

**RSP**

# Revista — do — Serviço Público

Vol. 65, nº 1  
Jan/Mar 2014  
ISSN: 0034-9240

Implementação e reformulação de políticas públicas:  
o caso do programa Cultura Viva

Anny Karine de Medeiros e Marta Ferreira Santos Farah

Transparência, monitoramento e avaliação de  
programas no Brasil: em busca de opacidades que  
podem restringir o exercício do controle social

Temístocles Murilo de Oliveira Júnior, Claudia da Silva Jordão e  
Joel de Lima Pereira Castro Junior

A pesquisa governamental de opinião pública:  
razões, limites e a experiência recente no Brasil

Wladimir G. Gramacho

Avaliação de impacto do Programa de Fortalecimento  
e Melhoria da Qualidade dos Hospitais do SUS/Minas  
Gerais (Pro-Hosp)

Kenya Valeria Micaela de Souza Noronha, Fátima Beatriz Carneiro  
Teixeira Pereira Fortes, Mirela Castro Santos Camargos e Danielle  
Ramos de Miranda Pereira

Educação do campo no Estado de São Paulo: análise do  
nível de ruralidade das escolas no desempenho escolar

Cláudia Souza Passador e José Eduardo Ferreira Lopes

*RSP Revisitada*

Avaliação do rendimento na divulgação governamental:  
a experiência da Funai

Luiz Beltrão

**Enap**



Brasília – 2014

### *Missão da Revista do Serviço Público*

Disseminar conhecimentos e estimular a reflexão e o debate, apoiando o desenvolvimento dos servidores, o seu compromisso com a cidadania e a consolidação de uma comunidade de praticantes, especialistas e interessados nos temas de políticas públicas e gestão governamental.

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

*Presidente:* Paulo Sergio de Carvalho

*Diretora de Formação Profissional:* Maria Stela Reis

*Diretor de Desenvolvimento Gerencial:* Paulo Marques

*Diretor de Comunicação e Pesquisa:* Pedro Luiz Costa Cavalcante

*Diretora de Gestão Interna:* Aíla Vanessa David de Oliveira

### *Conselho Editorial*

Ana Lúcia Aguiar Melo (UFSM), Barbara Freitag-Rouanet (UnB), Fernando Luiz Abrucio (FGV-SP), Helena Kerr do Amaral (PETROS-RJ), Hélio Zylberstajn (USP), Luiz Henrique Proença Soares (IPEA), Marcel Bursztyn (UnB), Marco Aurélio Garcia (Assessoria Especial-PR), Marcus André Melo (UFPE), Maria Paula Dallari Bucci (USP), Maria Rita G. Loureiro Durand (FGV-SP), Nelson Machado (FGV-SP), Paulo Motta (FGV-RJ), Reynaldo Fernandes (USP), Sílvio Romero de Lemos Meira (UFPE), Sônia Miriam Draibe (Unicamp), Tarso Fernando Herz Genro (Governo do RS), Vicente Carlos Y Plá Trevas (SMRIF-SP), Zairo B. Cheibub (FGV-RJ).

### *Periodicidade*

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

### *Comissão Editorial*

Pedro Luiz Costa Cavalcante, Aíla Vanessa David de Oliveira, Marizaura Reis de Souza Camões, Luis Fernando de Lara Resende, Claudia Cristina Muller, Ciro Campos Christo Fernandes, Carmen Isabel Gatto, Márcia Seroa da Motta Brandão e Emanuella Faria de Santana.

### *Expediente*

*Editor responsável:* Pedro Luiz Costa Cavalcante (ENAP). *Editora adjunta:* Marizaura Reis de Souza Camões (ENAP). *Editora executiva:* Márcia Knop (ENAP). *Colaboradores:* Carolina da Cunha Rocha e Pedro Lucas de Moura Palotti (ENAP). *Revisão:* Renata Fernandes Mourão, Roberto Carlos R. Araújo e Simonne Maria de Amorim Fernandes. *Projeto gráfico e editoração eletrônica:* Maria Marta R. Vasconcelos. *Revisão gráfica:* Ana Carla Gualberto Cardoso. *Capa:* Alice Prina.

---

Revista do Serviço Público. 1937 - / Escola Nacional de Administração Pública. Brasília: ENAP, 1937 - .

v.: il.; 25,5 cm.

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.

ISSN:0034-9240

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

CDU: 35 (051)

---

Catalogado na fonte pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos - ENAP

© ENAP, 2014

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

**Enap**

Fundação Escola Nacional de Administração Pública

SAIS – Área 2-A

70610-900 – Brasília, DF

Telefone: (61) 2020 3096/3092

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

[editora@enap.gov.br](mailto:editora@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.

# Sumário

## Contents

Implementação e reformulação de políticas públicas: o caso do programa Cultura Viva Implementing and redesigning public policy: the case of Cultura Viva program	07
<i>Anny Karine de Medeiros e Marta Ferreira Santos Farah</i>	
Transparência, monitoramento e avaliação de programas no Brasil: em busca de opacidades que podem restringir o exercício do controle social Transparency, monitoring and evaluation of programs in Brazil: identifying opacities that restrain social control	25
<i>Temístocles Murilo de Oliveira Júnior; Claudia da Silva Jordão e Joel de Lima Pereira Castro Junior</i>	
A pesquisa governamental de opinião pública: razões, limites e a experiência recente no Brasil Public Opinion Government Research: motives, boundaries and the Brazilian recent experience	49
<i>Wladimir G. Gramacho</i>	
Avaliação de impacto do Programa de Fortalecimento e Melhoria da Qualidade dos Hospitais do SUS/Minas Gerais (Pro-Hosp) Impact Assessment of the Program for Strengthening and Improving the Quality of Hospitals SUS – State of Minas Gerais/Brazil (Pro-Hosp)	65
<i>Kenya Valeria Micaela de Souza Noronha, Fátima Beatriz Carneiro Teixeira Pereira Fortes, Mirela Castro Santos Camargos e Danielle Ramos de Miranda Pereira</i>	

Educação do campo no Estado de São Paulo: análise do nível de ruralidade das escolas no desempenho escolar	
Education in rural areas of the state of São Paulo/Brazil: analyzing the effects of rurality levels on school performance	87
<i>Cláudia Souza Passador e José Eduardo Ferreira Lopes</i>	
<i>RSP Revisitada: Avaliação do rendimento na divulgação governamental: a experiência da Funai</i>	115
<i>Luiz Beltrão</i>	

Caro (a) leitor (a),

Abrimos este ano da Revista do Serviço Público com um novo projeto gráfico. As inovações em relação ao visual e à disponibilização do conteúdo do periódico buscam modernizá-lo e torná-lo mais compatível com as diretrizes do *Manual ANPAD de Boas Práticas da Publicação Científica*. Assim, para facilitar a leitura, passamos a disponibilizar na primeira página de cada artigo a vinculação institucional dos autores, o resumo do trabalho em três línguas e as datas de submissão e versão final. Para completar, a capa ganhou novo visual, e a Revista, novo logotipo.

Neste número estão reunidos cinco artigos que discutem temas candentes na administração pública e alinhados às áreas temáticas da Revista. O artigo de abertura – *Implementação e reformulação de políticas públicas: o caso do programa Cultura Viva* – busca mostrar como o processo de implementação de um programa se modifica e é adaptado ao longo do tempo. A partir do estudo de caso do programa Cultura Viva (Ministério da Cultura), as autoras concluem que a política pública foi redesenhada, uma vez que a implementação do programa alterou os critérios estabelecidos no processo de formulação e incluiu novos instrumentos de gestão.

O segundo artigo buscou promover o debate sobre a existência de possíveis limitações ao exercício do controle social sobre a atuação do poder público. Tais limitações estão relacionadas à presença de certa opacidade no monitoramento e na avaliação dos programas constantes do Plano Plurianual (PPA). Segundo a nova lei brasileira de acesso à informação, os resultados dos programas do PPA fazem parte do conjunto de informações que precisam ser acessíveis aos cidadãos. Tais resultados são gerados a partir das regras da sistemática de monitoramento e avaliação de programas que deve ser estabelecida no próprio PPA. O trabalho analisou a aderência dessa sistemática à lei de acesso à informação.

*A pesquisa governamental de opinião pública: razões, limites e a experiência recente no Brasil* é o terceiro artigo. A fim de aprimorar o funcionamento das instituições representativas, o trabalho aponta os motivos pelos quais os governos devem manter um programa institucionalizado de pesquisa de opinião pública. O autor apresenta também os riscos de não fazê-lo e os possíveis limites da ação governamental nessa área. A recente experiência brasileira na área – da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República em 2013 – serviu como referencial empírico para a discussão.

O quarto artigo avaliou o impacto do Programa de Fortalecimento e Melhoria da Qualidade dos Hospitais do SUS de Minas Gerais (Pro-Hosp). O trabalho utilizou o método diferenças-em-diferenças, que permite avaliar o impacto de políticas públicas quando o indicador avaliado é observado em mais de um período no tempo. O horizonte temporal da pesquisa foi de 2002 a 2008, e foram selecionados quatro indicadores de desempenho hospitalar: a proporção média de cesáreas, a taxa média de ocupação, a taxa média de mortalidade e o tempo médio de permanência. Essa avaliação é importante por diminuir a lacuna de estudos sobre a qualidade da oferta dos serviços hospitalares no País.

Tendo como mote a educação do campo, o quinto artigo analisa a influência da localização da escola e a origem dos alunos (rural e urbana) na taxa de evasão, na taxa de aprovação/reprovação, no desempenho no IDEB e na Prova Brasil. Apresenta ainda breve retrospectiva histórica e tendências das políticas públicas de educação do campo no Brasil. Os dados analisados referem-se aos alunos do quinto ano (quarta série) do ensino fundamental das redes municipal e estadual do Estado de São Paulo. A contribuição do trabalho está na apresentação de um quadro-síntese sobre educação do campo, além de conectar eventos e fatores contextuais com os avanços da educação do campo no Brasil, principalmente a partir da Constituição de 1988.

Fechando este número, a seção Revisitada resgata texto do início da década de 1970, escrito por Luiz Beltrão, pioneiro da pesquisa científica sobre os fenômenos comunicacionais nas universidades brasileiras. O texto relata como se deu o processo de iniciar o setor de Imprensa e de Relações Públicas da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) num período em que a imprensa internacional passava a imagem do Brasil como país genocida e indiferente à população indígena. O artigo apresenta os esforços realizados pela FUNAI na avaliação e monitoramento das notícias e dos dados divulgados, visando a uma melhor projeção da atuação do Estado brasileiro acerca da temática indígena, além de mostrar a importância das relações públicas para uma instituição governamental.

Esperamos que o novo projeto gráfico da Revista reforce para nossos leitores o interesse pelo periódico e torne a leitura ainda mais agradável.

Tenha uma boa leitura,

Paulo Sergio de Carvalho

Presidente da ENAP

# Implementação e reformulação de políticas públicas: o caso do programa Cultura Viva

**Anny Karine de Medeiros**

*Fundação Getúlio Vargas (FGV/SP)*

**Marta Ferreira Santos Farah**

*Fundação Getúlio Vargas (FGV/SP)*

## **Implementação e reformulação de políticas públicas: o caso do programa Cultura Viva**

O presente artigo tem por objetivo demonstrar como um processo de implementação se modifica e é adaptado ao longo do tempo, podendo conduzir a um redesenho da política pública. Utiliza-se como estudo de caso o programa Cultura Viva. A pesquisa em que se baseia o artigo foi realizada por meio de entrevistas semiestruturadas com gestores do programa Cultura Viva e gestores de pontos de cultura, bem como por meio de um *survey* com os pontos de cultura do Estado de São Paulo e seus Municípios. Os resultados revelam que a implementação do programa alterou os critérios estabelecidos no processo de formulação e incluiu novos instrumentos de gestão, redesenhando assim a política pública.

**Palavras-chave:** políticas públicas, política cultural, estudo de caso, implementação, *accountability*

## **Implementación y replanteamiento de políticas públicas: el caso del programa Cultura Viva**

Este artículo tiene el objetivo de demostrar como un proceso de implementación se modifica y es adaptado con el tiempo, lo que conduce a un rediseño de las políticas públicas. Se utiliza como estudio de caso el programa Cultura Viva. La investigación en que se apoya este artículo fue realizada utilizando entrevistas semi-estructuradas con los directores y gestores del programa Cultura Viva y gestores de puntos de cultura, así como un *survey* de los puntos de la cultura del Estado de São Paulo y sus municipios. Los resultados obtenidos muestran que el proceso de implementación del programa ha cambiado los criterios

---

Artigo recebido em novembro de 2013. Versão final em março de 2014.

definidos en el proceso de formulación, e ha incluido nuevas herramientas de gestión, lo que constituye el rediseño de las políticas públicas.

**Palabras clave:** política pública, política cultural, estudio de caso, implementación, *accountability*

### **Implementing and redesigning public policy: the case of Cultura Viva program**

This article aims to demonstrate how an implementation process is modified and adapted over time, leading to a redesign of public policy. The case study of the Cultura Viva program is used to reach this goal. The research on which the article is based was conducted through semi-structured interviews with managers and organizations that became part of Cultura Viva program, as well as a survey carried in cultural spots from the state of São Paulo and its municipalities. Results show that the implementation process of the program changed the criteria defined on the formulation process and included new management tools, thereby redesigning public policy.

**Keywords:** public policy, cultural policy, case study, implementation, accountability

### **Introdução**

O objetivo do presente artigo é demonstrar como um processo de implementação é modificado e adaptado ao longo do tempo. Utiliza-se como estudo de caso o programa Cultura Viva, que consiste no apoio descentralizado a atividades culturais até então excluídas do mercado e do apoio estatal, por meio de convênios para transferência de recursos para organizações culturais selecionadas em edital. Analisa-se o programa Cultura Viva a partir de sua implementação em âmbito federal, por meio da Portaria Interministerial nº 156 de 2004, e detalha-se o processo de descentralização até o seu redesenho, em 2013, data de conclusão da pesquisa.

O programa Cultura Viva parte de uma ideia simples: incentivar ações (culturais) que já existem no cotidiano de comunidades e grupos culturais, propiciando sua continuidade e sua institucionalização como “pontos de cultura”. Organizações culturais se candidatam a editais do programa, por meio de um plano de trabalho por elas desenvolvido, contendo as ações que serão realizadas pela organização após sua aprovação. Quando aprovadas, as organizações tornam-se pontos de cultura, obtendo apoio governamental para suas atividades, ou tornam-se pontos de cultura, cuja principal função é articular os demais pontos de cultura para formar uma rede de ações, ou rede de pontos de cultura. Esses instrumentos de gestão – apoio direto às comunidades e constituição de redes, mesmo que simples, empoderam comunidades e grupos culturais. Embora essas comunidades e grupos culturais precisem firmar convênios para receber os recursos e devam se estruturar por meio de redes, os instrumentos de gestão não estabelecem o que será incentivado. A ação cultural a ser apoiada é, em geral, a que já é desenvolvida pelo

grupo que recebe o apoio, incluindo desde manifestações como o maracatu, o mamulengo e a contação de histórias até o canto lírico, ou outra linguagem artística, seja essa considerada tradicional ou não.

