecimento do aluno à aula, apresentando, se existente, a devida justificativa da falta.

A frequência escolar deverá ser apurada mensalmente pelos estabelecimentos regulares de ensino para verificação do índice mínimo de 85% da carga horária mensal. Os responsáveis pelo acompanhamento das condicionalidades relativas à escolaridade são os dirigentes dos estabelecimentos de ensino que contarem com alunos beneficiários do PBF.

O gestor do sistema de frequência escolar no município deverá ser o titular do órgão municipal de Educação, cujas atribuições incluem a de integrar a Coordenação Municipal do PBF. O gestor do sistema de frequência escolar no estado deverá ser o titular da Secretaria Estadual de Educação, cujas atribuições incluem a de integrar a Coordenação Estadual do PBF.

As ações de gestão de condicionalidades compreendem: o acompanhamento periódico das ações nas áreas de saúde e educação que as famílias devem realizar; o registro das informações do acompanhamento das condicionalidades nos sistemas disponibilizados pelo MDS, MEC e MS; a repercussão gradativa referente ao descumprimento de condicionalidades.

A gestão de benefícios do PBF abrange um conjunto de atividades executadas pelos municípios e pela Senarc/MDS<sup>10</sup>, entre as quais se destaca a atividade de bloqueio de benefícios das famílias do PBF, cabível em qualquer uma das seguintes situações:

- trabalho infantil na família;
- durante procedimento de averiguação de cadastramento, quando houver indícios de duplicidade cadastral; renda *per capita* familiar superior à estabelecida para o PBF; falecimento de toda a família; ou não localização da família no endereço informado no CadÚnico;

- durante o procedimento de averiguação de acúmulo de benefícios financeiros do PBF com os do PETI;
- por decisão judicial; ou
- por descumprimento de condicionalidades do PBF, observada a legislação vigente.

O bloqueio de benefícios financeiros implicará o impedimento da retirada das parcelas de pagamento ainda não sacadas pela família e o impedimento do saque das parcelas de pagamento dos meses

***“A imprecisão conceitual [sobre trabalho infantil] soma-se aos fatores culturais para impor óbices à sustentabilidade da política de erradicação do trabalho infantil dentro do próprio poder público.”***

subseqüentes até o desbloqueio, se for o caso. O bloqueio do benefício financeiro não implica, por si só, o desligamento da família do PBF. Porém, decorrido o prazo máximo de seis meses, os benefícios financeiros que ainda permanecerem bloqueados pelos motivos acima definidos serão automaticamente cancelados, salvo disposição em contrário da Senarc.

Na ocorrência de descumprimento de condicionalidades, o bloqueio ou a suspensão de benefício das famílias do PBF é atribuição exclusiva da Senarc, observada a norma específica, tendo por base as informações sobre condicionalidades do PBF encaminhadas pelos municípios, conforme o caso, aos Ministérios da Saúde ou da Educação. Não serão punidas com suspensão ou cancelamento do benefício as famílias que não cumprirem as condicionalidades previstas, quando não houver a oferta do respectivo serviço, ou por força maior ou caso fortuito.

A família beneficiária do PBF em situação de trabalho infantil permanecerá com benefícios financeiros bloqueados até a cessação do trabalho infantil, admitidas outras providências previstas na regulamentação da política de erradicação do trabalho infantil, nos termos da Lei.

Por intermédio da Portaria 360, de 2005, estabeleceu-se que o MDS transferiria recursos do FNAS aos municípios,

para que estes realizassem ações de cadastramento e de atualização das bases de dados dos seus cidadãos incluídos no CadÚnico. A adesão do município ao PBF e ao CadÚnico nos termos da Portaria GM/MDS nº 246, de 20 de maio de 2005, foi a condição estabelecida para o recebimento de recursos financeiros destinados ao desenvolvimento de sua capacidade de gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único de programas sociais.

Desde os seus primeiros anos de implantação, o Cadastro Único vem sendo objeto de periódicas avaliações devido à sua centralidade para os programas sociais e à persistência dos problemas que apresenta. Em auditoria operacional realizada em 2002, o TCU já apontava distorções relativas à unicidade dos registros e a outras dimensões. As principais falhas detectadas no CadÚnico são:

- duplicidade cadastral;

## Quadro 2: Descumprimento de condicionalidades

Descumprimento	Sanção	Notificação	Observação
1ª Registro	Não	Sim	Sem efeito sobre o benefício
2ª Registro	Bloqueio por 30 dias	Sim	Subseqüente desbloqueio
3ª e 4ª Registros	Suspensão por 60 dias	Sim	Sem pagamento das parcelas
5ª Registro	Cancelamento	Sim	Desligamento

Fonte: MDS. Portaria nº 551, de 09 de novembro de 2005

**Tabela 1: Notificação por descumprimento de condicionalidades: Brasil – agosto e setembro de 2006 – números absolutos**

	Municípios	Advertências	Bloqueios
Brasil	3.410	172.268	219

Fonte: Senarc/MDS

- distorções na estratégia de seleção de famílias cadastradas;
- informações prestadas divergentes das registradas;
- famílias com evidências de renda superior ao limite estabelecido;
- não realização de visitas para confirmação dos dados declarados pelas famílias;
- guarda e armazenamento inseguro dos formulários;
- grande proporção de cadastramento de servidores municipais;
- priorização do cadastramento de famílias residentes nas áreas urbanas dos municípios;
- famílias não localizadas;
- famílias beneficiadas, sem a posse do cartão social.

O processo de controle do PBF compreende duas vertentes:

1) Ações internas de controle, que consistem em:

*Fiscalização:* exame amplo dos processos de trabalho, do modelo de execução, consistência dos cadastros e das informações enviadas ao PBF.

*Vistoria:* esclarecimento de denúncias de irregularidades recebidas pela central de atendimento, pela Controladoria-Geral da União (CGU), TCU, Ministério Público Federal (MPF), Ministério Público Estadual (MPE), Instância de Controle Social (ICS) do Departamento de Operação, Coordenação Geral e Fiscalização do MDS etc.

*Acompanhamento a distância:* obtenção e exame de dados a distância, para comparação com registros e dados do PBF.

*Monitoramento:* executado de maneira a aproveitar os deslocamentos das equipes de fiscalização e vistoria, à região próxima da localidade cujo programa deva ser monitorado.

2) Ações externas de controle, que consistem em:

*Recebimento, tratamento e apuração* das denúncias oriundas da sociedade.

*Fornecimento* de dados e informações (relatórios e pareceres) aos gestores municipais e aos órgãos que compõem a rede pública de fiscalização, para implementação de providências no âmbito de suas competências.

*Tratamento* das falhas e disfunções apuradas por fiscalizações da CGU, relativas aos sorteios públicos.

*Apurações – in loco* e a distância – de falhas na execução do PBF e dos programas remanescentes.

## A integração do PETI-PBF

A integração entre o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e o Programa Bolsa Família foi estabelecida pela Portaria 666, de 28 de dezembro de 2005, com os objetivos de:

- racionalizar e aprimorar os processos de gestão do PBF e do PETI, pela universalização da obrigatoriedade de pagamento do benefício por meio de cartão magnético da CAIXA e pela inclusão de todas as famílias no CadÚnico;

- ampliar a cobertura do atendimento de crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil do PETI, com a inclusão de crianças menores de seis anos;

- estender as ações socioeducativas e de convivência do PETI para crianças e adolescentes do PBF em situação de trabalho infantil; e

- promover a universalização do PBF para as famílias que atendem aos seus critérios de elegibilidade.

De acordo com a Portaria 666/2005<sup>11</sup>, para o processo de integração ficou definido que:

- o componente de transferência de renda para as famílias que atendam ao critério de elegibilidade do PBF será tido como benefício financeiro do PBF, representando, junto com o Cadastro Único, a principal ação desse programa;

- o componente de transferência de renda para as famílias que não atendam ao critério de elegibilidade do PBF será tido como benefício financeiro do PETI, que se transformou em uma categoria residual do PETI;

- o componente de ações socioeducativas e de convivência que devem ser frequentadas pelas crianças e pelos adolescentes das famílias oriundas do PETI, assim como pelas famílias beneficiárias do PBF que apresentem situação de trabalho infantil, será tido como parte integrante do PETI, tornando-se a sua principal ação finalística.

### Quanto à transferência de renda

Observado o disposto nos artigos de 4º a 8º, da Portaria 666, de 2005, a análise das diferentes situações existentes entre os beneficiários mostra um conjunto de novas categorias (Quadro 3)<sup>12</sup>. Por sua vez, a definição dessas novas categorias de famílias beneficiárias apresentou as seguintes resultantes:

- *Para as famílias enquadradas na categoria 1:* família egressa do PETI/CAIXA, com renda *per capita* de até R\$ 60,00, teria vantagem em ser transferida para o PBF somente se fosse residente em zona rural ou município com menos de 250 mil habitantes; recebesse a soma do benefício fixo mais o benefício variável por ser enquadrada na categoria de “renda *per capita* até R\$ 60,00”<sup>13</sup>; tivesse até três crianças ou adolescentes em situação de trabalho infantil. A partir da quarta criança ou adolescente em situação de trabalho infantil

a transferência do PETI para o PBF torna-se desvantajosa.

No caso das famílias residentes em zona urbana, somente se: recebesse a soma do benefício fixo mais o benefício variável por ser enquadrada na categoria de “renda *per capita* até R\$ 60,00”<sup>14</sup>; tiver apenas uma criança ou adolescente em situação de trabalho infantil.

- *Para famílias egressas do PETI que se enquadram nas categorias 2, 3 e 4:* do ponto de vista do valor do benefício, a integração praticamente não traz nenhuma consequência.

- *Para novas famílias beneficiárias:* somente haveria estímulo à retirada de crianças/adolescentes do trabalho infantil para as que se enquadrassem na categoria 5, quais sejam: famílias que têm renda *per capita* acima de R\$ 120,00, para as quais está previsto o benefício PETI/CAIXA.

Esse benefício, porém, está condicionado a que haja “meta disponível”, ou seja, recursos para esse fim. Como a ação de transferência de renda do PETI assumiu uma condição absolutamente secundária e residual, é pouco provável que, no futuro, essa categoria continue existindo.

- *Para as novas famílias com renda per capita de até R\$60,00 ou entre R\$ 60,01 e R\$ 120,00 – categorias 6, 7, 8 e 9 –*, que irão receber benefício PBF: não há tratamento diferenciado caso tenham crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil, o que pode obstar o incentivo ao afastamento dessa situação.

### Quanto ao registro do trabalho infantil

Os gestores entrevistados no MDS expressaram o entendimento de que a ausência de um incentivo específico não prejudicará a política de combate ao

**Quadro 3: Programa de destino e tipo de benefício por categorias de famílias na integração PETI-PBF (Portaria 666/2005)**

Categories de famílias	Característica específica	Critério de elegibilidade: renda <i>per capita</i>	Programa de destino	Tipo de benefício
1. Egressas do PETI	Recebiam PETI/CAIXA	Até R\$ 120,00	PBF	Se a renda <i>per capita</i> for até R\$60,00, faz jus ao básico + variável (limite de de R\$ 95,00). Se for de R\$ 60,01 até R\$ 120,00, somente faz jus ao benefício variável (limite de R\$ 45,00).
2. Egressas do PETI	Só possuíam PETI e a migração para o PBF reduzirá o benefício	Até R\$ 120,00	PETI/CAIXA	Permanecem com o mesmo valor que vinham recebendo no PETI.
3. Egressas do PETI	Recebiam PETI/FUNDO	Maior que R\$ 120,00	PETI/CAIXA	Permanecem com o mesmo valor que vinham recebendo no PETI.
4. Egressas do PETI	Recebiam PETI/FUNDO	Até R\$ 120,00	PBF	Se a renda <i>per capita</i> for até R\$ 60,00, faz jus ao básico + variável (limite de R\$ 95,00). Se for de R\$ 60,01 até R\$ 120,00, somente faz jus ao benefício variável (limite de R\$ 45,00). Em ambos os casos se a família tiver Benefício de Programas Remanescentes, exceto Bolsa Escola Federal, e ao migrar, ocorrerá redução do benefício, receberá a complementação de um Benefício variável de caráter extraordinário.
5. Novas, com trabalho infantil	----	Maior que R\$ 120,00	PETI/CAIXA	O ingresso no PETI dependerá da Existência de meta disponível.
6. Novas, com trabalho infantil	----	Até R\$ 60,00	PBF	Fixo+Variável até o teto de R\$ 95,00.
7. Novas, com trabalho infantil	----	Entre R\$60,01 e R\$120,00	PBF	Variável, até o teto de R\$45,00.
8. Novas, sem trabalho infantil	----	Até R\$ 60,00	PBF	Fixo+ Variável, até o teto de R\$95,00 (se a cobertura do PBF no município não ultrapassou 100%).
9. Novas, sem trabalho infantil	----	Entre R\$60,01 e R\$120,00	PBF	Variável, até o teto de R\$ 45,00 (se a cobertura do PBF no município não ultrapassou 100%).

**Tabela 2: Comparação simulada dos benefícios PETI e PBF, segundo o número de crianças ou adolescentes em trabalho infantil**

Número de criança/ ou adolescentes em trabalho infantil	PETI		PBF	
	Zona rural e zona urbana com menos de 250 mil hab.	Zona urbana com mais de 250 mil hab.	Renda <i>per capita</i> de até R\$ 60,00*	Renda <i>per capita</i> entre R\$60,01 e R\$120,00
01	R\$ 25,00	R\$ 40,00	R\$ 65,00	R\$ 15,00
02	R\$ 50,00	R\$ 80,00	R\$ 80,00	R\$ 30,00
03	R\$ 75,00	R\$ 120,00	R\$ 95,00	R\$ 45,00
04	R\$100,00	R\$ 160,00	-	-

(\*)Este é um dos critérios de discriminação das famílias para definição do benefício a ser pago, mas não se encontra especificamente mencionado no Art. 7º da Portaria 666/2005.

trabalho infantil na medida em que “(...) em todos os benefícios existe uma restrição ao trabalho infantil, e isso é uma restrição de fato e não uma regra de entrada ou uma condicionalidade”.

Entretanto, para que essa restrição seja observada, a situação de trabalho infantil deve ser informada, constatada, registrada. E, como a própria experiência vem ensinando, o principal obstáculo no combate ao trabalho infantil é a omissão dessa informação, que é reconhecida quando o gestor da área da assistência social admite haver “(...) famílias que recebiam pelo PETI/Fundo e ao se cadastrarem no PBF não informaram o campo 270, que caracteriza a situação de trabalho infantil”.

Para a política de combate ao trabalho infantil, o problema do registro da informação talvez seja um dos mais preocupantes do processo de integração via CadÚnico, especialmente quando se tem em vista o que se segue:

- o cadastramento é de responsabilidade do órgão da prefeitura municipal, mediante o preenchimento de um caderno de questionários aplicados por um entrevistador;

- o caderno de questionários contém três tipos de instrumentos, referentes à “identificação do domicílio e da família”; cinco jogos para “identificação da pessoa”; e dois jogos para “identificação do agricultor familiar”;

- não existe, em nenhum dos três instrumentos, uma única pergunta explicitamente direcionada à existência de crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil;

- no questionário de “identificação do agricultor familiar”, no bloco 4, solicita-se que o entrevistado descreva a força de trabalho “além da familiar”<sup>15</sup>, indagando-se sobre a contratação de trabalhadores

eventuais e permanentes e sobre a administração do estabelecimento. Nesse questionário não há uma única pergunta sobre a idade dos membros da força de trabalho familiar ou dos demais trabalhadores;

- no questionário de “identificação da pessoa” há um bloco de perguntas sobre a situação no mercado de trabalho, com as categorias convencionais do trabalho adulto; nome da empresa, CNPJ e data de admissão; ocupação; remuneração, renda de aposentadoria ou de pensão, renda de seguro desemprego e de pensão alimentícia, entre outras.

- nesse mesmo questionário há o “campo 270”, em que o entrevistado deve informar se participa de algum programa do governo federal ou recebe algum benefício social, entre os quais se encontra listada a categoria “Bolsa Criança Cidadã – PETI”, com a data de inclusão, o tipo de benefício (rural ou urbano) e o valor do benefício<sup>16</sup>. Os gestores do CadÚnico acreditam que os entrevistados informarão caso sejam beneficiários de algum dos programas do campo 270, e que a informação sobre o recebimento de benefício na categoria “Bolsa Criança Cidadã – PETI” permitirá identificar as situações de trabalho infantil.

A omissão da informação também é descrita na área de fiscalização do trabalho: “Não interessa às famílias que as crianças e os adolescentes deixem de trabalhar. Se o trabalho ocorre no ambiente doméstico ou familiar, os pais recebem a bolsa e a criança continua trabalhando”.

Os próprios setores responsáveis pela identificação e pelo mapeamento do trabalho infantil consideram esta uma tarefa particularmente difícil. Primeiramente, porque o trabalho infantil ocorre, na grande maioria das vezes, fora dos empreendimentos formalmente estabelecidos<sup>17</sup>, que

são o foco privilegiado da ação das DRTs. Em outras palavras, é escassa a ocorrência do trabalho infantil na economia formal. No entanto, a prática é comum na economia informal, mas só assume visibilidade quando realizada nos espaços públicos: lixões, semáforos nas cidades (onde crianças e adolescentes vendem balas, frutas, panos de pratos etc.). Segundo, porque excetuando a agricultura familiar, as atividades realizam-se no espaço doméstico, ou como trabalho doméstico propriamente dito ou como trabalho familiar artesanal, e a ação do MTE não alcança esse *locus*<sup>18</sup>.

De fato, como informou um dos entrevistados, a ação do MTE/DRT tem que cessar diante da porta de entrada dos domicílios particulares. Daí por diante o que cabe é a ação do Ministério Público do Trabalho (MPT), que vem atuando em parceria com a SNAS.

Por último, mas não menos importante, o sub-registro do trabalho infantil resulta do fato de que o próprio entendimento do conceito de trabalho infantil entre as autoridades na esfera municipal não é consensual e nem os critérios usados são uniformes. Os entrevistados reconhecem que esse é outro esforço que deve ser feito: uma definição mais precisa do que é o trabalho infantil.

A imprecisão conceitual soma-se aos fatores culturais para impor óbices à sustentabilidade da política de erradicação do trabalho infantil dentro do próprio poder público. O exemplo mais preocupante e mais recente encontra-se na Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece os conceitos, os princípios e os instrumentos destinados à formulação das políticas públicas direcionadas à agricultura familiar e aos empreendimentos familiares rurais. O artigo 3º dessa lei define como agricultor familiar e empreendedor familiar

rural aquele que, entre outras coisas, utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; e dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família”.

O texto legal é completamente omissivo com relação a qualquer restrição ao trabalho infantil ou à previsão de qualquer condição, mecanismo ou ação fiscalizatória, destinada a coibir a exploração da mão-de-obra infantil na agricultura, exatamente um dos setores de atividade econômica em que a prática é mais frequente.

O reconhecimento de que existe um problema efetivo de identificação do trabalho infantil e dos limites do CadÚnico para solucionar esse problema levou o MDS a contratar, com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), um suplemento da Pnad/2007 voltado para o trabalho infantil, a fim de chegar à identificação dos estimados cinco milhões de crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil.

O conjunto de mudanças implementadas durante o ano de 2006 evidencia o fato de que a política governamental efetivamente substituiu o critério do trabalho infantil pelo critério de renda. Essa medida não se mostra consistente com os esforços de combate ao trabalho infantil, que é reconhecidamente um fenômeno complexo, envolvendo as dimensões tanto da pobreza e da renda familiar, quanto da cultura e da dinâmica do mercado, entre outras.

### **Ações socioeducativas e de convivência**

No que se refere à política de combate ao trabalho infantil especificamente considerada, a ação governamental passou a ter como foco as ações socioeducativas e de convivência, anteriormente denominadas “jornada ampliada”, o que aparentemente

significa uma ênfase no trato da dimensão sociocultural do trabalho infantil. Essa mudança fica evidenciada na análise da distribuição dos recursos alocados ao PETI e ao PBF (Tabela 3).

Do ponto de vista orçamentário, com a integração, os recursos do PETI destinados à transferência de renda diminuiriam drasticamente, saindo de mais de R\$ 300 milhões para cerca de R\$ 50 milhões, ou seja, uma redução de quase 85%.

Já os valores alocados às ações socioeducativas e de convivência foram aumentados, mas não na proporção correspondente: saíram de quase R\$ 206 milhões, em 2005, para pouco mais de R\$ 306 milhões, em 2006, com aumento de 48%, que em 2007 chegou a 54%.

De acordo com a Portaria 666, de 2005, as ações socioeducativas e de convivência deveriam ser estendidas a crianças e adolescentes das famílias beneficiárias do PBF em situação de trabalho infantil. Ou seja, essa atividade deveria ter se intensificado. Mas não foi o que ocorreu. Como mostra a Tabela 3, o valor pago em 2006 ficou em torno de 65%, ou seja, 2/3 do valor autorizado.

Em parte, isso ocorreu porque não foi possível inscrever no CadÚnico todas as crianças, os adolescentes e as famílias que eram anteriormente beneficiárias do PETI: estimava-se 1,1 milhão e foram inscritos 862.700 crianças e adolescentes. Mas o dado é preocupante: o valor absoluto executado em 2006 foi em torno de R\$ 198 milhões. Ou seja: menor não apenas que o valor expandido para o atendimento das crianças e dos adolescentes do PETI somado às crianças e aos adolescentes em situação de trabalho infantil incorporadas como beneficiárias do PBF (R\$ 306 milhões) e somado ao atendimento às crianças abaixo de seis anos, mas abaixo

até mesmo do valor executado em 2005, relativo estritamente às crianças e aos adolescentes beneficiários do PETI.

Uma explicação, segundo um dos gestores entrevistados, está no fato de que “(...) quando se fez a migração, observou-se que 3/4 das crianças e adolescentes de famílias que recebiam PBF estavam em situação de trabalho infantil, recebendo também pelo PETI”, o que significaria um problema de duplicidade no Cadastro e não de subexecução das ações socioeducativas e de convivência.

Segundo foi apurado junto aos entrevistados, o MDS havia se preparado para cumprir, em 2006, a meta de atender 3,5 milhões de crianças e adolescentes com ações socioeducativas e de convivência, o que não ocorreu devido aos transtornos do processo de migração. Cabe chamar a atenção, porém, para o fato de que, de acordo com a Portaria 666, de 2005, Art. 15, a SNAS promoverá a oferta de atividades socioeducativas e de convivência para as famílias em situação de trabalho infantil beneficiárias do PBF ou usuárias do PETI, por meio dos municípios que formam a rede de implementação do PETI, havendo disponibilidade orçamentário-financeira.

Isso faz com que seja ainda mais importante que o Fórum Nacional e as agências da sociedade comprometidas com a erradicação do trabalho infantil acompanhem a formulação e a votação do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária anual, bem como o detalhamento das metas de custeio das ações socioeducativas e de convivência, cujos recursos devem ser previstos no Fundo Nacional de Assistência Social.

Outro aspecto que merece especial atenção são os problemas recorrentes com

**Tabela 3: Valor autorizado para execução das ações finalísticas do PETI e do PBF e do Cadastro Único, por ano, 2005-2007**

Ação	Lei + créditos (valor autorizado)		
	2005	2006	2007
PETI-Bolsa Ação 09JB	329.561.317 (99,05%)	51.767.531 (88,30%)	58.750.000
PETI-Ações socioeducativas Ação 2060	205.853.685 (97,86%)	306.028.034 (64,57%)	316.346.529
Bolsa-Família - Transferência de renda Ação 0060+099A	5.392.610.777	8.328.500.000	8.605.200.000
Cadastro Único Ação 6414	7.200.000	21.860.345	21.147.328

(\*) Percentual correspondente à execução: valores pagos

Fonte: SIDOR

a realização das ações socioeducativas e de convivência. Em grande parte, esse aspecto é consequência da ausência de definição precisa do que devem ser tais ações. Segundo foi apurado nas entrevistas com os gestores, “(...) falta definir parâmetros para as ações socioeducativas e de convivência, pois não há modelo; cada um faz o que quer”.

E atualmente: “Estão sendo trabalhadas as diretrizes pedagógicas para as ações socioeducativas e de convivência, que devem atingir as crianças e os adolescentes em geral. Essas diretrizes vão compor a segunda versão do ‘Guia de orientação técnica de proteção social básica’ para desenvolver as potencialidades de crianças e adolescentes. Em seguida será feita uma capacitação por meio de educação a distância (EAD) para operadores do PETI, PBF e Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), sendo um dos módulos dessa capacitação, justamente, a prestação das ações socioeducativas e de convivência para crianças e adolescentes.

Vale observar, porém, que já no início de 2006, portanto há um ano, o Departamento de Proteção Social Especial (DPSE) informava que uma proposta pedagógica

para as ações socioeducativas e de convivência está em processo de elaboração<sup>19</sup>.

Outro problema diz respeito à ineficácia do controle sobre a prestação das ações socioeducativas e de convivência para crianças e adolescentes. A SNAS paga aos municípios um valor por criança ou adolescente atendido com essas ações, atualmente, em R\$ 20,00. Segundo informaram os entrevistados, “(...) quando foi suspenso o repasse fundo-a-fundo, os municípios não se queixaram de perder o controle da bolsa, mas sim os recursos para as ações socioeducativas e de convivência, porque o (valor) *per capita* pago pelo PETI, de R\$ 20,00, é o mais alto de todos os programas no País (...). Os dados das auditorias mostram que, na realidade, essas ações não eram oferecidas, e isso era possível porque a prestação de contas não era transparente. Como não havia controle, os municípios usavam o dinheiro e não realizavam as ações. Mas cabe perguntar: se os gestores não as realizavam ou subexcutavam, onde ficam as instâncias de controle?”.

Essa é uma pergunta da maior relevância diante da centralidade assumida pelas ações socioeducativas e de convivência para

o combate ao trabalho infantil. Do ponto de vista do controle social, a Portaria 666, de 2005, estabelece em seu artigo 18 que “cabereá à instância municipal de controle social do PBF, sem detrimento de outras responsabilidades, as seguintes atribuições:

- comunicar aos gestores municipais do PBF e do PETI os casos de famílias beneficiárias do PBF em situação de trabalho infantil em sua localidade;
- manter interlocução com a Comissão Municipal de Erradicação do Trabalho Infantil; e
- comunicar aos gestores municipais do PBF e do PETI a respeito de famílias que recebam recursos desses programas que não estejam respeitando a frequência às ações socioeducativas e de convivência, sobre a inexistência ou precariedade da oferta dessas ações no âmbito local”.

A precariedade do controle exercido por essas instâncias sobre o objeto central de sua responsabilidade – o PBF – está amplamente documentada nas auditorias realizadas, inclusive pelo TCU. Torna-se difícil, assim, alimentar expectativas realistas de que elas sejam capazes de absorver também as responsabilidades relativas ao trabalho infantil, especialmente quando o foco é a oferta e frequência às ações socioeducativas e de convivência.

Foi criado e está em fase de implantação o Sistema de Acompanhamento da Condicionalidade do Trabalho Infantil (Sispeti), que é da rede SUAS-web<sup>20</sup>. Trata-se de um sistema informatizado de acompanhamento das famílias que tenham crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil, independentemente do programa do qual são beneficiárias. Quem alimenta o Sispeti são os municípios, que devem informar o cumprimento da condicionalidade da frequência e as atividades oferecidas, e a Senarc, que

alimenta quanto às crianças e aos adolescentes beneficiados.

Por sua vez, o problema do controle por intermédio dos recursos eletrônicos passa pela resolução de alguns problemas remanescentes no Cadastro, já que há um conjunto de municípios que não chegaram a cadastrar o número de famílias, crianças e adolescentes previsto em estimativas com base nos dados do IBGE. No total, o subcadastramento chega a pouco mais de 30% do valor total estimado, mas há municípios que estão com 60% de defasagem. Isso pode resultar em vários fatores, entre os quais se destaca a falta de computadores com capacidade para sustentar os *softwares* do Cadastro; a falta de capacitação; e a rotatividade da mão-de-obra que atua nessas atividades, o que anula os esforços de capacitação anteriormente realizados.

A Senarc desenvolve, junto aos municípios identificados, ações especificamente voltadas para corrigir essa distorção. O problema dos equipamentos já vem sendo solucionado por meio de repasses de recursos para a sua atualização. Quanto ao pessoal, não apenas se oferece capacitação a distância, como a nova NOB-SUAS agora estabelece que haverá recursos federais para pagar esses profissionais nos municípios, de maneira a assegurar um quadro mais estável para as operações do cadastro.

Um último aspecto a ser explorado diz respeito ao problema essencial da sustentabilidade da política de erradicação do trabalho infantil: as oportunidades de trabalho e renda para as famílias beneficiadas. Completamente ausente da concepção do PBF, a preocupação em assegurar às famílias beneficiadas pelo PETI a possibilidade de sustento autônomo frequentou brevemente o desenho desse último programa, sendo descontinuada a partir de 2004.

A consulta aos gestores encarregados da integração dos dois programas, entretanto, suscitou a referência às ações de emprego e renda para os pais. Foi mencionada a ação dos CRAS e dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas), para os quais as crianças e os adolescentes do PETI são uma prioridade, e que se localizam em áreas de vulnerabilidade e fazem o acompanhamento de um número determinado de famílias na sua base territorial, adotando medidas de inclusão produtiva, entre outras. Observa-se, entretanto, que tais medidas não têm o caráter de ações programáticas no âmbito específico do combate ao trabalho infantil, mas sim fazem parte das atividades de rotina dos CRAS e dos Creas.

### **Principais constatações da avaliação da integração PETI-PBF**

O foco desta avaliação incide fortemente sobre a implementação da integração do PETI ao PBF, ou seja, foram examinadas as estratégias, os insumos, os procedimentos e os arranjos, inclusive institucionais, adotados para produzir resultado. As dimensões examinadas foram: clareza e compartilhamento dos objetivos pelos gestores envolvidos no processo de integração; e adequação do desenho adotado para implementar a integração. É também uma avaliação de efetividade, compreendendo o exame dos efeitos dessa integração sobre a erradicação do trabalho infantil.

A integração destinava-se a transferir para o PBF as ações do PETI relativas à transferência de renda<sup>21</sup>, reduzindo esse programa às ações socioeducativas e de convivência e àquelas que, sob a condução do MTE, orientavam-se para a fiscalização do trabalho infantil.

A análise realizada mostra que os objetivos da integração foram claramente definidos e, mais que isso, acordados entre os atores. Conforme relatam os gestores:

“Anterior ao PBF havia uma orientação aos municípios no sentido de cadastrarem as crianças e os adolescentes do PETI. O que não havia era a obrigatoriedade (...). O processo de integração foi pactuado com todos os atores e em todas as instâncias, além de ter sido deliberado no CNAS, e isso foi fundamental para operacionalizar a execução. Em virtude de diversas dificuldades, os prazos foram repactuados cinco vezes, mas ainda assim, do total de 1,1 milhão de crianças e adolescentes previstos, foram cadastrados 860 mil. Então, pactuou-se com as Comissões Intergestoras Bipartites (CBI) que os municípios informassem ao MDS quais as dificuldades que enfrentam no cadastramento para que, uma vez identificados os municípios e os problemas, as famílias pudessem continuar recebendo mesmo fora do Cadastro. Isso foi até outubro de 2006. E, em novembro, o repasse fundo-a-fundo para esse fim foi suspenso”.

O desenho adotado para implementar a integração, via inclusão das famílias no CadÚnico, também mostrou-se adequado, desde que se tenha claro que esse é um procedimento estritamente instrumental, ou seja: seria inteiramente viável a inclusão das famílias com crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil no CadÚnico sem que isso implicasse, nem remotamente, a alteração do sistema de incentivos à retirada de crianças e adolescentes do trabalho precoce. A melhor

evidência disso é que, após a integração, permanecem diversas famílias como beneficiárias da ação de transferência de renda do PETI, ainda que essa ação tenha assumido uma condição residual.

Portanto, teria sido possível, por intermédio do CadÚnico, gerenciar melhor a alocação dos benefícios, monitorar o cumprimento das condicionalidades, bem como a oferta e o comparecimento às atividades socioeducativas e de convivência – sem necessariamente substituir o critério do trabalho infantil pelo da renda, como veio a ocorrer.

A partir do estabelecimento das dimensões exploradas nessa avaliação, aplicaram-se os seguintes critérios:

*Eficácia:* cabem dúvidas sobre a contribuição da integração para o cumprimento dos objetivos e das metas de combate ao trabalho infantil no Brasil, devido aos problemas da perda dos incentivos por uma parte das famílias egressas do PETI, descritas na categoria 1; e à ausência de incentivos para as novas famílias.

A eficácia da integração, em termos do combate ao trabalho infantil, também pode ser comprometida por causa dos problemas com as ações socioeducativas e de convivência (inclusive o controle social) e das dificuldades de emprego e renda das famílias. Esses aspectos não foram resolvidos, como também não o foram os problemas de fiscalização do trabalho infantil. Aparentemente, a estratégia é substituir o controle social pelo controle virtual, mas isso também tem limitações, como mostra o subcadastro pelos municípios.

Ou seja, a integração não resolveu os principais problemas do PETI e ainda colocou a área do controle com um desenho ainda mais precário.

*Eficiência:* aparentemente a integração contribuiu para a maximização dos

resultados na aplicação dos recursos do PETI, já que, por meio do CadÚnico, foram identificados e poderão ser corrigidos problemas de duplicidade do cadastro, e por meio do Sispeti poderá ser acompanhado o cumprimento dos compromissos para com a oferta das ações socioeducativas e de convivência pelos municípios etc. Mas isso poderia ser feito sem a integração pelo critério de renda, sem a eliminação dos incentivos à retirada de crianças e adolescentes do trabalho infantil.

Não há dados conclusivos sobre a ampliação e garantia do acesso às atividades socioeducativas e de convivência para todas as crianças e adolescentes ex-trabalhadores atendidos pelo PETI e pelo PBF. Pelo menos no ano de 2006, a resposta aparentemente é negativa.

Apesar da unificação do *per capita* repassado<sup>22</sup>, que por si representa uma expansão do gasto, o valor executado foi menor do que o previsto para 2006 e do que o executado em 2005.

Ou seja: o valor executado em 2006 foi menor que o valor previsto para o atendimento de crianças e adolescentes do PETI; mais crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil incorporadas por serem beneficiárias do PBF; mais todas as crianças abaixo de seis anos, com repasse *per capita* de R\$ 20,00 por criança assistida, independentemente do tipo de município. Além disso, o valor executado em 2006 ficou abaixo do valor executado em 2005, relativo estritamente a crianças e adolescentes beneficiários do PETI, na faixa etária de sete a 15 anos, e ao valor *per capita* de R\$ 20,00, para os municípios urbanos, e de R\$ 10,00 para os municípios rurais.

Não há informação conclusiva sobre a definição dos parâmetros pedagógicos para as ações socioeducativas e de convivência de modo a contemplar o atendimento às

crianças abaixo de seis anos, mas a resposta aparentemente é negativa, para essa e para as demais faixas etárias.

*Efetividade:* ainda não houve tempo suficiente para averiguar a efetividade das medidas da integração dos programas. Os dados da Pnad 2005 mostram um crescimento dos registros de trabalho infantil, mas esses não podem ser atribuídos à integração, que se iniciou em março de 2006.

Porém, ao equalizar o tratamento das famílias que possuem crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil e as que não registram essa prática (categorias 6, 7, 8, 9, do Quadro 3), a integração elimina os incentivos das famílias à retirada de crianças e adolescentes da situação do trabalho infantil. Se tudo continuar como está, isso poderá levar ao recrudescimento da prática do trabalho precoce.

*Equidade:* a principal estratégia para a promoção da equidade foi a adoção da renda como critério do PBF e da integração PETI-PBF. Porém, ao adotar estritamente esse critério, perde-se de vista a especificidade do trabalho infantil, ou seja, houve perda do foco do trabalho infantil.

*Transparência:* indubitavelmente, o Cadastro Único traz ganhos de transparência e pode contribuir para o aprimoramento da gestão dos programas. Porém, a incorporação das famílias com crianças e adolescentes em trabalho infantil ao Cadastro não dependeria da alteração das ações de transferência de renda nos moldes estabelecidos pela Portaria 666, de 2005. Por outro lado, mesmo considerando a sua potencial contribuição para a transparência da ação pública, o Cadastro Único ainda merece muita atenção a fim de superar os problemas que enfrenta, desde o subcadastro até a duplicidade.

*Participação social:* desde as primeiras auditorias do PETI e do PBF foram apontadas as fragilidades dos canais de participação social. Aparentemente, a integração, tal como estabelecida pela Portaria 666, de 2005, não contribuiu para a superação dessas dificuldades.

No que se refere ao trabalho infantil, embora a rede pública de fiscalização possivelmente venha a contribuir para o aprimoramento do processo de fiscalização, monitoramento e avaliação do PBF, dos programas remanescentes e do Cadastro Único, não ficam claros os ganhos que poderá trazer para o combate ao trabalho infantil.

*Sustentabilidade:* infelizmente, a análise da integração PETI-PBF sinaliza fortemente para a redução da sustentabilidade da política de combate ao trabalho infantil. A falta de definição precisa e pactuada do conceito de trabalho infantil e de ações socioeducativas de convivência; a ausência de parâmetros para essas ações com base nas práticas pedagógicas; a descaracterização das atividades de qualificação profissional e inclusão ocupacional das famílias beneficiárias e a perda dos incentivos à retirada das crianças e adolescentes da situação de trabalho apontam para a redução da sustentabilidade das ações governamentais na área.

## Recomendações e indicadores

Além das recomendações relativas ao acompanhamento da elaboração do PPA, especialmente no ano em curso, e do orçamento (LDO e LOA), quanto à política de erradicação do trabalho infantil deve-se enfatizar a importância dos esforços para:

- introduzir o imperativo do registro e a fiscalização do trabalho infantil como

condição de concessão de subsídios e financiamentos no âmbito da agricultura familiar;

- atribuir prioridade à definição dos parâmetros pedagógicos para as ações socioeducativas e de convivência, para todas as crianças e adolescentes beneficiários dos programas sociais do governo, destacando-se os grupos de zero a seis anos, em sua especificidade;

- atribuir prioridade ao desenho e implementação de um sistema de monitoramento e avaliação das ações socioeducativas e de convivência, com base nas informações do Sispeti.

- apoiar fortemente as ações do MTE na fiscalização do trabalho infantil, inclusive mediante o fortalecimento da parceria com o Ministério Público;

- propor aperfeiçoamentos nos instrumentos de coleta de dados do CadÚnico, de modo a registrar com mais cuidado as informações sobre o trabalho infantil;

- propor procedimentos de mais transparência do CadÚnico, de sorte que todos os atores interessados possam acompanhar os resultados da integração sobre a erradicação do trabalho infantil;

- propor que o diálogo sobre as ações de combate e erradicação do trabalho infantil e seus resultados tenha por base o uso de indicadores a serem alimentados pelos atores envolvidos no arranjo institucional da assistência social. No quadro ao lado, são apresentados alguns dos indicadores para essa finalidade.

(Artigo recebido em outubro de 2007. Versão final em dezembro de 2007.)

Indicadores de resultados	Indicadores de processo
Número de crianças/adolescentes exercendo atividade laboral no ano X. Número de crianças/adolescentes exercendo atividade laboral no ano X-1 por município e por estado.	Número de crianças/adolescentes atendidos pelo PETI*/Número de crianças/adolescentes ocupados em atividades laborais.
Número de crianças/adolescentes economicamente ativos de 5 a 15 anos por unidade territorial/Número de crianças/adolescentes de 5 a 15 anos, por unidade territorial.	Número de unidades territoriais atendidas pelo PETI*/Número de unidades territoriais com ocorrência de trabalho infantil.
Variação anual da renda per capita das famílias atendidas pelo PETI* menos o acréscimo proveniente de benefício de programa social/Variação anual da renda per capita das famílias de crianças/adolescentes trabalhadores não atendidos pelo PETI*.	Número anual de horas destinadas para atividades socioeducativas para conscientização dos adultos.
Variação anual do número de crianças/adolescentes encontrados trabalhando durante ação fiscalizatória e o número de crianças/adolescentes beneficiários de ações socioeducativas e de convivência, por município e por estado.	Número de reuniões com quórum das Comissões Municipais de Erradicação do Trabalho Infantil.
Razão entre a taxa de frequência escolar das crianças/adolescentes beneficiários do PETI* e a taxa de frequência escolar das crianças/adolescentes dos demais programas sociais.	Número mensal de crianças/adolescentes de até 15 anos participantes de atividades socioeducativas e de convivência oferecidas pelo PETI*.
Razão entre a taxa de abandono escolar das crianças/adolescentes atendidos pelo PETI* e a taxa de abandono escolar das crianças/adolescentes dos demais programas sociais.	Número de horas/homem/ano de atividades socioeducativas e de convivência oferecidas às famílias do PETI*.
Razão entre o número de matrículas na 5ª série das crianças/adolescentes do PETI* com mais de 10 anos e o número de matrículas na 5ª série para as crianças/adolescentes dos demais programas sociais com mais de 10 anos.	Número médio mensal de crianças/adolescentes por monitor das atividades socioeducativas e de convivência oferecidas pelo PETI*.
Razão entre a taxa de defasagem idade/série das crianças/adolescentes do PETI* e a taxa de defasagem idade/série das crianças/adolescentes dos demais programas sociais.	Número de horas destinadas à capacitação dos monitores das atividades socioeducativas e de convivência oferecidas pelo PETI*  Número anual de famílias que participaram de atividades de conscientização sobre os malefícios do trabalho infantil no âmbito do PETI*.

(\*) Refere-se, sempre, à oferta de ações socioeducativas e de convivência, nunca ao benefício financeiro.

## Notas

<sup>1</sup> Principal instrumento de gestão do PBF, o Cadastro Único de programas sociais do governo federal foi instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001, e consolidado mediante a Portaria 360, de 12 de julho de 2005, que define os critérios e procedimentos relativos à transferência de recursos financeiros a municípios, estados e ao Distrito Federal, destinados à implementação e desenvolvimento do PBF e à manutenção e aprimoramento do Cadastro Único de programas sociais.

<sup>2</sup> Resolução nº 196, de 1996, do Conselho Nacional de Saúde, que estabelece as diretrizes e normas regulamentadoras sobre pesquisa envolvendo seres humanos, item III. 3 – “A pesquisa em qualquer área do conhecimento, envolvendo seres humanos deverá observar as seguintes exigências:...(f) prever procedimentos que assegurem a confidencialidade e a privacidade, a proteção da imagem e a não estigmatização, garantindo a não utilização das informações em prejuízo das pessoas e/ou das comunidades, inclusive em termos de auto-estima, de prestígio e/ou econômico-financeiro (...)”.

<sup>3</sup> Segundo a Portaria 2.917, de 12 de setembro 2000, e a Portaria 458, de 4 de outubro de 2001: “*prioritariamente*, às famílias com renda *per capita* de até ½ salário mínimo”.

<sup>4</sup> E, secundariamente: estudos e pesquisas sobre trabalho infantil; promoção de eventos para sensibilização da sociedade sobre o trabalho infantil; campanha para sensibilização da sociedade quanto ao trabalho infantil; edição e distribuição de publicações institucionais sobre trabalho infantil.

<sup>5</sup> Portaria nº 458, de 4 de outubro de 2001.

<sup>6</sup> Nos seus primeiros anos, o PETI operava com base nos Cadastros das Famílias baseados em modelo instituído pela SEAS, validados pelo órgão gestor estadual de assistência social em conjunto com a Comissão Estadual de Erradicação do Trabalho Infantil, encaminhados pelo órgão gestor estadual de Assistência Social à Secretaria de Estado de Assistência Social (Seas), para inserção no Sistema Nacional de Informações Gerenciais do PETI. Cabia à Secretaria Municipal de Assistência Social viabilizar o Cadastro de Informações Municipais para alimentar o Sistema Nacional de Informações Gerenciais do PETI. A partir da Portaria 458/2001, ficou estabelecido que os cadastros das famílias deveriam ser realizados em conformidade com o Decreto nº 3.877 de 24 de julho de 2001, que instituiu o cadastramento único para programas sociais. Sobre o Cadastro Único, ver auditoria operacional do TCU, de 2003.

<sup>7</sup> O Programa Bolsa Família foi instituído pela Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003, convertida na Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Essa lei refere-se à legislação dos programas que foram unificados, como a Lei nº 10.219, de 11/4/01, que instituiu o Programa Bolsa-Escola, regulamentado pelo Decreto nº 4.313, de 24 de julho de 2002; a Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, que criou o Programa Nacional de Acesso à Alimentação; a Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, que instituiu o Programa Bolsa-Alimentação, regulamentado pelo Decreto nº 3.934, de 20/9/01; o Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, que instituiu o Programa Auxílio-Gás, e o Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001, que instituiu o Cadastramento Único do governo federal.

<sup>8</sup> A rede pública de fiscalização consiste na parceria no desenvolvimento e aprimoramento do processo de fiscalização, monitoramento e avaliação do Programa Bolsa Família, programas remanescentes e Cadastro Único. Mediante convênios com o objetivo de cooperação técnica para proteção dos bens, valores e direitos relativos ao Programa Bolsa Família e remanescentes e ao Cadastro Único, firmados com Conselho Nacional de Procuradores Gerais dos Ministérios Públicos dos estados e da União; Controladoria Geral da União; Ministérios Públicos Estaduais (26 Estados e o Distrito Federal); Ministério Público Federal; Ministério Público Militar; Tribunal de Contas da União.

<sup>9</sup> Os instrumentos normativos que regem esse aspecto do PBF são: Portaria GM/MDS nº 551, de 09 de novembro de 2005 – regulamenta a gestão das Condicionais do Programa Bolsa Família; Portaria Interministerial MS/MDS nº 2.509 de 18 de novembro de 2004 – estabelece atribuições e

normas para o acompanhamento das Condicionalidades de Saúde no Programa Bolsa Família; Portaria Interministerial MEC/MDS nº 3.789 de 17 de novembro de 2004 – estabelece atribuições e normas para o acompanhamento das Condicionalidades de Educação no Programa Bolsa Família.

<sup>10</sup> O conjunto completo das atividades de gestão dos benefícios do PBF compreende: bloqueio de benefícios; desbloqueio de benefícios; suspensão de benefícios; reversão de suspensão de benefícios; cancelamento de benefício básico; reversão de cancelamento de benefício básico; cancelamento de benefícios variáveis; reversão de cancelamento de benefícios variáveis; cancelamento de benefícios; e reversão de cancelamento de benefícios. Para a execução das atividades de gestão de benefícios a Senarc utiliza o Sistema de Gestão de Benefícios do PBF.

<sup>11</sup> Capítulo II – Da Seleção de Famílias e da Concessão e Manutenção de Benefícios Financeiros do PBF e do PETI

Art. 4º No que se refere ao componente de transferência de renda, as famílias em situação de trabalho infantil, ainda não inscritas no PETI ou no PBF, deverão ser incluídas:

- I) no PBF, caso tenham renda *per capita* mensal igual ou inferior a R\$ 100,00 (cem reais); ou
- II) no PETI, caso tenham renda *per capita* mensal superior a R\$ 100,00 (cem reais).

Art. 5º A seleção de famílias para ingresso no PBF seguirá as regras definidas na Lei nº 10.836, de 2004, sendo consideradas, para efeito de concessão de benefícios financeiros mencionados no Art. 3º, I, desta Portaria, as famílias em situação de trabalho infantil que apresentem:

- I) renda familiar *per capita* mensal igual ou inferior a R\$ 100,00 (cem reais);
- II) informações da família corretamente inseridas no Cadastramento Único de Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico, instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001; e
- III) situação de trabalho infantil de que trata o *caput*, devidamente registrada no CadÚnico, segundo as regras definidas nesta Portaria.

Parágrafo Único. A concessão dos benefícios financeiros do PBF será efetuada pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), respeitada a disponibilidade orçamentário-financeira existente.

Art. 6º A seleção de famílias para ingresso no PETI seguirá as regras definidas na Portaria SEAS/MPAS nº 458, de 2001, sendo consideradas para efeito de concessão de benefícios financeiros de que trata o Art. 3º, III, as famílias:

- I) cuja renda familiar *per capita* mensal seja superior a R\$ 100,00 (cem reais);
- II) cujas informações estejam corretamente inseridas no CadÚnico; e
- III) cuja situação de trabalho infantil seja devidamente registrada no CadÚnico, segundo as regras definidas nesta Portaria.

Parágrafo único. A concessão dos benefícios financeiros de que trata o *caput* para as famílias selecionadas será efetuada pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), respeitada a disponibilidade orçamentário-financeira existente, segundo o disposto no Art. 15 desta Portaria.

Art. 7º. Serão gradualmente transferidas para o PBF, respeitada a disponibilidade orçamentária e financeira existente, as famílias usuárias do PETI que apresentarem, simultaneamente, as seguintes características:

- I) Renda familiar *per capita* mensal igual ou inferior a R\$ 100,00 (cem reais); e
- II) Benefícios financeiros do PETI operacionalizados pela Caixa Econômica Federal.

§ 1º Permanecerão no PETI operacionalizado pela Caixa Econômica Federal, para todos os efeitos, as famílias:

Que possuam apenas os benefícios financeiros do PETI; e cuja transferência para o PBF implique redução no montante dos benefícios financeiros recebidos do PETI operacionalizados pela Caixa Econômica Federal.

§ 2º As famílias que recebem benefícios financeiros do PETI, operacionalizados mediante convênios firmados pelos entes federados com o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), serão gradualmente incluídas no PBF ou no PETI operacionalizado pela Caixa Econômica Federal, desde que estejam inscritas no CadÚnico, respeitado ainda o seguinte:

I) Se a renda *per capita* mensal da família for superior a R\$ 100,00 (cem reais), a família será incluída no PETI operacionalizado pela Caixa Econômica Federal, mantendo os benefícios financeiros dos programas remanescentes, caso existentes;

II) Se a família possui renda *per capita* mensal igual ou inferior a R\$ 100,00 (cem reais), a família será incluída no PBF, sem prejuízo do disposto no Art. 8º desta Portaria.

Art. 8º As famílias que sejam simultaneamente usuárias do PETI e beneficiárias dos Programas Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação ou Auxílio Gás, e forem transferidas para o PBF, farão jus ao Benefício Variável de Caráter Extraordinário”.

<sup>12</sup> Em síntese: as regras gerais da integração estabelecem que a família com “renda *per capita* menor que R\$ 120,00, receberá transferência de renda pelo PBF, salvo se tiver prejuízo; se a renda *per capita* for maior que R\$ 120,00, receberá transferência de renda pelo PETI”. Entretanto, há vários outros aspectos específicos que merecem análise, apresentados no Quadro 3.

<sup>13</sup> O artigo 7º da Portaria 666, de 2005, não menciona essa possibilidade; ela foi deduzida das regras gerais do PBF.

<sup>14</sup> Idem.

<sup>15</sup> Aspas da autora.

<sup>16</sup> As instruções detalhadas para o preenchimento encontram-se na instrução operacional conjunta Senarc/SNAS MDS nº 01, de 14 de março de 2006, que divulga aos municípios orientações sobre a operacionalização da integração entre o Programa Bolsa Família e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, no que se refere à inserção, no Cadastro Único, das famílias beneficiárias do PETI e famílias com crianças/adolescentes em situação de trabalho.

<sup>17</sup> Esse é um dos motivos pelos quais na ação de fiscalização do trabalho infantil, sob a responsabilidade do MTE, realizou-se trabalho de mapeamento dos focos de trabalho infantil no Brasil, mas, de acordo com auditoria do TCU, não havia identificação ou quantificação das crianças/adolescentes em situação de trabalho infantil, mas somente da distribuição geográfica dos focos.

<sup>18</sup> O MTE desenvolveu estratégias para identificar o trabalho infantil: são ações denominadas “operativos”, que não são apenas repressivas (fiscalização), mas envolvem sensibilização e conscientização como elemento de sustentabilidade. Cada DRT é obrigada a fazer no mínimo quatro operativos/ano, sendo dois nacionais, em datas planejadas e previamente estabelecidas com o Ministério. Porém, geralmente, as DRTs fazem de quatro a seis operativos/ano. O foco do operativo é territorial: locais, regiões, atividades em que houver maior índice de TI segundo a Pnad e o Mapa de informações dos parceiros locais – alguns exemplos são o Fortal de Fortaleza, em julho; as crianças/adolescentes catando latinha no carnaval em Salvador; as safras agrícolas; as festas de peão boiadeiro; as festas do morango, da maçã etc.

<sup>19</sup> Ver GUEDES, Márcia. *A Integração entre o Programa Bolsa Família e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil*, Brasília: Fórum Nacional par Erradicação do Trabalho Infantil, março de 2006. *Mimeo*. p. 23.

<sup>20</sup> Ferramenta criada pelo MDS para agilizar a transferência regular e automática de recursos financeiros do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para os fundos estaduais, do Distrito Federal e municipais.

<sup>21</sup> Embora a Lei nº 10.836/2004 só mencione a unificação do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação (Bolsa Escola, instituído pela Lei nº 10.219/2001), do Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA, criado pela Lei nº 10.689/2003), do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Saúde (Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1/2001), do Programa Auxílio-Gás (instituído pelo Decreto nº 4.102/2002), e do Cadastro Único do Governo Federal (instituído pelo Decreto nº 3.877/2001), não se referindo ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.

<sup>22</sup> De acordo com os gestores, deixou de haver diferença nos valores repassados a municípios rurais e urbanos, passando todos a receber R\$ 20,00 por criança/adolescente assistido com tais ações.

## Documentos consultados

DECRETO nº 3.877, de 24 de julho de 2001. Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal.

DECRETO nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. Regulamentação da Lei nº 10.836, de 09/01/2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências.

DECRETO nº 5.749, de 11 de abril de 2006. Atualização dos valores referenciais para caracterização das situações de pobreza e extrema pobreza, no âmbito do Programa Bolsa Família.

INSTRUÇÃO OPERACIONAL CONJUNTA SENARC/MDS nº 01, de 14 de março de 2006. Divulgação, aos municípios, das orientações sobre a operacionalização da integração entre o Programa Bolsa Família e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, no que se refere à inserção, no Cadastro Único, das famílias beneficiárias do PETI e famílias com crianças/adolescentes/adolescentes em situação de trabalho.

INSTRUÇÃO OPERACIONAL CONJUNTA SENARC/MDS nº 01, de 14 de março de 2006. Divulgação, aos municípios, das orientações sobre operacionalização da integração entre o Programa Bolsa Família e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, no que se refere à inserção, no Cadastro Único, das famílias beneficiárias do PETI e famílias com crianças/adolescentes/adolescentes em situação de trabalho.

INSTRUÇÃO OPERACIONAL SENARC/MDS nº 1, de 19 de maio de 2004. Divulgação dos procedimentos operacionais aos municípios para tratamento de bloqueios por multiplicidade cadastral.

INSTRUÇÃO OPERACIONAL SENARC/MDS nº 10, de 31 de agosto de 2005. Divulgação das orientações e procedimentos operacionais aos municípios e esclarecimentos sobre procedimentos utilizados pelo Governo Federal para marcação de domicílios ativos e inativos no Cadastro Único.

INSTRUÇÃO OPERACIONAL SENARC/MDS nº 11, de 22 de novembro de 2005. Divulgação da auditoria realizada sobre o Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal e sua repercussão sobre os benefícios dos programas de transferência de renda do Governo Federal.

INSTRUÇÃO OPERACIONAL SENARC/MDS nº 12, de 3 de fevereiro de 2006. Divulgação, aos municípios, das orientações sobre a repercussão automática de alterações cadastrais do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal no Sistema de Gestão de Benefícios do Programa Bolsa Família.

INSTRUÇÃO OPERACIONAL SENARC/MDS nº 13, de 20 de abril de 2006. Divulgação dos critérios utilizados para o processamento do bloqueio dos benefícios dos Programas Remanescentes com base no CADBES e orientação às Prefeituras acerca da complementação dos dados e do desbloqueio dos benefícios.

INSTRUÇÃO OPERACIONAL SENARC/MDS nº 14, de 10 de agosto de 2006. Divulgação da auditoria realizada sobre o Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal e sua repercussão sobre os benefícios do Programa Bolsa Família.

GUEDES, Márcia. *A integração entre o Programa Bolsa-Família e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil*. Brasília: Fórum Nacional para Erradicação do Trabalho Infantil, 2006.

INSTRUÇÃO OPERACIONAL SENARC/MDS nº 15, de 13 de dezembro de 2006. Divulgação, aos estados e aos municípios, das orientações sobre os procedimentos para Credenciamento de Usuários ao Sistema de Gestão de Benefícios do Programa Bolsa Família.

INSTRUÇÃO OPERACIONAL SENARC/MDS nº 4, de 14 de fevereiro de 2005. Divulgação dos procedimentos operacionais aos municípios para tratamento de bloqueios por multiplicidade cadastral.

INSTRUÇÃO OPERACIONAL SENARC/MDS nº 5, de 15 de fevereiro de 2005. Divulgação dos procedimentos operacionais aos municípios para importação de base cadastral do Cadastro Único.

INSTRUÇÃO OPERACIONAL SENARC/MDS nº 7, de 20 de maio de 2005. Divulgação, aos municípios, das instruções sobre procedimentos operacionais para o tratamento de eventuais inconsistências nos dados do Cadastro Único; publicação dos novos critérios de validação dos registros desse cadastro; e definição de orientações para análise e validação dos resultados da comparação dos dados de renda do Cadastro Único com os da Relação Anual de Informações Sociais de 2003.

INSTRUÇÃO OPERACIONAL SENARC/MDS nº 8, de 20 de junho de 2005. Divulgação da auditoria realizada sobre as folhas de pagamento dos programas de transferência de renda do Governo Federal, assim como orientação aos municípios para tratamento de casos de multiplicidade cadastral.

INSTRUÇÃO OPERACIONAL SENARC/MDS nº 9, de 05 de agosto de 2005. Divulgação das instruções sobre os procedimentos operacionais necessários à formalização da adesão dos municípios ao Programa Bolsa Família e ao Cadastro Único de Programas Sociais; orientação aos gestores e aos técnicos sobre a designação do gestor municipal do Bolsa-Família e a formalização da Instância de Controle Social do Programa, e especificação da documentação a ser anexada para fins de comprovação das medidas adotadas.

LEI nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004. Criação do Programa Bolsa Família e outras providências.

LEI nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.

MDS. *Cartilha do PETI/2004*.

MDS. *Agenda de compromissos da família*.

\_\_\_\_\_. *Guia do gestor do Programa Bolsa Família*.

\_\_\_\_\_. *Manual de orientações sobre o Bolsa Família na Saúde*.

\_\_\_\_\_. *Manual operacional da frequência escolar*.

\_\_\_\_\_. *Orientações para o acompanhamento das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)*. Versão preliminar.

MDS/SNAS. *Orientações para o acompanhamento das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)*, 2006.

MDS/SNAS/UNICEF. *Análise situacional do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI*, 2004.

MEDIDA PROVISÓRIA nº 132, de 20 de outubro de 2003. Criação do Programa Bolsa Família e outras providências (convertida na Lei nº 10.836, de 09/01/2004).

MDS/SNAS. Portaria nº 2.917, de 12 de Setembro 2000. Diretrizes e Normas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI.

PORTARIA GM/MDS nº 148, de 27 de abril de 2006. Estabelecimentos de normas, critérios e procedimentos para o apoio à gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal no âmbito dos municípios, e criação do Índice de Gestão Descentralizada do Programa.

PORTARIA GM/MDS nº 246, de 20 de maio de 2005. Instrumentos necessários à formalização da adesão dos municípios ao Programa Bolsa Família, à designação dos gestores municipais do Programa e à informação sobre sua instância local de controle social. Procedimento de adesão dos entes locais ao referido Programa.

PORTARIA GM/MDS nº 360, de 12 de julho de 2005. Critérios e procedimentos relativos à transferência de recursos financeiros aos municípios, Estados e Distrito Federal, destinados à implementação e desenvolvimento do Programa Bolsa Família e à manutenção e aprimoramento do Cadastro Único de Programas Sociais.

PORTARIA GM/MDS nº 454, de 6 de setembro de 2005. Alteração dos artigos 6º, 7º e 8º, modificação do Anexo I e criação dos Anexos II e III da Portaria GM/MDS nº 360, de 12 de julho de 2005.

PORTARIA GM/MDS nº 532, de 3 de novembro de 2005. Regras de fixação do calendário de pagamento dos benefícios financeiros do Programa Bolsa Família e dos Programas Remanescentes.

PORTARIA GM/MDS nº 551, de 9 de novembro de 2005. Regulamentação da gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família.

PORTARIA GM/MDS nº 555, de 11 de novembro de 2005. Normas e procedimentos para a gestão de benefícios do Programa Bolsa Família, criado pela Lei 10.836, de 9 de janeiro de 2004.

PORTARIA GM/MDS nº 660, de 11 de novembro de 2004. Autorização, em caráter provisório, dos Comitês Gestores do Cartão Alimentação e dos Conselhos Municipais de Assistência Social a realizar o controle social do Programa Bolsa Família.

PORTARIA GM/MDS nº 666, de 28 de dezembro de 2005. Integração entre o Programa Bolsa Família e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.

PORTARIA GM/MDS nº 672, de 29 de dezembro de 2005. Alteração dos prazos fixados nas Portarias GM/MDS nº 246, de 20 de maio de 2005, GM/MDS nº 360, de 12 de julho de 2005 e GM/MDS nº 555, de 11 de novembro de 2005, e estabelecimento de critérios para remuneração no Cadastro Único das famílias beneficiárias do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).

PORTARIA GM/MDS nº 68, de 08 de março de 2006. Alteração de prazos fixados nas Portarias GM/MDS nº 246, de 20 de maio de 2005, GM/MDS nº 360, de 12 de julho de 2005 e GM/MDS nº 555, de 11 de novembro de 2005.

PORTARIA GM/MDS nº 737, de 15 de dezembro de 2004. Regulamentação do Benefício Variável de Caráter Extraordinário do Programa Bolsa-Família.

PORTARIA GM/MS nº 2.246, de 18 de outubro de 2004. Orientações básicas para Ações de Vigilância Alimentar e Nutricional, no âmbito das ações básicas de saúde do Sistema Único de Saúde (SUS), em todo território nacional.

PORTARIA INTERMINISTERIAL MEC/MDS nº 3.789, de 17/11/2004. Disposição sobre as atribuições e normas para a oferta e o monitoramento das ações de educação relativas às condicionalidades das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.

PORTARIA INTERMINISTERIAL MS/MDS nº 2.509, de 18/11/2004. Disposição sobre as atribuições e normas para a oferta e o monitoramento das ações de saúde relativas às condicionalidades das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.

PORTARIA nº 256, de 18 de Julho de 2006. Alteração dos dispositivos da Portaria nº 148, de 27 de abril de 2006.

PORTARIA SENARC/MDS nº 1, de 3 de setembro de 2004. Ações voltadas ao desenvolvimento, aplicação e aprimoramento da metodologia-padrão construída para instrumentalizar, as atividades de fiscalização, acompanhamento e controle da execução e gestão local de programas municipais e estaduais, apoiados financeiramente pela União, do Programa Bolsa Família.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Mensagem Presidencial 2007*, p. 98-104.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO; SECRETARIA DE AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS. *Avaliação do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal, 2001*.

\_\_\_\_\_. *Relatório de Monitoramento da Implementação das Recomendações ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, 2002*.

\_\_\_\_\_. *Avaliação do Programa Bolsa Família, 2004*.

\_\_\_\_\_. *Relatório de Monitoramento da Implementação das Recomendações ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, 2005*.

## Resumo - Resumen - Abstract

### **Avaliação da integração do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil ao Programa Bolsa Família**

*Maria das Graças Rua*

O artigo descreve e avalia o novo modelo do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) integrado ao Programa Bolsa Família (PBF). Mostra que o desenho para implementar a integração contribuiu para racionalização e aprimoramento dos processos de gestão do PBF e PETI: pelo Cadastro Único, reduziu gastos administrativos, facilitou monitoramento e avaliação e contribuiu para melhor aplicação dos recursos do PETI; pelo SISPETI, tornou possível acompanhar a oferta das ações socioeducativas e de convivência pelos municípios. Argumenta que, como as causas do trabalho infantil vão além da insuficiência de renda, ao enfatizar o critério da renda e equalizar o tratamento das famílias que possuem crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil e as que não registram essa prática, o modelo de integração adotado pode ter tornado frágeis os incentivos à retirada das crianças e adolescentes do trabalho infantil. Conseqüentemente, pode ter enfraquecido a política de combate ao trabalho infantil.