Após a entrada na agenda governamental do tema “inclusão de segmentos excluídos”, na política pública da cultura, e após a formulação do programa Cultura Viva – processos apresentados de forma sintética no presente artigo –, a implementação do novo programa se dá a partir da promulgação dos editais e do estabelecimento de convênios com organizações culturais que, uma vez conveniadas, tornam-se pontos de cultura e passam a desenvolver seus planos de trabalho. O trabalho discute esse processo de implementação, com ênfase na análise da adaptação de mecanismos estabelecidos na etapa de formulação. Questiona-se como a ação das organizações culturais redefine a implementação da política cultural, no caso, o programa Cultura Viva.

O artigo é resultado de pesquisa exploratória, partindo de revisão bibliográfica sobre a literatura especializada para embasar um *survey* que visou a abranger o universo de pontos e pontões de cultura. Um questionário estruturado com 20 perguntas abertas e fechadas foi enviado para os pontos de cultura do Estado de São Paulo e seus Municípios. Trinta e um gestores de pontos de cultura responderam voluntariamente ao questionário, enviado por meio de mala direta eletrônica para o universo de pontos e pontões de cultura do Estado de São Paulo<sup>1</sup>. Complementando a pesquisa exploratória, uma pesquisa de campo foi realizada por meio de entrevistas semiestruturadas com gestores do programa Cultura Viva (dois) e gestores de pontos de cultura (cinco) selecionados entre os respondentes do *survey*.

A análise tem por foco a etapa de implementação do programa Cultura Viva, uma vez que é nessa etapa que as políticas e programas se concretizam, evidenciando gargalos e potencialidades, cujo reconhecimento pode subsidiar a reformulação da política. Mais do que isso, como o artigo procura demonstrar, ao longo da implementação, o programa vai sendo reformulado no processo.

## **Agenda e formulação do programa Cultura Viva**

O programa Cultura Viva tem suas raízes na busca por apoio a projetos culturais de forma descentralizada, bandeira essa defendida por representantes da

---

<sup>1</sup> Universo integrado pelos pontos de cultura e pontões selecionados e aprovados por editais do Governo Federal, do governo estadual ou de municípios, lançados até dezembro de 2012.

sociedade civil, em especial grupos culturais excluídos das formas tradicionais de financiamento à área da cultura. A proposta de dinamização da cultura local já estava presente no cenário brasileiro há décadas, sendo um dos elementos centrais das demandas de movimentos sociais dessa área (CALABRE, 2009). Essa proposta ganhou força no contexto da redemocratização, especialmente após a Constituição Federal de 1988, dado que pressupõe a mobilização de atores societários e concebe a cultura como direito.

A identificação da potência da cultura local levou Célio Turino (formulador do programa) a desenvolver um programa baseado em *pontos de cultura*, pela primeira vez, quando Secretário de Cultura do Município de Campinas (SP). A experiência de Campinas, mesmo não tendo continuidade, enquanto política cultural, com a troca de gestão, destacou que a articulação em rede com outras organizações, a existência de vínculos comunitários e o protagonismo dos envolvidos foram elementos que favoreceram a continuidade, mesmo sem apoio da nova gestão, da (única) experiência bem-sucedida de ponto de cultura à época.

Anos após a experiência de Campinas, o Ministério da Cultura (MinC) passou a valorizar processos existentes, por meio do incentivo a grupos culturais deslocados do “mercado”, de forma que esses pudessem desenvolver suas ações na comunidade do entorno. Entende-se por grupos culturais “deslocados do mercado” aqueles que não possuem aporte administrativo suficiente para submeter projetos a linhas de financiamento que exigem muitos procedimentos técnicos, e que não têm acesso a financiamento público, bem como grupos que trabalham linguagens artísticas negligenciadas e marginalizadas. O programa Cultura Viva parte, então, dos conceitos de protagonismo e articulação em rede (MINC, 2010; TURINO, 2009), ao permitir que as próprias comunidades desenvolvam e apresentem a sua cultura – nas palavras de Célio Turino: “não dizendo o que as comunidades querem [fazer], mas perguntando como o querem” (TURINO, 2009, p. 63).

Ainda que haja o reconhecimento da “exclusão do acesso à produção cultural” como um problema público e que existam soluções plausíveis para seu enfrentamento, a elevação dessa questão à agenda governamental depende da dinâmica política na qual está inserida (KINGDON, 2003; FREY, 2000). O campo das políticas públicas é permeado por diversos interesses, muitas vezes conflitantes, e a disputa entre diferentes posições políticas influencia tanto a definição do problema (BARDACH, 2009; FUKS, 2000), como a tomada de decisão em relação à alternativa de ação e à política a ser adotada (FUKS, 2000; SUBIRATS, 2012). Dificilmente serão direcionados esforços para a solução do problema identificado se não houver interesse político e atores dispostos a enfrentar tal problema. Para que o problema seja identificado e reconhecido como algo a ser tratado pelo poder público, contribuem fatores como a influência política de grupos de pressão e as mudanças

político-administrativas, já que a troca de gestão permite uma abertura para “novos” problemas (KINGDON, 2003).

O programa Cultura Viva surgiu em 2004, ano de mudanças no cenário político federal, momento em que o Partido dos Trabalhadores (PT) assumiu a Presidência da República e Gilberto Gil, o MinC. Segundo Kingdon (2003), a formação da agenda de políticas públicas é o resultado da junção de três fluxos, sendo eles o de problemas, o de soluções e o da dinâmica política, em uma *janela de oportunidade* que permita a confluência desses fluxos. A mudança de diretrizes governamentais proporcionada pela eleição do partido – anteriormente em oposição ao governo – foi um fator fundamental para a abertura de uma janela de oportunidade para a formulação e a implementação de políticas com vieses distintos dos até então vigentes. Isso porque novos atores ascenderam aos papéis de formuladores de políticas públicas e interlocutores das comunidades epistêmicas, baseados em um projeto político distinto do até então vigente. É possível considerar o papel relevante exercido por uma coalizão advocatória reunindo movimentos sociais, membros do PT, segmentos da comunidade epistêmica da área da cultura e atores que atuaram como “empreendedores” no sentido proposto por Kingdon (2003). Essa coalizão contribuiu para que a exclusão de determinados grupos e “tipos” de manifestação cultural do acesso ao apoio de políticas públicas e programas governamentais passasse a ser considerada um problema e para que fossem desenhadas alternativas de ação que enfrentassem esse problema.

Além do momento político de transição governamental, a falta de recursos disponíveis para o desenvolvimento de políticas culturais favoreceu a formulação e a implementação do programa Cultura Viva. Célio Turino (2009) destacou a potencialidade de disseminação do programa, utilizando-se das estruturas das organizações culturais, tendo como contrapartida o baixo investimento por parte do governo para incentivar novas ações, e assim incrementar (e muitas vezes legitimar) o que já vinha sendo realizado. Nesse sentido, esse programa constitui uma alternativa viável, cujo processo de implementação é tema do presente artigo.

## **Implementação do programa**

A implementação de políticas públicas, enquanto tema de estudo, tem diversas abordagens. Winter (2010) sistematizou as chamadas teorias de implementação em três gerações: (1) estudos de caso focados em problemas para criação de uma “teoria geral” (década de 1970); (2) construção de modelos teóricos ou estruturas

de análise, como os modelos “de cima para baixo” e “de baixo para cima” (década de 1980); e (3) estudos focados em casos isolados para entender as variáveis envolvidas e as particularidades dos processos de implementação, abordagem de que se aproxima o presente artigo.

Entre os modelos teóricos que marcam a terceira geração de estudos apontados acima, há abordagens segundo as quais as idealizações realizadas durante o processo de formulação podem ser alteradas durante o processo de implementação. Nesse sentido, baseiam-se na visão da implementação enquanto um “jogo” (BARDACH, 1977), um campo de incertezas no qual implementadores precisam adaptar constantemente aquilo que foi previamente formulado. Isso porque a implementação, enquanto etapa, guarda também fatores de “adaptação”: decisões são tomadas, imprevistos ocorrem, e, sobretudo, há discricionariedade dos agentes responsáveis pela implementação, influenciando as ações realizadas (BARDACH, 1977). Os autores dessa terceira geração também adotam uma concepção do processo de implementação que reconhece o convívio de elementos da abordagem “de cima para baixo” com elementos da perspectiva “de baixo para cima” (MAJONE e WILDAWSY, 1995, WINTER, 2003, HILL, 2006, SILVA e MELO, 2000). Isso significa reconhecer que a formulação e o plano inicial têm certa eficácia, mas que a implementação redefine o plano ao longo de todo o processo e, portanto, a própria política ou programa (FARAH, no prelo). O presente artigo se aproxima das perspectivas propostas por esses autores.

O programa Cultura Viva começou a ser implementado ainda no ano de 2004. A implementação, enquanto ação governamental, ocorre a partir do momento em que são lançados os editais para seleção de pontos de cultura, e esses são selecionados. Após a seleção dos pontos de cultura e repasse das parcelas do recurso, os projetos passam a ser executados pelas organizações culturais, cabendo ao órgão governamental (ministério ou secretaria) o acompanhamento dos projetos.

Cabe destacar, neste ponto, a tendência das políticas brasileiras em realizar parcerias com organizações não governamentais de caráter social e cultural para a implementação de políticas públicas. Apesar de não ser o foco do presente artigo, aponta-se o papel dessas organizações não governamentais na implementação de políticas, conforme detalhado posteriormente.

Ao longo da implementação do programa, foram feitas alterações e adaptações, algumas novas ações foram sendo criadas, enquanto outras ações – concebidas inicialmente – foram extintas. A fim de ilustrar essas mudanças, a implementação do programa foi dividida em três fases que, acredita-se, demonstram as principais alterações e adaptações ocorridas, além de destacar

o papel das organizações no processo de implementação. Vale destacar que a divisão apresentada não é estanque, dado que as fases se intercalam e se justapõem.

### **Primeira fase do programa**

A aceitação do modelo do programa Cultura Viva foi o ponto de partida para o processo de implementação, que se iniciou em 2004, por meio da Portaria Ministerial nº 156/2004. A partir dessa portaria, foi lançado o primeiro edital de seleção para pontos de cultura, vinculados diretamente com o MinC, e iniciou-se o que será aqui considerada como a primeira fase de implementação, com a seleção de projetos para pontos de cultura em 2005.

A identificação e o apoio a pontos de cultura são a ação prioritária do programa Cultura Viva. Uma vez selecionadas, as organizações culturais passam a ser reconhecidas como pontos de cultura, e implementam seu plano de trabalho previamente formulado, apoiadas financeira e institucionalmente pelo MinC, por meio da Secretaria de Cidadania e da Diversidade Cultural – SCDC (MINC, 2012). Além dos pontos de cultura, outra importante iniciativa dessa primeira fase foi o pontão de cultura, cujo objetivo é “articular os pontos de cultura de suas áreas de especialização, auxiliando na capacitação desses pontos de cultura e na difusão do conhecimento por eles produzido”, estruturando as redes de pontos de cultura (MINC, 2012).

Além dos pontos e pontões de cultura, o programa inclui os pontinhos de cultura, com foco na infância, e algumas ações complementares: Ação Cultura Digital, Ação Griô, Ação Escola Viva e Ação Agente Cultura Viva. As ações complementares correspondem àquelas que podem se somar aos pontos e pontões existentes, mas também incentivam organizações culturais que não sejam pontos de cultura. As ações complementares podem favorecer pessoas físicas e linguagens artísticas específicas, como, por exemplo, cultura digital e educação. Essas ações complementares têm grande potencial de interação e transversalidade (REINACH, 2013), já que se comunicam e se articulam para o mesmo objetivo: tornar o acesso à cultura mais disseminado. O programa Cultura Viva utilizou-se, ainda, do formato de prêmios para incentivar as organizações, sendo o recurso de cada prêmio repassado à organização cultural selecionada (SARTOR, 2011).

Os primeiros meses do programa Cultura Viva revelaram um crescimento exponencial de projetos conveniados (SILVA e ARAÚJO, 2010; SILVA *et al.*, 2011). Esse crescimento inicial deu visibilidade ao programa, enquanto surgiram seus primeiros impactos políticos, dado que os pontos de cultura se inserem no quadro de relações de poder nos Municípios, por meio do financiamento do Governo Federal. A dimensão política foi marcante no programa Cultura Viva, tendo ocorrido

mobilização de secretários de Estados e Municípios para questionar a transferência de recursos, conforme narrado pelo idealizador do programa:

Em 2004, quando saiu o primeiro edital, houve uma reunião dos secretários de cultura estaduais com o Gilberto Gil para protestar. Eles afirmavam que era uma ingerência, que projetos que eles conheciam que eram muito bons, uma academia de letras que estava lá há cem anos, e não foram contemplados, enquanto outros que eles não consideravam nem que faziam cultura foram contemplados, como um quilombo, por exemplo (TURINO, entrevista concedida às autoras em 22 de janeiro de 2013).

Uma alternativa adotada para contornar os conflitos e para fortalecer e disseminar o programa Cultura Viva foi aproximar Estados e Municípios por meio da criação de editais estaduais e municipais, marcando o que será aqui considerada a segunda fase do programa.

### **Segunda fase do programa**

A partir de 2007, Estados e Municípios realizaram convênios com o MinC, dando início às redes estaduais e municipais de pontos de cultura, também conhecidos como “pontos de rede”. Considera-se essa a segunda fase do programa, marcada pela parceria de Estados e Municípios com o MinC, que passam a dividir as responsabilidades financeiras e de gestão, lançar editais e articular pontos de cultura. As relações estabelecidas entre os três níveis de governo (federal, estadual e municipal) configuram uma gestão compartilhada do programa (BARBOSA *et al.*, 2011).

A rede de pontos de cultura então se complexificou, pois um ponto de cultura passou a poder ser vinculado exclusivamente ao MinC, ou ser vinculado a uma secretaria estadual ou municipal e ao MinC. O número de pontos de cultura se ampliou com a inserção de novos parceiros, marcando a segunda fase do programa como momento de ampliação e estruturação das novas redes. O órgão governamental “parceiro” (secretarias de cultura estaduais ou municipais) passou a executar também funções de pontão de cultura (SARTOR, 2011), e cada novo membro trouxe, além de si, seus contatos e redes próprias.

Ainda que alguns municípios, no primeiro momento, tenham se mostrado contrários ao modelo, as redes estaduais e municipais foram as responsáveis pela ampliação do programa durante sua segunda fase. Dados obtidos por meio da Lei de Acesso à Informação (SIC, 2012) apontaram a representatividade que as redes estaduais assumiram na segunda fase do programa, uma vez que 497 organizações culturais tornaram-se pontos de cultura em editais de 2004 e 2005, mas foi por meio dos editais das redes estaduais e municipais que 1.822

organizações culturais foram selecionadas, em 2007. O número de pontos de rede estaduais mostrou-se superior à soma de todos os editais federais, apesar de o crescimento da rede de pontos de cultura não refletir o crescimento da equipe técnica que coordena o programa no MinC, restrita a poucas dezenas de pessoas responsáveis pelos milhares de pontos de cultura que se acumulam.