**Palavras-chave:** trabalho infantil; Programa de Erradicação do Trabalho Infantil; Programa Bolsa Família.

### **Evaluación de la integración del Programa de Erradicación del Trabajo Infantil al Programa Bolsa Família**

*Maria das Graças Rua*

El artículo describe y evalúa el nuevo modelo del Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI) integrado al Programa Bolsa Família. Muestra que el diseño para implementar la integración contribuye para la racionalización y perfeccionamiento de los procesos de gestión del PBF y del PETI: por medio del Cadastro Único, se redujo los gastos administrativos, se facilitó el monitoreo y la evaluación y se contribuyó para la mejora de aplicación de los recursos del PETI; y a través del SISPETI, fue posible a los municipios acompañar la oferta de las acciones socioeducativas y de convivencia. También argumenta que, como las causas del trabajo infantil van más allá de la insuficiencia de renta, al enfatizar el criterio de la renta e al igualar el tratamiento de las familias que poseen niños/jóvenes en situación de trabajo infantil y de las que no registran esta práctica, el modelo de integración adoptado debilitó los incentivos para la retirada de los niños/jóvenes del trabajo infantil y, en consecuencia, puso frágil a la política del Estado de combate a esta forma de trabajo

**Palabras clave:** trabajo infantil; Programa de Erradicación del Trabajo Infantil; Programa Bolsa Família.

### **Evaluation of the integration of the Child Labor Eradication Program with the Bolsa Família Program**

*Maria das Graças Rua*

The article describes and evaluates the new model of the Child Labor Eradication Program (PETI), integrated to the Bolsa Família Program (PBF). It shows that the design to implement their integration has contributed to the rationalization and improvement of the management processes in both programs: through the Unified Enlistment, it has reduced administrative costs, facilitated the monitoring and evaluation and has contributed to a better resources management for PETI; through the SISPETI it was made possible to provide the offer of socio-educational and other

judicial measures for youngsters in the municipalities. It argues that, as the causes of child labor actually go beyond poor income, by emphasizing the income criteria and equalizing the treatment of families with children and adolescents in child labor situation and the families whose children do not work, the integration model made fragile the incentives to withdraw youngsters in child labor situation. Consequently, it may have weakened the child labor eradication policy.

**Key-word:** child labor; Child Labor Eradication Program; Bolsa Família Program.

---

Maria das Graças Rua

É mestre e doutora em Ciência Política (IUPERJ), graduada em Ciências Sociais, Professora Adjunto IV da Universidade de Brasília. Consultora de organismos internacionais na área de monitoramento e avaliação de políticas públicas. Contato: mgracasrua@uol.com.br

# Considerações sobre o trabalho escravo no Brasil do século XXI

*Samuel Antunes Antero*

## **Introdução**

O trabalho escravo no Brasil tem origens históricas e, embora seja uma prática ilegal desde a assinatura da Lei Áurea, sua forma contemporânea ainda subsiste e constitui provavelmente a mazela social que mais fere os princípios, direitos e garantias fundamentais que a sociedade brasileira consubstanciou em sua Carta Magna de 1988.

O Brasil foi uma das primeiras nações a reconhecer a existência do trabalho análogo à escravidão em seu território e as ações para seu enfrentamento têm sido objeto de reconhecimento internacional.

Não obstante, a erradicação do trabalho escravo no País demandará, além das ações repressivas e de políticas indenizatórias e de reinserção social, a execução de medidas preventivas e, sobretudo, um sistema ágil e efetivo de combate à impunidade.

Por essa razão, o presente artigo tem como objetivo apresentar discussões sobre alguns aspectos jurídicos identificados na literatura como ameaças para a celeridade e efetividade do combate ao trabalho escravo.

Para tanto, o artigo abordará, inicialmente, o trabalho escravo contemporâneo no contexto nacional, destacando seu conceito, suas diferenças do sistema de escravidão tradicional, características e localização geográfica. Em seguida, serão destacadas as intervenções adotadas pelo governo para erradicar essa prática, indicando-se a importância da articulação entre os diversos órgãos implementadores da política.

Por fim, são apresentados, de forma sucinta, alguns aspectos jurídicos polêmicos para a erradicação do trabalho escravo no Brasil no que concerne à legislação interna, à fragilidade do sistema penal brasileiro, no sentido de coibir o trabalho escravo, e à desapropriação por descumprimento da função social da propriedade (art. 186 da CF/88).

### **Breve panorama do trabalho escravo no Brasil contemporâneo**

É sabido que o instituto da escravidão é tão antigo quanto a própria história da humanidade. Grandes civilizações foram erguidas com base na exploração da escravidão, em que esses homens eram considerados *res*(coisas), não possuindo os mesmos direitos de uma pessoa.

No Brasil, o processo de colonização utilizou mão-de-obra escrava, primeiramente dos nativos e depois dos negros. Essa realidade só se modificou quando, cedendo às pressões britânicas, a corte brasileira inicia uma série de iniciativas a partir da segunda metade do século XIX, que ensejaram a abolição da escravidão em 13 de maio de 1888.

Ainda que passados quase 120 anos da entrada em vigor da lei abolicionista, são comuns notícias de trabalhadores libertados de condições análogas às de escravos. O trabalho escravo contemporâneo possui a mesma violência aos direitos humanos daquele do passado e é, segundo a OIT (2005, p.33), “tão vantajoso para os empresários quanto o da época do Brasil Colônia e do Império, pelo menos do ponto de vista financeiro e operacional”. Citando Kevin Bales, sociólogo americano especialista no tema, a OIT (2005) resume as diferenças entre os sistemas de escravidão tradicional e contemporâneo no Brasil no quadro a seguir.

Assim, o trabalho escravo é muito mais do que o descumprimento da lei trabalhista. Ele se configura, segundo a OIT (2005), pelo trabalho degradante aliado ao cerceamento da liberdade. O professor Jairo Sento-Sé define de forma bastante completa o trabalho escravo contemporâneo como sendo:

aquele em que o empregador sujeita o empregado a condições de trabalho degradantes, inclusive quanto ao meio ambiente em que irá realizar a sua atividade laboral, submetendo-o, em geral, a constrangimento físico e moral, que vai desde a deformação do seu consentimento ao celebrar o vínculo empregatício, passando pela proibição imposta ao obreiro de resilir o vínculo quando bem entender, tudo motivado pelo interesse mesquinho de ampliar os lucros às custas da exploração do trabalhador. (SENTO-SÉ, 2000, p.27)

A escravidão contemporânea se manifesta no mundo de diversas maneiras. Em alguns países chamados desenvolvidos, por exemplo, ela se revela pelo tráfico

Tabela 1: Comparação entre a antiga e a nova escravidão

<b>Brasil</b>	<b>Antiga Escravidão</b>	<b>Nova Escravidão</b>
<b>Propriedade legal</b>	<b>Permitida</b>	<b>Proibida</b>
<i>Custo de aquisição de mão-de-obra</i>	Alto. A riqueza de uma pessoa podia ser medida pela quantidade de escravos.	Muito baixa. Não há compra e, muitas vezes, gasta apenas o transporte.
<i>Lucros</i>	Baixos. Havia custos com a manutenção dos escravos.	Altos. Se alguém fica doente, pode ser mandado embora, sem nenhum direito.
<i>Mão-de-obra</i>	Escassa. Dependia de tráfico negreiro, prisão de índios ou reprodução.	Descartável. Um grande contingente de trabalhadores desempregados. Um homem foi levado por um gato por R\$ 150,00 em Eldorado dos Carajás, sul do Pará.
<i>Relacionamento</i>	Longo período. A vida inteira do escravo e até de seus descendentes.	Curto período. Terminado o serviço, não é mais necessário prover o sustento.
<i>Diferenças étnicas da pele.</i>	Relevantes para a escravidão.	Pouco relevantes. Qualquer pessoa pobre e miserável pode se tornar escravo, independentemente da cor.
<i>Manutenção da ordem</i>	Ameaças, violência psicológica, coerção física, punições exemplares e até assassinatos.	Ameaças, violência psicológica, coerção física, punições exemplares e até assassinatos.

humano, sobretudo de mulheres forçadas à prostituição e de crianças encontradas presas em casa, vítimas de abuso sexual. No Brasil, a forma mais comum é a escravidão por dívida. Como bem caracteriza Padre Figueira:

Para que a escravidão seja mais eficiente, é necessário algum grau de legitimidade atribuído à relação entre o empregador (gato) e o empregado (peão). Com esse objetivo, é construído um sistema de endividamento progressivo do trabalhador. A dívida começa quando, ao ser contatado, o peão recebe do gato ou de um seu preposto um pequeno adiantamento em dinheiro. E aumenta a dívida com os gastos de transporte e alimentação até a unidade

de produção. Mas o ciclo de endividamento não termina aí. Ele prossegue nas compras de alimentação, material de higiene, ferramenta de trabalho, instrumento de proteção e medicamento feitos na cantina do empregador ou da empresa proprietária da fazenda. Desinformado de seus direitos, o trabalhador tem uma consciência falsa de responsabilidade legal e moral sobre a “dívida”. Impulsionado pela noção de que “quem deve é obrigado a pagar”, torna-se primeiro prisioneiro de sua própria consciência, pois desconhece que no Brasil ninguém é obrigado a trabalhar ou é preso por dívida, salvo nos casos específicos de omissão paterna ou materna em

penção alimentar. Depois se torna prisioneiro da distância, da falta de dinheiro para tomar um transporte, da vergonha de retornar a casa mais pobre do que saiu, ou pelas ameaças e por homens armados. Figueira (2005, p.3)

Por tratar-se de uma atividade ilegal, é impossível determinar o número exato de pessoas submetidas ao regime de escravidão no Brasil. A Comissão Pastoral da Terra (CPT), órgão ligado à Igreja Católica Romana, estima que haja, pelo menos, 25.000 pessoas reduzidas a essa condição no Brasil (OIT, 2005, p.23). Ressalte-se que esse número não possui base científica. A CPT trabalha com a estimativa de que a cada pessoa libertada, outras três estariam em cativeiro.

No que tange à localização dessas pessoas, embora a escravidão seja encontrada em todas as regiões do País e em áreas rurais e urbanas, o relatório da OIT indica uma relação entre os casos identificados de trabalho escravo e o desmatamento da Amazônia Legal. Tanto o é, que os Estados da federação com maior incidência de trabalho escravo são o Pará, o Maranhão, o Mato Grosso e o Tocantins.

Ressalte-se, ainda, que apesar de estar presente em várias atividades econômicas, consoante a OIT (2005, p.67), a pecuária é a principal atividade que utiliza trabalho escravo, para tarefas como derrubada de mata, abertura ou ampliação da pastagem e retirada de arbustos, ervas daninhas e outras plantas indesejáveis. Destaque-se, também, que ao contrário do que se possa imaginar, as ações fiscais demonstram que quem escraviza no Brasil são proprietários informados, mormente latifundiários, muitos produzindo com alta tecnologia para abastecer os mercados interno e externo (OIT, 200, p.24).

## **Principais medidas governamentais para a erradicação do trabalho escravo no Brasil**

O Brasil, segundo a Organização Internacional do Trabalho (2005), foi uma das primeiras nações a reconhecer que, apesar de ilegal, essa forma de exploração do trabalho ainda existe, embora residualmente, no País. Ademais, há reconhecimento internacional dos avanços feitos quanto à erradicação do trabalho escravo.

Em março de 2003, o governo brasileiro lançou o Plano Nacional Para a Erradicação do Trabalho Escravo, contendo 76 ações, agrupadas em 6 grandes blocos: ações gerais; melhoria na estrutura administrativa do grupo de fiscalização móvel; melhoria na estrutura administrativa da ação policial; melhoria na estrutura administrativa do Ministério Público Federal e do Ministério Público do Trabalho; ações específicas de promoção da cidadania e combate à impunidade e ações específicas de conscientização, capacitação e sensibilização (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2003).

O cumprimento dessas 76 ações foi avaliado no relatório da OIT (2005, p.99), resumido no quadro a seguir:

Analisando-se os dados, verifica-se que o Plano avançou bastante nos aspectos relacionados à fiscalização e nas ações de conscientização, capacitação e sensibilização de atores para o combate a essa prática.

O principal eixo desse Plano é a fiscalização das denúncias de trabalho escravo, realizada pelos Grupos Móveis de Fiscalização. Dada a sua relevância, esse eixo foi consubstanciado no programa “Erradicação do Trabalho Escravo”, integrante do Plano Plurianual 2004-2007,

### Quadro 1: Cumprimento das ações do Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo

Tipo de metas	Cumpridas (%)	Cumpridas parcialmente (%)	Não cumpridas (%)	Sem avaliação (%)
(i) ações gerais	13,3	46,7	40	-
(ii) Melhoria na estrutura administrativa do grupo de fiscalização móvel	38,5	38,5	7,7	15,4
(iii) melhoria na estrutura administrativa da ação policial	-	50	42,9	7,1
(iv) Melhoria na estrutura administrativa do Ministério Público Federal e do Ministério Público do Trabalho	20	70	10	-
(v) ações específicas de promoção da cidadania e combate a impunidade	26,7	40	26,7	6,7
(vi) ações específicas de conscientização, capacitação e sensibilização	44,4	33,3	22,2	-
Total geral <sup>1</sup>	22,4% (17)	46% (35)	26,3% (20)	5,3% (4)

Entre parênteses está o número de metas apresentadas pela porcentagem

cuja coordenação cabe à Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Além disso, pela sua relevância para o atual governo, o tema foi incluído nas chamadas “Metas Presidenciais”, que relacionam os programas considerados prioritários pela Presidência da República.

De forma simplificada, a política de implementação desse Programa é sustentada em ações de fiscalização, inclusão dos trabalhadores libertos em políticas públicas compensatórias e criação de estruturas públicas e da sociedade civil de forma a criar um cenário que impeça a prática criminosa da submissão de trabalhadores à condição de escravos.

O MTE, por meio da SIT e seus parceiros, vem aumentando esforços no sentido de combater a exploração de trabalho escravo, mediante intervenções

cada vez mais eficazes e de intensa coordenação entre os organismos envolvidos. Segundo dados da própria SIT, entre 2003 e 2006, foram libertados 15.869 trabalhadores, maior número desde o início das atividades do grupo em 1995.

As fiscalizações são desencadeadas pelo recebimento de denúncia, desdobram-se na fiscalização propriamente dita aos locais indicados e na autuação. No caso de comprovada a prática de trabalho escravo, o Ministério Público do Trabalho proporá, junto à Justiça Federal, Ação Civil Pública com pedido de indenização por dano moral aos trabalhadores. O Ministério Público Federal, por sua vez, proporá a competente ação penal junto à Justiça Federal.

Além das ações de fiscalização, o Programa prevê a inserção no seguro-desemprego do trabalhador resgatado de condição análoga à escravidão. O trabalhador

liberto tem direito ao seguro, no valor de um salário mínimo, por três meses após sua libertação.

No campo das ações assistenciais, sempre que a situação assim o exija, os trabalhadores beneficiários do Programa recebem assistência temporária, que garante o custeio de alimentação, alojamento e transporte ao local de origem. Essa ação visa a dar condições mínimas ao trabalhador de permanecer no local onde foi libertado, aguardando o recebimento de seus direitos trabalhistas, e de custear seu regresso à cidade de origem.

Quanto às ações pertinentes à Justiça do Trabalho, o Programa visa ainda a promover a prestação judiciária “*in loco*”. Isso se dá com a instalação de Varas Itinerantes do Trabalho, formadas por equipes de trabalho que levam a prestação jurisdicional trabalhista aos cidadãos residentes nos municípios mais longínquos dos Estados do Pará, Amapá, Maranhão e Mato Grosso.

Ressalte-se, ainda, outro importante avanço do Programa: o Cadastro de Empregadores. O Plano Nacional previa sua implementação por meio de lei. Não obstante, o Poder Executivo se antecipou e a iniciativa foi instituída em 15 de outubro de 2004, por meio da Portaria nº 540 do MTE.

A inclusão do nome do infrator no Cadastro ocorre após o final do processo administrativo decorrente dos Autos de Infração lavrados pelos Auditores Fiscais do Trabalho. A exclusão, por sua vez, produz-se desde que durante o período de dois anos não haja reincidência e sejam pagas todas as multas impostas pela fiscalização e quitados todos os débitos trabalhistas e previdenciários. Segundo informações da SIT/MTE, a última atualização do referido Cadastro (17/07/2007) contava com o nome de 190 empregadores.

O grande marco do Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo é sua proposição de execução articulada entre órgãos do Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público, entidades da sociedade civil e organismos internacionais. Ele atende às determinações do Plano Nacional de Direitos Humanos e expressa uma política pública permanente, fiscalizada pela Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (Conatrae), presidida pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos e constituída por representantes governamentais e não-governamentais.

Não obstante o avanço no seu desenho, ao se examinar novamente o quadro apresentado pela OIT, percebe-se que o Plano tem falhado exatamente na articulação entre as diversas organizações, sobretudo para cumprir ações de combate à impunidade (incluídas nas ações gerais). Esse, aliás, é um tema recorrente na literatura especializada. Silva e Melo (2000), por exemplo, frisam que o contexto institucional e organizacional brasileiro caracteriza-se por especificidades importantes – dentre as quais se destacam, principalmente, os problemas de coordenação e cooperação intergovernamentais.

A erradicação do trabalho escravo talvez seja um dos poucos problemas sociais que, se corretamente instrumentalizados, podem ser extintos no curto prazo. Entretanto, faz-se necessário pôr foco mais nas causas do problema do que em suas conseqüências. Para erradicar o trabalho escravo, são necessárias ações estruturais nas regiões afetadas que incluam, orquestradamente, políticas de desenvolvimento sustentável; de reinserção social; de trabalho, emprego e renda; de reforma agrária e de educação.

Ademais, devido às suas especificidades, qualquer articulação se torna

ineficaz sem um ágil sistema de combate à impunidade que lhe dê suporte. Por essa razão, serão apresentadas, no item 4, algumas questões relacionadas ao papel do Poder Judiciário, que são vistas como ameaças para que a erradicação do trabalho escravo se dê de forma definitiva.

## **Alguns aspectos jurídicos polêmicos sobre trabalho escravo**

### **Legislação interna**

A escravidão tradicional e as formas análogas contemporâneas ferem o Estado Democrático de Direito em sua essência e constituem as mais graves violações aos princípios fundamentais e aos direitos e garantias fundamentais enumerados na Constituição brasileira de 1988, a saber:

- No Título I, que trata dos Princípios Fundamentais, art. 1º, essas práticas ferem três dos cinco fundamentos da República Federativa do Brasil: cidadania; dignidade da pessoa humana; e valores sociais do trabalho e da livre iniciativa.

- No art. 3º, o trabalho escravo vai de encontro a pelo menos três dos quatro objetivos fundamentais citados: construção de uma sociedade livre, justa e solidária; erradicação da pobreza e da marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais; e promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

- Há, também, clara agressão ao preceito básico adotado nas Relações Internacionais (art. 4º, II), que é o princípio da prevalência dos direitos humanos.

- Com relação ao Título II, dos Direitos e Garantias Fundamentais, a Constituição Federal também condena veementemente o trabalho escravo, ao destacar, no preâmbulo do art. 5º, que

“todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.”

- Ainda com relação ao art. 5º, essa prática condenável de trabalho fere os incisos II – ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei; III – ninguém será subme-

***“O Brasil foi uma das primeiras nações a reconhecer a existência do trabalho análogo à escravidão em seu território e as ações para seu enfrentamento têm sido objeto de reconhecimento internacional.”***

tido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante; XIII – é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer; XXIII – a propriedade atenderá a sua função social, XV – é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens; e LIV –

ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal.

• Por fim, os Arts. 6º e 7º, que garantem, respectivamente, os direitos sociais e os direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, são atacados em sua integralidade.

Nesse contexto, a responsabilização criminal dos infratores representa ferramenta importante para a mudança desse grave problema social.

Com a abolição da escravatura no Brasil em 1888, a condição jurídica de escravo foi extinta, sendo introduzido no art. 149 do Código Penal a redução a *condição análoga à de escravo*. Esse artigo pertence ao Título dos crimes contra a pessoa, ao Capítulo VI dos crimes contra a liberdade individual e à Seção I dos crimes contra a liberdade pessoal. Assim, no crime de redução a condição análoga à de escravo, a lei expressa que o bem jurídico protegido é a liberdade pessoal (CASTILHO, 2000).

O aumento das denúncias de trabalho escravo no Brasil e o alarmante número de casos projetados pela sociedade civil e governo obrigaram a tomar medidas legislativas para o aperfeiçoamento da norma legal, culminando na promulgação da Lei nº 10.803/2003, de 11 de dezembro de 2003, que introduziu inovações importantes no art. 149 do Código Penal, para o tratamento jurídico-penal do trabalho escravo no Brasil.

De fato, a redação original do art. 149 levava a grandes dificuldades na tipificação do fato. Consoante Feliciano (2005), “tratava-se de tipo penal aberto, cabendo ao intérprete da lei determinar, segundo suas impressões e seu substrato cultural, o que fosse condição análoga à de escravo”. Castilho (2000, p.60) aprofunda essa análise:

Efetivamente a incriminação feita no art. 149 do Cód. Penal é vaga e indeterminada. A razão está no ocultamento do núcleo do tipo, isto é, do verbo que exprime a ação praticada pelo sujeito. É uma ocultação mascarada. Aparentemente há um núcleo, que é o verbo *reduzir*. Entretanto, esse verbo exprime resultado, conseqüência, não a ação propriamente dita. O verbo que exprime a ação está oculto, não se sabendo exatamente qual a ação que constitui o crime. Por isso, os doutrinadores afirmam que o crime pode ser praticado de vários modos, sendo, porém, mais comum o uso de fraude, retenção de salários, ameaça ou violência.

Ademais, freqüentemente, a liberdade pessoal era interpretada somente como liberdade física ou de locomoção, não se levando em conta a esfera psíquica, o que ia de encontro à idéia fundamental do instituto jurídico da escravidão: a pessoa tratada como objeto, privada de direitos mínimos e moral ou fisicamente acuada. Como revela Castilho (2000, p.55): “a análise dos outros crimes classificados como contrários a liberdade pessoal, que são: o constrangimento ilegal, a ameaça, o seqüestro e cárcere privado, leva à conclusão de que o conceito de liberdade pessoal abrange uma esfera física e psíquica.” E a autora continua, citando Noronha (1960):

É ensinamento antigo que o crime existe, mesmo sem restrição espacial. A sujeição absoluta de um homem a outro realiza-se ainda que àquele seja consentida certa atividade, alguma liberdade de movimento (a supressão total dessa não se compreenderia) etc., necessárias, aliás, freqüentemente, para

que o ofendido sirva ao seu senhor. Não é preciso também a inflição de maus-tratos ou sofrimentos ao sujeito passivo (p. 56).

Com as alterações inseridas na Lei nº 10.843/2003, o art. 149 do CP passou a ter a seguinte redação:

“art. 149. Reduzir alguém a condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto:

Pena – reclusão, de dois a oito anos, e multa, além da pena correspondente à violência.

§ 1º Nas mesmas penas incorre quem:

I – cerceia o uso de qualquer meio de transporte por parte do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho;

II – mantém vigilância ostensiva no local de trabalho ou se apodera de documentos ou objetos pessoais do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho.

§ 2º A pena é aumentada de metade, se o crime é cometido:

I – contra criança ou adolescente;

II – por motivo de preconceito de raça, cor, etnia, religião ou origem.” (NR)

Embora se trate de um avanço da técnica legislativa, Feliciano (2005) faz três críticas visando a corrigir a imperfeição redacional do artigo em estudo: a primeira é que a indicação das hipóteses em que se configura condição análoga à de escravo

deveria ter sido exemplificativa e não exaustiva, pois isso impede “a interpretação histórico-evolutiva, que permitiria ao Poder Judiciário acompanhar e reprimir os novos modos de execução ditados pela modificação das condições socioeconômicas e pela genialidade criminal” (p. 6). Para dirimir o problema, o autor propõe o acréscimo, à parte final do *caput*, a expressão “ou por qualquer outro modo violento, degradante ou fraudulento”; ali entendida a violência física ou moral. (p. 7).

A segunda crítica do mencionado juiz do trabalho diz respeito à não inclusão do idoso no art. 149, § 2º, I, atendendo ao espírito da Lei 10.741/2003 (Estatuto do Idoso), que incluiu a pessoa idosa em diversos preceitos agravantes do Código Penal.

A última crítica de Feliciano (2005, p.7) diz respeito aos limites da pena. *In litteris*:

(...) era ainda de toda conveniência modificar os limites máximo e mínimo da pena privativa de liberdade cominada no artigo 149, fixando-os entre *três e quinze* anos. Com o limite mínimo de *três* anos (inferior ao mínimo de *cinco anos* adotado pelos diplomas peninsulares), retirar-se-ia dos réus processados e condenados pela prática de crime dessa gravidade o benefício do *sursis* (suspensão condicional da pena, *ut* artigo 77, *caput*, do CP), à exceção do etário (artigo 77, § 2º). E com o limite máximo de quinze anos, sinalizar-se-ia à sociedade que a salvaguarda jurídica da liberdade, sob tais dimensões, é mais relevante que a tutela jurídica do patrimônio (uma vez que as penas máximas cominadas para o roubo simples e para a extorsão simples são de *dez anos*), equivalendo àquela reservada para a

liberdade quando associada ao patrimônio (vide artigo 159 do CP, com pena máxima de quinze anos).

### **Fragilidade do sistema penal brasileiro no sentido de coibir o trabalho escravo**

Nunca é demais enfatizar que um ponto nevrálgico no combate à escravidão no Brasil é o sentimento de impunidade em relação aos escravagistas. Consoante o Relatório da OIT (2005, p.105), “apesar de 17.983 trabalhadores terem sido libertados em 1.463 fazendas fiscalizadas, houve muito poucos casos de condenação pelo artigo 149 do Código Penal (...). Devido ao longo tempo de tramitação do processo na Justiça, ele acaba prescrevendo, a condenação é anulada e o proprietário rural permanece como réu primário”.

Ainda segundo o citado Relatório, são satisfatórios os resultados do Ministério Público do Trabalho e da Justiça do Trabalho, cuja competência para julgamento dos crimes contra a organização do trabalho está reconhecida. Não obstante, as condenações trabalhistas resultam em indenizações em dinheiro e não em prisão. Já o Ministério Público Federal e a Justiça Federal, que cuidam da questão penal, enfrentaram, até novembro de 2006, a falta de definição sobre a competência pelo julgamento dos crimes.

Embora, à primeira vista, essa questão da competência pareça de simples solução, visto que a Constituição Federal de 1988 determina, em seu art. 109, inciso VI, que compete aos juízes federais processar e julgar os crimes contra a organização do trabalho, somente em 30/11/06, o Supremo Tribunal Federal decidiu ser a Justiça Federal quem deve julgar o crime de redução à condição análoga à de trabalho escravo, previsto no artigo 149 do Código Penal.

A morosidade dessa decisão, segundo Firme (2005), fez que se acumulassem quinze mil processos no Judiciário e, ainda, oito mil processos em fase de inquérito.

### **Punição com a perda das terras**

Existem, grosso modo, duas proposições no que tange à punição dos escravocratas com a perda das terras. A primeira, mais radical, diz respeito ao confisco das terras e a segunda, à desapropriação das mesmas. Ensina Sento-Sé (2000) que a diferença entre esses dois conceitos reside no fato de que, enquanto o confisco provoca perda do bem imóvel sem direito a qualquer indenização, a desapropriação permite ao proprietário do bem expropriado receber uma indenização em dinheiro ou em título da dívida pública.

Sento-Sé (2000) prossegue afirmando que o confisco é uma medida extrema, que representa uma exceção à regra geral de garantia do direito de propriedade. Assim, embora tal providência tivesse, para o autor, efeitos positivos, não poderia ingressar na órbita jurídica nacional senão por emenda constitucional. Somente assim poderia ser inserida na exceção do art. 243 da CF/88, que já fez a mesma ressalva quanto às glebas onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas.

A desapropriação, por sua vez, invoca o art. 186 da CF/88, que caracteriza o descumprimento da função social da propriedade. Segundo esse artigo, a função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, aos seguintes requisitos: I – aproveitamento racional e adequado; II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV – exploração que favoreça o

bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. O professor Sento-Sé (2000, p.109) assevera que o trabalho escravo “se constitui numa das mais cruéis formas de desrespeito ao que prescreve o art. 186, III, da CF/88, sendo capaz de caracterizar o descumprimento da função social da propriedade”.

De forma mais contundente, o parecer da Consultoria Jurídica do Ministério do Desenvolvimento Agrário (2004:6) assevera, citando renomados autores como: Domingos Sávio Dresch da Silveira, José Afonso da Silva, Eros Roberto Grau, e Pietro Perlingieri, que a propriedade não é mais direito absoluto sob o ordenamento vigente. Sobre ela está gravada naturalmente uma hipoteca social perpétua – o cumprimento da função social.

A esse respeito, saliente-se o precedente aberto no dia 19 de outubro de 2004, quando o presidente da República declarou de interesse social para fins de reforma agrária a Fazenda e Castanhais Cabaceiras, de 9.774 hectares, situada no município de Marabá, Estado do Pará. Segundo Kaipper (2006), o Grupo Móvel do Ministério do Trabalho e Emprego flagrou por mais de uma vez no imóvel exploração de trabalho escravo e desrespeito às normas da legislação do trabalho. Constatou-se, ainda, que na mais recente das fiscalizações realizadas nessa Fazenda, dezoito trabalhadores, incluindo um jovem de 16 anos, foram encontrados exercendo trabalho degradante, sem condições adequadas de alimentação, alojamento, saúde e segurança, tendo sido fixada multa por dano moral no valor de R\$ 1.350.440,00.

Esse foi o primeiro caso na história brasileira em que o descumprimento das funções sociais, ambientais e sociais trabalhistas da propriedade rural foi

invocado para fins de desapropriação. A empresa entrou com recurso contra o decreto, obtendo uma liminar que suspendeu a decisão. O caso encontra-se no STF para decisão sobre o assunto.

## Conclusão

O trabalho escravo contemporâneo no Brasil é provavelmente a mazela social que mais fere os princípios, direitos e garantias

***“Para erradicar o trabalho escravo, são necessárias ações estruturais nas regiões afetadas que incluam, orquestradamente, políticas de desenvolvimento sustentável; de reinserção social; de trabalho, emprego e renda; de reforma agrária e educação.”***

fundamentais que a sociedade brasileira consubstanciou em sua Carta Magna de 1988.

É um problema de origens históricas, que afeta cerca de 25.000 pessoas e que guarda estreita relação com o interesse econômico. Por essa razão, exige um esforço conjugado dos três poderes da República e da sociedade civil para sua eliminação.

Nesse sentido, em 2003, o governo brasileiro lançou o Plano Nacional Para a Erradicação do Trabalho Escravo, que tem avançado sobremaneira nos aspectos relacionados a fiscalização e conscientização, capacitação e sensibilização de atores para o combate a essa prática. Não obstante, as ações repressivas são insuficientes para a erradicação da prática. São necessárias ações preventivas e políticas públicas que garantam alternativas de trabalho e renda às vítimas potenciais.

Ademais, para que esse Plano seja efetivo, há tópicos candentes que devem

ser priorizados no âmbito judicial, como: o fortalecimento do sistema penal brasileiro no sentido de coibir tal prática criminal, o julgamento célere dos processos acumulados devido à falta de definição sobre a competência para julgar os crimes de trabalho escravo, o aperfeiçoamento da legislação sobre trabalho análogo ao de escravo, e o aumento das sanções previstas em lei (inclusive com a perda das terras).

(Artigo recebido em abril de 2007. Versão final em novembro de 2007.)

---

## Nota

<sup>1</sup> Dados cumulativos de 1995 a 2005.

---

## Referências bibliográficas

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 13 out. 2006.

CASTILHO, Ela Wiecko V. de.. *Considerações sobre a interpretação jurídico-penal em matéria de escravidão*. *Estud. av.*, Jan./Abr. 2000, vol.14, n. 38, pp.51-65. ISSN 0103-4014.