Segundo a pesquisa de Barbosa, Medeiros e Lyra (2011), a inclusão de outros níveis de governo disseminou as ações pelo território nacional e aproximou os gestores públicos das secretarias aos pontos de rede, ao mesmo tempo que tornou as ações mais complexas, pois o convênio com redes estaduais representou uma “instância intermediária” pela qual os processos passam (BARBOSA *et al.*, 2011). Por exemplo, um ponto de rede deve prestar contas para a secretaria estadual, que, por sua vez, presta contas para o MinC, enquanto pontos de cultura diretos prestam contas para o MinC.

### **Avaliações do programa Cultura Viva**

Após aproximadamente oito anos de implantação do programa Cultura Viva, os números refletem crescimento dos convênios, enquanto pesquisas e avaliações realizadas apontam algumas limitações encontradas pelos pontos e pontões de cultura na realização dos convênios (SILVA e ARAÚJO, 2010). Duas pesquisas avaliativas realizadas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (SILVA e ARAÚJO, 2010; SILVA *et al.*, 2011) – como instrumentos de gestão e monitoramento –, além de outros estudos sobre o programa Cultura Viva (TURINO, 2009; SILVA e ARAÚJO, 2010; SARTOR, 2011; BARBOSA *et al.*, 2011; SILVA *et al.*, 2011), indicam baixa capacidade de gestão na execução do programa, problema presente desde a primeira fase do programa e intensificado em sua segunda fase.

Entende-se por baixa capacidade de gestão o despreparo das organizações para lidar com as práticas jurídicas necessárias para a execução de convênios, bem como o reduzido número de técnicos governamentais responsáveis pelo acompanhamento das ações. Em princípio, os pontos e pontões de cultura são incentivos para ações que já existem nas comunidades. Ao submetê-los às regras burocráticas da máquina pública, surgem dificuldades, seja no cumprimento da exigência de estabelecer e seguir um plano de trabalho previamente proposto, ou no atendimento da exigência de adoção de rígidos critérios de prestação de contas, entre outros. As dificuldades decorrem do fato de não haver qualquer contato anterior com esse tipo de procedimento por parte das organizações culturais que se tornam pontos de cultura.

Vale salientar que os gestores de pontos e pontões de cultura não questionam a necessidade de instrumentos de controle dos recursos e execução dos projetos. O que reforçam é o fato de que a legislação vigente não condiz com a realidade e as práticas dos movimentos culturais (BARBOSA *et al.*, 2011, p. 70). A lei de licitações (e contratos da administração pública), como é conhecida a Lei nº 8.666/1993, exige que as compras sejam comprovadas por nota fiscal, sendo que, acima de um determinado valor, essas compras devem ser realizadas por meio de licitações, ou, caso a licitação seja dispensada, que haja tomada de preços com pelo menos três “fornecedores”. Essas regras, apesar de orientadas para a garantia do bom uso dos recursos públicos, inviabilizam, por exemplo, a aquisição de bonecos que um específico artesão da comunidade faz, por esse não emitir nota fiscal.

Muitas organizações, por desconhecerem a legislação, gastaram os recursos de forma indevida, ou aceitaram recibos em vez de notas fiscais, e, assim, tiveram suas prestações de contas invalidadas. Esses são alguns entre inúmeros exemplos que podem ser usados para demonstrar como a lei de licitações está distante da realidade do público beneficiário do programa Cultura Viva. Trata-se da mesma legislação que serve de base a contratos de grandes obras públicas e relativos à aquisição de bens e serviços de forma geral. Essa dificuldade é apontada pelo idealizador do programa:

A lógica de convênio é uma lógica ultrapassada. A legislação [Lei nº 8.666/1993] é a mesma para fazer um contrato com uma grande obra de bilhões, como a transposição do Rio São Francisco, e um contrato com um ponto de cultura numa pequena localidade no interior da Bahia que vai receber cinco mil reais com meia dúzia de mestres de terreiro. É a mesma lógica, e não tem cabimento. São objetos diferentes (TURINO, entrevista concedida às autoras em 22 de janeiro de 2013).

Organizações culturais familiarizadas com procedimentos burocráticos têm menos dificuldades de gestão. São capazes de se manter devido à sua estruturação interna, e reconhecem que organizações com menor estrutura não têm a mesma desenvoltura. Muitas organizações culturais, sobretudo aquelas aprovadas nos primeiros editais, nunca tinham trabalhado com recursos públicos, e tiveram muitas dúvidas sobre seu uso, sendo que a equipe reduzida da SCDC não conseguiu sanar todas as dúvidas a tempo (SILVA e ARAÚJO, 2010). Assim, muitas ações foram realizadas sem a devida orientação, invalidando o uso dos recursos de acordo com o exigido pela Lei nº 8.666/1993.

Os atrasos no repasse de recursos para os pontos de cultura complexificaram a gestão do programa, uma vez que ações foram realizadas esperando um recurso

que não foi repassado, gerando juros e dívidas para os pontos e pontões de cultura. Mesmo organizações culturais com maior estrutura, ou seja, com capacidade para continuar suas ações sem os recursos destinados ao ponto de cultura, afirmam que os atrasos são problemáticos.

Entre outros efeitos da baixa capacidade de gestão do programa Cultura Viva, destaca-se ainda a indefinição das competências dos atores governamentais, que se sobrepõem e geram conflito de autoridade e desencontro de informações. Há ainda, associada à baixa capacidade de gestão por parte do setor público, insuficiência dos instrumentos de monitoramento, com ausência de dados sistematizados. A inclusão de Estados e Municípios intensificou a perda de memória sobre o programa, ao favorecer a pulverização das informações. Além disso, o fato de a organização à frente do ponto de cultura ser identificada por vários nomes – razão social, nome fantasia, nome do projeto do ponto de cultura, nome fantasia do ponto de cultura, e assim por diante (SIC, 2012) – acaba gerando, mesmo que não intencionalmente, outras dificuldades para a sistematização das informações.

Os problemas gerenciais tanto das organizações quanto dos gestores estatais, assim como a restrição orçamentária do programa, surgiram desde os primeiros convênios, mas se intensificaram na segunda fase do programa, com a inserção de novos atores, Estados e Municípios. Sobre a gestão compartilhada, o fato de se criar uma instância intermediária faz com que a secretaria estadual ou municipal possa apoiar os pontos de rede de forma mais próxima do que a equipe do MinC poderia fazer, já que amplia o número de gestores responsáveis pelo programa. Ademais, a gestão compartilhada abre espaço para diferentes interpretações de uma mesma norma. Isso faz com que haja informações imprecisas ou, em alguns casos, contraditórias (BARBOSA *et al.*, 2011).

Apesar das críticas à gestão compartilhada, o fato é que essa ampliou o número de pontos e pontões de cultura pelo País, sendo a segunda fase do programa responsável pela disseminação do programa Cultura Viva, ao triplicar o número de convênios realizados. Segundo a SCDC, havia 3.703 pontos de cultura até o ano de 2012 (ROLLEMBERG, 2012). Dos 3.703 pontos de cultura, cerca de 70% eram convênios vigentes em 2012, em diferentes etapas: ajustes, seleção, assistência, prestação de contas, monitoramento, entre outras etapas. A distribuição de pontos e pontões de cultura pelo País revela concentração em São Paulo e Rio de Janeiro, sobretudo quando se trata de pontões não vigentes, mas que continuam realizando ações, ou seja, com convênio encerrado. Por outro lado, a Região Nordeste, com destaque para Ceará e Pernambuco, e a Região Sul apontam grande número de pontões de cultura, sobretudo aqueles

ainda vigentes em 2012. São Paulo concentra o maior número de pontos e pontões de cultura, com aproximadamente 20% do total de pontos de cultura do País. Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Ceará e Bahia também têm destaque em relação ao número de pontos de cultura.

O aumento do número de pontos de cultura e o acúmulo de problemas, ressaltados pelos resultados das avaliações e complementados pela experiência adquirida pelos gestores das três esferas, da sociedade civil e dos parceiros, construíram o cenário que levaria à terceira fase do programa Cultura Viva: seu redesenho.

### **Terceira fase do programa**

Mesmo que alguns problemas tenham sido identificados desde o início do programa Cultura Viva, e que, durante as duas primeiras fases, ações tenham sido tomadas para amenizar seus efeitos, um movimento maior de redesenho se deu na terceira fase do programa, que buscou amenizar os problemas identificados ao longo das primeiras fases de implementação e ajustar características do programa, processo que aconteceu no momento de conclusão da pesquisa em que se baseia este artigo.

Ao longo do ano de 2011, foram realizados mutirões para solucionar o gargalo de prestações de contas pendentes, tanto pelo MinC quanto pelas redes estaduais, bem como contratação de consultorias para complementar o trabalho dos gestores públicos, e realização de cursos e formações para os gestores de pontos e pontões de cultura (SILVA *et al.*, 2011). Também nesse período foi proposto o Projeto de Lei (PL) nº 757/2011. Escrito inicialmente por organizações culturais durante encontros periódicos dos envolvidos no programa Cultura Viva (as Teias), e apresentado pela deputada Jandira Feghali (PCdoB/RJ), em 27 de julho de 2012, foi aprovado na Comissão de Educação e Cultura o PL nº 757 de 2011, que instituiu legalmente o Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania – Cultura Viva, sendo que, em 28 de novembro de 2012, o PL nº 757/2011 foi também aprovado (por unanimidade) na Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, e em 16/10/2013 foi apresentado ao Senado Nacional, identificado como PL nº 90/2013. Destaca-se que o programa foi criado institucionalmente por meio de portaria; a lei que o apoia surgiu aproximadamente sete anos depois, já incorporando as revisões derivadas do processo de implementação.

Como resposta aos problemas identificados durante a implementação do programa, esse projeto inclui a proposição de mecanismos que alteram dispositivos da lei de licitações, garantindo maior flexibilidade para as prestações de contas de organizações culturais. A alteração se dá ao inserir ações culturais na

modalidade de objeto especial. Com isso, alguns itens não serão exigidos com o mesmo rigor aplicado, por exemplo, em obras públicas. Serão considerados casos de ausência de estabelecimentos que emitem nota fiscal, ausência de concorrentes, entre outros fatores que dificultam as prestações de contas de organizações culturais. A medida se baseia no entendimento de que as necessidades de gastos das organizações culturais têm peculiaridades, seja de disponibilidade regional ou da natureza das compras e, portanto, tais gastos podem ser interpretados como objetos especiais.

Um movimento de mudança maior se deu em 2012, com a formação de um grupo de trabalho para o redesenho do programa Cultura Viva (GT Cultura Viva), instaurado pela Portaria nº 45 de 19 de abril de 2012. O GT Cultura Viva é coordenado pelo Ipea, sob supervisão do MinC, contando com a participação de representantes de órgãos e entidades envolvidos na política nacional de cultura (BRASIL, 2012). A intenção do GT Cultura Viva é construir uma proposta de redesenho juntamente com as organizações culturais que compõem o programa. Para tanto, foram realizadas reuniões, cujas datas foram divulgadas por meios digitais, e os documentos produzidos e as avaliações que embasam as discussões estão disponibilizados no portal do MinC.

O GT Cultura Viva propõe formação continuada para os gestores de pontos e pontões de cultura, e criação de uma plataforma digital capaz de integrar banco de dados, arquivos e memória institucional, bem como parâmetros para a descentralização do programa (GT CULTURA VIVA, 2012). Dessa forma, espera-se amenizar os problemas de capacidade de gestão por meio, justamente, da gestão compartilhada: o fortalecimento das redes, nas quais os próprios pontos e pontões de cultura apoiam-se uns aos outros e ampliam a divulgação e a memória de suas ações, bem como discutem, em conjunto, alternativas para os gargalos encontrados.

Além das modalidades de ponto de cultura, pontão de cultura, ponto de rede e pontinhos, o redesenho propõe a adoção da modalidade de chancela, que reconhece pontos de cultura, instituições e grupos culturais que têm histórico de atuação cultural, sem que convênios sejam firmados. Para tanto, são concedidos prêmios e certificados às organizações culturais chanceladas como pontos de cultura. A prática de concessão de prêmios vem sendo cada vez mais adotada pelo programa Cultura Viva, com destaque para o caso de São Paulo.

Por se tratar de um processo em curso, não é possível afirmar em que medida o redesenho modificará o programa Cultura Viva, e quais serão seus impactos. Por outro lado, o fato de haver um processo de redesenho indica que esforços estão sendo feitos para sanar os problemas identificados durante o processo de

implementação dessa política pública, demonstrando como a implementação traz elementos para que a formulação previamente feita seja revista e melhorada. Por fim, é possível destacar que o programa Cultura Viva tem se disseminado e se alterado ao longo desses oito anos, o que revela capacidade de responder às dificuldades identificadas no processo de implementação.

## Considerações finais

O objetivo do presente artigo foi demonstrar como o processo de implementação de determinada política pública se modifica e sofre adaptações ao longo do tempo e que, nesse processo, ocorre um redesenho da política. Vale destacar que não se trata de uma demonstração inovadora deste trabalho, pois teorias sobre análise de políticas públicas há tempos se debruçam sobre o tema. Trata-se da apresentação de um caso empírico de como o processo de implementação redefine a política pública, o que converge com algumas das abordagens de implementação aqui apresentadas, em especial a concepção do processo de implementação que reconhece o convívio de elementos das abordagens “de cima para baixo” e “de baixo para cima”. O caso do programa Cultura Viva, nesse sentido, é emblemático de como um processo de implementação, mesmo que simplificado, pode alterar ou, no mínimo, questionar os critérios estabelecidos no processo de formulação.

Pelos dados apresentados, foi possível constatar que o processo de implementação é caracterizado por gargalos e potencialidades que podem – e devem – ser tratados para possibilitar a continuidade de uma política pública, ou mesmo para apoiar a opção por sua extinção. Ao longo da implementação, no caso estudado, foi possível identificar um processo de revisão constante dos objetivos, critérios e instrumentos de gestão previamente formulados, implicando, inclusive e especialmente, críticas e alterações nas regras de conveniamento de organizações culturais. Enquanto a primeira fase de implementação do programa seguiu o escopo do programa tal qual previamente estabelecido, as limitações identificadas levaram à inclusão de outros entes federados, ampliando assim os recursos disponíveis e o número de organizações conveniadas, bem como complexificaram os processos e ampliaram as instâncias responsáveis pelo programa. O desenvolvimento dos convênios firmados trouxe à tona problemas estruturais, seja com as regras de financiamento e instrumentos de gestão existentes, seja com a falta de familiaridade das organizações para com tais regras e instrumentos, culminando na necessidade de redesenho do programa. Vale ressaltar ainda que, mesmo sem garantia da continuidade do programa, muitas

organizações culturais com convênios encerrados permanecem realizando as ações e se identificando enquanto pontos de cultura, apontando para um enraizamento das noções de protagonismo e rede.