FELICIANO, Guilherme Guimarães. *Do crime de redução a condição análoga à de escravo, na redação da Lei nº 10.803/2003*. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 9, n. 678, 14 maio 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6727>>. Acesso em: 18 out. 2006.

FIGUEIRA, Ricardo Rezende. *Por que o trabalho escravo?*. *Estud. av.*, Jan./Abr. 2000, vol.14, n. 38, pp.31-50. ISSN 0103-4014.

\_\_\_\_\_. *A migração e o trabalho escravo por dívida no Brasil*. Adaptação do trabalho apresentado no Fórum Social das Migrações em Porto Alegre, Rio Grande do Sul, em janeiro de 2005, promovido pelo Serviço Pastoral dos Migrantes. Disponível em: <<http://www.fs2006.org/PDF/22a20Sem20Tráfico20de20seres20humanos20Ricardo20Rezende.pdf>> Acesso em: 20 out. 2006.

FIRME, Telma Barros Pena. *O Caso José Pereira: A Responsabilização do Brasil por violação de direitos humanos em relação ao trabalho escravo*. Monografia de conclusão do curso de bacharelado em Direito, Centro Universitário de Brasília (UNICEUB). Brasília, 2005.

KAIPPER, Carlos Henrique. *Painel: Políticas Públicas do Poder Executivo para erradicação do Trabalho*. Seminário Internacional Trabalho Escravo Contemporâneo. Porto Alegre: PUC, 2006. Disponível em: <<http://www.gptec.cfch.ufrj.br/conteC3BAAdo/Texto20do20Kaipper5B15D.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2006.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. *Desapropriação para fins de reforma agrária*. Parecer Conjunto/CPALNP-CGAPJP/CJ/MDA/Nº 011/2004.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Trabalho Escravo no Brasil do Século XXI*. Primeira edição, 2005. Disponível em: <<http://www.oitbrasil.org.br/index.php>>. Acesso em: 16 out. 2006.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. *Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo*. Março, 2003. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br/Empregador/fiscatrab/trabescravo/ErradicacaoTrabalhoEscravo/default.asp>>. Acesso em: 17 out. 2006.

SENTO-SÉ, Jairo Lins de Albuquerque. *Trabalho escravo no Brasil na atualidade*. São Paulo. LTr, 2000.

SILVA, P. e Melo, M.. *O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos*. Campinas: NEPP, Caderno 48, 2000.

## Resumo - Resumen - Abstract

### Considerações sobre o trabalho escravo no Brasil do século XXI

*Samuel Antunes Antero*

Embora pareça ultrapassado, o instituto da escravidão ainda é uma realidade no Brasil contemporâneo, sobretudo na zona rural do País. Tal ocorrência fere o Estado Democrático de Direito em sua essência, além de representar uma das mais graves violações aos direitos humanos. Este artigo apresenta algumas considerações sobre o Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo, defendendo que as ações de repressão têm se mostrado insuficientes para a erradicação da prática. São necessárias ações preventivas e políticas públicas que garantam alternativas de trabalho e renda às vítimas potenciais. Adicionalmente, serão identificados na literatura alguns aspectos jurídicos candentes, apontados como nevrálgicos para a efetividade do combate a essa prática.

**Palavras-chave:** O instituto da escravidão; direitos humanos; erradicação do trabalho escravo.

### Consideraciones sobre el trabajo esclavo en Brasil del siglo XXI

*Samuel Antunes Antero*

Aunque parezca ultrapassado, el instituto de la esclavitud es todavía una realidad en el Brasil contemporáneo, especialmente en la zona rural del País. Tal hecho hiere el Estado democrático de Derecho en su esencia y representa una de las violaciones más graves a los derechos humanos. Este artículo presenta algunas consideraciones acerca del Plan Nacional para Erradicación del Trabajo Esclavo en Brasil, defendiendo que las acciones de represión se han mostrado insuficientes para la erradicación de esa práctica. Son necesarias acciones preventivas y políticas públicas que garanticen las alternativas de trabajo y renta a las víctimas potenciales. Además, se identificarán en la literatura algunos aspectos legales candentes apuntados como neurálgicos para la efectividad del combate a esa práctica.

**Palabras clave:** El instituto de la esclavitud; derechos humanos; erradicación del trabajo esclavo.

### Considerations on slave work in 21st century Brazil

*Samuel Antunes Antero*

Although it echoes of some bygone age of barbarism, slave labor is still a frightening reality in contemporary Brazil, particularly in certain rural areas. Such practices undermine the very essence of the Democratic State and represent one of the gravest violations to human rights. This article presents some considerations about the National Plan for Eradication of Slave Labour, defending the idea that repressive actions are insufficient for the eradication of this practice. It is argued that preventive actions and public policies that guarantee labor and yield alternative livelihoods for potential victims are the way forward. In addition, it identifies some critical legal steps that need to be adopted to ensure the permanent abolition of slavery.

**Key-words:** Slave work; human rights; eradication of slave work.

---

Samuel Antunes Antero

É Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental desde 2000. Foi Coordenador-Geral de Planejamento e Gestão Estratégica do Ministério do Trabalho e Emprego entre 2005 e 2007. Especialista em Gestão Pública pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), atualmente afastado para cursar o Mestrado em Administração Pública da Universidade de York, Inglaterra. Contato: samuelantero@hotmail.com

# O aprendizado organizacional na implementação de políticas públicas industriais em três estados nordestinos

*Antônio Glauter Teófilo Rocha*

## **Introdução**

Nos anos 1990, o governo brasileiro, motivado, entre outros fatores, por uma crise fiscal aguda e influenciado pelo dogma neoliberal, abdicou do uso de políticas industriais e de políticas de desenvolvimento regional como forma de intervir ativamente no processo de desenvolvimento do País. Nesse contexto, observa-se uma descentralização não planejada dessas políticas, ou seja, elas emergem no nível subnacional. Governos estaduais e municipais aventuram-se na criação de programas locais de atração de indústrias via incentivos fiscais e financeiros, acirrando as disputas por investimentos no ambiente federativo. Essas disputas foram intensificadas ao longo da década de 90 e ficaram conhecidas como as guerras fiscais, dando margem ao surgimento de um polêmico e polarizado debate sobre o assunto no Brasil. Por um lado, essas políticas são vistas como a pior alternativa possível para a intervenção do setor público no processo de inversão privada (CAVALCANTI; PRADO, 1998, p. 42) ou como políticas

do desperdício (ARBIX, 2002). Por outro, são defendidas como instrumentos para acelerar o crescimento de regiões periféricas e diminuir desigualdades regionais quando os governos nacionais se ausentam dessas funções (AMARAL FILHO, 2003).

Essas análises procuram avaliar tal fenômeno por perspectivas que envolvem racionalidade exclusivamente econômica, quando não puramente tributária. Entretanto, essa questão envolve aspectos políticos e institucionais que dificilmente poderiam ser satisfatoriamente capturados por esse tipo de análise. O desenvolvimento dessas políticas de atração de investimentos é um processo evolucionário e os processos de tomada de decisão envolvidos na definição de seus rumos não são norteados apenas por determinantes econômicos, nem mesmo puramente racionais. Além disso, eles têm negligenciado um aspecto fundamental do processo de implementação dessas políticas: os governos aprendem, as políticas evoluem. De fato, no desenvolvimento desta pesquisa, foi possível constatar que existe um relevante processo de aprendizado envolvido nessa implementação que permanece inexplorado pelos estudiosos do assunto. Esse processo parece produzir um ambiente dinâmico e inovativo que vem estimulando a realização de contínuas reformas no conteúdo e na forma das políticas em questão.

Apesar de reconhecer a importância do atual debate sobre as guerras fiscais, não é objetivo deste trabalho revisar ou julgar o mérito da literatura sobre guerras fiscais, e, tampouco, tentar fornecer elementos empíricos ou teóricos que venham confirmar ou negar a validade de suas conclusões. Neste artigo, procura-se ampliar o conhecimento atual sobre a dinâmica dos processos de aprendizado na implementação de políticas públicas – e, em particular, das políticas

industriais implementadas pelos estados da Bahia, do Ceará e de Pernambuco – e tenta-se entender se e como esse aprendizado pode acelerar ou inibir o desenvolvimento de melhores intervenções dos estados subnacionais na promoção de seu desenvolvimento em curto, médio e longo prazo. Busca-se entender, em especial, os aspectos políticos envolvidos nesses processos e como eles influenciam a evolução e os resultados dessas políticas.

Para atingir esses objetivos, realizaram-se estudos de casos em três estados brasileiros que têm feito uso intensivo de políticas industriais descentralizadas desde o início da década de 90: Ceará, Bahia e Pernambuco. No desenvolvimento desses estudos de casos, foram utilizados dois instrumentos principais de pesquisa: pesquisa documental e realização de entrevistas semi-estruturadas com os principais atores envolvidos no processo de implementação das políticas estudadas. Este artigo está organizado como segue: na segunda seção, é feita uma apresentação sucinta do processo de implementação das políticas industriais do Ceará, da Bahia e de Pernambuco na última década e meia; na terceira seção, apresentam-se as evidências e os principais achados sobre os processos de aprendizado ocorridos na implementação das políticas industriais desses três estados, analisando especialmente os aspectos políticos neles envolvidos; por fim, na quarta seção, são apresentadas as principais implicações de política e sugestões para futuras pesquisas que decorrem deste trabalho.

### **A implementação das políticas industriais do Ceará, da Bahia e de Pernambuco**

Nesta seção, apresenta-se o processo de implementação das políticas industriais

do Ceará, da Bahia e de Pernambuco, abordando, de forma bastante resumida, as características e a evolução dessas políticas ao longo da última década e meia<sup>1</sup>.

### O caso do Ceará

Diferentemente da Bahia e de Pernambuco, o desenvolvimento industrial do Ceará entre 1950 e 1970 deveu-se basicamente à iniciativa privada local. Os grandes empreendimentos de investidores de fora da região induzidos pelos incentivos federais localizaram-se quase que exclusivamente na Bahia e em Pernambuco. Entre 1960 e 1978, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) aprovou projetos industriais para cerca de 200 empresas do Ceará, equivalendo apenas a 7,2% do investimento total aprovado para o Nordeste, contra 43,5% da Bahia e 21,7% de Pernambuco.

O Ceará, nesse período, foi excluído das alternativas locacionais consideradas pelos grandes empreendedores externos e, também, pelo governo federal. Essa exclusão deveu-se, entre outras razões, ao fato de o estado não dispor ainda de condições mínimas de infra-estrutura para o funcionamento industrial. Havia deficiência no suprimento de energia elétrica; insuficiência de infra-estrutura portuária, rodoviária e de comunicações; além de fatores como a inexistência de economias externas, o reduzido mercado local e a maior distância entre mercados fornecedor e consumidor de bens intermediários e finais. Com isso, o Ceará ficou em posição de desvantagem em relação aos demais estados brasileiros. Seus indicadores econômicos e sociais no final dos anos 1970 evidenciavam essa defasagem<sup>2</sup>.

Do ponto de vista da industrialização do estado, o quadro começa a mudar com o esforço industrializante do governo Virgílio Távora, 1963-1966, na medida em

que este tirou o Ceará do isolamento do fornecimento federal de energia hidrelétrica – sistema Chesf (Companhia Hidroelétrica do São Francisco) de Paulo Afonso – quando prolongou o abastecimento da região do Cariri para Fortaleza. Esse esforço tem continuidade em seu segundo mandato, de 1979 a 1982, quando se constroem os distritos industriais na região metropolitana de Fortaleza e implementa-se a lei que deu lugar à política de atração

***“(...) atuação dos governos da Bahia, do Ceará e de Pernambuco no fomento às atividades industriais vão além da pura e simples concessão de incentivos fiscais às empresas que desejam neles se instalar.”***

de investimentos e ao Fundo de Desenvolvimento Industrial (FDI).

O esforço industrializante ganha novo impulso a partir de 1987, com a chegada dos “jovens empresários” ao poder. Com a vitória nas eleições para governador do estado de 1986 de uma nova elite política<sup>3</sup> sobre as velhas oligarquias que governaram o estado por décadas (os coronéis)<sup>4</sup>, inicia-se nova fase na administração pública

do estado, mais eficiente e mais profissional. Assim, a partir de 1987, o Ceará iniciou um processo de profunda reestruturação político-administrativa com repercussões na estrutura produtiva e no crescimento. O governo realizou reformas no estado, ajustou as contas públicas e recuperou a credibilidade e a capacidade de investimento. Desde então, o Ceará vem se destacando dentre os estados brasileiros pelas reformas, ajustes e políticas bem sucedidas que tem implementado, pelo incremento significativo nos investimentos públicos e privados e pela melhoria de seus indicadores econômicos.

Essa transição é reflexo tanto de fatores históricos como dos resultados de um conjunto coerente de políticas públicas implementadas pelas novas elites políticas locais. Na área econômica, a melhoria nos indicadores tem sido, geralmente, atribuída ao sucesso do governo na implementação dos programas de atração de indústrias. Como resultado desses programas, somente entre janeiro de 1995 e agosto de 2003, foram instalados no estado 372 novos empreendimentos industriais, correspondendo a um investimento acumulado de aproximadamente R\$ 3,7 bilhões (aproximadamente 2,35% do PIB do estado em 2001) e criando mais de 83 mil empregos diretos na indústria (SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO ESTADO DO CEARÁ – SDE). Os principais setores contemplados com esses investimentos foram o coureiro-calçadista, metal-mecânico, alimentício, têxtil e de confecções.

Por um lado, apesar desses bons resultados no fomento à industrialização, a política industrial do estado tem sido conservadora no que se refere aos mecanismos de política utilizados, pois seus programas, na prática, são baseados

fundamentalmente no estímulo à instalação de novos empreendimentos industriais no estado por meio de incentivos fiscais e financeiros e da vantagem de mão-de-obra mais barata. Mas, por outro lado, ao longo da implementação dessa política, o governo do estado vem tentando, progressivamente, sofisticar e aperfeiçoar seus mecanismos de política industrial. Nesse sentido, para dar suporte a seu processo de industrialização, passou a investir intensiva e continuamente na construção de infra-estrutura moderna<sup>5</sup> e, também, na qualificação profissional de sua mão-de-obra<sup>6</sup>. Além disso, tem procurado, continuamente, aperfeiçoar seus programas de incentivos fiscais por meio de adaptações do modelo original.

Com a implementação dessa política, o Ceará não só saiu na frente na disputa pelos investimentos que ressurgiam no País nos anos 1990, mas foi um dos estados nordestinos mais bem sucedidos na atração de indústrias para seu território durante toda essa década. Talvez por isso a política do Ceará tenha sido geralmente citada como caso de sucesso, levando diversos outros estados brasileiros a adotá-la como modelo para o desenvolvimento de suas próprias políticas industriais, a exemplo da Paraíba e do Rio Grande do Norte.

Todavia, nos últimos anos, esse modelo foi bastante questionado e discutido pelo próprio governo do Ceará, ocasionando várias tentativas recentes de reformas. Deve-se considerar, porém, que as motivações para essa mudança de postura em relação à política não decorrem apenas de razões técnico-econômicas relacionadas aos resultados da política, mas também de toda dinâmica que envolve jogos de interesses (internos e externos), disputas de poder e conflitos entre as secretarias, órgãos e agências do governo.

Nas próximas duas subseções deste artigo, para explicar melhor a dinâmica da implementação da política industrial do Ceará, sua história será dividida em duas fases distintas. A primeira abrange toda a década de 90, retratando uma época em que o estado foi pioneiro e especializou-se nessa política, tornando-a soberana entre suas ações de desenvolvimento. A segunda fase reflete uma situação mais avaliativa e crítica em relação à política, marcada por uma série de tentativas de reformas.

#### *A primeira fase: pioneirismo e especialização*

Em 1979, com a criação do Programa Estadual de Incentivos para a Promoção Industrial do Ceará, no segundo governo de Virgílio Távora (1979-1982), o estado já começa a criar instrumentos estaduais de incentivo à industrialização. No final desse mesmo ano, foi criado o Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará (FDI)<sup>7</sup>, cujo objetivo principal era promover o desenvolvimento das atividades industriais em todo território cearense. Quando foi criado, o FDI pretendia ser uma forma complementar dos incentivos concedidos pelos programas de desenvolvimento regional e industrial do governo federal, operacionalizados principalmente pela Sudene e pelo Banco do Nordeste. Assim, já no início desse governo, foram concedidos incentivos estaduais na forma de contratos de financiamento do FDI para várias empresas industriais do estado.

Contudo, com o desmantelamento das políticas nacionais de desenvolvimento industrial e regional nos anos seguintes e, também, devido à falta de capacidade de investimento do Estado<sup>8</sup>, ainda na gestão de Virgílio Távora, muitos desses contratos já não vinham sendo cumpridos pelo governo cearense. No governo

seguinte, de Gonzaga Mota (1982-1986), o programa de incentivos fiscais à indústria foi totalmente abandonado, inclusive com a suspensão dos contratos de incentivos fiscais vigentes.

Somente a partir das mudanças político-administrativas iniciadas no estado em 1987, esse mecanismo de política passou a ser sistemática e efetivamente utilizado. Assim, já no início do primeiro governo de Tasso Jereissati (1986-1990), o estado reinicia sua política de incentivos à indústria, retomando os contratos de incentivos fiscais que haviam sido “desativados” nos governos anteriores. Nesse período inicial, a atuação do governo no domínio industrial era ainda tímida no que se refere à atração de novos empreendimentos. Com a retomada dos investimentos privados no País, porém, a partir de 1993/1994, o estado assume postura bem mais ativa no incentivo à industrialização, utilizando agressivamente incentivos estaduais para atrair indústrias do sul e sudeste do País e, também, do exterior.

Na década de 90, o Ceará foi pioneiro no uso intensivo de incentivos fiscais e financeiros para atrair investimentos externos – acendendo o estopim da chamada guerra fiscal entre os estados do Nordeste. Essa condição de *first mover* na disputa pelos empreendimentos industriais dos anos 90 não foi obra exclusiva do acaso, devendo-se à existência de certas precondições naquele momento, no estado.

É possível acreditar que duas dessas precondições foram especialmente importantes para o estado largar na frente nessa disputa. A primeira, comumente aclamada, diz respeito ao já mencionado novo contexto político-administrativo instaurado no estado no final dos anos 80, que possibilitou a recuperação de sua imagem e a retomada dos investimentos públicos.

A segunda precondição, geralmente ignorada, diz respeito ao aprendizado acumulado pelas elites políticas (os jovens empresários políticos) e técnicas do estado nas discussões e iniciativas nascidas no contexto do III Pólo Industrial do Nordeste<sup>9</sup> e desdobradas no desenvolvimento do Programa Estadual de Incentivos para a Promoção Industrial do Ceará, a partir do final da década de 70. As discussões sobre esses programas, por solicitação do então governador Virgílio Távora, tiveram como fórum principal de debates o Centro Industrial do Ceará, que mais tarde veio a ser o berço das mudanças que ocorreriam no estado. Portanto, tudo leva a crer que a nova elite política já estava bastante familiarizada com essa agenda de política quando assumiu o poder em 87. Além disso, os principais mecanismos institucionais para a implementação dessa agenda já haviam sido criados<sup>10</sup>.

Entretanto, sem desprezar a importância de largar na frente na atração dos investimentos, acredita-se que o bom desempenho do estado na atração de indústrias decorreu, entre outras coisas, da especialização da Secretaria de Desenvolvimento do Estado (SDE) na execução dessa estratégia por mais de uma década. A SDE, no decorrer de toda a década de 90, dedicou-se quase que exclusivamente ao programa de atração de indústrias do estado. Aos poucos, ela foi desenvolvendo *expertise* para prospectar investimentos e negociar com investidores, ajustando os mecanismos de incentivo e refinando suas rotinas operacionais. Portanto, a experiência e o *learning-by-doing* ajudaram a SDE a alcançar resultados expressivos em termos de atração de investimentos para o Ceará.

A eficiência na execução dessa estratégia aumentou com o uso. Por exemplo,

os executivos dessa agência acumularam conhecimento sobre os setores industriais considerados estratégicos para o estado (calçados, têxtil, confecções, metal-mecânico etc.), passando a conhecer suas dinâmicas, seus principais atores, seus gargalos e as oportunidades emergentes. Esse conhecimento aumentou significativamente a eficiência e a eficácia da SDE tanto na prospecção de oportunidades que emergiam nesses setores como também no convencimento de empresários a se instalarem no Ceará.

Concomitantemente, o ganho de eficiência na execução dessa política também intensificou seu uso, resultando em um ciclo retroalimentativo que tanto aumentou a eficiência no uso como também o próprio uso. Entretanto, lembrando Levitt e March (1988), existe sempre o risco de a organização cair na “armadilha da competência”, ou seja, quando uma organização obtém resultados favoráveis com rotinas, procedimentos ou estratégias inferiores, ela acumula mais experiência, tornando a experiência com outras opções superiores não recompensantes de usar. Mas como saber se essa estratégia adotada pelo estado é inferior ou superior, boa ou ruim? Como determinar se ela está sendo bem sucedida ou não?

De fato, a diferença entre sucesso e falha ou entre bom e ruim nem sempre é óbvia. Ao longo do processo de implementação de tal política, na maioria das vezes, essa distinção foi baseada muito mais em interpretação de pessoas ou grupos do que em fatos ou evidências resultantes de avaliações puramente técnicas. A prova disso é que a primeira avaliação técnica da política só foi realizada no final de 2000, quase uma década após o início de seu uso intensivo. Todavia, nunca houve consenso dentro do governo (nem na sociedade) em torno dessa

estratégia. Interpretações divergentes sobre a efetividade da política de atração de indústrias via incentivos fiscais sempre coexistiram. O que levou então uma interpretação a se sobrepor a outra?

Durante toda a década de 90, a interpretação dominante dentro do governo do Ceará sobre essa estratégia foi a de que ela era a melhor estratégia possível para transformar a situação de atraso econômico e social do estado. Creio que dois fatores foram determinantes para a predominância dessa interpretação. O primeiro, ligado aos resultados imediatos e visíveis da política, ou seja, a grande quantidade de empresas atraídas para o estado a cada ano e seus milhares de empregos diretos gerados. O segundo está relacionado ao poder político daqueles que, dentro e fora do governo, apoiavam e defendiam a política. Como seus resultados de longo prazo eram difíceis de serem antecipados com precisão, os grupos de interesses politicamente mais fortes – favoráveis a ela – fizeram prevalecer sua interpretação positiva da política.

Na verdade, esses dois fatores não são estanques, pois se reforçam mutuamente. Assim, quanto melhores e mais visíveis eram os resultados imediatos da política, mais poder político era conferido a seus executores e defensores. Quanto maior o poder político deles, mais recursos e autonomia lhes eram dados para executar a política. Esse ciclo retroalimentativo motivou cada vez mais a especialização da SDE na implementação dos programas de incentivos fiscais a indústria. Essa especialização, por um lado, aumentou sua eficiência na atração de investimentos para o estado, mas, por outro lado, reduziu seu interesse em experimentar formas alternativas (substitutas ou complementares) de promover o desenvolvimento do estado.

Além disso, vale ressaltar que essa política possui pelo menos dois trunfos que, de certa forma, têm garantido sua sustentabilidade. Em primeiro lugar, ela é utilizada em larga escala como forma de atender a crescente demanda dos prefeitos, deputados e líderes políticos regionais por geração de emprego e renda em seus municípios. Em segundo lugar, por meio dela, o governo estreita sua relação com o setor empresarial, abrindo um canal

***“O aprendizado organizacional não pode ser visto como simples processo cognitivo de indivíduos ou grupos, especialmente no processo de formulação e implementação de políticas públicas.”***

de comunicação e interação entre ele e os empresários, incluindo os proprietários das novas empresas atraídas pelos incentivos. O apoio desses empresários foi importante para a continuidade do projeto político das elites políticas dominantes, principalmente, na arrecadação de doações para fundos de financiamento de campanhas eleitorais<sup>11</sup>. Entretanto, dado o perfil mais profissional e tecnocrático da nova elite

política cearense, provavelmente esses fatores políticos *per se* não seriam suficientes para motivar essa elite a ingressar intensamente na implementação de uma política tão polêmica sem uma justificativa técnica e econômica, no mínimo, convincente.

Do ponto de vista técnico-econômico, a SDE, principal defensora da política, argumentava que, dada a falta de políticas nacionais de correção das desigualdades regionais do País e as condições edafoclimáticas extremamente desfavoráveis do Ceará, somente o adensamento do complexo industrial do estado por meio da atração das indústrias que migravam do sul e sudeste do País mudaria o quadro de estagnação econômica vivido pelo estado nas últimas décadas. Isso resultaria em uma redução significativa da situação de pobreza em que vivia a maioria da população cearense, melhorando sensivelmente os indicadores econômicos e sociais do estado. A SDE defendia ainda a hipótese de que, nesse caso, a prática de redução ou isenção de ICMS em larga escala não comprometeria a receita tributária do estado, porquanto esses incentivos seriam dados a empreendimentos industriais que não se instalariam no Ceará, caso eles não fossem concedidos. Nesse sentido, sem perda real de arrecadação e a um custo muito baixo, poder-se-ia utilizar esse mecanismo para atrair investimentos de outras regiões brasileiras – e, também, do exterior – e acelerar o processo de industrialização do Estado.

Essa proposta, de fato, nunca foi unanimemente aceita pelo governo. A Secretaria da Fazenda do estado, desde o início, principalmente por seu corpo técnico, manifestou-se insatisfeita com esse tipo de política, pois temia que ela compromettesse a arrecadação e a saúde financeira do estado no médio ou longo prazo. Além disso, muitos questionavam

a sustentabilidade dessa estratégia, pois temiam a não permanência dessas empresas no estado após o término do prazo dos incentivos.

Todavia, apesar do ceticismo dos fazendários e das inúmeras críticas de alguns setores da sociedade, por quase uma década essa política foi soberana como principal estratégia de desenvolvimento do Ceará. Durante toda a década de 1990, nenhuma outra política recebeu tanta atenção e recursos do governo cearense<sup>12</sup>. Creio que o poder político da SDE e os bons resultados de curto prazo da política ajudaram a manter sua primazia. Nesse período, nem mesmo os setores do governo mais insatisfeitos com a política opunham-se aberta e veementemente a ela, pois, tamanha era a supremacia da política que seria arriscado se posicionar contra uma estratégia que parecia tão vantajosa e cujos resultados imediatos eram alardeados, dentro e fora do estado, como um dos grandes feitos do governo cearense na área econômica. Todavia, ainda no final da década, essa situação parece ser alterada e inicia-se uma fase mais crítica em relação aos programas de atração de indústrias do estado. Esse novo contexto e os principais impactos sobre a condução da política industrial do Ceará são objetos da próxima seção.

#### *A segunda fase: conflitos e reformas*

No final dos anos 1990, o estado começa a apresentar indícios de comprometimento de sua saúde financeira e de certo desequilíbrio fiscal. Nesse cenário, a Secretaria da Fazenda (Sefaz) e a Secretaria de Planejamento e Coordenação (Seplan)<sup>13</sup> intensificaram suas críticas à política de incentivos fiscais, questionando duramente a hipótese da SDE de que ela não comprometeria a saúde financeira do estado. Eles argumentavam que a situação

era de alerta em relação à política, pois, em 1999, os repasses para o Fundo de Desenvolvimento Industrial já representavam cerca de 15%<sup>14</sup> da arrecadação de ICMS do estado. Por outro lado, a SDE e os defensores da política argumentavam que, de fato, a elevada relação FDI/ICMS apresentada nos últimos anos não representava indicação real de impacto negativo da política de incentivos nas finanças do estado, pois, já que esses novos empreendimentos não se instalariam no Ceará caso os incentivos fiscais não fossem concedidos, essa receita adicional não ocorreria.

Contudo, a hipótese da SDE de inexistência de impacto financeiro da política não se confirmou por três motivos principais. Primeiro porque as empresas locais passaram a pressionar o governo para obter as mesmas reduções ou isenções de ICMS dadas aos investidores externos, argumentando que se não os recebessem não poderiam concorrer com as novas empresas em igualdade de condições. Portanto, para preservar a competitividade da indústria local, o governo foi forçado a ceder a muitas dessas pressões e a conceder benefícios fiscais também para empresas cearenses, o que afetou a base de arrecadação real do estado. Segundo, a concorrência entre os estados iniciou um verdadeiro leilão por investimentos que inflou a renúncia fiscal, levando muitas vezes à isenção total do ICMS. Terceiro, devido à obrigatoriedade de destinar parte da arrecadação do ICMS para fundos constitucionais<sup>15</sup>, o governo do estado teve que arcar com o ônus de repassar para esses fundos uma arrecadação que de fato ocorria apenas escrituralmente, diminuindo assim sua flexibilidade no uso dos recursos orçamentários do estado.

Além disso, segundo a Seplan, nem todos os indicadores sociais do estado

refletiam melhorias tão significativas quanto as esperadas. O problema da pobreza da maioria da população persistia e o da desigualdade parecia ter aumentado. Os diferenciais de renda ainda eram elevados, sendo, por exemplo, a renda média da população rural R\$ 74,00 (Iplance, 1999) inferior a um terço da renda média da Região Metropolitana de Fortaleza R\$ 58,00 (Iplance, 1999). De acordo com essa agência, uma das raízes do problema residia na estrutura setorial desigual do PIB e da PEA, que aumentara durante a década de 90.

Nesse contexto, o governador do estado<sup>16</sup> assumiu uma postura mais crítica em relação à política de incentivos fiscais. Essa postura, de certa forma, sinalizava a emergência de uma nova configuração de forças entre as agências do governo. Aparentemente, apesar de ainda forte politicamente, a SDE começava a ceder espaço para os setores do governo mais críticos em relação aos incentivos fiscais, especialmente a Seplan, que liderava o grupo dos insatisfeitos com a política.

No entanto, talvez a relação entre os possíveis resultados negativos da política e o enfraquecimento político da SDE não seja tão óbvia e unidirecional. É possível que, por razões diversas<sup>17</sup>, tenha ocorrido primeiro o enfraquecimento político dessa secretaria, possibilitando assim que esses aspectos negativos fossem relacionados à política. De qualquer forma, a partir daí, a configuração de forças dentro do governo foi alterada e começou a ser delineada uma nova fase na execução dessa política, mais crítica, mais avaliativa e, de certa forma, mais reformista.

Como consequência desses eventos, ocorridos no final dos anos 1990, em 2000, por determinação do próprio governador do estado, foi realizada uma primeira

avaliação da política de incentivos fiscais do estado por uma equipe de consultores externos. Essa avaliação tinha como objetivo principal encontrar formas de reduzir os custos<sup>18</sup> e de aumentar os benefícios dessa política. Como resultado dessa primeira avaliação, foi proposto um novo modelo para a política de atração de indústrias do estado. De acordo com esse modelo, a política deveria ser reorientada no sentido de não mais se destinar apenas à atração de novos empreendimentos industriais, mas, sobretudo, de fixá-los por meio da inserção e da vinculação desses empreendimentos aos diversos conjuntos industriais do estado. Dessa maneira, a nova política visaria não só ordenar a concessão de incentivos, ajustando e reduzindo seus benefícios fiscais, mas também criando ambientes eficientes de produção<sup>19</sup>.

Mas esse novo modelo, mesmo não conseguindo a aprovação da SDE, foi apoiado pela Seplan e pelos outros críticos da política. Devido aos conflitos entre as partes envolvidas nessa questão, na prática, a maior parte das recomendações da avaliação e a nova metodologia de concessão de incentivos parecem nunca ter sido realmente implementadas pelo governo, pois dependiam substancialmente da aceitação e do empenho da SDE, que executava a política.

A despeito da validade e da pertinência (ou não) dos aspectos técnicos do modelo proposto, o fato de submeter a política a uma avaliação externa naquele momento representou um sinal de insatisfação e desconfiança do governador em relação ao rumo que vinha sendo dado à política de desenvolvimento do estado e, principalmente, revelou indícios de uma provável perda de autonomia da SDE em sua condução, além de indicar a predisposição do governo em frear o ritmo de

implementação da política de incentivos, reduzindo portanto a capacidade de atuação da SDE e, também, seus recursos futuros. Por isso, independentemente dos aspectos técnicos, dificilmente essa secretaria aceitaria a reforma.

Apesar de não ter sido implementada na íntegra a maior parte das recomendações diretas dessa primeira avaliação, seus resultados indiretos foram importantíssimos nas mudanças que viriam a ocorrer nos anos seguintes. Esse trabalho deu início a um processo contínuo de discussão e avaliação da política de desenvolvimento do estado, especialmente a política industrial. Desses resultados indiretos, talvez um dos mais importantes tenha sido a criação do Centro de Estratégias de Desenvolvimento do Estado do Ceará (CED)<sup>20</sup>. Esse centro era uma espécie de *think tank* que deveria cumprir uma dupla missão: a primeira era acompanhar e promover a melhoria contínua da política de incentivos fiscais do estado; a segunda era de funcionar como um centro gerador de idéias e estratégias inovadoras para o desenvolvimento sustentável do estado, que complementassem a política de incentivos fiscais.

As ações do CED tinham um viés para a pesquisa, formulação e avaliação de políticas, mas, na prática, abrangiam também um trabalho exaustivo de articulação e negociação com os diversos atores envolvidos na implementação dessas políticas. O órgão logo se viu inserido em um contexto político turbulento e cheio de conflitos, em que a consecução de seus objetivos dependia não só da capacidade de gerar novas idéias ou estratégias, mas também de negociar suporte político para elas e para sua própria sobrevivência.

Por um lado, o surgimento do CED intensificou o debate sobre a estratégia de

desenvolvimento do estado, levando-o para um nível tecnicamente mais sofisticado. A entrada de um *think tank* no processo acelerou o aprendizado com a inserção de conhecimentos oriundos da academia ou extraídos de outras experiências nacionais e internacionais, complementando e sistematizando o *learning-by-doing*. Isso não só sofisticou a discussão sobre o aperfeiçoamento da política de incentivos fiscais, mas trouxe também para o debate o questionamento sobre a necessidade de adensar essa estratégia com o uso de novos mecanismos de política como o estímulo ao aumento da capacidade de inovações tecnológicas por parte do sistema produtivo; o fortalecimento das empresas locais de base tecnológica; o apoio ao empreendedorismo, às micro e pequenas empresas e seus arranjos produtivos locais; e a organização e a animação das principais cadeias produtivas do estado.

Por outro lado, a entrada do CED no sistema acirrou ainda mais o conflito em torno da política de atração de indústrias do estado. A SDE sentiu-se ameaçada de perder sua autonomia e discricionariedade na formulação e implementação dessa política, pois a nova instituição era vinculada à Seplan, que defendia maior controle e moderação no uso dos incentivos fiscais.

Nos anos que seguiram a criação do CED, a interação entre essas instituições (SDE, CED, Seplan, Sefaz etc.) foi intensa e, apesar de conflituosa, desencadeou um processo em que novas idéias, hipóteses e propostas surgiram e foram discutidas, aperfeiçoadas, negociadas e depois implementadas ou abandonadas. Essa dinâmica institucionalizou o exercício contínuo de avaliação, revisão e aperfeiçoamento das políticas e estratégias de desenvolvimento do estado.

Exemplo disso é que, passados pouco mais de dois anos daquela primeira grande revisão da política de incentivos, o governador do estado solicitou a formação de um grupo de trabalho envolvendo os representantes máximos de todas as agências ligadas direta ou indiretamente à área de desenvolvimento<sup>21</sup> para fazerem nova reforma na política industrial do estado, consolidando o aprendizado adquirido em mais de dez anos de

***“(...) o aumento da habilidade de aprender a aprender dos governos não depende apenas de aumentar a capacidade de aquisição de conhecimento (...), mas, também, de criar mecanismos eficientes de difusão, socialização e armazenamento deste aprendizado.”***

implementação da política. A segunda reforma envolveu um longo e conflituoso processo de discussão e negociação entre essas instituições. Discutiu-se não só uma maior seletividade na concessão dos incentivos fiscais – inclusive com redução dos valores dos incentivos – mas também a necessidade e a forma de consolidar a transição de uma simples política de atração de investimentos para uma política

industrial mais consistente e completa, menos dependente de incentivos fiscais no médio e longo prazo.

Esse grupo elaborou uma proposta que, depois de discutida por mais de quatro meses em um fórum, do qual participavam todo o grupo e também o governador do estado, deu origem à Nova Política Industrial do Ceará, oficializada pelo Decreto nº 26.546, de 04 de abril de 2002. Com esse decreto, o governo do Ceará procurava codificar e institucionalizar o aprendizado ocorrido nesse processo de revisão e também da primeira década de implementação da política<sup>22</sup>.

Essa nova política constava basicamente de dois tipos de medidas. O primeiro tipo estava relacionado a ajustes no mecanismo de atração de indústrias por meio de incentivos fiscais e financeiros, em que o estado já havia se especializado na última década e já tinha significativo *know-how* acumulado. O segundo envolvia mudanças mais profundas e com maior grau de incerteza. Implicava adoção de medidas de políticas menos convencionais, nas quais o governo tinha pouca ou nenhuma experiência. Assim, nos meses seguintes, entre a publicação desse decreto e o final de 2002, além dos ajustes que proporcionaram maior controle sobre os programas de incentivos fiscais, pouco se avançou no desenvolvimento e implementação dessas outras medidas de política. Na prática, a política industrial do estado continuou baseada quase que exclusivamente na atração de empreendimentos industriais por meio dos incentivos fiscais.

Em 2003, inicia-se uma nova gestão no governo do estado<sup>23</sup> e o novo governador substituiu o comando da Secretaria de Desenvolvimento Econômico. Essa mudança aparentemente sinalizava que o governo manteria a tendência de uso mais “racional” e comedido da política de

incentivos fiscais, pois o secretário de desenvolvimento econômico anterior sempre foi o defensor mais ferrenho da política, resistindo duramente a todas as reformas que se tentou implementar nos anos anteriores. De fato, essa tendência confirmou-se, pois o governo continuou com a filosofia de utilização mais controlada da política, adotando uma série de medidas que visavam reduzir os custos da política.

Entretanto, apesar de ter diminuído o ritmo da política de incentivos fiscais, o novo governo continuou tendo esse instrumento como o carro-chefe da estratégia de desenvolvimento do Estado. Nesse período, o governo pôs em prática muitos dos ajustes da política de incentivos fiscais propostos nos anos anteriores e inviabilizados pela resistência da SDE. Além disso, o governo procurou, por meio de um sistema de pontuação, balancear os custos relativos aos incentivos com os benefícios trazidos pela empresa atraída. Nesse sistema de pontuação, passou-se a diferenciar os projetos em função dos benefícios e impactos introduzidos por eles no interior da economia local, ou seja, quanto maiores os impactos, maiores serão os benefícios, desde que não ultrapasse a “regra de ouro” de 75% do valor a ser recolhido (DIAS; HOLANDA; AMARAL FILHO, 2003). Ainda mais recentemente, visando isolar os impactos dos incentivos sobre os gastos vinculados, o governo mudou a forma de concessão de crédito para capital de giro para dilação de prazo. Contudo, pouco se avançou na formulação e na implementação de outros tipos de medidas de política para promoção do desenvolvimento do estado. O governo prosseguiu fortemente dependente da política de atração de indústrias via incentivos fiscais, que continuou a consumir a maior parte

dos seus investimentos e dos seus recursos na área de desenvolvimento.

### **O caso da Bahia (1991-2003): melhoria contínua e consolidação com a Ford**

Ao longo da década de 90, a política industrial da Bahia evoluiu para uma posição de destaque na configuração de uma nova tentativa de alavancar o desenvolvimento do estado. De acordo com os executivos do governo baiano, distinguem-se três fases principais na evolução dessa política. Na primeira fase, a partir do início da década de 90, o governo inicia timidamente essa política, com a criação do Programa de Promoção do Desenvolvimento da Bahia (ProBahia), um programa geral que consistia na concessão de financiamentos, com juros subsidiados, de um percentual do ICMS para os novos empreendimentos industriais que fossem atraídos para o território baiano<sup>24</sup>. Esse programa, principalmente nos anos de 1994 e 1995, teve como principal resultado a expansão da base produtiva anterior, tanto com a implantação de novas plantas como pela ampliação das existentes, principalmente no setor petroquímico. Nessa fase, os investimentos foram bastante concentrados nos pólos já existentes, situados na Região Metropolitana de Salvador.

Num segundo momento, a partir de 1996, além de dar continuidade ao ProBahia, o governo começa a desenvolver programas setoriais mais focados, como o Programa Estadual de Desenvolvimento da Indústria de Transformação Plástica (Bahiaplast); o Programa Estadual de Desenvolvimento da Mineração, da Metalurgia e da Transformação do Cobre (Procobre); o Programa de Incentivo à Produção Têxtil e de Confeções (Profibra); os programas de apoio ao pólo de informática, eletrônica e

telecomunicações de Ilhéus; entre outros. Nesses programas, além de priorizar setores específicos e estratégicos para o estado, o governo passou a utilizar um novo mecanismo de incentivos fiscais, o sistema de crédito presumido do ICMS<sup>25</sup>. Esse novo sistema possibilitava ao governo ser mais agressivo no uso de incentivos fiscais sem comprometer tanto a saúde financeira do estado. Um dos principais resultados dessa fase foi a implantação da indústria de bens leves de consumo (calçados, têxtil, confecções, alimentos e bebidas). Ademais, ao contrário do que ocorreu na fase anterior, os investimentos dessa fase aconteceram de forma menos concentrada espacialmente, pois o governo baiano muitas vezes os induziu para que fossem implantados em municípios isolados do semi-árido baiano.

Por fim, no final dos anos 1990, devido ao significativo impacto do esforço de atração da Ford no orçamento do estado, na tentativa de minimizar os custos e aumentar os benefícios de longo prazo de sua política de atração de indústrias, o governo baiano iniciou um período de intensa discussão e revisão dessa política, emergindo a partir daí uma terceira fase em sua implementação, na qual o governo mudou o enfoque para uma maior seletividade dos incentivos e para uma tentativa ainda mais explícita de verticalização e adensamento de cadeias produtivas. Esse processo de revisão resultou na criação do Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado da Bahia (Desenvolve), cujo objetivo principal é, expressamente, diversificar a matriz industrial e agroindustrial do estado com a integração e a verticalização das cadeias produtivas estratégicas da região<sup>26</sup>.

Observa-se, portanto, que a política de incentivos fiscais cresceu em importância

dentro da estratégia de desenvolvimento do estado, tornando-se seu carro-chefe em meados da década de 1990. Além disso, aos poucos ela foi sendo aperfeiçoada e sofisticada, por exemplo, voltando-se para a atração de produtores de bens de consumo final, buscando diversificar a economia do estado e tentando preencher e adensar suas cadeias produtivas. Com isso, o governo baiano procura reduzir a instabilidade provocada pela concentração da indústria do estado na produção de *commodities* petroquímicas, herdada do processo de industrialização das décadas passadas. O coroamento dessa estratégia veio com a instalação da indústria automobilística no estado, que após duas tentativas frustradas do governo baiano<sup>27</sup>, consolidou-se com a vinda da Ford que, como visto, abriu caminho para uma maior integração da indústria do estado em direção aos bens finais de consumo durável de alto valor agregado, diversificando assim das *commodities* intermediárias.

Entretanto, esse processo de evolução não ocorreu de forma automática, nem resultou de esforços intelectuais puramente racionais e técnicos dos tecnocratas ou políticos baianos. Também foram envolvidos fatores políticos e institucionais como as disputas entre os diversos órgãos da estrutura administrativa do estado, ligadas direta ou indiretamente à implementação da política, na defesa de seus interesses e crenças ao longo de todo o processo. Portanto, o balanço de forças entre essas unidades tem sido também fator crucial na definição dos rumos da política.

Entre esses órgãos, novamente a disputa de interesses principal recaiu sobre a secretaria que executa a política, a Secretaria de Indústria Comércio e Mineração (SICM), e a Secretaria da Fazenda do Estado. A primeira defendia sua autonomia

no uso dos incentivos fiscais para atrair investimentos para o território baiano e a segunda tentava conciliar essa política com a administração financeira e tributária do estado. Contudo, se comparada à disputa entre as agências na implementação da política de incentivos fiscais do Ceará, a interação entre as agências da Bahia foi bem menos conflituosa e mais técnica, mas a divergência de posições e de interesses das agências não deixou de ser extremamente importante no processo de evolução da política.

No decorrer dos anos 1990, o que se observa é, também, uma especialização da agência executora da política – a SICM – na estratégia de atrair empreendimentos industriais utilizando incentivos fiscais e financeiros. Assim como ocorreu no Ceará, os resultados de curto prazo alcançados com essa política incentivaram a intensificação de seu uso e o aprendizado gerado pelo *learning-by-doing* aumentou a eficiência e a eficácia da agência na atração de investimentos. Em poucos anos, essa política passou a concentrar a maior parte dos investimentos do governo da Bahia na área de desenvolvimento, tornando todas as outras ações dessa área no máximo coadjuvantes no esforço do governo de retomada do crescimento econômico do estado. Nesse período, a esmagadora maioria dos recursos humanos e financeiros<sup>28</sup> do governo baiano para a área de desenvolvimento, especialmente da SICM, passou a ser consumida por essa política.

Contudo, apesar dessa especialização, em decorrência da densidade e complexidade do aparato burocrático baiano, não deixou de haver, ao longo de todo o processo, um esforço interno significativo do governo para reflexão, discussão e avaliação da política. A atuação de órgãos

como a Sefaz, a Secretaria de Estado de Planejamento e da Ciência e Tecnologia (Seplantec) e a Agência de Fomento do Estado da Bahia (DesenBahia) – por meio da realização de estudos e avaliações e, principalmente, na formação de grupos de trabalho junto com a SICM – contribuiu expressivamente para controle e aperfeiçoamento da política industrial baiana.

Desses órgãos, o mais atuante no acompanhamento, na avaliação e no controle da política, fazendo contraponto à especialização da SICM em atrair empreendimentos industriais externos via incentivos fiscais e financeiros, foi a Sefaz. Essa Secretaria, uma das chamadas “ilhas de eficiência” do estado, era politicamente forte e possuía burocracia bastante qualificada. Sua missão principal era zelar pelo equilíbrio fiscal do estado, recuperado no início da década de 90, no terceiro governo de Antônio Carlos Magalhães. Nesse sentido, dada a natureza no mínimo duvidosa dos impactos da política de atração de indústrias sobre as finanças do estado<sup>29</sup>, essa Secretaria assume postura crítica e bastante cautelosa em relação a ela desde o início de sua implementação. Criou, inclusive, já no início dos anos 1990, uma assessoria especializada em incentivos fiscais<sup>30</sup>. Essa assessoria tinha como funções principais: acompanhar a política de atração; avaliar seus impactos no orçamento do estado; ajudar a SICM a desenvolver e aperfeiçoar os mecanismos fiscais e financeiros de incentivo às indústrias, entre outras. Em decorrência disso, o governo baiano, comparado aos governos do Ceará e de Pernambuco, parece ter sido o mais eficiente e ágil em desenvolvimento, adaptação e calibração dos mecanismos de incentivos fiscais e financeiros, amenizando os impactos da política nas finanças do estado. Somente entre 1991 e 2000, o

governo do estado experimentou três tipos distintos desses mecanismos: o sistema de financiamento do ICMS (operações triangulares); o de crédito presumido e o de dilação de prazos.

Já a Secretaria de Planejamento, que no Ceará foi um dos órgãos mais atuantes no acompanhamento e controle da política de atração de indústrias do estado, na Bahia, teve uma atuação limitada. Sua participação no processo de desenvolvimento e implementação da política de incentivos fiscais baiana ocorreu de forma bastante tímida, basicamente, por meio da realização de estudos e por participações marginais em grupos de trabalhos específicos. Acredita-se que essa participação acanhada da Seplantec deveu-se, em parte, ao fato de que ela acumulava, além da elaboração do plano plurianual e do orçamento do governo, diversas outras funções de natureza operacional, como a realização de obras importantes para o estado<sup>31</sup>. Esse tipo de atividade, além de sobrecarregar os recursos humanos da instituição, também gerava importantes dividendos políticos para ela, tornando, talvez, o envolvimento com a política de atração de indústrias de importância secundária para a instituição.

Um exemplo emblemático da contribuição dessas agências ocorreu no processo de revisão da política de incentivos fiscais, no final dos anos 1990 e início da atual década, que originou o Programa Desenvolve, atualmente condutor da política de atração de indústrias do estado. Nessa época, esboçava-se um quadro de apreensão em alguns governos de estados nordestinos sobre a sustentabilidade de suas políticas de incentivos fiscais, inclusive na Bahia. Por um lado, havia a necessidade urgente de os governos repensarem seus mecanismos de atração de investimentos

à luz das mudanças que vinham ocorrendo no marco regulatório fiscal brasileiro<sup>32</sup>. Por outro, o acirramento da competição entre algumas unidades da federação pela atração de investimentos e o elevado custo dessas políticas para os estados apontavam para a necessidade de revisão dos mecanismos tradicionais de concessão de incentivos fiscais.

Surgiu então, no âmbito das reuniões do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz)<sup>33</sup>, uma proposta de formação de um grupo de trabalho que envolveria representantes das secretarias da fazenda e de planejamento dos estados do Nordeste – inicialmente Bahia, Ceará, Paraíba e Pernambuco – para tentar esboçar uma proposta de superação das distorções criadas pela disputa por investimentos da chamada guerra fiscal<sup>34</sup>. Esse grupo de trabalho interestadual passou a discutir a criação de um modelo unificado de concessão de incentivos fiscais para os estados do Nordeste. Os pontos de partida dessa discussão foram o novo modelo de política de incentivos fiscais que vinha sendo desenvolvido pelo governo do estado do Ceará e o modelo de classificação de projetos que estava sendo trabalhado pelo Banco de Desenvolvimento do Estado da Bahia (Desenbanco)<sup>35</sup>.

O grupo interestadual, após várias rodadas de discussão e negociação, elaborou uma proposta inicial desse modelo unificado para ser discutida com os demais estados do Nordeste. O modelo, de certa forma, funcionaria como um mecanismo de coordenação das políticas de incentivos fiscais desses estados, estabelecendo faixas diferenciadas<sup>36</sup> de incentivos que balizariam essas políticas. Além disso, o modelo preconizava uma postura mais seletiva dos estados na atração de indústrias e também a adoção de um novo

mecanismo de concessão de incentivos fiscais, baseado na dilação de prazos do pagamento do ICMS<sup>37</sup>.

Segundo a proposta, os governos passariam a adotar ainda uma nova metodologia para a seleção de projetos e para a definição dos benefícios fiscais a serem concedidos a cada um deles. Dessa forma, o prazo e o percentual dos incentivos a serem concedidos passariam a ser definidos de acordo com um índice de aderência do projeto à matriz de desenvolvimento industrial de cada estado<sup>38</sup>, estabelecendo critérios mais técnicos e seletivos para a concessão dos incentivos. Esses critérios levariam em conta fatores como a repercussão do projeto na geração de empregos diretos e indiretos; a capacidade de desconcentração espacial dos investimentos; a contribuição para integração e verticalização de cadeias produtivas do estado; o grau de desenvolvimento tecnológico dos processos produtivos e de assimilação de novas tecnologias; e a capacidade de exportação do empreendimento, bem como os impactos ambientais do projeto.

Ao final do processo de discussão dessa proposta, o modelo unificado de incentivos não chegou a ser aceito por todos os estados do Nordeste, pois, entre outras razões, nem os estados menos desenvolvidos da região aceitavam reduzir a oferta de incentivos<sup>39</sup>, nem as secretarias de desenvolvimento econômico do Ceará, principalmente, e de Pernambuco eram simpáticas à proposta. A proposta foi então totalmente abortada pela maioria dos estados. Todavia, a burocracia baiana continuou o trabalho de aperfeiçoamento do modelo internamente. Naquele momento, já havia sido iniciado no governo da Bahia um processo de grande interlocução da SICM, que executava a política, com a Sefaz, a DesenBahia e a

Seplantec, procurando articular os distintos interesses e posturas em relação à política de incentivos do estado<sup>40</sup>, não obstante ter falhado a iniciativa de unificação das políticas dos estados nordestinos. Manteve-se então o grupo de trabalho interinstitucional que havia participado das discussões com os outros estados para repensar a política de incentivos baiana e rever seus mecanismos de atuação. Dos trabalhos desse grupo, originou-se o Programa Desenvolve, que adotou a maioria das mudanças prevista naquela proposta de modelo unificado.

Esse exemplo demonstra a importância da interação dos órgãos governamentais baianos no processo de desenvolvimento e implementação da política de atração de indústrias do estado. O aprendizado interativo dessas agências ajudou, portanto, a moldar a política, contemplando tanto os aspectos racionais e cognitivos como também os políticos. Durante o desenvolvimento dos trabalhos do grupo montado para rever a política, a todo momento seus membros concorriam pela supremacia dos interesses de suas agências nas disputas internas do grupo. Por exemplo, a SICM contestava veementemente a proposta da Sefaz e do Desenbanco de utilização do modelo matemático da matriz de aderência para classificação dos projetos e definição dos percentuais e prazos de incentivos fiscais, pois isso diminuiria sua autonomia e discricionariedade para negociar os incentivos fiscais com as empresas a serem atraídas.

Na verdade, essas disputas técnicas e políticas entre os órgãos do governo não se manifestaram apenas nos trabalhos desse grupo, mas ocorreram durante todo o processo de formulação e implementação da política de atração de indústrias do estado desde o início da década de 90 e

foram decisivas em sua evolução ao longo dessa década, influenciando em seus objetivos, conteúdo, forma, instrumentos e, conseqüentemente, em seus resultados de curto, médio e longo prazo.

### **O caso de Pernambuco (1991-003): início tardio e tentativa de *catch up* recente**

Dentre os estados do Nordeste que ingressaram na empreitada de implementar políticas industriais ativas nos anos 1990, Pernambuco foi um dos últimos a fazer uso, em escala significativa, dessas políticas para tentar alavancar seu crescimento econômico, ou seja, foi um dos últimos a ingressar agressivamente na chamada guerra fiscal. Todavia, diante do cenário de declínio econômico que o estado já vivia há mais de uma década, impulsionado pelo mau desempenho de seu setor industrial, por que Pernambuco sairia atrasado na guerra fiscal? A resposta para a questão, entre outras coisas, envolve tanto determinantes relacionados ao contexto político instável de Pernambuco, como também aspectos ligados à situação precária das finanças públicas e à deterioração do aparato burocrático estatal. Além disso, no período 1995-1998, o então governador Miguel Arraes privilegiou um modelo de desenvolvimento diferente daquele que vinham perseguindo a Bahia e o Ceará; sua prioridade era tentar solucionar o problema da pobreza rural por meio de ações de assistência direta às populações mais pobres do estado, e não deu tanta importância à política industrial, como fizeram os dois outros estados.

Na verdade, desde o início da década de 90, o governo de Pernambuco, em maior ou menor grau, já vem buscando desenvolver mecanismos de política para tentar incentivar o setor industrial. Sua

estratégia, em linhas gerais, é bastante semelhante às estratégias da Bahia e do Ceará, ou seja, está baseada na atração de investimentos externos (ou retenção dos locais) por meio da concessão de incentivos fiscais e financeiros e de investimentos em infra-estrutura.

Entretanto, é preciso distinguir duas fases bem distintas no que se refere ao uso de mecanismos de política industrial no Estado no período recente (a partir de 1991). Numa primeira fase, que envolve as gestões de Joaquim Francisco (1991-1994) e de Miguel Arraes (1995-1998), os mecanismos institucionais foram desenvolvidos, a política passou a ser implementada, mas não se atingiram resultados expressivos no que se refere à atração de investimentos para o território pernambucano; pelo contrário, o estado chegou a perder diversas indústrias para os estados vizinhos. A segunda fase, marcada por atuação mais efetiva do governo, é iniciada na primeira gestão de Jarbas Vasconcelos (1999-2002) e tem continuidade em seu segundo mandato (2003-2006). Nessa fase, Pernambuco realizou grandes investimentos em infra-estrutura, passou a utilizar incentivos fiscais em maior escala e conseguiu atrair uma gama considerável de novos investimentos para o estado. Nas subseções seguintes, descreve-se sucintamente essas duas fases.

#### *A primeira fase (1991-1998): saindo atrasado?*

No início dos anos 1990, Pernambuco começa a esboçar a intenção de desenvolver um esforço endógeno de alavancagem do crescimento do estado via política industrial. Já no primeiro ano de governo de Joaquim Francisco, foi instituído o Fundo Cresce Pernambuco (Funcresce), pela Lei nº 10.649, de 25 de novembro de 1991. Esse fundo tinha “o

objetivo de apoiar e incrementar o desenvolvimento industrial do estado” (art. 1º). Por meio dele, o governo ofertava financiamentos subsidiados de parte do ICMS, disponibilizava terrenos e executava obras de infra-estrutura e instalações para tentar atrair novas indústrias para o estado e também para incentivar a ampliação ou modernização das indústrias existentes<sup>41</sup>. Os incentivos ofertados pelo Funcresce eram equivalentes aos incentivos ofertados pelos outros estados da região, mas o programa não obteve grande êxito na atração de novas indústrias para o território pernambucano, pois aquele era um período de poucos investimentos no País e, além disso, as alternâncias de poder político no estado geravam insegurança nos investidores.

A partir de 1995, no governo seguinte, apesar de o novo governador, Miguel Arraes, não ser favorável à idéia de concessão de incentivos fiscais a empresas privadas, a Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco (AD/Diper) e a Secretaria de Indústria e Comércio, valendo-se da pressão dos empresários locais por incentivos<sup>42</sup> e da opinião pública favorável, convenceram-no a criar um programa de atração de indústrias para o estado<sup>43</sup>. Assim, pela Lei nº 11.288, de 22 de dezembro de 1995, instituiu-se o Programa de Desenvolvimento de Pernambuco (Prodepe), que tinha a finalidade de fomentar o desenvolvimento industrial, especialmente em relação aos setores considerados relevantes e prioritários para a economia do estado, mediante a concessão de financiamentos nos termos previsto nessa lei (art. 1º). Para consecução do programa, o governo criou o Fundo Prodepe, que, nos mesmos moldes do Funcresce, viabilizaria os incentivos a serem concedidos às indústrias atraídas para o

estado. Todavia, mesmo com a retomada dos investimentos no País a partir do Plano Real, o governo pernambucano não conseguiu ser muito eficaz na atração de novos investimentos para o estado. No final do governo de Arraes, em 1999, enquanto na Bahia e no Ceará, por exemplo, os financiamentos para as empresas incentivadas já passavam de 8% e 14%, respectivamente, da arrecadação de ICMS dos estados, em Pernambuco esse valor era de 2% apenas, aproximadamente.

O fraco desempenho de Pernambuco na atração de indústrias nessa primeira fase da política, além da escassez inicial de investimentos no País nos primeiros anos da década de 1990, decorreu de uma série de fatores inter-relacionados. Em primeiro lugar, o contexto político instável do estado provocava desconfiança nos investidores quanto à disposição e capacidade do governo de honrar seus compromissos com as empresas que fossem atraídas. Em segundo lugar, a situação precária das finanças públicas do estado não permitia ao governo realizar os investimentos necessários em infra-estrutura, nem honrar pontual e fielmente os compromissos do fundo com as empresas. Em terceiro lugar, a descontinuidade administrativa no governo do estado inibiu a formação de uma burocracia profissional e qualificada, dificultando assim o processo de especialização e aprendizado na implementação de sua política industrial. Além disso, a cada mudança de governo ocorria também uma perda significativa de memória nas agências do governo que lidavam com a política, pois todo o corpo gerencial e a parte mais qualificada do corpo técnico eram substituídos a cada nova gestão. Essa perda de memória não era ainda maior devido à presença de diversos consultores privados<sup>44</sup> que atuavam na interface entre governo e

investidores que, de certa forma, armazenavam parte dessa memória<sup>45</sup> e transmitiam aos novos corpos técnicos e gerenciais dos órgãos do governo.

Portanto, resumindo, nessa primeira fase, apesar de ter desenvolvido os mecanismos institucionais e iniciado o processo de implementação de programas de atração de investimentos via incentivos fiscais e financeiros, o governo de Pernambuco não conseguiu consolidar uma política industrial efetiva na atração dos investimentos necessários à recuperação do setor industrial do estado. Seus resultados na atração e retenção de investimentos foram bem inferiores aos que a Bahia e o Ceará conseguiram. O setor industrial continuou perdendo participação na economia do estado e contribuindo para a manutenção da situação desconfortável da economia pernambucana, praticamente estagnada durante a década de 90.

#### *A segunda fase (pós-1999): tentativa de catch up*

Tão logo se inicia a primeira gestão de Jarbas Vasconcelos (1999-2002), o governo de Pernambuco põe em curso uma série de mudanças que vieram a criar um contexto favorável para a utilização mais efetiva da política de atração de investimentos do estado. Ao longo de 1999, o governo implementou uma reforma administrativa ampla, promovendo rigoroso ajuste fiscal baseado em um maior controle dos gastos públicos, especialmente aqueles com pessoal e custeio da máquina administrativa. Com o saneamento das contas públicas e a venda da Companhia Energética de Pernambuco (Celpe), o governo retomou os investimentos públicos<sup>46</sup>, praticamente parados há mais de uma década no estado. Iniciou, também, a implementação de um abrangente Programa

de Valorização do Servidor (PVS), visando a profissionalização e qualificação dos servidores públicos estaduais. Além disso, começou a recuperar a credibilidade junto aos investidores, que vêem no novo governo um agente mais confiável e mais amistoso. Todas essas mudanças criaram as condições para uma atuação ativa e consistente do governo pernambucano na implementação de política industrial mais efetiva.

Portanto, no final dos anos 1990, Pernambuco passou a apresentar as mesmas condições favoráveis que a Bahia e o Ceará apresentavam no início da década para uma intervenção mais sistemática e eficaz no fomento ao setor industrial. Nesse contexto, por meio da Lei nº 11.675, de 11 de outubro de 1999, o governo realiza uma abrangente reforma no programa de atração de indústrias do estado, o Programa de Desenvolvimento de Pernambuco (Prodepe), que passa então a ser conhecido como Prodepe II. Dentre as principais inovações que essa reforma trouxe, destacam-se:

- o incentivo a atividades não industriais pelo Prodepe, como o estímulo ao comércio importador atacadista de mercadorias do exterior e às centrais de distribuições;
- o início do uso de um novo mecanismo de incentivo fiscal, o do crédito presumido;
- uma maior hierarquização dos incentivos, focando-os para “os agrupamentos industriais estruturados em cadeias produtivas formados por empresas localizadas no Estado” (Lei nº 11.675). O governo passou a concentrar maior carga de incentivos para as cadeias da agroindústria (exceto a sucroalcooleira e de moagem de trigo), metal-mecânica e de material de transporte, eletroeletrônica, farmoquímica, bebidas e minerais não metálicos (exceto cimento e cerâmica vermelha).

Contudo, a principal inovação dessa nova fase foi, de fato, a mudança de postura do governo em relação à política de atração de investimentos. Pernambuco passou a adotar uma postura mais pró-ativa e agressiva na atração de investimentos. A política industrial passou a assumir papel de destaque na agenda de desenvolvimento do governo pernambucano, contando inclusive com o total apoio e incentivo do novo governador, que na campanha eleitoral tecia severas críticas a seu oponente por achar que o estado havia entrado timidamente na guerra fiscal e que o governo Arraes assustava os investidores. Além disso, a agência que implementa a política – a AD/Diper – fortaleceu-se na estrutura do novo governo e adquiriu mais motivação para executar a política, pois passou a receber mais créditos pela atração dos investimentos.

Essa nova postura do governo pernambucano, associada a seus significativos investimentos em infra-estrutura, aumentou consideravelmente a eficácia do estado na atração de investimentos. Enquanto no período de 29/09/1996 a 09/12/1998 (no governo Arraes) foram aprovados 224 projetos de incentivos do Prodepe (investimento previsto de R\$ 1,9 bilhões), entre 30/06/1999 e 25/10/2002 (no primeiro governo de Jarbas) foram aprovados 516 projetos (investimento previsto de R\$ 3,8 bilhões)<sup>47</sup>. Nessa nova fase, o governo aprovou mais do que o dobro do número de projetos (e também do investimento previsto) em relação ao governo anterior. Além disso, a renúncia fiscal, que era de menos de 2% em 1999, passou para cerca de 8% no final de 2002<sup>48</sup>, o que também comprova o maior empenho e disposição do governo para atrair investimentos via incentivos fiscais<sup>49</sup> (Sefaz/SDE).