A implementação do programa Cultura Viva é composta por diferentes “fases” que, apesar de apresentadas aqui linearmente, se sobrepõem ao longo da existência do programa. As adaptações mais perceptíveis são decorrentes de decisões de gestão, durante o que se definiu aqui como a segunda fase do programa, e de adaptações que se fazem necessárias para que as organizações culturais continuem a atuar dentro da legalidade, processo que caracteriza, sobretudo, a terceira fase do programa.

Finalmente, cabe ainda destacar o fato de a implementação do programa Cultura Viva ocorrer tendo como um de seus elementos centrais a participação de agentes não governamentais. Assim, são atores não governamentais que participam da “redefinição” da própria política na fase de implementação. Como tem sido destacado pela literatura sobre políticas públicas no Brasil, a participação de atores não governamentais é um dos elementos centrais da redefinição das políticas públicas após a redemocratização do País, em todas as etapas do processo.

## Referências bibliográficas

BARBOSA, Cláudia L; MEDEIROS, Rosana C. F.; LYRA, Valéria M. G. *Avaliação dos Pontões de Cultura do Programa Cultura Viva: o perfil dos Pontões de Cultura. O Olhar dos gestores do Programa Cultura Viva. Relatório da Pesquisa Avaliativa do Programa Cultura Viva.* IPEA: Brasília, 2011.

BARDACH, Eugene. *The implementation game: What happens after a bill becomes a law.* v. 1. Cambridge, MA: Mit Press, 1977. p. 323.

\_\_\_\_\_. *A practical guide for policy analysis: the eightfold path to more effective problem solving.* 3 ed. Washington: CQ Press, 2009, p. 144.

BRASIL. Ministério da Cultura. Institui Grupo de Trabalho, denominado GT – Cultura Viva, para elaborar proposta de redesenho do Programa Cultura Viva. Portaria nº 45, de 19 de abril de 2012.

CALABRE, Lia. *Políticas culturais no Brasil: dos anos 1930 ao século XXI.* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Teoria de políticas públicas. In: LOUREIRO, Maria Rita e ABRUCIO, Fernando (org.). *Políticas públicas e o desenvolvimento brasileiro.* Rio de Janeiro: Editora FGV (no prelo).

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e políticas públicas*, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

FUKS, Mario. Definição da agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. *Bib*, n. 49, p. 79-94 1º sem. 2000.

GT CULTURA VIVA. *Relatório do Redesenho do Programa Cultura Viva*. Grupo de Trabalho Cultura Viva. IPEA/SCDC: Brasília, nov. 2012.

HILL, Michael. Implementação: uma visão geral. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (Orgs). *Políticas Públicas: coletânea*, v. 1. Brasília: ENAP, 2006, p. 61-89.

KINGDON, John. *Agendas, alternatives, and public policies*. 3ed. Nova York: Harper Collins, 2003 (1984).

MAJONE, Giandomenico and WILDAVSKY, Aaron. Implementation as evolution. In: THEODOULOU, Stella Z. and CAHN, Matthew A (Orgs). *Public policy: the essential readings*. New Jersey: Prentice Hall, Upper Saddle River, 1995. p. 140-153.

MINC, Ministério da Cultura. Programa Arte Cultura e Cidadania – Cultura Viva. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/culturaviva/cultura-viva/>> Último acesso em março de 2013.

REINACH, S. Gestão transversal das políticas públicas no âmbito federal brasileiro: uma leitura inicial. 2013. 163 f. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo.

ROLLEMBERG, Márcia. *Apresentação da equipe da Secretaria de Cidadania e Diversidade Cultural*. Secretaria de Cidadania Cultural. Brasília, 2012.

SARTOR, Carla D. As Políticas públicas culturais e a perspectiva da transformação: a experiência coletiva nos Pontos de Cultura. 2011. 404 p. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2011.

SIC, Sistema de Informação da Cultura. Lei de Acesso à Informação. Brasília: MinC, 2012.

SILVA, Frederico A. Barbosa da; ARAÚJO, Herton Ellery. *Cultura viva: Avaliação do Programa Arte Educação e Cidadania*. Brasília: IPEA, 2010. p. 148.

SILVA, Frederico *et al.* *Cultura viva: as práticas de pontos e pontões*. 1. ed. Brasília: IPEA, 2011. p. 261.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. de. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes de avaliação de programas e projetos. *Cadernos de Pesquisa*, nº 48, NEPP, UNICAMP, Campinas, 2000, p. 17.

SUBIRATS, Joan *et al.* *Análisis y gestión de políticas públicas*. 2. Ed. Barcelona: Editorial Planeta, 2012. p. 285.

TURINO, Célio. Formulador do programa Cultura Viva e Secretário de Cidadania Cultural do Ministério da Cultura entre 2004 e 2010. Entrevista concedida aos autores em 22/01/2013, em São Paulo.

\_\_\_\_\_. *Ponto de Cultura: O Brasil de Baixo para Cima*. São Paulo: Editora Anita Garibaldi, 2009. p. 246.

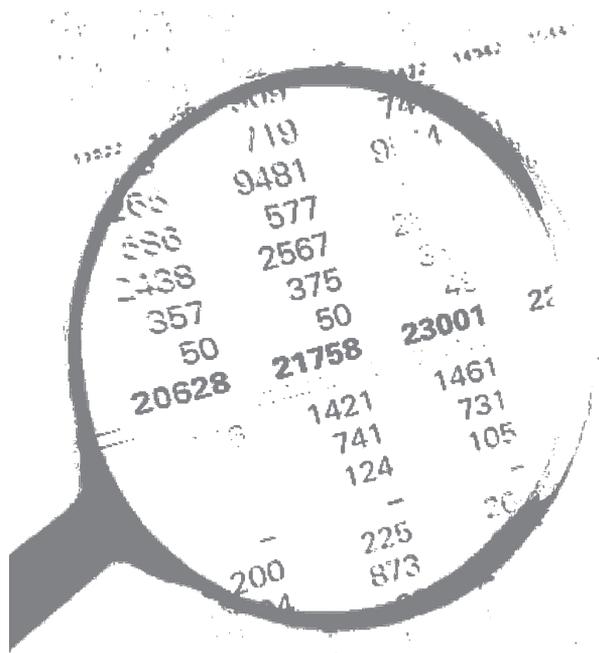
WINTER, Søren C. Perspectivas de implementação: status e reconsideração. In: PETERS, B. G. & PIERRE, J (Orgs). *Administração pública*: coletânea. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010. p. 649.

Anny Karine de Medeiros

Mestre em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas – SP (2013) e pesquisadora da Rede Amigos da Amazônia e do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo. Contato: annykmedeiros@gmail.com

Marta Ferreira Santos Farah

Doutora em Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas – SP (1992) e professora da Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas. Contato: marta.farah@fgv.br



719

9481

577

2567

375

50

21758

23001

1421

741

124

1461

731

105

200

225

873

# Transparência, monitoramento e avaliação de programas no Brasil: em busca de opacidades que podem restringir o exercício do controle social

**Temístocles Murilo de Oliveira Júnior**

*Controladoria-Geral da União (CGU)*

**Claudia da Silva Jordão**

*Universidade Federal Fluminense (UFF)*

**Joel de Lima Pereira Castro Junior**

*Universidade Federal Fluminense (UFF)*

## **Transparência, monitoramento e avaliação de programas no Brasil: em busca de opacidades que podem restringir o exercício do controle social**

A nova lei brasileira de acesso à informação estabeleceu um conjunto de definições, princípios e diretrizes voltado à promoção da transparência e à viabilização do exercício do controle social sobre a ação governamental. Segundo esta lei, os resultados dos programas do Plano Plurianual (PPA) fazem parte do conjunto de informações que precisam ser franqueadas aos cidadãos. Tais resultados são gerados a partir das regras da sistemática de monitoramento e avaliação de programas que deve ser estabelecida no próprio PPA. Este trabalho objetiva analisar a aderência desta sistemática à lei de acesso à informação, com a finalidade de suscitar o debate sobre a existência de certas opacidades que podem restringir o acompanhamento e a avaliação da ação governamental pela sociedade.

**Palavras-chave:** acesso à informação, transparência governamental, controle social, monitoramento, avaliação de programas

---

Artigo recebido em julho de 2013. Versão final em janeiro de 2014.

## **Transparencia, monitoreo y evaluación de programas en Brasil: en busca de opacidades que pueden restringir el ejercicio del control social**

Una nueva ley brasileña sobre el acceso a la información establece un conjunto de definiciones, directrices y procedimientos destinados a promover la transparencia y la viabilidad de ejercer control social sobre la acción del gobierno. Los resultados de los programas de los planes plurianuales (PPA) están en el conjunto de información que debe ponerse a disposición de los ciudadanos. De acuerdo con esta ley, estos resultados se generan a partir de la sistemática de seguimiento y evaluación de los programas de PPA que se establece un conjunto de normas. Este trabajo tiene como objetivo analizar el cumplimiento de esta sistemática a la nueva ley de acceso a la información con el fin de estimular el debate sobre la existencia de ciertas opacidades que limitan la supervisión y evaluación de la acción gubernamental por la sociedad.

**Palabras-claves:** acceso a la información, transparencia, control social, monitoreo, evaluación de programas

## **Transparency, monitoring and evaluation of programs in Brazil: identifying opacities that restrain social control**

The new Brazilian law on access to information established a set of definitions, principles and guidelines aimed at promoting transparency and viability of exercising social control over government action. The results of programs of the multiannual plans (PPA) are in the set of information that must be made available to citizens. According to this law, these results are generated from the systematics for monitoring and evaluation of PPA programs that is established by a set of regulations. This work aims to analyze adherence of this systematics to the new law on access to information in order to stimulate debate about the existence of certain opacities that may restrict the monitoring and evaluation of governmental action by society.

**Keywords:** access to information, transparency, social control, monitoring, program evaluation

## Introdução

Este trabalho tem como finalidade suscitar o debate acerca da existência de possíveis limitações ao exercício do controle social<sup>1</sup> sobre a atuação do poder público devido à presença de certa opacidade<sup>2</sup> no monitoramento e na avaliação<sup>3</sup> dos programas<sup>4</sup> constantes do Plano Plurianual<sup>5</sup> (PPA).

O estímulo inicial para esta pesquisa decorreu das dificuldades enfrentadas no desenvolvimento de estudo anterior. As dificuldades estavam relacionadas à indisponibilidade de informações acerca dos fundamentos e critérios que embasaram a formulação da estratégia de mensuração dos resultados da ação governamental voltada ao combate à impunidade no serviço público federal, entre 2008 e 2011. Considerando o que pode ser observado na grande maioria dos trabalhos sobre a questão da transparência, entre eles os de Jardim (1999) e Mendanha (2009), que indicam que a condução dos negócios públicos no Brasil foi historicamente orientada pelo segredo, estas dificuldades podem ser encaradas como o “comum” na relação entre governo e cidadãos.

Recentemente, duas novidades alteraram o panorama brasileiro sobre a promoção da transparência e a democratização do acompanhamento dos resultados da ação governamental. A primeira foi a criação da Lei de Acesso à

---

<sup>1</sup> Como afirma Secchin (2008, p. 37), “um requisito fundamental de incentivo ao controle social é a transparência, e, para alcançá-la, a publicidade dos atos dos atores públicos é uma ferramenta de extrema importância, já que garante o acesso do cidadão às informações sobre o que esses atores fazem ou deixam de fazer.”

<sup>2</sup> “Pensar na transparência [...] remete-nos à opacidade. Mais ainda, obriga-nos a visualizar os diversos matizes entre estes dois polos. Opacidade e transparência não se inserem numa simples relação de exclusão: há graus entre ambas.” (JARDIM, 1999, p. 51).

<sup>3</sup> “De acordo, com a Unicef (1990), por exemplo, trata-se do exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa, finalizado ou em curso, que contemple o seu desempenho, implementação e resultados, com vistas à determinação de sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e a relevância de seus objetivos.” (COSTA; CASTANHAR, 2003, p. 971).

<sup>4</sup> “Programa é um conjunto articulado de ações (orçamentárias – projetos, atividades e operações especiais – e não orçamentárias), estruturas e pessoas motivadas ao alcance de um objetivo comum.” (ALBUQUERQUE; MEDEIROS; SILVA, 2006, p. 116).

<sup>5</sup> No Brasil, o PPA é um dos instrumentos legais que compõe o sistema de planejamento e orçamento federal, sendo aquele que “organiza os principais objetivos, diretrizes e metas da Administração Pública Federal (APF) para o período de quatro anos e [que] deve orientar os demais planos e programas nacionais, regionais e setoriais.” (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2007, p. 40).

Informação<sup>6</sup> (LAI), cujos dispositivos visam à afirmação da transparência como “regra” e do sigilo como “exceção” para a administração pública. Neste sentido, esta lei, que entrou em vigência em maio de 2012, define princípios, diretrizes e deveres que devem ser observados por órgãos e entidades quanto à disponibilização de informações sob seu domínio (BRASIL, 2011). A segunda refere-se à inovadora sistemática de monitoramento e avaliação de programas (SMA) adotada para o PPA do quadriênio 2012-2015, que prevê procedimentos específicos voltados a garantir a participação da sociedade no acompanhamento dos programas de governo (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2011, p. 123-125).

Sendo assim, podemos afirmar que, por um lado, a administração pública brasileira se formou com base na “cultura do secreto”, o que inclui os resultados da ação governamental, e, por outro lado, o novo marco legal sobre o acesso à informação impõe a transparência como regra para o Estado. Considerando esse contexto, o objetivo deste trabalho é analisar o monitoramento e a avaliação dos programas do PPA quanto à observância da transparência tendo as disposições da LAI como referência.

Como até o momento da elaboração desta pesquisa não havia sido regulamentada a SMA dos programas do PPA 2012-2015<sup>7</sup>, para a análise pretendida foi utilizada a sistemática de seu antecessor, o PPA 2008-2011<sup>8</sup>. Sobre o desencontro temporal entre a LAI e o PPA vigente até 2011, verificou-se que isso não constituiria óbice, já que o cotejamento entre os dois é suficiente para se demonstrar a importância de se debater acerca de possíveis deficiências que podem ter permanecido no monitoramento e na avaliação dos programas do PPA atual, e que podem permanecer nos vindouros.

Apoiado em pesquisa documental e bibliográfica, deste estudo constam, além desta introdução e de sua conclusão, seções voltadas ao estudo da nova visão institucionalizada sobre transparência, à análise da SMA adotada para os programas constantes do PPA 2008-2011 e ao cotejamento entre os resultados das duas seções anteriores.

---

<sup>6</sup> Esta é a Lei nº 12.527, 18 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011).

<sup>7</sup> As disposições dos arts. 12, parágrafo único, e 18 da lei que institui o PPA 2012-2015, quanto aos aspectos específicos de sua avaliação, à época da elaboração deste trabalho, careciam de determinadas regulamentações imprescindíveis para se compreender satisfatoriamente a sistemática de monitoramento e avaliação adotada para seus programas, como, p. ex., as atribuições dos Gerentes de Programas e a obrigatoriedade, ou não, da utilização de indicadores de programas, entre outros (BRASIL, 2012a).

<sup>8</sup> Instituído pela Lei nº 11.653, 07 de abril de 2008. (BRASIL, 2008b)

## As novidades na transparência pública

Como apontado por Jardim (1999, p. 21), o Estado brasileiro, desde seu surgimento no sentido estrito, no século XIX, “teve a opacidade e não a transparência como um dos seus mais nítidos atributos”. Independentemente dos diferentes posicionamentos acerca das razões para a existência do “segredo” na orientação dos negócios públicos no Brasil, sua prevalência na formação histórica de nosso Estado é apontamento comum entre os trabalhos sobre a transparência no Brasil<sup>9</sup>.

A despeito da tradição do “segredo”, a partir de meados dos anos 1980, a transparência começa a ganhar destaque na agenda política (JARDIM, 1999, p. 21). Este período coincide com a ascensão do neoliberalismo que, indicando o Estado como o grande responsável pela crise econômica mundial iniciada nos anos 1970, defendia a adoção de políticas de austeridade fiscal e de controle da corrupção, estas últimas baseadas em abordagens teóricas econômicas individualistas (POLZER, 2001, p. 7-9). A partir desse marco, a maior parte dos países capitalistas passou a adotar políticas de controle da corrupção centradas no acirramento da vigilância sobre a atuação de agentes públicos, já que, segundo essas abordagens então hegemônicas, a impunidade seria o grande incentivo à conduta corrupta (GRAAF, 2007, p. 46-48; POLZER, 2001, p. 5-12).

A atual estratégia de controle da corrupção do Governo Federal decorre desse pensamento. Com o fito de se exercer a vigilância que se entende como sendo necessária sobre os agentes públicos, foram instituídas as ações de promoção da transparência e de estímulo ao controle social. Estas ações, como aponta Secchin (2008, p. 40-42), fazem parte da atual política de prevenção e combate à corrupção adotada pelo Brasil.

A exposição de motivos do Presidente da República por meio da qual se encaminhou o projeto da LAI ao Congresso Nacional informa que a ideia que norteou a construção de seu texto é a compreensão de que a garantia ao acesso à informação é um dos princípios básicos dos regimes democráticos, sendo imprescindível ao exercício da cidadania, por meio do qual se viabiliza o controle social sobre a atuação dos agentes públicos e, conseqüentemente, a prevenção e o combate efetivos à corrupção (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2009).

---

<sup>9</sup> Como exemplos de diferentes apontamentos sobre as causas para a prevalência do segredo, destacamos o pensamento de Jardim (1999, p. 52-55), para quem uma das questões que sustentou o segredo na condução dos negócios públicos foi sua associação à garantia da impessoalidade na administração pública, e de Mendanha (2009, p. 35-36), que afirma que questões culturais explicam o segredo na relação entre Estado e sociedade no Brasil.

Esse documento também relata a importância da transparência no campo político e econômico internacional, ressaltando a preocupação da ONU sobre o assunto e o avanço dado ao tema em diferentes países, como os Estados Unidos, a Suécia e o México. A existência de destaque no campo internacional ao discurso acerca da necessidade de que as nações reconheçam o acesso à informação pública como direito fundamental pode ser verificada pelo trabalho de Martins (2009, p. 10-11), que afirma:

Institucionalizar instrumentos para o acesso a informações é a forma encontrada pelas democracias para impedir que os “porteiros da informação”, em um claro abuso de poder, desrespeitem um direito fundamental de todos os indivíduos, reconhecido e consagrado por diversos instrumentos internacionais de direitos humanos: o artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, o artigo 19 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, o artigo 13 da Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos, o artigo 9 da Carta Africana sobre os Direitos Humanos e dos Povos e o artigo 10 da Convenção Europeia sobre Direitos Humanos. Cada um deles reconhece o acesso a informações públicas como direito humano fundamental.

A Controladoria-Geral da União (CGU), criada em abril de 2001 e reestruturada em janeiro de 2003, é o órgão da Presidência da República responsável pela gestão da atual política de prevenção e combate à corrupção do Governo Federal (BRASIL, 2003). Atuando como principal agência de promoção da transparência e de estímulo ao controle social, a CGU capitaneou o processo de elaboração do projeto de lei que deu origem à LAI e é hoje o órgão responsável pelo monitoramento da implementação de suas disposições no âmbito do Poder Executivo Federal (BRASIL, 2012b; PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2009).

Como apontado em cartilha produzida pela CGU sobre o acesso à informação, a LAI, por meio do *caput* de seu artigo 3º, afirma que a transparência deve ser abordada como um direito fundamental e um princípio da administração pública brasileira (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2011a, p. 8-11). A partir da ideia de que o acesso à informação é um direito fundamental, a LAI atribui ao Estado a obrigação de viabilizar este acesso, franqueando as informações sob a custódia de órgãos e entidades públicas de forma transparente, clara e de fácil compreensão, por meio de procedimentos objetivos e ágeis. Seguindo este princípio, esta lei estabelece as seguintes diretrizes, conforme disposto nos incisos do mencionado artigo 3º:

I – observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II – divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III – utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; IV – fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;

V – desenvolvimento do controle social da administração pública (BRASIL, 2011).

Em relação à diretriz tratada por meio do inciso I, a publicidade como regra reafirma o acesso como direito fundamental do cidadão e a obrigação do Estado em viabilizar seu exercício como um requisito básico dos regimes democráticos. Conforme afirma Mendanha (2009, p. 69):

Transparência e abertura de governo são, sem dúvida, pilares essenciais à construção de qualquer sociedade democrática. Não há, entretanto, possibilidade real de se firmarem sem que seja garantido ao cidadão o acesso à informação pública e o amplo conhecimento de tudo o que o Estado faz ou produz no exercício de sua função.

Como apontado na exposição de motivos da LAI, o acesso à informação pública como regra não tem simplesmente o viés de permitir ao cidadão a satisfação de suas necessidades individuais perante o Estado, mas sim de prover, ao cidadão e à sociedade em geral, meios para se verificar a atuação do poder público, mesmo quando voltada a garantir direitos coletivos e difusos, visto que a positivação legal não é, por si só, garantia de retidão no trato da coisa pública (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2009). Este posicionamento é defendido por Mendanha (2009, p. 60), ao afirmar que “A experiência norte-americana mostra que, mesmo quando já alcançado um nível muito bom em termos de regulamentação, a incidência de problemas relacionados à corrupção no âmbito governamental ainda pode ser alta”.

Quanto à diretriz tratada pelo inciso II, esta se relaciona à noção de transparência ativa<sup>10</sup> e sua sistematização é definida no art. 7º da LAI, que define o rol, a priori, não exaustivo, de informações cuja disponibilização não necessita de solicitação, devendo ser publicadas em veículo de acesso aberto. Deste rol, interessa citar o inciso VII, “a”, do referido artigo, segundo o qual, entre as informações que prescindem de solicitação para serem divulgadas, estão as relacionadas “à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e

---

<sup>10</sup> O conceito de “transparência ativa” é apresentado pela Controladoria-Geral da União como sendo a “divulgação espontânea de informações governamentais à sociedade”, ou seja, a disponibilização / disseminação de informações sem que haja requisição anterior para tanto. (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2011a)

entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos” (BRASIL, 2011). Ressalta-se que o art. 8º, § 1º, V, informa que é obrigatória a publicação, no mínimo, dos dados gerais que sirvam ao acompanhamento de programas (BRASIL, 2011).

Com relação à diretriz tratada por meio do inciso III, o mesmo art. 8º da LAI estabelece, em seu § 2º, que as informações a serem divulgadas com base na transparência ativa devem ser obrigatoriamente disponibilizadas por meio de sítios oficiais na internet (BRASIL, 2011).

Destaca-se que o Governo Federal, por meio do sítio oficial intitulado Portal da Transparência<sup>11</sup>, gerido pela CGU, divulga diversas informações relativas à atuação de órgãos e entidades públicas, incluídas aquelas relativas ao andamento e aos resultados de programas do PPA. Porém, neste caso, tais informações se restringem àquelas de caráter orçamentário e financeiro, não sendo oferecidas outras que possibilitem o monitoramento e a avaliação dos resultados concretos dos programas.

As diretrizes tratadas por meio dos incisos IV e V decorrem da relação intrínseca entre transparência e controle social, visto que a segunda viabiliza-se pela primeira, assim como afirma Mendanha (2009, p. 69), que “Quanto mais e melhores informações tem uma sociedade, mais atuante e eficaz pode ser sua participação no processo decisório dos governos”.

A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, da qual o Brasil é signatário desde 2006, também confirma a relação entre a promoção da transparência e a viabilização do controle social que, por sua vez, é ferramenta de combate à corrupção, conforme consta em seu artigo 13:

1. Cada Estado Parte adotará medidas adequadas, no limite de suas possibilidades e de conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, para fomentar a participação ativa de pessoas e grupos que não pertençam ao setor público, como a sociedade civil, as organizações não governamentais e as organizações com base na comunidade, na prevenção e na luta contra a corrupção, e para sensibilizar a opinião pública com respeito à existência, às causas e à gravidade da corrupção, assim como à ameaça que esta representa. Essa participação deveria esforçar-se com medidas como as seguintes:

- a) Aumentar a transparência e promover a contribuição da cidadania aos processos de adoção de decisões;
- b) Garantir o acesso eficaz do público à informação; [...] (BRASIL, 2006)

---

<sup>11</sup> Instituído por meio do Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005. (BRASIL, 2005)

Acerca da necessidade de se criar uma cultura voltada à disponibilização das informações públicas, aproveitando-se novamente das palavras de Mendanha (2009, p. 69), destaca-se ainda “[...] que não basta a definição legal ou normativa para que a transparência governamental aconteça, pois muitos problemas relacionados a ela têm como raiz elementos culturais”.

### **A sistemática de monitoramento e avaliação dos programas do PPA 2008-2011**

Conforme pode ser observado na maioria dos trabalhos sobre a questão do acompanhamento e da avaliação dos resultados da ação governamental, entre eles os de Cavalcante (2007) e de Costa e Castanhar (2003), o monitoramento e a avaliação de programas no Brasil têm, aparentemente, padecido de determinadas limitações. A análise dessas limitações depende, inicialmente, da compreensão do modelo que conjuga o planejamento e o orçamento com o monitoramento e a avaliação, denominado de “planejamento da ação governamental”. No Brasil, atualmente, este modelo se encontra sob a gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), órgão responsável pela orientação, supervisão e consolidação das propostas de programas que compõem o PPA, conforme dispõe o artigo 27, XVII, da lei nº 10.683/2003 (BRASIL, 2003).

Buscando evidenciar os desvios presentes no campo do planejamento da ação governamental no Brasil, Cavalcante (2007, p. 135) aponta a existência de limitações históricas, oriundas do grau de importância dado ao controle orçamentário em detrimento das outras funções básicas também componentes deste processo. A preponderância do controle orçamentário influencia a gestão dos programas tanto na alocação de recursos, baseada, em boa parte dos casos, não no estudo dos resultados pretendidos, mas no volume anual gasto em períodos anteriores, quanto no monitoramento e na avaliação dos resultados alcançados, que se resumem em verificar se os recursos disponibilizados foram efetivamente gastos (executados) no exercício fiscal anual. Neste caso, possíveis acréscimos de volumes alocados se dão por meras compensações, efeito que o próprio Cavalcante (2007, p. 133) denominou de “incrementalismo”. Complementando este pensamento, Costa e Castanhar (2003, p. 970-971) destacam:

Historicamente, na administração pública brasileira não há a preocupação de avaliar programas públicos, em geral, e programas sociais, em particular. Durante anos, a produção de conhecimento técnico na busca da melhoria dos padrões de gerenciamento do setor público sempre esteve muito mais voltada para os processos de formulação de programas do que para os relacionados à sua implementação e avaliação.

Tecendo considerações acerca de algumas questões presentes nos PPA desde os anos 1990, relativas às suas SMA, Cavalcante (2007, p. 143) ainda aponta outros problemas que vão além da preponderância da preocupação com a formulação dos programas:

Com base nos relatórios anuais de avaliação do PPA, que apresentam a consolidação dos desempenhos dos programas, observa-se que as dificuldades dos gerentes de programas e de sua equipe influenciam na aferição dos resultados dos programas. Dois problemas centrais foram encontrados na mensuração de resultados dos programas: a dificuldade na elaboração de indicadores de resultado (efetividade) e de mensuração do grau de impacto do programa na evolução do indicador; a complexidade de identificar o período razoável para que um programa gere resultados.

Uma análise preliminar da SMA do PPA 2008-2011, no que tange à disponibilização de dados que fossem suficientes para subsidiar o acompanhamento e a análise consistentes dos resultados dos programas, verificou que esta parece aquém do preceituado pela LAI, provavelmente em decorrência das seguintes limitações e dificuldades relacionadas ao monitoramento e à avaliação da ação governamental no Brasil:

a) o foco orçamentário e financeiro – situação que, por exemplo, limita a prestação de contas<sup>12</sup> ao controle estrito dos gastos e não ao controle de resultados concretos *versus* aportes financeiros;

b) a preponderância da preocupação com a formulação dos programas em detrimento de seu monitoramento e avaliação;

c) as dificuldades de se elaborar indicadores e de se mensurar o impacto dos programas frente a resultados sociais pretendidos, bem como de se definir o tempo necessário para que tais programas produzam os efeitos desejados.

Faz-se aqui breve parêntese para tratar do conceito, da finalidade e da importância do monitoramento e da avaliação de programas, aproveitando-se o trabalho de Costa e Castanhar (2003, p. 973), para os quais:

A definição do que seja avaliação parece ser quase consensual. De acordo com a Unicef (1990), por exemplo, trata-se do exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa, finalizado ou em curso, que contemple o seu

---

<sup>12</sup> O “dever de prestar contas” no Brasil é um princípio previsto no ordenamento positivo-legal deste país, relacionado ao conceito de *accountability*, que, segundo Cavalcante (2007, p. 133), é um sistema componente da gestão governamental que visa à adoção de regras de premiações e punições de gestores públicos em função do desempenho dos programas sob sua condução.

desempenho, implementação e resultados, com vistas à determinação de sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e a relevância de seus objetivos. O propósito da avaliação é guiar os tomadores de decisão, orientando-os quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa.

Como analisa Cunha (2006, p. 1), o monitoramento e a avaliação subsidiam o planejamento, a formulação e a implementação de intervenções do Estado, bem como seu acompanhamento, propiciando reformulações e ajustes, bem como decisões de continuidade ou interrupção. Para Silva (1999 apud Cunha, 2006, p. 5), a finalidade mais imediata do monitoramento e da avaliação de programas relaciona-se à preocupação com a efetividade destes, ou seja, esse processo busca compreender os motivos que influenciaram determinados programas a alcançar, ou não, os resultados esperados. Por fim, o autor destaca sua relevância, já que viabiliza o aprendizado organizacional, a tomada de decisões sobre a continuidade de programas, a transparência, a qualidade e o *accountability* (SILVA, 1999 apud CUNHA, 2006, p. 5).

Iniciando-se a análise da SMA adotada para os programas do PPA 2008-2011, observa-se que ela foi primeiramente retratada na mensagem presidencial que encaminhou o projeto de lei daquele plano para a aprovação do Congresso Nacional, bem como na própria lei que o instituiu, então sancionada em 7 de abril de 2008, sob o número 11.653 (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2007; BRASIL, 2008b).