Todavia, assim como na Bahia e no Ceará, não existe unanimidade a respeito da política de incentivos fiscais no governo pernambucano. No estado, também é nítido o conflito de interesses entre a agência que executa a política de incentivos (SDE, AD/Diper) e o órgão que controla as finanças do governo (Sefaz). Mas, vale ressaltar que, em Pernambuco, mesmo entre os que executam a política, o que predomina no governo é um discurso mais reativo, ou seja, tanto os políticos quanto a burocracia pernambucana alegam que o estado precisa entrar agressivamente na guerra fiscal para não perder sua base industrial para outros estados do Nordeste. Diferentemente da maioria dos executivos dos governos do Ceará e da Bahia, que defendem abertamente a efetividade de suas políticas de incentivos como forma de reduzir o atraso de suas economias em relação aos estados do Sul e Sudeste, 100% dos entrevistados no governo de Pernambuco apregoaram (pelo menos na retórica) que a política de atração de indústrias via incentivos fiscais é, na verdade, uma estratégia de desenvolvimento de segunda categoria<sup>50</sup> para o estado e que ele a utiliza como forma de defesa contra os efeitos da guerra fiscal.

### **Fatores cognitivos e políticos moldando as políticas industriais da Bahia, do Ceará e de Pernambuco**

Nos estudos de casos realizados nesta pesquisa, constatou-se que a atuação dos governos da Bahia, do Ceará e de Pernambuco no fomento às atividades industriais vão além da pura e simples concessão de incentivos fiscais às empresas que desejam neles se instalar. Além de aperfeiçoarem continuamente os modelos de política de atração de indústrias originais,

eles têm, de várias formas, tentado incorporar aos mecanismos tradicionais de incentivos fiscais outros tipos de medidas menos artificiais de política industrial<sup>51</sup>. Os governos desses estados têm, portanto, promovido contínuas reformas no conteúdo e na forma de suas políticas, revelando importante processo de aprendizado envolvido em suas implementações.

Se, por um lado, as políticas de atração de indústrias desses estados são ainda fortemente dependentes de incentivos fiscais, ainda ocorrem leilões de incentivos nas disputas dos estados por investimentos (maximizando os incentivos para as empresas) e essas políticas representam altos custos para os governos, por outro verifica-se também que elas não são constituídas apenas por incentivos fiscais, mas envolvem ainda expressivos investimentos na ampliação e na modernização da infraestrutura desses estados e, também, esforços significativos em educação tecnológica (para o trabalho) e extensão tecnológica para a indústria.

Além disso, os governos em foco começam a privilegiar: uma maior seletividade na concessão dos incentivos, avaliando mais criteriosamente os projetos de investimentos apresentados pelas empresas; o desenvolvimento de mecanismos institucionais de avaliação e controle de suas políticas de atração de indústrias e de acompanhamento das empresas incentivadas; uma orientação para adensamento de cadeias produtivas e fortalecimento de *clusters* locais; esforços para criação de setores estruturantes (Ford, na Bahia, Siderúrgica, no Ceará) e, ainda, algumas experiências embrionárias de desenvolvimento de medidas de política voltadas para o apoio a Micro e Pequenas Empresas (MPEs) organizadas em arranjos produtivos locais

(APLs) e para o fomento a empresas de base tecnológica e a setores de serviços modernos.

Entretanto, quando se iniciaram os estudos de campo desta pesquisa, foi encontrada uma realidade contraditória. Por um lado, a maioria dos estudiosos das políticas de atração de investimentos dos estados subnacionais brasileiros argumentava que as suposições necessárias para um território obter ganhos reais com essas políticas eram “heróicas e irreais”, pois seria necessário, por exemplo, que os governos desses estados pusessem em prática detalhadas análises dos impactos gerados por empreendimento a ser atraído, avaliando cuidadosamente os elementos de custo-benefício envolvidos. Fato esse considerado irreal, pois, as informações de que os governos dispõem são incompletas (e assimétricas em relação às empresas) e, sobretudo, porque as burocracias desses estados não teriam nem capacidade técnica nem motivação para realizarem essas análises.

Por outro lado, de acordo com as entrevistas preliminares realizadas na Bahia, no Ceará e em Pernambuco, constatou-se que essa suposição de completa apatia e ineficiência da burocracia governamental desses estados não era realidade absoluta, tampouco generalizável. Nas agências envolvidas com formulação, implementação e avaliação dessas políticas foi constatada a existência de um proeminente processo de aprendizado de indivíduos e grupos que contrariava a suposição da incapacidade da burocracia estatal de aperfeiçoar essas políticas. Com base nessa constatação, percebeu-se que um importante aspecto da implementação das políticas estava sendo ignorado: o aprendizado.

Nesse contexto, acreditou-se que seria extremamente relevante entender se, como

e em que grau o aprendizado de indivíduos e grupos dentro do governo poderia, de fato, interferir na efetividade das políticas industriais dos governos, melhorando a qualidade de seus resultados em curto, médio e longo prazo. Contudo, explorando esse processo (de aprendizado) em maior profundidade, percebeu-se que o aprendizado de indivíduos e grupos isoladamente dentro do governo não parece garantir efetiva mudança nas ações do governo, ou seja, o aprendizado desses indivíduos e grupos nem sempre se transforma em aprendizado organizacional (do governo). Mas, por que isso acontece? É possível acreditar que isso tem a ver com os aspectos políticos do processo de aprendizado organizacional dos governos.

O assunto do aprendizado, embora pouco estudado na literatura sobre política industrial, encontra-se bastante desenvolvido em outras áreas do conhecimento, como nas literaturas sobre aprendizado organizacional, economia neoschumpeteriana e *policy learning*. Contudo, nessa literatura, geralmente, considera-se que o “bom aprendizado” ocorre em um clima de abertura no qual o comportamento político é minimizado.

Essa suposição é, contudo, bastante questionável. O aprendizado organizacional não pode ser visto como simples processo cognitivo de indivíduos ou grupos, especialmente no processo de formulação e implementação de políticas públicas. As experiências de implementação das políticas industriais da Bahia, do Ceará e de Pernambuco chamam a atenção para a importância dos aspectos políticos envolvidos nos processos de aprendizado ocorridos na implementação dessas políticas. Nesse contexto, o aprendizado organizacional mostra-se como um processo no qual aspectos políticos e

cognitivos interagem sob as restrições de arranjos institucionais específicos.

Na implementação das políticas industriais da Bahia, do Ceará e de Pernambuco, raros foram os casos em que o conhecimento adquirido por indivíduos ou grupos dos órgãos desses governos foi convertido – sem reduções, alterações ou distorções significativas em sua essência ou sem expressivas defasagens no tempo – em aprendizado organizacional, ou seja, foi armazenado, difundido e socializado dentro desses governos a ponto de afetar seu processo de tomada de decisão e provocar mudanças nessas políticas. Além do processo cognitivo, existem também processos políticos envolvidos. Esses processos tanto podem filtrar, como retardar e até mesmo impedir a assimilação organizacional do aprendizado de indivíduos ou de grupos; outras vezes, podem até acelerá-la.

Essas experiências mostram que nem a assimilação do conhecimento consagrado pela literatura, nem aquele adquirido ao longo da implementação das políticas por indivíduos ou grupos se traduzem de forma imediata e automática em aprendizado organizacional. As novas idéias antes de serem aceitas ou rejeitadas – parcial ou integralmente – passam por longos e muitas vezes conflituosos processos de negociação e barganha política dentro da estrutura do governo e da sociedade, envolvendo os diferentes grupos de interesses e diferentes coalizões entre eles. O resultado final é um *mix* entre o que foi aprendido pelos indivíduos ou grupos e o que se mostrou politicamente viável ou aceitável naquele momento, dada a configuração de forças internas e externas envolvidas no processo de negociação política. Nesse ambiente, aprendizado, conhecimento ou idéias sem suporte

político – independentemente de seus méritos – dificilmente se tornam ações concretas; dificilmente são convertidos em aprendizado organizacional.

Tome-se como exemplo o processo de assimilação organizacional, pelo governo do Ceará, do conhecimento adquirido e acumulado por indivíduos e grupos das agências que participaram do processo de avaliação e revisão de sua política industrial nos primeiros anos da década atual. No ano 2000, foi realizada uma primeira avaliação da política de atração de indústrias do estado por uma equipe de consultores externos, servindo de base para uma primeira revisão dessa política. Desse processo resultou uma proposta de um novo modelo para a política de atração de indústrias do estado. O novo modelo, entre outras coisas, tentava adicionar à política de atração de indústrias cearense uma lógica mais elaborada de organização industrial, baseada em lições oriundas da literatura contemporânea de desenvolvimento e de experiências nacionais e internacionais. Nele, a concessão de incentivos passaria a ser, por exemplo, orientada para o adensamento das cadeias produtivas e o fortalecimento dos embriões de *clusters* do estado, pois, segundo os autores da proposta, à medida que esses fatores fossem fortalecidos, reduzir-se-ia a necessidade de oferecer incentivos fiscais e seriam criados incentivos não artificiais à fixação desses investimentos no estado.

Entretanto, esses novos conhecimentos – orientação para adensamento das cadeias produtivas e fortalecimento de *clusters* – apesar de estarem em sintonia com a literatura contemporânea e terem sido aceitos e exaustivamente defendidos pelos consultores externos e por alguns setores do governo, não foram assimilados como

aprendizado organizacional (do governo) de forma a se tornarem instrumentos efetivos de mudança na política industrial do estado naquele momento, não obstante terem entrado na retórica do governo. A despeito de sua pertinência ou não, esse aprendizado não ocorreu e nem foi transformado em instrumento de mudança porque não havia um ambiente político favorável à sua assimilação, pois essa proposta trazia também uma série de outras medidas que implicariam atuação mais moderada do governo na concessão de incentivos fiscais à indústria, gerando um clima político hostil ao novo modelo. Por um lado, a secretaria que executava os programas de incentivos, a SDE, sentia-se ameaçada de perder sua autonomia, discricionariedade e capacidade de atuação na execução da política industrial do estado. Por sentir-se ameaçada, resistia fortemente ao processo de mudanças que se iniciava. Por outro lado, havia também pressões do setor empresarial – por sua entidade de classe, a Federação das Indústrias do Estado do Ceará (FIEC), e também por meio dos consultores privados que atuavam nessa área – para que esse novo modelo fosse abortado, pois ele contrariava diretamente seus interesses, ou seja, restringia e reduzia os incentivos fiscais<sup>52</sup>. Assim, essa nova lógica de organização industrial só foi incorporada de fato à política industrial do estado alguns anos depois, quando esses fatores políticos adversos foram amenizados.

O exemplo acima ilustrou como fatores políticos podem retardar ou até mesmo impedir a socialização e a assimilação organizacional do aprendizado de pessoas ou grupos dentro dos governos, evitando que novas idéias ou conhecimentos venham a se traduzir em mudanças efetivas nas políticas desses governos. No entanto, muitas vezes, os fatores políticos

podem também acelerar o processo de aprendizado organizacional nos governos. Em Pernambuco, por exemplo, em 1999, quando ocorreu mais uma alternância de poder entre grupos políticos antagônicos no comando do executivo estadual – saindo Miguel Arraes e entrando Jarbas Vasconcelos – criou-se no estado um ambiente em que os fatores políticos estimulavam, ao invés de inibir, essa socialização e assimilação organizacional do aprendizado de pessoas ou grupos das agências que lidavam com a política industrial do estado. O clima era extremamente favorável à absorção de novos conhecimentos e à experimentação de novas idéias.

Havia naquele momento um ambiente político favorável a mudanças, e a tecnocracia governamental foi chamada a promover uma reforma abrangente na política de atração de indústrias pernambucana. Nesse contexto, o novo governo iniciou então sua gestão realizando ampla reforma no Programa de Desenvolvimento de Pernambuco (Prodepe)<sup>53</sup>. Na verdade, politicamente, aquela era uma época extremamente propícia a mudanças nesse programa, pois, na campanha eleitoral Jarbas teceu severas críticas à política de desenvolvimento do governo de seu oponente, argumentando que Pernambuco estava sendo extremamente prejudicado pela falta de uma política industrial arrojada e consistente que pudesse competir com as políticas de seus estados vizinhos, principalmente Bahia e Ceará. Além disso, o empresariado local há tempos pressionava o governo por mudanças nessa política, reivindicando as mesmas reduções ou isenções de ICMS dadas pelos estados vizinhos a seus concorrentes, argumentando que se não os recebessem não poderiam concorrer com essas empresas

em igualdade de condições. Assim, nas agências que participavam da formulação e implementação da política industrial do estado, criou-se terreno fértil para o surgimento e experimentação de novas idéias e conhecimentos que pudessem vir a aumentar a efetividade dessa política.

Nessa reforma, consolidada pela Lei nº 11.675, de 11 de outubro de 1999, várias foram as inovações adotadas na política industrial do estado em decorrência desse processo acelerado de aprendizado dos primeiros meses do governo de Jarbas. Entre elas, destacam-se: a mudança de postura do governo em relação à política, adotando postura mais pró-ativa na atração de investimentos e, também, mais agressiva na concessão de incentivos fiscais; a hierarquização dos incentivos fiscais, privilegiando com maiores incentivos os projetos que promoviam o adensamento e a consolidação das cadeias produtivas do estado; o incentivo a atividades não industriais pelo Prodepe (atração de atividades de comércio importador atacadista de mercadorias do exterior e de centrais de distribuições); e a adoção de novo mecanismo de incentivo fiscal, o do crédito presumido.

Na realidade, à exceção da terceira mudança, as demais não diferem muito dos itens da agenda de reformas das políticas de atração de indústrias da Bahia e do Ceará da época, por exemplo. Entretanto, ao contrário do que ocorreu nesses estados, em Pernambuco o processo de cognição e assimilação organizacional dos novos conhecimentos e implementação das mudanças que deles se originaram ocorreu de forma bem mais acelerada. Em poucos meses, os órgãos do estado os adquiriram, armazenaram e socializaram, incorporando-os rapidamente às normas e códigos – formais e informais – que regem as ações do governo na área de desenvolvimento.

Resumindo, o ambiente político favorável a mudanças foi o grande acelerador desse processo, facilitando a absorção e efetivação pelo governo do aprendizado dos indivíduos e grupos de suas agências.

Outro aspecto que parece ter grande influência nos processos de aprendizado ocorridos na implementação das políticas industriais desses estados é o fato de que os governos não são internamente homogêneos, nem harmônicos. Seus diferentes órgãos, secretarias, agências e instituições competem entre si por melhores posições dentro de sua estrutura formal e informal, lutando por primazia ou apenas pela sobrevivência. Essa disputa dentro do governo desempenha papel importante no processo de aprendizado, às vezes retardando, outras acelerando o aprendizado organizacional, pois, freqüentemente, essas instituições moldam suas estratégias de ação e orientam a criação de competências, em parte, para se habilitarem para as disputas internas e garantirem sua sobrevivência ou primazia. O comportamento dessas instituições – inclusive seu posicionamento nas disputas políticas e ideológicas envolvidas nos processos de mudança – é fortemente influenciado pelas contingências dessas batalhas por posições.

Por exemplo, nos estados estudados nesta pesquisa, as secretarias e as agências diretamente responsáveis pela implementação das políticas de atração de indústrias e as secretarias e instituições que desempenhavam funções de avaliação e controle, como as secretarias da Fazenda e as secretarias de Planejamento, vivenciaram diversos períodos de intensos debates relacionados a essas políticas. Nas disputas, elas defendiam posições que favorecessem a melhoria de seus indicadores de desempenho e, portanto, sua imagem e poder político dentro dos governos. A interação

dessas secretarias e agências envolveu considerável grau de conflito, pois seus indicadores eram, de certa forma, contraditórios. As instituições executoras das políticas, grosso modo, perseguiram metas relacionadas à quantidade de novas indústrias instaladas no estado, tendo impactos nos gastos públicos e, também, na arrecadação tributária estadual. As secretarias da Fazenda, por outro lado, privilegiavam medidas que garantissem o equilíbrio fiscal desses estados. Assim, a evolução dessas políticas, entre outras coisas, mostrou-se fortemente influenciada pelos embates entre essas instituições que, como geralmente envolviam questões relacionadas aos custos dessas políticas, acabam enveredando pelo caminho de aperfeiçoar os mecanismos e instrumentos de incentivos fiscais, tornando-os menos onerosos para os estados.

No caso específico do Ceará, por exemplo, ocorreram também períodos de intensa interação e conflito entre a Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Estado (SDE) e o recém-criado Centro de Estratégias de Desenvolvimento (CED)<sup>54</sup>. Esse último, por ter como elementos centrais de sua missão avaliar, controlar e aperfeiçoar os programas de atração de indústrias do estado e desenvolver outros tipos de medida de política que viessem a complementá-los ou até a substituí-los em médio e longo prazo, já nasceu em estado de conflito com a SDE, que defendia com todas as suas forças a manutenção – e até intensificação – incondicional dos programas de atração de indústrias via incentivos como estratégia principal de desenvolvimento do estado. Assim, durante os anos finais do terceiro mandato de Tasso Jereissati, presenciou-se no estado forte embate entre essas instituições que, para defender suas posições e interesses, desenvolveram

esforços significativos a fim de se capacitarem para as batalhas técnicas e políticas com o intuito de definirem os rumos da política de desenvolvimento do estado. Os resultados dessas disputas foram, portanto, elementos importantes na configuração da direção e da forma de evolução da estratégia de desenvolvimento do governo cearense naquele período, que, apesar de ainda se manter fortemente dependente dos programas de incentivos fiscais, já começava a ser incrementada com experiências – ainda que embrionárias – de medidas menos convencionais de política industrial e de desenvolvimento, como apoio a MPEs.

Portanto, as experiências da implementação das políticas industriais da Bahia, do Ceará e de Pernambuco evidenciam que, pelo menos, dois aspectos importantes, além da dimensão cognitiva, devem ser considerados na análise do processo de aprendizado na implementação de políticas públicas: os processos de negociação e barganha política entre os grupos de interesse envolvidos e as disputas internas das instituições por posições nos governos. Considerar esses aspectos, além de possibilitar melhor entendimento desse processo, revela a existência de uma estrutura (entendida como as inter-relações entre variáveis-chave que influenciaram o comportamento ao longo do tempo; Senge, 1990) a ele subjacente, que acentua significativa e sistematicamente o desequilíbrio do balanço entre o aprendizado que tem impactos predominantemente de curto prazo e o aprendizado que tem impactos sobre questões mais estruturais e de longo prazo, favorecendo o desenvolvimento mais rápido do primeiro em detrimento do segundo. Neste trabalho, denominou-se o primeiro de “aprendizado instrumentalista” (aquele em que a ênfase está nas

técnicas e em como torná-las mais eficientes, que prioriza mudanças incrementais e de curto prazo) e o segundo de “aprendizado experimentalista” (aquele mais reflexivo, criativo, arriscado, que impacta sobre questões mais estruturais, normativas e de longo prazo). O problema é que aperfeiçoar sistematicamente mais os primeiros em relação aos segundos é, provavelmente, mais efetivo em curto prazo, mas potencialmente autodestrutivo em longo prazo.

A tendência em favor do aprendizado que privilegia a melhoria nos resultados de curto prazo, resulta, principalmente, das necessidades e das aspirações predominantemente imediatistas tanto dos grupos de interesse que influenciam o processo de aprendizado organizacional, como das instituições governamentais que disputam posições. Ambos, com o objetivo de garantir sua sobrevivência e prosperidade, são geralmente pressionados a obter bons resultados em curto prazo para fortalecer suas posições nas estruturas de poder e, conseqüentemente, aumentar sua influência e seu poder de barganha. Esse é um processo cíclico, retroalimentativo e cumulativo que, de certa forma, pode aprisionar o aprendizado organizacional a um processo de melhorias excessivamente rotineiras e instrumentais. Além disso, a especialização – motivada, entre outras coisas, pelo *learning-by-doing* – das secretarias e agências que implementam diretamente as políticas de atração de indústrias desses estados reforça esse processo.

Resumindo, com base nas evidências institucionais dos processos de aprendizado envolvidos na implementação das políticas industriais dos estados da Bahia, do Ceará e de Pernambuco, constata-se: primeiro, que o aprendizado organizacional envolvido na implementação dessas políticas resulta de processos complexos nos quais

aspectos políticos e cognitivos interagem sob as restrições de arranjos institucionais específicos, sendo, também, afetados pela dinâmica das disputas por primazia ou por sobrevivência entre instituições concorrentes dentro dos governos; e, segundo, que, devido às necessidades e aspirações predominantemente imediatistas dos atores políticos<sup>55</sup> envolvidos nesse processo de aprendizagem, o desequilíbrio entre o aprendizado instrumentalista e o aprendizado experimentalista é acentuado, favorecendo o desenvolvimento mais rápido do primeiro em detrimento do segundo. Isso pode significar o aumento da efetividade dessas políticas e do sistema em curto prazo, associada à provável degeneração de sua capacidade de conceber e dar sustentabilidade política às mudanças estruturais necessárias para sua sobrevivência e prosperidade em longo prazo. Contudo, vale ressaltar que os governos não estariam irremediavelmente presos a essa estrutura, pois, como argumenta Senge (1990), as pessoas como parte das estruturas podem mudá-las.

### **Conclusão: implicações de política e sugestões para pesquisas futuras**

Foram revelados nesta pesquisa dois achados importantes sobre os processos de aprendizado organizacional (dos governos) ocorridos na implementação das políticas industriais da Bahia, do Ceará e de Pernambuco, que, provavelmente, não são privativos desses casos. Em primeiro lugar, que esse aprendizado decorre de processos complexos nos quais aspectos políticos e cognitivos interagem sob as restrições de arranjos institucionais específicos, sendo, também, influenciados pelas disputas entre instituições concorrentes dentro dos

governos. Em segundo lugar, que, devido a necessidades e anseios predominantemente imediatistas dos atores políticos envolvidos nesse processo, acentua-se o desequilíbrio entre o aprendizado instrumentalista e o aprendizado experimentalista, favorecendo o desenvolvimento mais rápido do primeiro em detrimento do segundo, reduzindo a capacidade desses governos de implementarem mudanças estruturais.

Nesse sentido, dois corpos de literatura são complementados pelos achados desta pesquisa. Primeiramente, ela traz uma perspectiva alternativa de análise – a do aprendizado – para as políticas industriais implementadas pelos estados subnacionais brasileiros, cobertas normalmente pela chamada literatura das guerras fiscais. As evidências da pesquisa mostram que, entre outras coisas, as análises tradicionais desse fenômeno têm negligenciado um aspecto fundamental no processo de implementação dessas políticas: os governos aprendem, as políticas evoluem. Ou seja, o desenvolvimento dessas políticas é um processo evolutivo e seus resultados de curto, médio e longo prazo não são predeterminados pelo seu desenho inicial, mas dependem fortemente do aprendizado ocorrido ao longo de sua implementação. Assim, o sucesso ou o fracasso das estratégias de desenvolvimento desses governos estão muito mais relacionados à sua capacidade de aprender do que, propriamente, à sua eficiência atual na execução dessas políticas ou do atual formato delas. Além disso, os estudos de casos desta pesquisa sugerem ainda que a evolução dessas políticas não ocorre de forma perfeitamente racional e coordenada. A dinâmica de funcionamento desses governos na implementação de suas políticas industriais apresentaram alguns fatos estilizados que parecem desempenhar

também um papel fundamental em seus processos de evolução e aprendizado. São eles: as disputas internas nos governos, a especialização das secretarias e das agências executoras dos programas de atração de investimentos e um viés para avanços e melhorias predominantemente instrumentais dessas políticas.

A segunda literatura afetada pelos achados deste trabalho é a própria literatura sobre aprendizado nas organizações, tanto os trabalhos sobre aprendizado organizacional desenvolvidos nas áreas de administração de empresas e de sociologia organizacional como os trabalhos sobre aprendizado nas áreas de desenvolvimento econômico e políticas públicas, tais como os dos economistas neo-schumpeterianos. Nessa literatura, comumente, considera-se que o “bom aprendizado” ocorre em um clima de abertura em que o comportamento político é minimizado. Contudo, de acordo com o observado nesta pesquisa, essa suposição é questionável, especialmente no processo de formulação e implementação de políticas públicas nos governos. Os estudos de casos sobre a implementação das políticas industriais da Bahia, do Ceará e de Pernambuco chamam a atenção para a importância dos aspectos políticos envolvidos nos processos de aprendizado ocorridos na implementação dessas políticas. Nesse sentido, este trabalho avança no entendimento de como esses aspectos políticos – quase inexplorados pela literatura de aprendizado – interferem e condicionam os processos de aprendizado dos governos na implementação de políticas públicas.

Assim, algumas implicações de política emergem deste trabalho. Em uma perspectiva geral, a principal lição que pode ser dele assimilada é que aumentar a habilidade dos governos de aprender a aprender pode ser o caminho mais apropriado para

tornar suas estratégias mais efetivas e sustentáveis em médio e longo prazo. Além disso, essa capacidade de aprender deve ser desenvolvida para um contexto em que comportamento e interesses políticos dos agentes são fatores determinantes no processo de aprendizado, e ignorá-los ou tentar suprimi-los do processo pode ser desastroso. Dessa forma, considerando os achados desta pesquisa sobre a dinâmica dos processos de aprendizado nela estudados, é possível especular sobre possíveis maneiras de aumentar a efetividade desses governos em desenvolver suas capacidades de aprender.

Em primeiro lugar, dada a tendência aqui identificada de haver desequilíbrio entre o “aprendizado instrumentalista” e o “aprendizado experimentalista” nesses governos, é importante implementar medidas deliberadas para tentar amenizar esse desequilíbrio, ou seja, faz-se necessária a adoção de incentivos e instrumentos para fomentar sistematicamente a experimentação de novas idéias e exercitar o constante questionamento das políticas e estratégias vigentes. Nos casos estudados, por exemplo, a realização de avaliações abrangentes das políticas em questão e a criação de *think tanks* foram elementos que contribuíram significativamente para o incremento dessa capacidade de experimentação dos governos. Medidas como essas podem ser importantes para aumentar a flexibilidade e adaptabilidade dos governos em ambientes repletos de incertezas e em contínua mutação, como nos que as organizações contemporâneas atuam.

Outra lição que emerge desse trabalho é que o aumento da habilidade de aprender dos governos não depende apenas de aumentar capacidade de aquisição de conhecimento de indivíduos e grupos dentro do aparato burocrático governamental, mas,

também, de criar mecanismos eficientes de difusão, socialização e armazenamento desse aprendizado. Além disso, o aprendizado não ocorre apenas no nível das burocracias das administrações públicas; outros agentes também participam do processo, como as elites políticas locais e atores externos às estruturas formais dos governos. Assim, existe também a necessidade de se estabelecerem canais eficientes de comunicação e interação desses diferentes grupos de agentes, possibilitando o fluxo contínuo de informações entre eles e a conciliação de suas opiniões, prioridades e interesses.

Nesse sentido, que outras pesquisas podem ser estimuladas pelos achados deste trabalho? Várias são as possibilidades que podem emergir a depender dos interesses e interpretação de cada pesquisador, mas ressalta-se que três vertentes de pesquisa são especialmente importantes. Primeiramente, parece de fundamental importância ampliar a gama de estudos de casos sobre os processos de aprendizado ocorridos na implementação de políticas públicas, seguindo a mesma linha adotada neste trabalho. Afinal, apesar de o método de estudo de casos ser bastante apropriado para inferir elementos teóricos sobre esse tipo de assunto, ele pouco diz sobre as precondições requeridas para que suas descobertas sejam válidas. Descobrir essas precondições é, portanto, uma tarefa importante. Isso só é possível com a exploração de diversos outros casos, além dos estudados nesta pesquisa. Uma segunda vertente importantíssima e que pode complementar valorosamente os resultados desta pesquisa é a extensão comparativa de suas hipóteses e especulações para organizações do setor privado. Terão os processos de aprendizado nessas organizações características semelhantes às verificadas nesta

pesquisa para instituições públicas? Principalmente, terá o componente político a mesma importância e impactos similares nos processos de aprendizado dessas organizações? Somente abrangentes e numerosos estudos nesse tipo de organização poderão responder a essas questões.

Por último, e principalmente, um terreno fértil para novas pesquisas que este trabalho faz despertar interesse está relacionado à importância de considerar a heterogeneidade e a diversidade de opiniões, crenças e interesses das instituições dentro dos governos – e, também, das pessoas dentro dessas instituições – na análise do comportamento dos governos e da evolução e dos resultados de suas políticas públicas e de suas ações. Como foi visto, essas diferenças muitas vezes

levam a conflitos e disputas internas dentro dos governos, influenciando significativamente seu comportamento e, conseqüentemente, os resultados de suas políticas e ações. O aprofundamento analítico dessa questão é de fundamental importância para entender o funcionamento dos governos e os processos de desenvolvimento e implementação de suas políticas. Porém, esse é, ainda, um assunto relativamente inexplorado na literatura de desenvolvimento e políticas públicas. Portanto, acredita-se que esse é um tema mais que importante para a realização de novas pesquisas, principalmente, por meio da realização de inúmeros e aprofundados estudos de casos.

(Artigo recebido em outubro de 2007. Versão final em dezembro de 2007.)

---

## Notas

<sup>1</sup> Neste artigo, não são feitas descrição e análise detalhada e aprofundada sobre essas políticas. O detalhamento delas, incluindo seus processos de implementação e de aprendizado, encontra-se em Rocha (2004), tese de doutorado da qual foi extraído este artigo.

<sup>2</sup> Na época, o estado tinha, por exemplo, um dos níveis de renda per capita mais baixos do Brasil e do Nordeste.

<sup>3</sup> Essa nova elite política era formada essencialmente por jovens empresários locais, filhos da primeira geração de industriais cearenses. Dentre eles, os empresários Beni Veras, Amarílio Macedo, Sérgio Machado e Tasso Jereissati, que mais tarde viria a ser um dos mais importantes líderes políticos da história recente do estado. A partir de 1978, esses “jovens empresários” assumem a direção do Centro Industrial do Ceará (CIC), dando início à montagem de seu projeto político de combate às elites políticas tradicionais do estado.

<sup>4</sup> Por décadas, o Ceará foi governado por líderes identificados ideologicamente com o regime militar. Os coronéis do exército Virgílio Távora, Adauto Bezerra e César Cals dominavam o cenário político cearense, alternado-se na chefia do poder executivo estadual em sucessivas eleições indiretas.

<sup>5</sup> Esses investimentos foram compartilhados com o governo federal e organismos internacionais como o Banco Mundial e o KfW. Dentre as principais obras, destacam-se a construção do Complexo Portuário do Pecém, a ampliação do Aeroporto Internacional Pinto Martins, a construção do sistema de saneamento básico da cidade de Fortaleza, a construção do Açude do Castanhão, a

interligação das bacias hidrográficas do estado e a recuperação e ampliação do sistema rodoviário estadual, entre outros.

<sup>6</sup> Por meio, principalmente, da criação de centros formadores de técnicos de nível médio e tecnólogos de nível superior no interior do estado, os Centecs (Centros de Ensino Tecnológico).

<sup>7</sup> O FDI foi criado pela Lei nº 10.367, de 07 de Dezembro de 1979. A filosofia desse fundo é de conceder empréstimos equivalentes a certa porcentagem do ICMS recolhido pelas empresas incentivadas, na condição de reembolsá-los após um período de carência. O incentivo dado às empresas manifesta-se, principalmente, no momento do reembolso do empréstimo, quando elas se beneficiam de uma renúncia financeira do governo do estado, que perdoa parte significativa da dívida. Cavalcanti e Prado (1998) denominam “operações triangulares” mecanismos como esse do FDI.

<sup>8</sup> Para se ter uma idéia, quando Tasso Jereissati assumiu o governo, em 1987, o estado gastava apenas com a folha de pagamento cerca de 140% da arrecadação do ICMS, ou seja, aproximadamente 87% da receita total do estado (TENDLER, 1997).