Após a instituição do PPA 2008-2011, o Presidente da República publicou o decreto nº 6.601, de 10 de outubro de 2008, que regulamentou a gestão do PPA. Chegou-se então à publicação da portaria nº 140 do MP, de 10 de junho de 2009, que regulamentou especificamente a SMA para este PPA (BRASIL, 2008a; MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2009).

Destaca-se que há também disposições importantes para análise do monitoramento e da avaliação de programas para o período 2008-2011 em duas publicações do MP. A primeira intitula-se Indicadores de Programas<sup>13</sup> e a segunda é o Manual Técnico de Orçamento (MTO) do ano de 2010<sup>14</sup> (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2010a; 2010b)

---

<sup>13</sup> Guia que “visa a estabelecer uma metodologia para a construção de indicadores para Programas do PPA do Governo Federal, com foco na estruturação de métodos, técnicas e instrumentos que possibilitem a correta aferição dos resultados esperados.” (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2010a, p. 15-16).

<sup>14</sup> O MTO é um documento publicado anualmente pelo MPOG que orienta o planejamento e a execução das ações orçamentárias do ano de referência. Neste trabalho, apesar de se analisar a SMA do período entre 2008 e 2011, não se considerou o MTO de 2008 e de 2009 visto que estes foram publicados em momento anterior à portaria nº 140 do MPOG, que estabeleceu as regras para a SMA. Também não se utilizou o MTO 2011 porque este repete as informações relacionadas ao monitoramento e à avaliação de programas que constam do MTO 2010.

O PPA 2008-2011 foi estruturado com base na organização por programas, podendo estes ser classificados como “finalísticos”, quando visam a ofertar bens e serviços diretamente à sociedade, ou de “apoio às políticas públicas e áreas especiais”, quando visam a ofertar serviços ao próprio Estado, para apoio administrativo ou para gestão de políticas (BRASIL, 2008b).

A partir dessa organização, sendo o programa público o elemento organizativo central do PPA, tem-se que o “êxito na execução do Plano é expresso pela evolução de indicadores, que possibilitam a avaliação da atuação governamental em cada programa [...]” (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2007, p. 41).

Assim, os programas podem ser monitorados e avaliados por diversos indicadores, inclusive de diversos tipos, cujas possibilidades de construção e de uso são definidas pelo MP (BRASIL, 2008b; MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2010a). No MTO de 2010 é apresentada a seguinte definição e um exemplo para indicador de programa:

Instrumento capaz de medir o desempenho do programa. Deve ser passível de aferição, coerente com o objetivo estabelecido, sensível à contribuição das principais ações e apurável em tempo oportuno. O indicador permite, conforme o caso, mensurar a eficácia, eficiência ou efetividade alcançada com a execução do programa.

Exemplo: Objetivo: “Reduzir o analfabetismo no País”

Indicador: “Taxa de analfabetismo” (relação percentual entre a população não alfabetizada e a população total). (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2010b, p. 41)

Os programas do PPA 2008-2011 são compostos por um rol de informações, sendo aquelas relacionadas aos indicadores, ou seja, às questões atinentes ao monitoramento e à avaliação, as seguintes:

- a) denominação: forma pela qual o indicador será apresentado à sociedade;
- b) unidade de medida: padrão escolhido para mensuração da relação adotada como indicador. Por exemplo, para o indicador “taxa de analfabetismo” a unidade de medida seria “porcentagem”; e para o indicador “taxa de mortalidade infantil” a unidade de medida seria “1/1000” (um óbito para cada mil nascimentos);
- c) índice de referência: situação mais recente do problema e sua respectiva data de apuração. Consiste na aferição de um indicador em um dado momento, mensurado com a unidade de medida escolhida, que servirá de base para projeção do indicador ao longo do PPA;
- d) índices esperados ao longo do PPA: situação que se deseja atingir com a execução do programa expressa pelo indicador ao longo de cada ano do período de vigência do PPA;

e) índice ao final do programa (somente para programas temporários): resultado que se deseja atingir com a conclusão da execução do programa;

f) fonte: órgão responsável pelo registro ou produção das informações necessárias para a apuração do indicador e divulgação periódica dos índices;

g) periodicidade: frequência com a qual o indicador é apurado;

h) base geográfica: menor nível de agregação geográfica da apuração do índice, podendo ser municipal, estadual, regional ou nacional;

i) fórmula de cálculo: demonstra, de forma sucinta e por meio de expressões matemáticas, o algoritmo que permite calcular o valor do indicador. Por exemplo, para o indicador “Espaço aéreo monitorado”, a fórmula de cálculo poderia ser “Relação percentual entre o espaço aéreo monitorado e o espaço aéreo sob jurisdição do Brasil”, assim como, para o indicador “Incidência do tétano neonatal”, a fórmula de cálculo poderia ser “Relação percentual entre o número de casos novos de tétano neonatal e o total da população menor de um ano de idade”. (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2010b, p. 41-42)

Há uma diferença importante nas regras de monitoramento e avaliação entre os programas “finalísticos” e os de “apoio a políticas públicas e áreas especiais”. Somente para os primeiros é obrigatório haver indicadores, sendo uma faculdade para os demais (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2010b, p. 43).

Os programas são compostos por ações. Cada ação é um “instrumento de programação que contribui para alcançar o objetivo de um programa”, podendo ser orçamentárias ou não orçamentárias. As orçamentárias são classificadas em:

a) atividades, quando voltadas à manutenção da ação de governo, quando relacionadas a um conjunto de operações contínuas e permanentes;

b) projetos, quando voltadas à expansão ou ao aperfeiçoamento da ação de governo, quando envolvem um conjunto de operações limitado no tempo;

c) operações especiais, quando forem despesas que não contribuam nem para a manutenção, nem para a melhoria das ações de governo (BRASIL, 2008b).

As ações orçamentárias são mensuradas por meio de metas físicas relacionadas às quantidades de produtos que elas propõem ofertar a partir das dotações a elas destinadas, de forma regionalizada ou nacional e para o período de um ano, sendo que “Para cada ação deve haver só um produto” (ALBUQUERQUE, MEDEIROS e SILVA, 2006, p. 369). Nesta linha, o MP define que:

[...] o critério para regionalização de metas é o da localização dos beneficiados pela ação. Exemplo: No caso da vacinação de crianças, a meta será regionalizada pela quantidade de crianças a serem vacinadas ou de vacinas

empregadas em cada Estado, ainda que a campanha seja de âmbito nacional e a despesa paga de forma centralizada. O mesmo ocorre com a distribuição de livros didáticos. (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2010b, p. 48)

As ações orçamentárias dos programas do PPA 2008-2011 são compostas também por um rol de informações, sendo aquelas relacionadas às questões atinentes ao monitoramento e à avaliação, as seguintes:

a) produto: bem ou serviço que resulta da ação, destinado ao público-alvo, ou o investimento para a realização de um produto, sendo que cada ação deve ter um único produto, podendo expressar a quantidade de beneficiários atendidos pela ação. Exemplos: “Servidor treinado” e “Estrada construída”;

b) unidade de medida: padrão selecionado para mensurar o produto;

c) especificação do produto: características do produto acabado, visando sua melhor identificação. (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2009, p. 43-44)

Sobre a gestão do PPA 2008-2011, previu-se que esta ficaria sob a orientação e a supervisão técnica do MP, órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, sendo este o responsável pela coordenação dos processos de monitoramento, avaliação e revisão do PPA (BRASIL, 2008b). Orientada por resultados e observando os princípios da eficiência, eficácia e efetividade, tal gestão foi exercida em dois níveis, um estratégico, responsável pelos objetivos maiores do PPA, e outro, o tático-operacional (BRASIL, 2008a).

O nível estratégico era composto por uma comissão gestora maior, uma comissão de monitoramento e avaliação do PPA (CMA) e pelo conjunto de Secretários Executivos de cada órgão apoiados pelo conjunto de unidades de monitoramento e avaliação (UMA) de seus órgãos. O nível tático-operacional era composto pelos Gerentes de Programa, Gerentes-Executivos de Programa, Coordenadores de Ação e Coordenadores-Executivo de Ação (BRASIL, 2008a; MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2009).

Nesse modelo de gestão, aos Secretários Executivos eram atribuídas as incumbências de acompanhar a execução dos programas sob a responsabilidade de seu órgão e de monitorar a evolução dos indicadores dos programas e das metas das ações, junto com os Gerentes de Programa. A estes Gerentes cabia formular os indicadores dos programas sob sua responsabilidade, gerenciar sua implementação, monitorar a evolução de seus indicadores e avaliá-los. Aos Coordenadores de Ação cabia viabilizar e monitorar as ações sob sua coordenação e responsabilizar-se pela obtenção do produto quantificado na meta física da ação (BRASIL, 2008a; MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2009).

## Os desencontros verificados

A partir dos estudos do novo tratamento dado à questão do acesso às informações no Brasil e da sistemática de monitoramento e avaliação adotada para os programas do PPA 2008-2011, desenvolveram-se alguns breves destaques oriundos do cotejamento entre eles com vistas a explicitar, embora não exaustivamente, os “desencontros” verificados nessa comparação.

O primeiro desencontro refere-se à questão da não obrigatoriedade do uso de indicadores para os programas voltados ao “apoio a políticas públicas e áreas especiais”. Conforme destacado, o monitoramento e a avaliação dos programas do PPA 2008-2011, ou seja, a produção de conhecimentos quanto à sua condução e aos resultados de sua condução frente aos problemas públicos que são seus alvos, entre outras, dava-se por meio da formulação, aplicação e interpretação de indicadores.

No entanto, esta não obrigatoriedade permitiu que determinados programas pudessem ter sido conduzidos sem o monitoramento e a avaliação de seus resultados concretos para a sociedade. Esta situação vai de encontro à diretriz que consta do inciso II do artigo 3º da LAI, pois tais informações que são de interesse público poderiam sequer ter sido geradas. Este fato pode ter mitigado a própria função do PPA no que tange a seu papel de ferramenta estratégica e integradora do planejamento, da revisão e da democratização da ação governamental, trabalhando contra o fomento à transparência e a promoção do controle social, que são as diretrizes previstas nos incisos IV e V do artigo 3º da LAI.

Conforme consta da mensagem presidencial que encaminhou o projeto de lei do PPA 2008-2011, entre seus 306 programas, 91 (29,7%) voltaram-se ao apoio a políticas públicas e a áreas especiais (MP, 2007, p. 47). Já quanto aos recursos orçamentários previstos, estes programas representaram 18% do total previsto para aquele PPA, que dispunha de 2.892,6 bilhões de reais (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2007, p. 50).

Desse modo, partindo de um raciocínio mais simplista, tem-se que tal modelo pode ter permitido que recursos da ordem de 633 bilhões de reais tenham sido utilizados sem que para tanto a inteligência de sua aplicação tenha sido avaliada no âmbito do principal instrumento de orientação da ação governamental. Este fato, por sua vez, vai de encontro ao princípio constitucional brasileiro relacionado à “prestação de contas”, causando certa opacidade quanto à atuação do poder público e inviabilizando, conseqüentemente, o exercício do controle social.

Como exemplo da consequência da possível deficiência da sistemática de monitoramento e avaliação dos programas do PPA 2008-2011, aponta-se que o

próprio MP decidiu por não atribuir indicadores ao programa de código 0802, este sob sua responsabilidade e voltado, ironicamente, à gestão integrada e transparente do PPA, conforme informações abaixo:

**Plano Plurianual 2008 – 2011**

**Anexo II** – Programas de Governo – Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais

*Objetivo Setorial:* Conduzir um processo de planejamento participativo, integrado ao orçamento e à gestão

**Programa: 0802**

Título: Gestão do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União

Órgão Responsável: 47000 Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Objetivo: Gerir o Plano Plurianual e os orçamentos da União de forma integrada e articulada e com a participação da sociedade civil organizada, buscando a co-responsabilidade, a transparência e a melhoria da qualidade do gasto público

Público-alvo: Governo Federal, demais esferas de Governo

[...]

Valores do Programa [...] 194.444.669 (BRASIL, 2008b).

Dessa forma, sem que haja meios para que sejam disponibilizadas as informações sobre os resultados da implementação do programa de código 0802, que sequer foram geradas, a sociedade teve inviabilizado o direito ao exercício do controle social sobre um gasto previsto de quase 200 milhões de reais entre 2008 e 2011.

O segundo desencontro refere-se à possível fragilidade na SMA, advinda de suposta confusão na definição de papéis relacionados à gestão do PPA 2008-2011. Conforme já tratado, o Gerente de um programa era o responsável por sua implementação e, ao mesmo tempo, pela formulação de seus indicadores e monitoramento de sua evolução. Ou seja, a pessoa responsável pela condução de um programa era também responsável por definir os indicadores, além de estabelecer as metas que indicariam o êxito dessa condução e de aplicar os indicadores definidos por ele próprio.

Interessante notar, ainda, que, apesar de tal modelo ter previsto que os Secretários Executivos monitorariam as atividades dos Gerentes de Programas, não há vedações para que estes mesmos também sejam Gerentes. Como o Gerente de um programa era obrigatoriamente o titular da unidade administrativa à qual o programa estava vinculado, no caso de órgãos de status ministerial com um só programa, este ficaria sob o gerenciamento da autoridade administrativa máxima do órgão, ou seja, do próprio Secretário Executivo, o qual monitorar-se-ia, então, a si mesmo.

A própria CGU, gestora da implementação da LAI, passou, ironicamente, por essa situação. Entre 2008 e 2011 aquele órgão conduziu somente um programa, o de código 1173, fato que levou seu Secretário-Executivo a acumular as funções de gerenciar e de supervisionar a gerência de tal programa (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2011b, p. 20). Este acúmulo vai de encontro ao princípio da segregação de funções, o que, por sua vez, pode mitigar a confiabilidade nas informações de monitoramento e avaliação dos programas, devido ao risco da ocorrência de distorções na instrumentalização desta avaliação, pela deficiência no exercício da supervisão.

A fragilidade decorrente deste desencontro aumenta a possibilidade de que determinados programas sejam avaliados por indicadores formulados sem monitoria, o que aumenta o risco de que eles e suas metas sejam definidos, por exemplo, com restrições à necessária representatividade, tornando as informações por eles geradas pouco confiáveis e afetando, conseqüentemente, a transparência dos resultados desses programas e sua efetividade para o controle social. Esta situação parece contrariar um dos argumentos da exposição de motivos da LAI, transcrito a seguir:

24. O acesso à informação pública, portanto, como expressão de transparência pública, deve não apenas compreender a acessibilidade das informações, mas também, a garantia de que o ambiente onde são geradas tais informações não seja contaminado por ações de corrupção, abusos e desmandos (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2009).

O terceiro desencontro refere-se às fragilidades na construção dos produtos das ações e, conseqüentemente, na formulação dos indicadores dos programas. Considerando a regra de que “um programa pode ter várias ações, mas que uma ação só pode ter um produto”, possíveis dificuldades na definição de quais entre as intervenções governamentais eram programas e quais eram ações ou mesmo possíveis ocorrências de acumulações formais de diferentes produtos numa mesma ação, podem ter inviabilizado a mensuração coerente dos resultados de algumas ações.

Sobre o assunto, observou-se que algumas ações constantes do PPA 2008-2011 tinham como indicações de produtos resultados que “misturavam” itens gerados de diferentes atividades e projetos (situação de “mistura de alhos com bugalhos”), ou que ocasionavam a desconsideração de itens relevantes e cuja construção implicou em considerável alocação orçamentária.

Um bom exemplo dessas hipóteses de fragilidades na definição dos produtos das ações pode ser apresentado a partir da análise da ação “Correição no Poder Executivo”, de código 2B15, componente do mencionado programa de código 1173, conduzido pela CGU:

a) a forma de mensuração do produto que se deu por meio da contagem de conduções de investigações preliminares para verificar o cabimento da promoção direta ou da recomendação de promoção de procedimentos disciplinares, de promoções diretas de processos disciplinares e de acompanhamento de procedimentos disciplinares de outros órgãos, parecer misturado atividades que são bem diferentes e por meio das quais foram gerados diferentes resultados;

b) a abrangência do produto frente ao rol de atividades “orçamentariamente” suportadas pela ação em tela, constantes de sua descrição, lança indícios de que parte dessas atividades não estava contemplada nos resultados do modelo adotado para apuração do produto. Assim, outros produtos gerados a partir de parte do orçamento alocado para a ação em tela foram simplesmente desconsiderados. (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2011b, p. 39)

Como no PPA 2008-2011 os programas tinham uma relação intrínseca com suas ações componentes, há vários indicadores de programa que se baseiam nas metas físicas e financeiras dessas ações. Assim sendo, possíveis inconsistências na definição dos produtos e das metas físicas e financeiras das ações podem ter fragilizado os resultados da aplicação dos indicadores dos programas, caso estes tenham levado em consideração o desempenho de alguma de suas ações componentes.

Sobre esta questão específica, retomando-se como exemplo o programa 1173, seu indicador é constituído pela soma das porcentagens relacionadas ao alcance das metas físicas de cada uma de suas ações componentes (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2011b, p. 20). Como entre tais ações está aquela de código 2B15, cujas fragilidades na estratégia de monitoramento já foram apontadas, tem-se que o indicador do programa em tela pode ter tido sua representatividade afetada pelas possíveis deficiências do produto definido para uma de suas ações componentes.

Desta forma, a SMA do PPA 2008-2011 pode ter gerado estratégias de monitoramento e avaliação de programas específicos que produziram informações errôneas sobre os resultados da ação governamental, indo de encontro à diretriz disposta no inciso II do artigo 3º da LAI. Esta situação pode ter mitigado a própria função do PPA enquanto ferramenta de revisão e de democratização da ação governamental, trabalhando, também, contra a transparência e o controle social, diretrizes informadas nos incisos IV e V do artigo mencionado.

O que se destaca como quarto desencontro é o fato de que tanto na definição de indicadores de programas, quanto na definição de produtos e metas físicas de ações, não havia obrigatoriedade de os Gerentes e Coordenadores responsáveis por tais definições motivarem de forma objetiva a razão de escolha desses mesmos indicadores, produtos e metas.

Cotejando as informações exigidas para a composição dos indicadores de programa e dos produtos e metas físicas de ações, podem ser observadas duas questões relevantes, no que tange à qualidade e quantidade de informações públicas disponibilizadas ao controle social sobre o assunto:

a) não havia obrigatoriedade de que fossem informadas as bases e as justificativas para a adoção dos indicadores de programas e dos produtos de ações que propõem, bem como de suas unidades de medida, índices e metas, o que impossibilitou e ainda impossibilita a análise crítica de tais indicadores e produtos;

b) não havia obrigatoriedade de que fossem disponibilizadas informações voltadas à orientação da interpretação dos resultados da aplicação dos indicadores de programa e das realizações físicas das ações, para que a sociedade pudesse realizar seu juízo de valor quanto a tais resultados.

Parece ser evidente que a decisão de um gestor sobre uma determinada forma de se avaliar um programa ou uma ação devesse poder ser examinada pela sociedade. Primeiro, porque as informações relativas à definição de um determinado modelo voltado ao monitoramento e à avaliação dos programas constantes do PPA se encaixam entre aquelas tratadas como públicas pela diretriz disposta no inciso I do artigo 3º da LAI. Segundo, porque estas informações relacionam-se ao conjunto de dados gerais que servem ao acompanhamento dos programas, encaixando-se nos incisos II e III desse mesmo dispositivo legal.

Por fim, apresenta-se um último desencontro, este sobre a inteligência de disponibilização dos resultados das avaliações dos programas.

As informações gerais acerca das estratégias de avaliação do programa código 1173 e da ação código 2B15, bem como os resultados desta avaliação, não foram encontradas no sítio eletrônico do MP, órgão gestor do PPA 2008-2011, tendo sido localizadas somente no sítio da CGU. Assim, uma pesquisa sobre os resultados de programas de diferentes órgãos, pelo visto, demandaria o acesso a vários sítios, apesar de tais informações serem todas registradas num sistema informatizado gerido pelo MP, o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento<sup>15</sup>. Tal situação também vai de encontro à diretriz do inciso II do artigo 3º da LAI, pois causa embaraço para que se acessem informações que sequer demandam solicitação.

---

<sup>15</sup> As informações sobre o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento podem ser encontradas por meio do endereço eletrônico < [www.sigplan.gov.br](http://www.sigplan.gov.br)>, acessado em 14 jun. 2013.

Dessa forma, imagina-se que uma boa alternativa para se aproveitar um serviço já mencionado neste trabalho, que se encontra em pleno funcionamento e cuja finalidade é justamente promover a transparência e o controle social por meio da publicação de informações orçamentárias e financeiras de programas e ações, seja a utilização do Portal da Transparência.

Destaca-se, inclusive, que a conjugação das informações sobre os resultados orçamentário-financeiros com as informações sobre os resultados concretos dos programas e de suas ações deve aumentar consideravelmente o potencial de tal serviço na geração de conhecimentos acerca dos programas do PPA, propiciando a melhoria da compreensão pela sociedade da atuação governamental a partir de tais programas.

## Conclusão

Resta então, no interesse do tema, buscar algo que parece merecer um estudo mais aprofundado no futuro, voltado a responder a um questionamento prático: quais informações devem ser disponibilizadas (publicadas) de forma a permitir o efetivo exercício do controle social sobre os resultados dos programas constantes do PPA 2012-2015 e de seus sucessores?

Como aponta Tinoco (2001, p. 13, apud TRISTÃO, 2002, p. 9), “O acesso à informação de boa qualidade é um pré-requisito para o exercício da cidadania, vale dizer, condição essencial para que os problemas socioeconômicos sejam debatidos e resolvidos no convívio democrático entre os grupos sociais”.

Nesse sentido, a disponibilização de dados visando ao monitoramento e à avaliação dos programas somente estará propiciando o exercício do controle social se estes dados forem suficientes em quantidade e qualidade, de forma a permitir que os cidadãos que deles fizerem uso consigam, a partir de sua interpretação, construir seus próprios juízos de valor acerca da ação governamental frente aos problemas públicos a que esta visa responder. Sobre o assunto, afirma Tristão (2002, p. 8):

[...] uma opinião pública bem-informada é fundamental para o exercício do denominado controle social. Para tanto, a quantidade e a qualidade da informação fornecida aos cidadãos é essencial para que a *accountability* possa produzir os resultados esperados por uma sociedade democrática.

## Referências bibliográficas

ALBUQUERQUE, C. M.; MEDEIROS, M. B.; SILVA, P. H. F. *Gestão de finanças públicas*. Brasília: Paulo Henrique Feijó Silva, 2006.

BRASIL. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências, Brasília, 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2003/L10.683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.683.htm)>. Acesso em: 23 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005. Dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores - Internet, Brasília, 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5482.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5482.htm)>. Acesso em: 23 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003, Brasília, 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.601, de 10 de outubro de 2008. Dispõe sobre a gestão do Plano Plurianual 2008-2011 e de seus programas, Brasília, 2008a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6601.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6601.htm)>. Acesso em: 22 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011, Brasília, 2008b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Lei/L11653.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11653.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; e dá outras providências, Brasília, 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm)>. Acesso em: 23 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012. Institui o PPA 2012-2015, Brasília, 2012a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12593.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12593.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição, 2012b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm)>. Acesso em: 15 jun. 2013.

CAVALCANTE, P. L. O Plano Plurianual: resultados da mais recente reforma do Planejamento e Orçamento no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 58, n. 2, p. 129-150, abr./jun. 2007.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Acesso à Informação Pública, 2011a. Disponível em: <[www.cgu.gov.br/Publicacoes/CartilhaAcessoInformacao/CartilhaAcessoInformacao.pdf](http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/CartilhaAcessoInformacao/CartilhaAcessoInformacao.pdf)>. Acesso em: 24 mai. 2013.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Relatório de Gestão – Exercício 2010, 2011b. Disponível em: <[www.cgu.gov.br/Publicacoes/RelatGestao/Arquivos/relatorio\\_gestao\\_cgu\\_2010.pdf](http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/RelatGestao/Arquivos/relatorio_gestao_cgu_2010.pdf)>. Acesso em: 12 abr. 2013.

COSTA, F. L. Reforma do Estado e contexto brasileiro: crítica do paradigma gerencialista. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*, Brasília, v. 37, n. 5, p. 969-992, 2003.

CUNHA, C. G. S. Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil. Washington: The George Washington University, 2006. Disponível em: <<http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper06.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2013.

GRAAF, G. D. *Causes of corruption: Towards a contextual theory of corruption*. *Public Administration Quarterly*, v. 31, n. 1(pp. 39-86), 2007.

JARDIM, J. M. *Transparência e opacidade do Estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental*. Niterói: EdUFF, 1999. Disponível em: <<http://www.uff.br/ppgci/editais/transparencia.pdf>>. Acesso em: 12 fev 2013.

MARTINS, P. Introdução: Acesso à informação como direito humano fundamental. In: CANELA, G.; NASCIMENTO, G. S. *Acesso à informação e controle social das políticas públicas*. Brasília: ANDI, 2009. p. 9-31.

MENDANHA, G. M. O direito de acesso à informação como fundamento da transparência. *Revista da CGU*, Brasília, v. IV, n. 6, p. 59-70, set. 2009.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Plano plurianual 2008-2011: projeto de lei*, Brasília, 2007. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano\\_plurianual/PPA/081015\\_PPA\\_2008\\_mesPres.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/PPA/081015_PPA_2008_mesPres.pdf)>. Acesso em: 23 abr. 2013.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Portaria nº 140, de 10 de junho de 2009. Regulamenta o Sistema de Monitoramento e Avaliação do PPA 2008-2011, 2009. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/visualiza/index.jsp?data=12/06/2009&jornal=1&pagina=83&totalArquivos=132>>. Acesso em: 12 abr. 2013.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Indicadores de programas: guia metodológico, 2010a. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/100324\\_indicadores\\_programas-guia\\_metodologico.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/100324_indicadores_programas-guia_metodologico.pdf)>. Acesso em: 12 abr. 2013.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Manual técnico de orçamento MTO Versão 2010*, 2010b. Disponível em: <[https://www.portalsf.planejamento.gov.br/bib/MTO/MTO\\_2010\\_VF6\\_de\\_190510.pdf](https://www.portalsf.planejamento.gov.br/bib/MTO/MTO_2010_VF6_de_190510.pdf)>. Acesso em: 10 fev. 2013.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Plano plurianual 2012-2015: projeto de lei, 2011. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/mensagem\\_presidencial\\_ppa.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/mensagem_presidencial_ppa.pdf)>. Acesso em: 20 abr. 2013.

POLZER, T. Corruption: deconstruction the World Bank discourse. Londres: LSE, 2001. Disponível em: <<http://www2.lse.ac.uk/internationalDevelopment/pdf/WP18.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2013.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Mensagem nº 316: Exposição de motivos do projeto de Lei de Acesso a Informações, Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/acessoainformacaogov/materiais-interesse/exposicao-motivos-projeto-lei-acesso-informacao.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2013.

SECCHIN, L. B. Controle Social: transparência das políticas públicas e fomento ao exercício da cidadania. Revista da CGU, Brasília, v. III, n. 5, p. 28-45, dez. 2008.

TRISTÃO, G. Transparência na administração pública. Anais do VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 2002. 5-60.

Temístocles Murilo de Oliveira Júnior

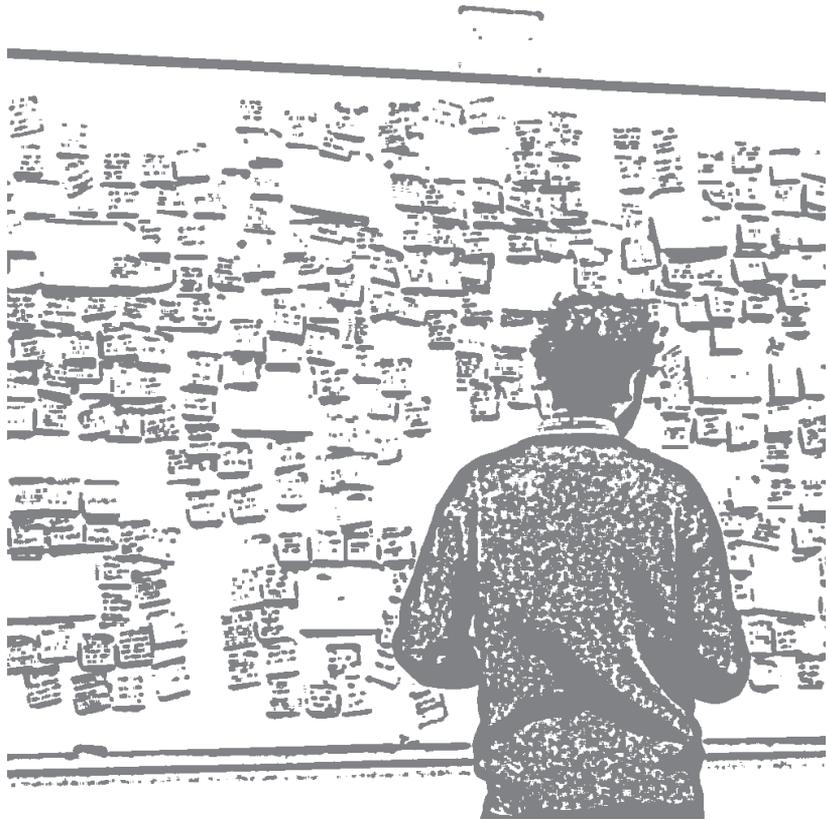
Mestre em Administração pela Universidade Federal Fluminense (2013) e Analista de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União. Contato: temuju@gmail.com

Claudia da Silva Jordão

Mestre em Administração pela Universidade Federal Fluminense (2013). Contato: claudiasjordao@gmail.com

Joel de Lima Pereira Castro Junior

Doutor em "Neural Systems" pelo Imperial College da University of London (2000) e Professor-Adjunto do Departamento de Administração da Faculdade de Administração e Ciências Contábeis da Universidade Federal Fluminense. Contato: joelpcastro@uol.com.br



# A pesquisa governamental de opinião pública: razões, limites e a experiência recente no Brasil

**Wladimir G. Gramacho**

*Secretaria de Comunicação Social (Secom/PR)*

## **A pesquisa governamental de opinião pública: razões, limites e a experiência recente no Brasil**

Este trabalho discute razões pelas quais se deve esperar que governos representativos mantenham um programa institucionalizado de pesquisa de opinião pública. O argumento divide-se em quatro seções. Na primeira, discutem-se razões teóricas e operacionais para que os governos acompanhem ao longo do tempo o comportamento de opiniões e preferências dos cidadãos. Na segunda, descrevem-se as consequências da (im)popularidade governamental, medida sintética e crucial da relação entre representantes e representados. Em seguida, uma terceira seção aponta possíveis fronteiras ou limites que permitiriam distinguir o escopo das pesquisas de opinião pública realizadas pelos governos daquele das conduzidas com propósito científico, mercadológico e, sobretudo, eleitoral. Finalmente, a quarta seção descreve a recente experiência do governo brasileiro nessa área.