<sup>9</sup> No final da década de 70, foi formulado um projeto de nível federal chamado de III Pólo Industrial do Nordeste. Esse projeto tinha como objetivos principais dotar o Ceará de base econômica adequada ao seu desenvolvimento; criar no estado um núcleo dinâmico de irradiação do desenvolvimento econômico por meio da promoção de atividades industriais integradas em termos interindustriais e intersetoriais; promover maior integração das atividades industriais no Nordeste; contribuir para a redução do desemprego urbano no estado e promover o aproveitamento das matérias-primas oriundas do setor primário, com o máximo de agregação de valor no próprio estado. O projeto do III Pólo preconizava que, para induzir os empresários a localizarem atividades industriais no Ceará, seria necessário utilizar uma gama de instrumentos que abrangeria desde a ação promocional até a concessão de incentivos para a implantação e o funcionamento da indústria. Dentre esses incentivos, merecem destaque a oferta de condições de infra-estrutura adequada, o financiamento de longo prazo para formação de capital fixo e de giro, a concessão de incentivos fiscais na forma de isenção ou redução de impostos federais e estaduais e a prestação de assistência técnica às indústrias. Esse projeto, apesar de não ter resultado em ações concretas, possibilitou a realização de estudos e a elaboração de uma agenda política que visava, a partir de investimentos federais e estaduais, transformar o estado em um pólo econômico dinâmico do Nordeste, ao lado da Bahia e de Pernambuco. Acredita-se que, como resultado indireto, esse esforço parece ter fornecido as bases conceituais e institucionais para a política industrial implementada pelo estado nas décadas seguintes.

<sup>10</sup> Dentre eles, o Fundo de Desenvolvimento Industrial (FDI) e a Companhia de Desenvolvimento do Ceará (Codece).

<sup>11</sup> Esses dois aspectos que tornam as políticas de incentivos fiscais atraentes politicamente são observados não apenas no Ceará, mas também em muitos outros estados que utilizam políticas semelhantes.

<sup>12</sup> O governo do estado do Ceará aumentou seus gastos com subsídios diretos à indústria de menos de 1% de suas receitas totais no final dos anos 1980 para mais de 15%, em 2000.

<sup>13</sup> A Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE) é a agência diretamente responsável pela implementação da política industrial do estado. Contudo, outras agências também têm jogado papéis importantes no desenvolvimento e na execução dessa política, principalmente, no que se refere a sua avaliação e controle, merecendo destaque as atuações da Sefaz e da Seplan. Vale ressaltar que, normalmente, a interação dessas agências tem envolvido elevado grau de conflito, provavelmente porque seus indicadores de desempenho são diferentes e, de certa forma, até contraditórios. A SDE, como agência executora da política, grosso modo, persegue metas relacionadas à quantidade de novas indústrias instaladas no estado, tendo impactos nos gastos públicos e, também, na arrecadação tributária estadual. A Seplan e a Sefaz, por outro lado, são avaliadas e cobradas, principalmente, por

suas capacidades de manter o equilíbrio orçamentário e fiscal do estado, respectivamente. Assim, a intensidade e a forma de execução dessa política têm, entre outras coisas, se mostrado fortemente dependentes da relação de forças entre essas agências.

<sup>14</sup> Desde 1998, a relação percentual entre os gastos com o FDI e a receita de ICMS do estado começou a ultrapassar o limite máximo de 10% imposto pelo artigo 4º da Lei nº 10.367, de 07 de dezembro de 1979, que criou o fundo.

<sup>15</sup> Pois, se o benefício tributário envolve o registro contábil do ICMS, como no caso das “operações triangulares” (como no sistema do FDI do Ceará) em que o imposto é repassado ao governo e posteriormente “devolvido” à empresa na forma de um crédito, via fundo fiscal, o registro do tributo aumenta o coeficiente de vinculação do orçamento. Ou seja, como a receita do ICMS sofre várias vinculações, o aumento da receita do imposto decorrente do seu registro contábil aumenta automaticamente o volume de vinculações. No caso do Ceará, essas vinculações chegam atualmente a mais de 53% da receita de ICMS do estado. O incremento das vinculações legais causado pelas operações de incentivo à indústria foi da ordem de meio bilhão de reais no período de 1995-2002 nesse estado (Fonte: CED, dados brutos).

<sup>16</sup> Tasso Jereissati, em seu terceiro mandato (1987-1991, 1995-1998 e 1999-2002).

<sup>17</sup> Como, por exemplo, uma possível reação negativa de alguns líderes políticos do governo às ambições políticas do então secretário de Desenvolvimento Econômico, que almejava a vaga de candidato do partido da situação (PSDB) ao governo do estado nas eleições de 2002.

<sup>18</sup> De fato, os gastos com o FDI que em 2000 representavam 15,23% da arrecadação do ICMS, passaram para 14,5% em 2001 e para 13,87%, em 2002.

<sup>19</sup> Os detalhes sobre essa primeira revisão da política de incentivos do Ceará foram extraídos de Amorim, M. A., Amaral Filho, J. e Barbosa, E. (2000). Nova Política Industrial do Ceará. Relatório Técnico.

<sup>20</sup> O CED foi criado pela Lei nº 13.052, de 04 de setembro de 2000, como uma autarquia vinculada à Secretaria do Planejamento e Coordenação do Estado do Ceará – Seplan. Sua primeira diretoria foi composta exatamente pelos consultores que realizaram a primeira avaliação da política industrial do estado. Com a mudança de governo no ano de 2003, ele foi fundido com o Iplance, gerando uma nova instituição, o Instituto de Pesquisas e Estratégia Econômica do Ceará – Ipece. É importante ressaltar que essa nova instituição, na prática, colocou em segundo plano as atividades de pesquisa, desenvolvimento e experimentação de novas políticas públicas e estratégias de desenvolvimento para o estado, antes priorizadas pelo CED.

<sup>21</sup> Participaram desse grupo os representantes máximos da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, da Secretaria de Planejamento, da Secretaria da Fazenda, da Secretaria de Desenvolvimento Rural, da Secretaria de Agricultura Irrigada, da Secretaria de Ciência e Tecnologia e também do CED. Além disso, freqüentemente, foram convidados representantes de várias instituições públicas e privadas para colaborarem em assuntos específicos, como Sebrae, Federação das Indústrias do Estado do Ceará (FIEC), Associação dos Microempresários do Estado do Ceará.

<sup>22</sup> Após a publicação desse decreto, o estado passou por duas transições de governo consecutivas. A primeira, no dia 06 de abril de 2002, quando o então governador Tasso Jereissati se afastou do cargo para se candidatar a uma vaga no Senado Federal, passando o cargo interinamente para o vice Beni Veras. A segunda, em janeiro de 2003, quando o governador eleito Lúcio Alcântara (do mesmo grupo político) assumiu o cargo para um mandato de quatro anos (2003-2006). A iminência dessas transições foi provavelmente um dos fatores que motivaram a realização dessa segunda reforma e sua institucionalização por meio do Decreto nº 26.546, de 04 de abril de 2002, pois o governador que deixava o cargo após dois mandatos consecutivos parecia querer assegurar que os rumos da política industrial do estado contemplariam o aprendizado acumulado em suas gestões.

<sup>23</sup> O novo governador é Lúcio Gonçalo de Alcântara (2003-2006), também do grupo político de Tasso Jereissati.

<sup>24</sup> O ProBahia financia até 75% do ICMS gerado por empreendimentos novos ou que ampliem sua capacidade nos segmentos industriais, agroindustriais, turísticos e de geração de energia elétrica. Os prazos dos financiamentos vão de 6 a 10 anos, em carência de 3 a 5 anos e juros de 3% anuais, sem atualização monetária. Esse mecanismo de concessão de incentivos, por se tratar de financiamento concedido por um fundo legalmente constituído, com previsão orçamentária, atende inclusive às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei Complementar 24/75. Contudo, com o controle da inflação no País a partir do Plano Real, esse mecanismo de incentivo perdeu sua atratividade, pois a grande vantagem para as empresas era a não atualização monetária das parcelas do financiamento concedido numa época de inflação elevada. Além disso, ele acarreta significativo ônus para o tesouro estadual, pois provoca aumento dos repasses para os fundos constitucionais e outros fundos criados por leis ordinárias, devido a uma arrecadação de ICMS que ocorre apenas escrituralmente para o estado, mas que tem que ser repassada para esses fundos.

<sup>25</sup> A grande vantagem desse sistema em relação ao utilizado no ProBahia é que ele não acarreta em aumento dos repasses para os fundos constitucionais e outros fundos criados por leis ordinárias, além de ser substancialmente mais atrativo para as empresas. Entretanto, a concessão de crédito presumido sempre foi contestada por outros estados da federação por ir de encontro à Lei Complementar 24/75. Após a Lei de Responsabilidade Fiscal, esse mecanismo de incentivo ficou ainda mais comprometido do ponto de vista legal, praticamente inviabilizando sua utilização. Exemplo emblemático dos problemas legais enfrentados com esse mecanismo no estado foi a suspensão do Procobre em razão da ADIN (Ação Direta de Inconstitucionalidade) proposta pelo governo do estado de São Paulo, devido ao uso de crédito presumido no programa.

<sup>26</sup> O Programa “Desenvolve” foi criado pela Lei nº 7.980, de 12 de dezembro de 2001, e regulamentado pelo Decreto nº 8.205, de 03 de abril de 2002, durante o governo de César Borges.

<sup>27</sup> Antes da Ford, o governo baiano chegou a negociar a vinda da Hyundai e da Asia Motors, que acabaram não concretizando os investimentos no estado.

<sup>28</sup> Para se ter idéia do custo da política de atração de indústrias do estado, observe, por exemplo, que o custo estimado dos incentivos totais dados para atrair a Ford para o estado foi da ordem de 3 bilhões de reais. Cavalcante e Uderman (2003) estimaram que o valor presente dos incentivos oferecidos à montadora estaria entre 2,72 e 2,94 bilhões de reais, o que representaria, por exemplo, cerca de 5% do PIB do estado em 2001.

<sup>29</sup> Da mesma forma que no Ceará, os executores da política – a SICM – alegavam que a prática de redução ou isenção de ICMS não comprometeria a receita tributária do estado, porquanto esses incentivos seriam dados a empreendimentos industriais que não se instalariam no estado caso eles não fossem concedidos. Entretanto, pelos mesmos motivos que ocorreram no Ceará, essa hipótese foi derrubada no decorrer da implementação da política, ao longo da década de 1990.

<sup>30</sup> Em Pernambuco e no Ceará foram criadas, também, em suas secretarias da Fazenda, “células” específicas para cuidar dos assuntos relacionados às políticas de incentivos fiscais desses estados. Contudo, em Pernambuco, isso ocorreu na segunda metade dos anos 1990 e, no Ceará, apenas no início da década atual.

<sup>31</sup> Sobretudo por meio da Conder, atualmente subordinada à Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado.

<sup>32</sup> Principalmente devido à Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000) – que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, visando prevenir riscos e corrigir os desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas

públicas – e à emergência da reforma tributária brasileira, que começaram a pôr em xeque o uso de incentivos fiscais pelos estados subnacionais brasileiros para atrair investimentos.

<sup>33</sup> O Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) foi criado em 1975 e existe até os dias de hoje, só que bastante enfraquecido. Sua principal atribuição é promover ações necessárias à elaboração de políticas e harmonização de procedimentos e normas inerentes ao exercício da competência tributária dos estados e do Distrito Federal. Ele é formado por representantes de cada estado e do Distrito Federal – secretários de Fazenda ou eventuais substitutos – e por um representante do governo federal – ministro da Fazenda ou um substituto por ele indicado –, sendo que as decisões do conselho quanto à concessão de isenções, incentivos e benefícios fiscais devem ser todas aceitas por unanimidade (Art. 30). Além disso, a partir da Lei Complementar nº 24/75, os estados não podem mais, em princípio, utilizar o ICMS como instrumento de fomento à industrialização, sem a aprovação prévia do Confaz.

<sup>34</sup> As secretarias de Desenvolvimento Econômico ou de Indústria e Comércio desses estados, diretamente responsáveis pela implementação dessas políticas, foram afastadas inicialmente desse grupo de trabalho, pois, naquele momento, mostravam-se bastante resistentes a qualquer proposta de avaliação ou de mudança nessas políticas.

<sup>35</sup> No âmbito de seu processo de transformação em Agência de Fomento, o Desenbanco vinha implementando um índice que tinha o objetivo de aferir o grau de aderência dos projetos de financiamento apresentados à instituição aos objetivos estratégicos de desenvolvimento do estado, indicados no plano plurianual do governo baiano.

<sup>36</sup> Isso permitia aos estados mais pobres da Região utilizar percentuais de incentivos maiores do que os utilizados por Bahia, Ceará e Pernambuco.

<sup>37</sup> Nesse sistema a empresa incentivada é beneficiada com dilação do prazo de pagamento do saldo devedor mensal do ICMS normal. O incentivo é dado por meio de cláusula que garante à empresa percentuais significativos de desconto sobre o saldo devedor caso ela pague antecipadamente a parcela devida.

<sup>38</sup> Para mais informações sobre a “matriz de desenvolvimento industrial” e “índice de aderência” ver Cavalcante; L.R. M. T.; Argollo, M. S.; 2002.

<sup>39</sup> Os governos desses estados argumentavam que Bahia, Ceará e Pernambuco já possuíam melhores condições de infra-estrutura, maior aglomeração industrial e outros fatores naturais de atração de investimentos e que os estados mais pobres da região não dispunham. Isso os colocaria em desvantagem em relação aos primeiros, que já haviam saído na frente na disputa pelos investimentos. Além disso, muitos desses estados ainda acreditavam que a utilização intensiva de incentivos fiscais não teria custos significativos para os cofres públicos, pois como argumentou o representante do Piauí em uma das reuniões de discussão da proposta, “100% de 0 é igual a 0% de 100, portanto a política de incentivos fiscais não tem custo para o estado e seríamos bobos em não usá-la agressivamente”.

<sup>40</sup> Naquele momento, alguns executivos do governo baiano, principalmente da Sefaz, DesenBahia e Seplantec, passaram a argumentar que já se fazia necessário desenvolver e implementar um novo modelo de incentivos. Esse modelo deveria atender a três condições essenciais, quais sejam, atratividade para as empresas, sustentabilidade jurídica do mecanismo e viabilidade econômica para o governo.

<sup>41</sup> O Funcesce financiava investimentos fixos ou de capital de giro com um prazo de oito anos para pagamento e ainda dois anos de carência. Os financiamentos eram equivalentes a 80% do ICMS pago pelas empresas nos quatro primeiros anos e de 70% do ICMS para os quatro anos restantes. Além disso, os juros eram de apenas 3% ao ano sem correção monetária, numa época de inflação elevada. Contudo, se os produtos do novo estabelecimento industrial a ser instalado tivessem similares já sendo produzidos no estado, os percentuais de financiamentos eram reduzidos pela metade.

<sup>42</sup> Inicialmente, o empresariado local posicionou-se contra o uso de programas de incentivos fiscais pelo governo pernambucano, pois acreditava que isso poderia ser extremamente nocivo para a base industrial já instalada no estado. Contudo, em um segundo momento, em meados da década de 90, eles inverteram essa postura e passaram a pressionar o governo por incentivos fiscais equivalentes aos que seus concorrentes passaram a receber nos estados vizinhos. Muitos deles até ameaçavam se deslocar para esses estados caso suas reivindicações não fossem atendidas pelo governo de Pernambuco.

<sup>43</sup> Mas, na prática, essa política nunca teve o apoio total do governador, cujo perfil, modelo de desenvolvimento e plataforma política estavam mais voltados para ações assistencialistas voltadas às populações carentes do interior do estado.

<sup>44</sup> Na Bahia e no Ceará, esses consultores são também bastante atuantes e desempenham papel importante fazendo a ponte entre os governos e os investidores, elaborando projetos.

<sup>45</sup> Muitos desses consultores tinham origem dos quadros gerenciais dos próprios órgãos do governo envolvidos na implementação da política, especialmente da AD/Diper. Isso, de certa forma, facilitava a recuperação da memória perdida.

<sup>46</sup> No período, o governo executou importantes obras de infra-estrutura, tais como a duplicação da BR-232 e a ampliação do Aeroporto Internacional dos Guararapes e do Porto do Suape.

<sup>47</sup> A aprovação desses projetos não implica, porém, a efetiva realização do investimento. Muitos dos projetos de investimentos aprovados pelo Prodepe não chegaram a ser implementados. O governo de Pernambuco não tem ainda um levantamento de quantos desses projetos chegaram a ser, de fato, executados, resultando na instalação de novos empreendimentos no estado. Contudo, baseado nas experiências do Ceará e da Bahia, acredito que o total de investimentos reais seja bem inferior ao previsto, tomando como base a aprovação desses projetos.

<sup>48</sup> Equivalente a mais de R\$ 220 milhões por ano.

<sup>49</sup> Dos 740 projetos já aprovados no Prodepe, entre 29/09/1996 e 25/10/2002, os principais setores industriais beneficiados foram: eletrometalmecânico (99 projetos); plástico (89 projetos); minerais não metálicos (87 projetos); agroindústria (78 projetos) e bebidas (71 projetos). Além disso, foram aprovados 71 projetos para instalação de centrais de distribuição e 80 projetos para importadores atacadistas de mercadorias do exterior.

<sup>50</sup> No discurso da maioria dessas pessoas a estratégia de primeira categoria envolveria, entre outras coisas, reforçar os investimentos em infra-estrutura; apoiar setores de serviço modernos e dinâmicos, como a indústria de software e o complexo médico hospitalar do estado; fomentar a difusão e capacitação tecnológica para a indústria local, por meio de centros tecnológicos “vocacionais”; entre outras medidas.

<sup>51</sup> Essa constatação é consistente com os achados de Cassiolato e Brito (2001). Esses autores, baseados nas experiências recentes de alguns estados brasileiros – entre eles, São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Paraná, Bahia e Ceará – dão um primeiro passo na direção de uma perspectiva mais abrangente da análise das intervenções dos estados subnacionais brasileiros na área industrial, tratando-as, adequadamente, como casos de “políticas industriais descentralizadas”. Oportunamente, os autores lembram que “nos últimos anos, a intensificação da atuação dos governos estaduais na criação de estímulos à dinamização das atividades industriais tem ido além da pura concessão de incentivos fiscais às empresas que desejam se instalar na região” (p.1).

<sup>52</sup> Além disso, essa política possui pelo menos dois trunfos que, de certa forma, têm garantido sua sustentabilidade. Primeiro, ela é utilizada como forma de atender às demandas dos prefeitos e líderes políticos regionais por geração de emprego e renda em seus municípios. Segundo, por meio

dela o governo abre um canal de comunicação e interação com os empresários, elemento essencial nos momentos de arrecadação de fundos para financiamento de campanhas.

<sup>53</sup> Criado pela Lei nº 11.288, de 22 de dezembro de 1995, tinha “a finalidade de fomentar o desenvolvimento industrial, especialmente em relação aos setores considerados relevantes e prioritários para a economia do estado, mediante a concessão de financiamentos nos termos previsto nessa Lei” (Art. 1º).

<sup>54</sup> Esse centro era uma espécie de *think tank* que deveria cumprir dupla missão. A primeira era acompanhar e promover a melhoria contínua da política de incentivos fiscais do estado. A segunda era de funcionar como centro gerador de idéias e estratégias inovadoras para o desenvolvimento sustentável do estado, que complementassem a política de incentivos fiscais.

<sup>55</sup> Tanto dos grupos de interesse envolvidos nos processos de negociação e barganha política como as instituições que disputam posições dentro dos governos.

---

## Referências bibliográficas

- AMARAL FILHO, J. do.. Incentivos fiscais e políticas estaduais de atração de investimentos. *Texto para discussão*. Ceará: Ipece, 2003.
- ARBIX, G.. Políticas do desperdício e assimetria entre público e privado na indústria automobilística. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v.17, n.48. pp. 109-129, 2002.
- ARGYRIS, C.; SCHÖN, D.. *Organizational learning: A theory of action perspective*. Reading, Mass: Addison Wesley, 1978.
- CASSIOLATO, J.E.; BRITO, J.. *Políticas industriais descentralizadas no caso brasileiro: uma breve análise da experiência recente*. Texto apresentado no Seminário “Camino a la Competitividad: el Nivel Meso y Micro económico. Santiago, Chile: Cepal/BID, 2001.
- CAVALCANTE, L.R. M. T.; ARGOLLO, M. S. *Índice de aderência: uma proposta de aferição dos impactos econômicos e sociais de projetos de investimentos*. Salvador: Fundação Luis Eduardo Magalhães. Disponível em: <http://www.flem.org.br/premio/resultadofinal/pflemprj10054.pdf>. Acesso em 10 julho, 2002.
- CAVALCANTI, C. E. G.; PRADO, S.. *Aspectos da Guerra Fiscal no Brasil*. São Paulo: Ipea/Fundap, 1998.
- DIAS, F. R. C.; HOLANDA, M. C.; AMARAL FILHO, J. do. *Base conceitual dos critérios para concessão de incentivos para investimento no Ceará-FDI*. Nota Técnica N.3, Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica (Ipece). Fortaleza, 2003.
- EASTERBY-SMITH, M.; ARAUJO, L.; BURGOYNE J.. *Organizational learning and the learning organization*. London: Sage, 1999.
- MARCH, JAMES G.. Exploration and exploitation in organizational learning. *Organization Science*, v. 2, n.1, fev., 1991.
- ROCHA, A. G. T.. Os governos aprendem, as políticas evoluem: fatores cognitivos e políticos moldando as políticas industriais da Bahia, do Ceará e de Pernambuco. *Tese de*

*Doutorado*. Departamento de Engenharia Industrial (DEI). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Rio de Janeiro, set., 2004.

SENGE, P. *The fifth discipline: The art and practice of the learning organization*. London: Random House, 1990.

## Resumo - Resumen - Abstract

### **O aprendizado organizacional na implementação de políticas públicas industriais em três estados nordestinos.**

*Antônio Glauter Teófilo Rocha*

O objetivo deste artigo é ampliar o conhecimento atual sobre os processos de aprendizado na implementação de políticas públicas, procurando entender, em especial, os aspectos políticos envolvidos nesses processos e como eles influenciam a evolução e os resultados dessas políticas. Nesse sentido, com base em estudos de casos realizados sobre as políticas industriais implementadas pelos estados da Bahia, do Ceará e de Pernambuco nas últimas décadas, conclui-se que o aprendizado de indivíduos e grupos isoladamente dentro dos governos não parece garantir um efetivo aprendizado do governo na implementação de suas políticas. Nos casos estudados, o aprendizado organizacional mostra-se como um processo no qual aspectos políticos e cognitivos interagem sob as restrições de arranjos institucionais específicos. Esses aspectos políticos tanto podem filtrar, retardar e até mesmo impedir a assimilação organizacional do aprendizado de indivíduos ou de grupos, como, outras vezes, podem acelerá-lo.

**Palavras-chave:** Políticas públicas; políticas industriais; aprendizado organizacional; aspectos políticos.

### **El aprendizaje organizacional en la implementación de políticas públicas industriales en tres provincias del nordeste brasileño.**

*Antônio Glauter Teófilo Rocha*

El objetivo de este artículo es ampliar los conocimientos actuales sobre los procesos de aprendizaje que ocurren en la implementación de las políticas públicas, tratando de comprender, en particular, los aspectos políticos en estos procesos y la forma en que ellos influyen en la evolución y resultados de estas políticas. Basándome en estudios de casos realizados en las políticas industriales llevadas a cabo por los gobiernos de las provincias brasileñas de Bahia, Ceará y Pernambuco en las últimas décadas, concluyo que el aprendizaje de los individuos y de los grupos en el gobierno por sí solo no parece garantizar un aprendizaje efectivo del gobierno en la aplicación de sus políticas públicas. En los casos estudiados, el aprendizaje es un proceso en que los aspectos políticos y cognitivos interactúan condicionados por determinadas circunstancias institucionales. Los aspectos políticos pueden filtrar, aplazar e incluso impedir la asimilación organizacional del aprendizaje de los individuos o grupos, y, a veces, pueden acelerarla.

**Palavras clave:** Políticas públicas; políticas industriales; aprendizaje organizacional; aspectos políticos.

### **The organizational learning in the implementation of industrial public policies in the Brazilian Northeast states.**

*Antônio Glauter Teófilo Rocha*

This article aims to expand current knowledge on the learning processes that take place in the implementation of public policies, trying to understand, in particular, the politics involved in these processes and how it influences the evolution and results of these policies. Based on case studies carried out on the industrial policies implemented by the Brazilian states of Bahia, Ceará and Pernambuco in recent decades, conclusion points at the fact that the learning of individuals and groups within the government alone does not seem to guarantee an effective learning by the government when implementing its policies. In the cases studied, organizational learning was a process in which politics and cognitive aspects interact under the restrictions of specific institutional

circumstances. Politics can either filter, delay and even prevent the organizational assimilation of the individuals or groups learning, and, sometimes, may accelerate it.

**Key Words:** Public policies; industrial policies, organizational learning, political aspects.

---

Antônio Glauter Teófilo Rocha

Doutor em engenharia de produção (PUC/Rio). Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e professor colaborador do Programa de Pós-Graduação em Metrologia, Qualidade e Inovação da PUC/Rio. Contato: e-mail: glauterr@terra.com.br

# Entrevista: O coração da liderança

*Juliana Silveira*

A irlandesa Linda McLoughlin criou a empresa de consultoria em liderança *Linda McLoughlin LeadershipWorks*, depois de mais de 20 anos no serviço público irlandês, onde trabalhou na Agência Estatal de Turismo (Cert) desenvolvendo currículos nacionais para apoiar a educação vocacional e a formação no setor turístico, além de ser responsável pela avaliação e certificação da indústria hoteleira irlandesa. Em 1997, tornou-se, no



Instituto de Administração Pública (Ipa), especialista em liderança e gestão sênior, e na Kennedy School of Government, em Harvard, desenvolveu pesquisa em percepções sobre liderança feminina no setor público. Com experiência em desenvolvimento de lideranças na Europa e na África, Linda McLoughlin visitou a ENAP, em setembro. Entre outras atividades, esteve à frente do Café com Debate, que contou com a participação da ministra Nilcéia Freire, da Secretaria

Especial de Políticas paraas Mulheres, e de Magali Naves, representando a ministra Matilde Ribeiro, da Secretaria de Promoção da Igualdade Racial. Linda McLoughlin concedeu esta entrevista à Revista do Serviço Público:

**RSP:** *Como a liderança pode impactar o setor público?*

**Linda:** O estudo “Liderança no século XXI”, da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), publicado em 2001, indica que a liderança é mais importante, especialmente, sob três condições. A primeira é quando se tem uma sociedade muito heterogênea. O Brasil é muito heterogêneo na sua composição étnica e a Irlanda está ficando cada vez mais. Tivemos, por muito tempo, uma população estável, mas, com o crescimento econômico, estamos atraindo trabalhadores imigrantes de outras culturas. Dessa forma, a liderança é importante para prover serviços públicos em uma sociedade heterogênea, de modo a assegurar inclusão social e equidade. É também importante em governos descentralizados porque a tendência no setor público é tornar a administração mais próxima do cidadão e do público. Nessas situações, requer-se que os administradores locais tenham mais liderança e sejam capazes de tomar decisões; de fato, a hierarquia não tem muita influência em uma situação descentralizada. A terceira condição é que, durante períodos de reforma e modernização, os líderes estejam aptos a administrar o processo de mudança e sejam criativos e inovadores para pensar em reengenharia e redesenho dos serviços públicos, de forma a agregar valor ao investimento e tornarem-se sensíveis às necessidades dos cidadãos. Os líderes, em tempo de reformas, precisam mobilizar as equipes para implementar novas formas de trabalhar. Na Irlanda

estamos passando por um período sustentável de modernização, incluindo um programa de descentralização. Em uma revisão oficial dessas reformas, a questão principal que surgiu foi a de que precisávamos de uma liderança transformadora porque, mesmo que algumas mudanças estruturais tenham sido implementadas, a profunda mudança cultural que se requer para dar suporte às reformas não estava em evidência no serviço público. Precisamos de líderes que possam inspirar e inovar, se realmente queremos que o processo de modernização seja firme e se torne mais que uma reforma cosmética ou superficial. Também precisamos de líderes em todos os níveis do serviço público – deve-se passar além de hierarquias, de forma que as organizações possam empoderar suas equipes na linha de frente para tomar decisões e usar sua iniciativa na provisão de serviços mais responsivos e rápidos. A liderança está no coração da reforma e da excelência do serviço público.

**RSP:** *Como os resultados da sua pesquisa podem ajudar o governo irlandês a lidar com o desenvolvimento de lideranças?*

**Linda:** Penso que seja útil para os tomadores de decisão no momento, pois ela destaca onde estão os déficits de liderança e de competências de gerenciamento, uma vez que a ferramenta que utilizei para coletar os dados permite olhar para o comportamento dos líderes por meio de 22 diferentes dimensões. Posso ver tendências emergindo de padrões de comportamento porque tenho coletado dados há sete anos. É interessante notar que o perfil do dirigente no serviço público irlandês de fato não mudou nesse período, apesar da retórica da necessidade de mais liderança. Ainda não vemos muito do comportamento inovador, persuasivo,

inspirador; sequer temos muito foco na produtividade e nos resultados, entre os líderes. A liderança é chave para mobilizar pessoas em torno da noção de mudança, mas os resultados da minha pesquisa são frustrantes. Sugerem que, apesar do investimento em treinamento e de se falar da necessidade de liderança, o desempenho dos gerentes públicos irlandeses carece de forte liderança e de orientação inovadora. Não é que não haja servidores que sejam líderes notáveis, mas precisamos desenvolver a capacidade de liderar através do sistema. Ainda vemos a predominância de um estilo mais burocrático de administração. A pesquisa mostra onde estão os déficits e onde, no futuro, devemos oferecer treinamento customizado de forma a desenvolver as competências requeridas para completar o processo de modernização. Atualmente, o governo irlandês convidou a OCDE para iniciar uma revisão oficial completa de nosso setor público, com ênfase particular em qualidade da liderança. É um empreendimento estimulante. Imagino que, após a revisão, haja renovado interesse no desenvolvimento de lideranças.

**RSP:** *A pesquisa tem conseguido influenciar o modo como os cursos de capacitação são desenhados para o setor público irlandês?*

**Linda:** Sim, ela serviu de base para muitos cursos, como os direcionados a dirigentes da área de saúde, a gerentes intermediários de governos locais com alto potencial para se tornarem dirigentes, a gestores. Em relação aos programas inovadores, a pesquisa definiu seu conteúdo e o foco de treinamento, bem como guiou o desenho geral do programa. Por exemplo, mostrou que os dirigentes acham o *coaching* executivo interessante; que o diagnóstico de 360° ajuda bastante; que os

cursos que estimulam a formação de redes são positivos. Então, fomos capazes de elaborar o desenho dos cursos em torno desses conceitos e nos afastamos de uma abordagem mais tradicional, que seria mais pesada em conteúdo e muito focada no tutor, no palestrante ou no fato de o professor ter todas as respostas prontas. É importante que o treinamento espelhe a mudança de comportamento que ele visa criar. Se queremos ver os gerentes mais pró-ativos, criativos e influentes em suas abordagens, então o desenho do conteúdo do programa deve ser não tradicional, desafiador e questionador. Uma pesquisa como essa pode prover a *rationale* para uma nova abordagem em treinamento e desenvolvimento.

---

**“A liderança está no coração da reforma e da excelência do serviço público.”**

---

**RSP:** *Os irlandeses tiveram uma mulher presidente da República, Mary McAleese, sucedendo a primeira mulher presidente da Irlanda, Mary Robinson. Há diferença, no setor público irlandês, de percepção e comportamento em relação a mulheres no poder?*

**Linda:** Essa é uma questão interessante. Eu realmente gostaria de poder ter uma resposta boa e clara. Até agora, tivemos três mandatos femininos na Presidência, que são maravilhosos modelos e revigoraram o papel da Presidência na Irlanda. Em nosso sistema, o presidente é mais uma figura, com o primeiro-ministro tendo a maior parte do poder. Mas quando Mary Robinson tornou-se presidente e quando se seguiu de Mary McAleese, elas

trouxeram a Presidência mais próxima das pessoas e expandiram seu papel de modo muito positivo. Seu impacto será grande no longo prazo e pode ser ainda cedo para vermos o real efeito no setor público devido à sua cultura tradicional e burocrática. Há um maior número de mulheres indicadas para cargos de chefia mais altos. Definitivamente, houve progresso – nos últimos meses duas mulheres competiram e foram nomeadas para três dos cargos máximos do serviço público – e agora



temos 1/3 de representação feminina nesse nível, o que é uma melhoria significativa. Mas quando analisamos os salários de homens e mulheres irlandeses que têm o mesmo nível de escolaridade, vemos que os homens ainda ganham mais. Acho que isso sempre será uma questão para as mulheres, não importa o quão capazes elas sejam, o quão ambiciosas, ou que sejam boas líderes; como também é uma questão para as mulheres saber equilibrar seus compromissos familiares e sua carreira. Talvez, isso ainda não seja uma escolha tão difícil para os homens.

**RSP:** *Como as mulheres podem preservar sua identidade e ajudar a tornar positivas as características femininas nas relações de poder?*

**Linda:** Outra questão instigante! Acho que o jeito como a sociedade se organiza está mudando. Tenho notado, particularmente na Irlanda, que todo o processo de diálogo se torna cada vez mais importante, assim como o trabalho em parceria e a colaboração com as comunidades e outros grupos de cidadãos na entrega dos serviços públicos. Há novas estruturas e novas formas de se fazer negócio que requerem habilidades diferentes. As novas abordagens emergiram nos últimos cinco ou seis anos, particularmente em relação ao processo de consulta pública e ao trabalho em parceria.

Por exemplo, no passado, no setor público, decisões sobre onde uma nova rodovia seria construída, ou onde o aterro sanitário seria colocado, eram tomadas pela prefeitura. Nos últimos anos, as comunidades encontraram sua voz. Elas querem ser envolvidas nessas decisões, e então aumentaram os grupos de *advocacy*, particularmente, de questões ambientais, de política social, de saúde. Estou começando a considerar, uma vez que o modo de fazer negócio tem mudado de uma perspectiva muito incisiva “de alto a baixo” no modelo de tomada de decisão, que, quando isso mudar, de fato, as mulheres terão melhor desempenho porque têm *know how* para trabalhar em equipe e são orientadas para a colaboração. Talvez, com o passar do tempo, as características femininas sejam mais valorizadas. Não significa dizer que os homens não têm essas qualidades, mas, se consideramos que somos mais intuitivas, mais emocionalmente inteligentes, podemos começar a redefinir nosso conceito de efetividade gerencial. Isso pode criar novas oportunidades para as mulheres

usarem seus talentos e validarem seus modos particulares de trabalhar e fazer negócio. Eu vejo isso acontecendo ao longo dos anos. O ideal seria ver a evolução de uma cultura do serviço público que valorizasse igualmente traços femininos e masculinos, e reconhecesse a importância da diversidade e das perspectivas diferentes.

**RSP:** *Em seu estudo, são mencionados três tipos de fracasso de liderança: na aprendizagem, na responsabilidade e na falta de inteligência emocional. Como isso poderia explicar, à luz do seu estudo de percepções, a questão de as mulheres não serem reconhecidas como boas líderes pelo fato de expressarem mais livremente suas emoções?*

**Linda:** Quando falei dos três tipos de fracasso de liderança, discutia em nível mais sistêmico. Estávamos olhando para um serviço público mais tradicional, que tem um modo já estabelecido de trabalhar e fazer as coisas. Dessa forma, uma das falhas é que os líderes não têm aprendido nem evoluído a partir de suas experiências prévias. Temos um sistema que não tende a dar importância à responsabilidade individual e à *accountability*. Assim, frequentemente, o fracasso pode ser atribuído aos políticos, ao público, a qualquer um, menos ao verdadeiro responsável. Existe essa cultura, que não enfatiza de fato onde é o ponto final. Então, quando falei do fracasso da liderança em não tomar responsabilidade, isso se torna mais evidente no nível sistêmico.

Porém, com relação ao fracasso da inteligência emocional, características como autoconsciência e consideração pelos outros não têm sido valorizadas como um todo. O treinamento tradicional e a formação dos servidores públicos diziam respeito mais ao desenvolvimento cognitivo das pessoas. Eles eram bons em análises, em formulação de políticas, em

administrar as expectativas dos políticos, em seguir instruções? Essas eram, provavelmente, as características que deveriam ser mais valorizadas em um servidor público, em vez da empatia, compreensão e motivação, no nível sistêmico. Penso que as mulheres são tão culpadas por esses fracassos quanto os homens. Não podemos dizer “é tudo culpa dos

---

**“Idealmente,  
deveríamos ver a  
evolução de uma cultura  
do serviço público que  
valorizasse igualmente  
traços femininos e  
masculinos e  
reconhecesse a  
importância da  
diversidade e das  
perspectivas diferentes.”**

---

homens” porque sempre tivemos participação significativa no serviço público, que é o maior empregador de mulheres. Apenas não temos visto mais mulheres em posições de alto mando, mas isso está mudando. Quanto à segunda parte da questão, os resultados da pesquisa do estudo do Management Research Group (MRG) mostraram que nos níveis mais seniores não havia, virtualmente, nenhuma diferença na percepção do desempenho dos homens e das mulheres dirigentes – os mais hábeis e os mais estratégicos chegaram lá. Nos níveis mais baixos, entretanto, havia uma diferença de percepção e eu enfatizo que era uma percepção, e não um resultado baseado no desempenho de fato. O que o estudo

mostrou foi que os chefes tendem a ver seus pares masculinos como mais contidos, capazes de trabalhar sob pressão, mais firmes e tendentes a usar uma abordagem tradicional para resolver problemas. No entanto, os chefes tendem a ver suas colegas fazendo menos esforço para controlar suas emoções, expressando o que pensam e sentem, e colocando mais ênfase no estabelecimento de metas, no monitoramento e na observação de prazos. O interessante é notar que os subordinados de gerentes homens e mulheres faziam pouca distinção e tendiam a julgar cada gerente simplesmente com base em seu desempenho no trabalho. De novo, aqui é que mecanismos mais robustos de recrutamento e promoção são importantes para garantir que os vieses pessoais ou percepções não

tenham influência indevida nos prospectos de carreira de mulheres gerentes. Na Irlanda, estamos adotando entrevistas baseadas em competências, que é um modo mais justo e transparente para todos os interessados. A principal recomendação do estudo do MRG é que as mulheres líderes realmente precisam desenvolver fortes habilidades de planejamento estratégico como o melhor caminho para chegar ao topo, e isso deve ser incorporado por aqueles responsáveis pelo desenho e pela oferta de desenvolvimento gerencial e de liderança para os servidores públicos. Tem sido largamente reconhecido que níveis maiores de inteligência emocional são a essência da liderança, de modo que podemos esperar que isso seja cada vez mais valorizado entre os servidores públicos.

## Para saber mais

### Sobre o PPA municipal

- [www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)
- [www.planejamento.gov.br/arquivos\\_down/spi/ppa\\_municipios](http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/spi/ppa_municipios)
- [www.portalsof.planejamento.gov.br](http://www.portalsof.planejamento.gov.br)
- [www.estatutodacidade.com.br](http://www.estatutodacidade.com.br)
- Lei 10.180, de 6 de fevereiro de 2001

### Sobre o trabalho escravo

- [www.oitbrasil.org.br](http://www.oitbrasil.org.br)
- [www.mj.gov.br/sedh/pndh/menu.htm](http://www.mj.gov.br/sedh/pndh/menu.htm)
- [www.mte.gov.br/trab\\_escravo](http://www.mte.gov.br/trab_escravo)

### Sobre políticas públicas industriais

- [www.ipea.gov.br/pub/bpi/bpi.html](http://www.ipea.gov.br/pub/bpi/bpi.html)

#### *No Ceará*

- [www.sefaz.ce.gov.br](http://www.sefaz.ce.gov.br)
- [www.cede.ce.gov.br](http://www.cede.ce.gov.br)

#### *Na Bahia*

- [www.desenbahia.ba.gov.br](http://www.desenbahia.ba.gov.br)
- [www.saeb.ba.gov.br](http://www.saeb.ba.gov.br)

### Sobre programas sociais

- [www.mds.gov.br/ascom/peti/peti.htm](http://www.mds.gov.br/ascom/peti/peti.htm)
- <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>
- [www.fnpeti.org.br](http://www.fnpeti.org.br)

## Fale com a RSP

Comentários, observações e sugestões sobre a RSP devem ser encaminhados à editoria da revista, pelo e-mail [editora@enap.gov.br](mailto:editora@enap.gov.br) ou por carta: Coordenação Geral de Comunicação. SAIS Área 2-A – Sala 116 – 1º andar – CEP: 70610-900 – Brasília, DF.

## Acontece na ENAP

### *Lançamento da edição comemorativa dos 70 anos da Revista do Serviço Público*

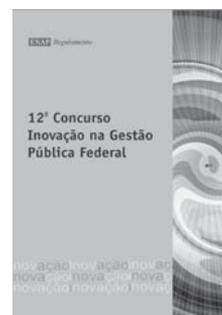
A ENAP lançou, no dia 7 de novembro, a edição especial comemorativa dos 70 anos da Revista do Serviço Público, patrocinada pela Caixa Econômica Federal. Lançada em 1937, um ano antes da criação do DASP, a Revista marcou a época da modernização do serviço público brasileiro, disseminando pela primeira vez o debate sobre a administração pública nacional. Ao longo de sua existência, tem contado também com textos e artigos de renomados autores brasileiros, como Carlos Drummond de Andrade, Celso Furtado e Guerreiro Ramos. Com ensaios de professores e gestores públicos, a edição especial traz reflexões sobre os acontecimentos históricos da política, da economia e da cultura brasileira dos últimos 70 anos, porém com enfoque na perspectiva de futuro, apontando tendências e caminhos possíveis para o desenvolvimento do País.



Para adquirir a edição especial da Revista, escreva para [editoracao@enap.gov.br](mailto:editoracao@enap.gov.br) ou visite o site [www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br) na seção Publicações.

### *12º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal: ENAP parabenziza as iniciativas premiadas*

A 12ª edição do Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, realizada pela ENAP em parceria com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e com apoio da Embaixada da França e da Agência de Cooperação Espanhola, concluiu em novembro a etapa de seleção das 10 iniciativas premiadas. A classificação, no entanto, será conhecida em março de 2008 durante o evento de premiação. O Concurso Inovação na Gestão Pública Federal representa um estímulo à disseminação de soluções inovadoras em organizações do governo federal. Premia o primeiro lugar com uma visita técnica à França, e com uma visita técnica à Espanha o responsável pela iniciativa que se destacar na gestão de políticas públicas de inclusão social, além de ofertar vagas em cursos de especialização e gerenciamento na ENAP e publicar um livro contendo as experiências vencedoras. A ENAP também publica essas iniciativas no Banco de Soluções e concede o Selo Inovação, a ser utilizado pelas vencedoras em campanhas de divulgação. Com 117 inscrições válidas, um aumento de 100% em relação ao ano anterior, a 12ª edição apresentou novidades, dentre elas, a inclusão de mais uma fase de avaliação das experiências com a visita *in loco* do Comitê Técnico, ocorrida em outubro.



# Nossos pareceristas

*A RSP agradece as suas atentas leituras e pertinentes observações*

Celso Salatino Schenkel  
Claudio Pereira Barreto  
Denise Poiani Delboni  
Erick Fagundes Ribeiro  
Fabiano Santos  
Fabio Franklin Storino  
Gustavo Cocentino Ramos  
Hironobu Sano  
José Carlos Zanelli  
José Luiz Pagnussat  
José Matias Pereira  
José Mendes de Oliveira  
Julia Pantoja  
Leonardo Moreira Figueira  
Luis Mauricio Junqueira Zanin  
Luiz Renato Vieira  
Márcio Bastos Medeiros  
Marcelo Alves Pereira  
Marcos Vinicius Pó  
Maria da Graça Correa Jacques  
Mônica Lúcia Rique Fernandes  
Paula Montagner  
Rodrigo André de Castro Souza Rego  
Rosana Lima de Souza Dias Leitão  
Ruth Beatriz Vasconcelos Vilela  
Sérgio Carneiro  
Sônia Goulart  
Sônia Naves David Amorim  
Vanessa Chervenski  
Zilma Borges de Souza

# Índice alfabético – Vol. 58

## Por autor e assunto

Organizado pela Biblioteca Graciliano Ramos – ENAP

### Índice alfabético – autor

ABBAD, Gardênia da Silva. *Educação a distância: o estado da arte e o futuro necessário*. Vol. 58, n. 3, p. 351, jul./set. 2007.

ALMEIDA, Denizart do Rosário; NEGRÃO, Andréa Costa Amâncio. *Análise da alocação de investimentos de empresas privadas e públicas no setor elétrico brasileiro*. Vol. 58, n. 1, p. 57, jan./mar. 2007.

ANTERO, Samuel Antunes. Considerações sobre o trabalho escravo no Brasil do século XXI. Vol. 58, n. 4, p. , out./dez. 2007.

ASAZU, Cláudia. *Os direitos invisíveis (Reportagem)*. Vol. 58, n. 2, p. 245, abr./jun.2007.

ASAZU, Cláudia; HORI, Larissa Mamed. *11º Concurso Inovação Gestão Pública Federal (Reportagem)*. Vol. 58, n. 1, p. 107, jan./mar. 2007.

ATTAYDE, Maria Cristina. *A lei geral de comunicação eletrônica de massa e a qualidade da programação televisiva*. Vol. 58, n. 3, p. 303, jul./set. 2007.

AZEVEDO, Andréa; PASQUIS, Richard; BURSZTYN, Marcel. *A reforma do Estado, a emergência da descentralização e as políticas ambientais*. Vol. 58, n. 1, p. 37, jan./ mar. 2007.

BERQUO, Urbano C. *A transformação do Estado e a reforma do serviço público civil. (RSP Revisitada, ano 1, v. 1, nov. 1937)*. Vol. 58, n.1, p. 115, jan./mar. 2007.

CAETANO, Rose Marie. *Legitimidade da liderança no Ministério da Saúde – um ensaio*. Vol. 58, n. 2, p. 181, abr. / jun. 2007.

CAVALCANTE, Pedro Luiz. *O plano plurianual: resultados da mais recente reforma do planejamento e orçamento no Brasil*. Vol. 58, n. 2, p. 129, abr./jun. 2007.

HORI, Larissa Mamed. *Com educação a distância se vai ao longe (Reportagem)*. Vol. 58, n. 3, p. 375, jul./set. 2007.

KOGA, Natália Massaco. *Gestão de pessoas na administração pública japonesa (Ensaio)*. Vol. 58, n. 1, p. 97, jan./mar. 2007.

McLOUGHLIN, Linda. Linda McLoughlin - *O coração da liderança* (Entrevista por Juliana Silveira Leonardo de Souza). Vol. 58, n. 4, p., out./dez. 2007.

MOORE, Mark Harrison. *Criando valor público por meio de parcerias público-privadas*. Vol. 58, n. 2, p. 151, abr./jun. 2007.

NASSUNO, Marianne. *Inovação na administração pública estadual: o 1º prêmio excelência em gestão pública do estado de Minas Gerais*. Vol. 58, n. 1, p. 77, jan./mar. 2007.

- NUNES, Jacqueline; LUCENA, Rosivaldo de Lima; SILVA, Orlando Gomes da. *Vantagens e desvantagens do pregão na gestão de compras no setor público: o caso da FUNASA/PB*. Vol. 58, n. 2, p. 227, abr./jun. 2007.
- OLIVEIRA, Clarice Gomes de. *O servidor público brasileiro: uma tipologia da burocracia*. Vol. 58, n. 3, p. 269, jul./set. 2007.
- PROCOPIUCK, Mário *et al.* *O plano plurianual municipal no sistema de planejamento e orçamento brasileiro*. Vol. 58, n. 4, p. , out./dez. 2007.
- RAMMINGER, Tatiana; NARDI, Henrique Caetano. *Saúde do trabalhador: um (não) olhar sobre o servidor público*. Vol. 58, n. 2, p. 213, abr./jun. 2007.
- ROCHA, Antônio Glauter Teófilo. *O aprendizado organizacional na implementação de políticas públicas em três estados nordestinos*. Vol. 58, n. 4, p. , out./ dez. 2007.
- RUA, Maria das Graças. *Avaliação da integração do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil ao Programa Bolsa-Família* . Vol. 58, n. 4, p., out./dez. 2007.
- SANT'ANA, Sarah Mailleux. *A perspectiva brasileira sobre a pobreza: um estudo de caso do Programa Bolsa Família*. Vol. 58, n. 1, p. 5, jan./mar. 2007.
- SILVEIRA, Henrique Flávio Rodrigues da. *Fatores e estratégias que impactam a aplicabilidade de organizações virtuais no setor público: a percepção dos gerentes-executivos do PPA*. Vol. 58, n. 3, p.323 , jul./set. 2007.
- SOIFER, Jack. *O Brasil e a revolução educacional*.(RSP Revisitada v. 106, n. 1, jan./abr. 1971). Vol. 58, n. 3, p. 381, jul./set. 2007.
- TEIXEIRA, Anízio. *Ciências e arte de educar*. (RSP Revisitada v. 74, ano 20, n. 3, mar. 1957). Vol. 58, n.2, p. 249, abr./jun. 2007.

## Índice alfabético – assunto

### *Administração pública*

- ASAZU, Claudia; HORI, Larissa Mamed. *11º Concurso Inovação Gestão Pública Federal (Reportagem)*. Vol. 58, n. 1, pp. 107-114, jan./mar. 2007.
- KOGA, Natália Massaco. *Gestão de pessoas na administração pública japonesa (Ensaio)*. Vol. 58, n. 1, pp. 97-106, jan./mar. 2007.
- NASSUNO, Marianne. *Inovação na administração pública estadual: o 1º prêmio excelência em gestão pública do estado de Minas Gerais*. Vol. 58, n. 1, pp. 77-96, jan./mar. 2007.

### *Aprendizagem*

- TEIXEIRA, Anízio. *Ciências e arte de educar*. (RSP Revisitada v. 74, ano. 20, n. 3, mar. 1957). Vol. 58, n.2, pp. 249-260, abr./jun. 2007.

### *Burocracia*

- OLIVEIRA, Clarice Gomes de. *O servidor público brasileiro: uma tipologia da burocracia*. Vol. 58, n. 3, pp. 269-302, jul./set. 2007.

### *Comunicação Social*

- ATTAYDE, Maria Cristina. *A lei geral de comunicação eletrônica de massa e a qualidade da programação televisiva*. Vol. 58, n. 3, pp. 303-322, jul./set. 2007.

*Descentralização*

AZEVEDO, Andréa; PASQUIS, Richard; BURSZTYN, Marcel. *A reforma do Estado, a emergência da descentralização e as políticas ambientais*. Vol. 58, n. 1, pp. 37-55, jan./mar. 2007.

*Desigualdade*

SANT'ANA, Sarah Maillieux. *A Perspectiva Brasileira Sobre A Pobreza: Um estudo de caso do Programa Bolsa Família*. Vol. 58, n. 1, pp. 5-35, Jan./Mar. 2007.

*Direitos culturais*

ANTERO, Samuel Antunes. Considerações sobre o trabalho escravo no Brasil do século XXI. Vol. 58, n. 4, p. , out./dez. 2007.

ASAZU, Claudia. *Os direitos invisíveis (Reportagem)*. Vol. 58, n. 2, pp. 245-248, abr./ jun.2007.

*Direitos humanos*

ASAZU, Claudia. *Os direitos invisíveis (Reportagem)*. Vol. 58, n. 2, pp. 245-248, abr./ jun.2007.

*Educação*

SOIFER, Jack. *O Brasil e a revolução educacional*. (RSP Revisitada v. 106, n. 1, jan./abr. 1971). Vol. 58, n. 3, pp. 381-386, jul./set. 2007.

TEIXEIRA, Anízio. *Ciências e arte de educar*. (RSP Revisitada v. 74, ano 20, n. 3, mar. 1957). Vol. 58, n.2, pp. 249-260, abr./jun. 2007.

*Educação a distância*

ABBAD, Gardênia da Silva. *Educação a distância: o estado da arte e o futuro necessário*. Vol. 58, n. 3, p. 351-374, jul./set. 2007.

HORI, Larissa Mamed. *Com educação a distância se vai ao longe (Reportagem)*. V. 58, n. 3, pp. 375-380, jul./set. 2007.

*Educação Corporativa*

ABBAD, Gardênia da Silva. *Educação a distância: o estado da arte e o futuro necessário*. Vol. 58, n. 3, pp. 351-374, jul./set. 2007.

HORI, Larissa Mamed. *Com educação a distância se vai ao longe (Reportagem)*. V. 58, n. 3, pp. 375-380, jul./set. 2007.

*Empresas públicas e privadas*

ALMEIDA, Denizart do Rosário; NEGRÃO, Andréa Costa Amâncio. *Análise da alocação de investimentos de empresas privadas e públicas no setor elétrico brasileiro*. Vol. 58, n. 1, pp. 57-76, jan./mar. 2007.

*Finanças públicas*

PROCOPIUCK, Mário *et al.* *O plano plurianual municipal no sistema de planejamento e orçamento brasileiro*. Vol. 58, n. 4, p. , out./dez. 2007.

*Gênero*

McLOUGHLIN, Linda. Linda McLoughlin - *O coração da liderança* (Entrevista por Juliana Silveira Leonardo de Souza). Vol. 58, n. 4, p. , out./dez. 2007.

*Gestão de pessoas*

CAETANO, Rose Marie. *Legitimidade da liderança no Ministério da Saúde – um ensaio*. Vol. 58, n. 2, pp. 181-212, abr./jun. 2007.

KOGA, Natália Massaco. *Gestão de pessoas na administração pública japonesa (Ensaio)*. Vol. 58, n. 1, pp. 97-106, jan./mar. 2007.

#### *Inovação*

ASAZU, Claudia; HORI, Larissa Mamed. *11º Concurso Inovação Gestão Pública Federal (Reportagem)*. Vol. 58, n. 1, pp. 107-114, jan./mar. 2007.

NASSUNO, Marianne. *Inovação na administração pública estadual: o 1º prêmio excelência em gestão pública do estado de Minas Gerais*. Vol. 58, n. 1, pp. 77-96, jan./mar. 2007.

#### *Legislação*

ANTERO, Samuel Antunes. *Considerações sobre o trabalho escravo no Brasil do século XXI*. Vol. 58, n. 4, p. , out./dez. 2007.

ATTAYDE, Maria Cristina. *A lei geral de comunicação eletrônica de massa e a qualidade da programação televisiva*. Vol. 58, n. 3, pp. 303-322, jul./set. 2007.

#### *Licitação*

NUNES, Jacqueline; LUCENA, Rosivaldo de Lima; SILVA, Orlando Gomes da. *Vantagens e desvantagens do pregão na gestão de compras no setor público: o caso da FUNASA/PB*. Vol. 58, n. 2, pp. 227-243, abr./jun. 2007.

#### *Liderança*

CAETANO, Rose Marie. *Legitimidade da liderança no Ministério da Saúde – um ensaio*. Vol. 58, n. 2, pp. 181-212, abr./jun. 2007.

McLOUGHLIN, Linda. *Linda McLoughlin - O coração da liderança (Entrevista por Juliana Silveira Leonardo de Souza)*. Vol. 58, n. 4, p. , out./dez. 2007.

#### *Logística*

NUNES, Jacqueline; LUCENA, Rosivaldo de Lima; SILVA, Orlando Gomes da. *Vantagens e desvantagens do pregão na gestão de compras no setor público: o caso da FUNASA/PB*. Vol. 58, n. 2, pp. 227-243, abr./jun. 2007.

#### *Orçamento público*

CAVALCANTE, Pedro Luiz. *O plano plurianual: resultados da mais recente reforma do planejamento e orçamento no Brasil*. Vol. 58, n. 2, pp. 129-150, abr./jun. 2007.

PROCOPIUCK, Mário *et al.* *O plano plurianual municipal no sistema de planejamento e orçamento brasileiro*. Vol. 58, n. 4, p. , out./dez. 2007.

#### *Organização virtual*

SILVEIRA, Henrique Flávio Rodrigues da. *Fatores e estratégias que impactam a aplicabilidade de organizações virtuais no setor público: a percepção dos gerentes-executivos do PPA*. Vol. 58, n. 3, pp.323-350 , jul./set. 2007.

#### *Parceria público-privada*

MOORE, Mark Harrison. *Criando valor público por meio de parcerias público-privadas*. Vol. 58, n. 2, pp. 151-179, abr./jun. 2007.

#### *Planejamento plurianual*

CAVALCANTE, Pedro Luiz. *O plano plurianual: resultados da mais recente reforma do planejamento e orçamento no Brasil*. Vol. 58, n. 2, pp. 129-150, abr./jun. 2007.

*Política ambiental*

AZEVEDO, Andréa; PASQUIS, Richard; BURSZTYN, Marcel. *A reforma do Estado, a emergência da descentralização e as políticas ambientais*. Vol. 58, n. 1, pp. 37-55, jan./ mar. 2007.

*Política orçamentária*

CAVALCANTE, Pedro Luiz. *O plano plurianual: resultados da mais recente reforma do planejamento e orçamento no Brasil*. Vol. 58, n. 2, pp. 129-150, abr./jun. 2007.

*Política de saúde*

RAMMINGER, Tatiana; NARDI, Henrique Caetano. *Saúde do trabalhador: um (não) olhar sobre o servidor público*. Vol. 58, n. 2, pp. 213-226, abr./jun. 2007.

*Política energética*

ALMEIDA, Denizart do Rosário; NEGRÃO, Andréa Costa Amâncio. *Análise da alocação de investimentos de empresas privadas e públicas no setor elétrico brasileiro*. Vol. 58, n. 1, pp. 57-76, jan./mar. 2007.

*Política industrial*

ROCHA, Antônio Glauter Teófilo. *O aprendizado organizacional na implementação de políticas públicas em três estados nordestinos*. Vol. 58, n. 4, p. , out./dez. 2007.

*Política pública*

ROCHA, Antônio Glauter Teófilo. *O aprendizado organizacional na implementação de políticas públicas em três estados nordestinos*. Vol. 58, n. 4, p. , out./dez. 2007.

RUA, Maria das Graças. *Avaliação da integração do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil ao Programa Bolsa-Família* . Vol. 58, n. 4, p. , out./dez. 2007.

*Política social*

RUA, Maria das Graças. *Avaliação da integração do Programa de erradicação do Trabalho Infantil ao Programa Bolsa-Família*. Vol. 58, n. 4, p. , out./dez. 2007.

SANT'ANA, Sarah Mailleux. *A perspectiva brasileira sobre a pobreza: um estudo de caso do Programa Bolsa Família*. Vol. 58, n. 1, pp. 5-35, jan./mar. 2007.

*Pregão eletrônico*

NUNES, Jacqueline; LUCENA, Rosivaldo de Lima; SILVA, Orlando Gomes da. *Vantagens e desvantagens do pregão na gestão de compras no setor público: o caso da FUNASA/PB*. Vol. 58, n. 2, pp. 227-243, abr./jun. 2007.

*Programas sociais*

RUA, Maria das Graças. *Avaliação da integração do Programa de erradicação do Trabalho Infantil ao Programa Bolsa-Família*. Vol. 58, n. 4, p. , out./dez. 2007.

*Reforma administrativa*

AZEVEDO, Andréa; PASQUIS, Richard; BURSZTYN, Marcel. *A reforma do Estado, a emergência da descentralização e as políticas ambientais*. Vol. 58, n. 1, pp. 37-55, jan./mar. 2007.

BERQÜO, Urbano C. *A transformação do Estado e a reforma do serviço público civil. (RSP Revisitada, ano 1, v. 1, nov. 1937)*. Vol. 58, n.1, pp. 115-120, jan./mar. 2007.

CAETANO, Rose Marie. *Legitimidade da liderança no Ministério da Saúde – um ensaio*. Vol. 58, n. 2, pp. 181-212, abr./jun. 2007.

*Reforma educacional*

SOIFER, Jack. *O Brasil e a revolução educacional*. (RSP Revisitada v. 106, n. 1, jan./abr. 1971). Vol. 58, n. 3, pp. 381-386, jul./set. 2007.

*Reforma orçamentária*

CAVALCANTE, Pedro Luiz. *O plano plurianual: resultados da mais recente reforma do planejamento e orçamento no Brasil*. Vol. 58, n. 2, pp. 129-150, abr./jun. 2007.

*Regulação*

ALMEIDA, Denizart do Rosário; NEGRÃO, Andréa Costa Amâncio. *Análise da alocação de investimentos de empresas privadas e públicas no setor elétrico brasileiro*. Vol. 58, n. 1, pp. 57-76, jan./mar. 2007.

ATTAYDE, Maria Cristina. *A lei geral de comunicação eletrônica de massa e a qualidade da programação televisiva*. Vol. 58, n. 3, pp. 303-322, jul./set. 2007.

*Saúde do trabalhador*

RAMMINGER, Tatiana; NARDI, Henrique Caetano. *Saúde do trabalhador: um (não) olhar sobre o servidor público*. Vol. 58, n. 2, pp. 213-226, abr./jun. 2007.

*Serviço público*

BERQÜO, Urbano C. *A transformação do Estado e a reforma do serviço público civil*. (RSP Revisitada, ano 1, v. 1, nov. 1937). Vol. 58, n.1, pp. 115-120, jan./mar. 2007.

CAETANO, Rose Marie. *Legitimidade da liderança no Ministério da Saúde – um ensaio*. Vol. 58, n. 2, pp. 181-212, abr./jun. 2007.

McLOUGHLIN, Linda. Linda McLoughlin - *O coração da liderança* (Entrevista por Juliana Silveira Leonardo de Souza). Vol. 58, n. 4, p. , out./dez. 2007.

OLIVEIRA, Clarice Gomes de. *O servidor público brasileiro: uma tipologia da burocracia*. Vol. 58, n. 3, pp. 269-302, jul./set. 2007.

RAMMINGER, Tatiana; NARDI, Henrique Caetano. *Saúde do trabalhador: um (não) olhar sobre o servidor público*. Vol. 58, n. 2, pp. 213-226, abr./jun. 2007.

SILVEIRA, Henrique Flávio Rodrigues da. *Fatores e estratégias que impactam a aplicabilidade de organizações virtuais no setor público: a percepção dos gerentes-executivos do PPA*. Vol. 58, n. 3, pp.323-350 , jul./set. 2007.

*Telecomunicações*

ATTAYDE, Maria Cristina. *A lei geral de comunicação eletrônica de massa e a qualidade da programação televisiva*. Vol. 58, n. 3, pp. 303-322, jul./set. 2007.

*Trabalho escravo*

ANTERO, Samuel Antunes. *Considerações sobre o trabalho escravo no Brasil do século XXI*. Vol. 58, n. 4, p. , out./dez. 2007.

*Valor público*

MOORE, Mark Harrison. *Criando valor público por meio de parcerias público-privadas*. Vol. 58, n. 2, pp. 151-179, abr./jun. 2007.

# 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

(ABRUCIO, 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](mailto: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](http://www.enap.gov.br)

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

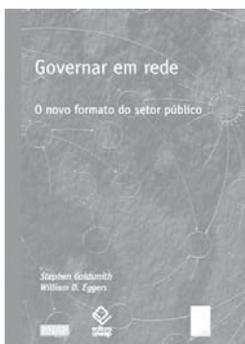
Diretoria de Comunicação e Pesquisa

SAIS Área 2-A Brasília, DF – CEP 70610-900

Tel: (61) 3445 7438 – Fax: (61) 3445 7178

E-mail: [editora@enap.gov.br](mailto:editora@enap.gov.br)

## Governar em rede: o novo formato do setor público



O livro apresenta exemplos, desafios e armadilhas de um novo modelo de governança, voltado para parcerias, contratos e alianças na prestação de serviços públicos.

## Educação a distância em organizações públicas



O livro apresenta o resultado das discussões da segunda mesa-redonda de pesquisa-ação, um modelo de fórum de discussão, no qual os atores envolvidos

contribuem com seus conhecimentos e experiências para a elaboração de um produto. O livro, além de desafios, soluções e metodologias, também traz os relatos das experiências em desenvolvimento nas organizações participantes da mesa.

## Ações premiadas no 11º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal



O livro traz, em linguagem clara e de fácil leitura, o relato das dez experiências premiadas na 11ª edição do concurso, promovido pela ENAP e pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com o apoio das embaixadas da Espanha e da França. A obra serve de incentivo e reflexão aos gestores que buscam aumentar a capacidade de governar.

*Para conhecer ou adquirir as publicações ENAP visite o site [www.enap.gov.br](http://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](http://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 tecla 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.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br)  
E-mail: [publicacoes@enap.gov.br](mailto:publicacoes@enap.gov.br)