**Palavras-chave:** opinião pública, pesquisa, amostragem, democracia, administração federal

## **La investigación de la opinión pública por los gobiernos: razones, límites y la experiencia reciente en Brasil**

Este artículo evalúa razones por las cuales es deseable que los gobiernos representativos mantengan un sistema institucionalizado de investigación de la opinión pública. El argumento se desarrolla en cuatro apartados. El primero considera las razones teóricas y operacionales por las cuales se puede esperar que los gobiernos mantengan a lo

---

(Artigo recebido em: dezembro de 2013. Versão final em: março de 2014.)

largo del tiempo un seguimiento del comportamiento de las opiniones y preferencias de los ciudadanos. El segundo presenta las consecuencias de la (im)popularidad gubernamental, que es una variable síntesis de la relación entre representantes y representados. El siguiente apartado señala posibles límites de la investigación gubernamental de la opinión pública, que permiten entender sus diferencias con otros tipos de estudios, como los científicos, de mercado o electorales. Por fin, el último apartado presenta la experiencia reciente del gobierno brasileño en ese ámbito.

**Palabras clave:** opinión pública, investigación, amostragem, democracia, administración federal

### **Public Opinion Government Research: motives, boundaries and the Brazilian recent experience**

This paper presents reasons to expect that representative governments conduct public opinion research in frequent and institutionalized bases. The rationale is divided into four sections. The first addresses theoretical and operational motives to understand why governments should follow variations in citizen preferences and opinions through time. The second describes some consequences of government popularity (or the lack of it), taking advantage of this short and crucial measure of the state of the relationship between representatives and represented. Next, the third section suggests some boundaries for public opinion government research, which allows distinguishing its scope from those conducted with scientific, marketing or electoral purposes. Finally, the last section describes the recent experience of the Brazilian government with public opinion research.

**Keywords:** public opinion, research, sample, democracy, federal government

### **Razões para pesquisar: fundamentos teóricos e operacionais<sup>1</sup>**

O argumento central aqui defendido é que o estudo sistemático e institucionalizado da opinião pública<sup>2</sup> pode oferecer aos governos a expressão mais representativa das preferências e dos julgamentos dos cidadãos, aprimorando as condições de *accountability* e *responsiveness* em sistemas democráticos (WEYLAND, 2003).

É solidamente estabelecida, no âmbito acadêmico, a noção de que o sistema representativo de governo assumiu no mundo ocidental posição dominante, ao

---

<sup>1</sup> Versões anteriores deste artigo foram apresentadas no 7º CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA DA ALACIP (Bogotá, 2013) e no Seminário CIEF-CERME-LAPCIPP-MESP da Universidade de Brasília (UnB). Agradeço os comentários e as sugestões dos participantes de ambos os eventos, assim como as observações de avaliadores anônimos da *Revista do Serviço Público*. Lapsos que tenham persistido são de minha inteira responsabilidade. Alguns trechos deste texto baseiam-se, literalmente, em minha tese de doutorado, defendida na Área de Ciência Política da Universidade de Salamanca e não publicada (GRAMACHO, 2007).

<sup>2</sup> Oportuno registrar que a opinião pública é entendida neste trabalho simplesmente como o resultado de respostas a perguntas de entrevistas (LANE e SEARS, 1964; CONVERSE, 1987; PRICE, 1992; BOYTE, 1995; WORCESTER, 1997; SAMPEDRO, 2000; SARTORI, 2002), não como um processo deliberativo promovido por cidadãos informados e participantes ativos da vida democrática (SPEIER, 1950; HABERMAS, 1998; BOURDIEU, 2000 [1973]).

mesmo tempo em que enfrenta constantes pressões pela incorporação de novas demandas e reconfigurações institucionais que lhe assegurem legitimidade e efetividade na solução pacífica dos conflitos sociais (DAHL, 1992; SARTORI, 2002). Este texto ocupa-se de uma dessas deficiências das democracias contemporâneas: a falta de canais representativos para uma comunicação fluida de atitudes, opiniões e preferências dos cidadãos em direção aos governantes. Trata-se de um problema enunciado anteriormente por Manin, Przeworski e Stokes (1999), segundo os quais as regras democráticas dão aos cidadãos apenas um instrumento – o voto – para julgar a gestão em curso (“*accountability view*”) e para selecionar o próximo governo (“*mandate view*”), o que pode resultar em mensagens ambíguas emitidas pelos representados aos representantes.

Governos cujo desempenho é reprovado pelos cidadãos podem ser reeleitos caso a oposição seja vista como menos confiável ou menos competente. Por outro lado, governos aprovados podem não colher uma vitória eleitoral caso a oposição inspire maior confiança ou competência, ou ainda quando vários candidatos governistas dispersem a preferência dos eleitores.

A cautela na interpretação do voto como juízo de um mandato também decorre do fato de que a aprovação de um governo nas pesquisas de opinião pública responde a estímulos diferentes daqueles que determinam a aprovação de um governo nas urnas. Nas pesquisas, a escolha se dá entre a percepção sobre o trabalho do governo e uma expectativa subjetiva e ideal de bom governo formulada pelo cidadão entrevistado. Essa manifestação pode se dar a qualquer tempo ao longo do mandato e por repetidas vezes. E o juízo indica em que medida um governo e os recursos estatais à sua disposição estão próximos ou distantes do atendimento das expectativas cidadãos.

No segundo caso, quando a aprovação ou reprovação de um governo se dá nas urnas, a escolha opõe um candidato ou partido governista e outro(s) candidato(s) ou partido(s) que está(ão) na oposição<sup>3</sup>. Em resumo: no primeiro caso, trata-se de uma opinião que se expressa num campo mais abstrato; no segundo caso, trata-se de uma decisão formalizada pela escolha entre duas ou mais ofertas eleitorais<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> O juízo eleitoral, ainda, pode estar limitado ou condicionado por características das instituições eleitorais (Cox, 1997) que, em alguns casos, impedem o exercício das primeiras preferências.

<sup>4</sup> Esta diferença indica que, teoricamente, não seja irracional um indivíduo que desaprove um governo em pesquisas de opinião, mas que vote a seu favor (se crê que a oposição faria pior), ou que um indivíduo aprove um governo em pesquisas de opinião, mas que vote contrariamente (se acredita que a oposição seria melhor).

Uma última diferença entre juízos descritos em estudos de opinião pública e os de tipo eleitoral é contraintuitiva e foi enunciada anteriormente por Sidney Verba (1996). Sugere que uma pesquisa amostral pode ser mais representativa que uma eleição<sup>5</sup>. Isso porque o voto deve ser visto com reservas como expressão representativa do julgamento dos governos quando os cidadãos manifestam-se em contextos de participação optativa ou de alto nível de abstenção, uma vez que seus resultados podem estar enviesados devido à abstenção diferencial e alguns cidadãos participam mais que outros. O caso brasileiro é ilustrativo nesse aspecto. Nas seis eleições presidenciais ocorridas desde a recuperação da democracia, a abstenção esteve entre 12% (1989) e 26% (2002). E nas últimas três disputas, o nível de abstenção foi maior que a diferença entre os dois primeiros colocados no 1º turno<sup>6</sup>.

Em suma, cumpridos todos os procedimentos para a realização de um *survey*, especialmente quanto à seleção amostral, estudos de opinião pública podem expressar de modo mais fiel os julgamentos de um governo do que uma eleição, dados os problemas de ambiguidade do voto (MANIN, PRZEWORSKI e STOKES, 1999), de julgamento abstrato e de abstenção diferencial (VERBA, 1996).

Não sem surpresa, portanto, a relação entre aprovação dos governos e voto em candidatos oficiais está longe de ser perfeita. O Gráfico 1 descreve a série trimestral de aprovação presidencial no Brasil, medida pelo Instituto Datafolha, desde 1987 a 2013. Os dados referem-se aos meses de março, junho, setembro e dezembro de cada ano. A linha considera a soma de respostas “ótimo” e “bom” à questão: Na sua opinião, o(a) presidente... está fazendo um governo ótimo, bom, regular, ruim ou péssimo?<sup>7</sup> No gráfico, os quadrados indicam o percentual de votos válidos obtidos pelo candidato oficial no 1º turno das seis eleições presidenciais realizadas até aqui. Como as eleições se deram em outubro, os resultados eleitorais foram vinculados ao mês mais próximo: setembro. Em três pleitos, a coincidência foi total (1989, 2002 e 2006). Mas em outros dois casos, frente ao êxito do Plano Real (1994) e a ameaça de uma desvalorização cambial (1998), o candidato oficial obteve mais votos do que sugeria a aprovação do

---

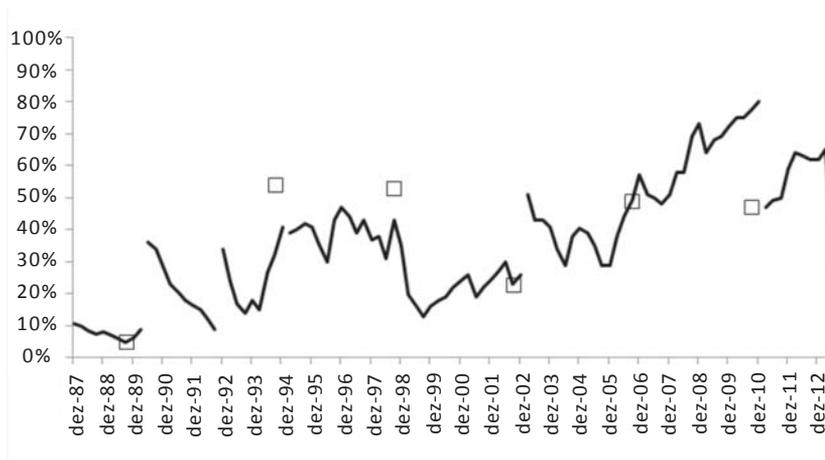
<sup>5</sup> Este artigo não endossa a interpretação de que pesquisas de opinião pública são mais representativas que eleições. Apenas registra esse aspecto destacado por Verba (1996) como mais uma das diferenças entre *surveys* e votos.

<sup>6</sup> Em 2002, a abstenção foi de 26% e a diferença entre os dois primeiros colocados no 1º turno foi de 23 pontos. Em 2006, a abstenção foi de 17% e a diferença, de 7 pontos. E em 2010, os números foram 18% e 14 pontos, respectivamente.

<sup>7</sup> A série trimestral de avaliação presidencial toma dados originais do Instituto Datafolha para os meses de março, junho, setembro e dezembro durante o período 1987-2013. Dados ausentes foram substituídos pela média dos pontos adjacentes ou pelo dado calculado pela série CNI-Ibope. A correlação entre as duas séries tem  $r=0,97$ .

governo. E em 2010, a candidata oficial recebeu menos votos do que indicava a linha de aprovação do governo de seu antecessor, mas o mesmo nível de aprovação do início de seu mandato, em março de 2011. Em suma, não há razão para esperar que a aprovação nas pesquisas e nas urnas seja idêntica.

Entre uma e outra eleição, os governos costumam ouvir das ruas, da imprensa e em audiências outras mensagens. Movimentos sociais, sindicatos, grupos de interesse, empresas influentes e cidadãos reunidos em ciclos de protesto podem fazer chegar sua (in)satisfação aos governantes – e normalmente o fazem. Essas mensagens têm a vantagem de serem menos ambíguas que o voto como expressão da aprovação ou reprovação dos governos e suas políticas. Entretanto, apesar de legítimas, com frequência lhes falta amplitude representativa, uma vez que expressam a preferência de parte dos cidadãos e não de toda a sociedade.



Fonte: Tribunal Superior Eleitoral e Instituto Datafolha (com cálculo do autor para dados ausentes).

### **Gráfico 1: Aprovação dos presidentes no Brasil (1987-2013) em pesquisas de opinião pública e percentual de votos válidos obtidos por candidatos oficiais no 1º turno das eleições presidenciais (□)**

Se ainda não há solução para uma avaliação retrospectiva censitária dos governantes<sup>8</sup>, existem, como indicado acima, mecanismos amostrais para a mensuração de sua popularidade e do juízo social sobre o desempenho governamental em

<sup>8</sup> Ainda que seja previsível a possibilidade de que todos os cidadãos de um país possam ter no futuro acesso seguro e autenticado à Internet, de modo a permitir uma avaliação retrospectiva censitária e permanente dos governos, esse ainda não parece ser o atual estágio tecnológico de nenhuma democracia do mundo.

diferentes áreas de atuação, como economia, saúde, educação e segurança. E o principal desses instrumentos são as pesquisas de opinião pública realizadas com amostras representativas do conjunto dos cidadãos de unidades locais, regionais ou nacionais de governo. Ou seja, como dito acima, o estudo sistemático e institucionalizado da opinião pública pode oferecer aos governos a expressão mais representativa das preferências e dos julgamentos dos cidadãos, aprimorando as condições de *accountability* e *responsiveness* em sistemas democráticos.

Para cumprir esses objetivos, pesquisas de opinião pública conduzidas pelos governos deveriam perseguir cinco princípios: (1) ter representatividade amostral, (2) descrever os juízos dos cidadãos sobre as políticas e serviços públicos em curso, (3) prospectar necessidades de novas políticas e serviços públicos, (4) identificar a necessidade de ações e campanhas de comunicação, e (5) repetir-se de forma periódica e frequente.

A representatividade necessária às pesquisas diz respeito aos critérios de amostragem e ao esforço para que cada cidadão tenha a mesma probabilidade de ser entrevistado e de expressar suas opiniões e preferências. O mesmo intento deve ser feito quanto à representatividade de grupos sociais, sejam eles descritos quanto a gênero, idade, renda, nível de estudos, condição laboral, situação familiar ou localização geográfica – variáveis normalmente definidoras de beneficiários de políticas ou serviços públicos específicos.

A descrição dos juízos retrospectivos permite apontar e descrever a trajetória de avaliação do desempenho geral de um governo, mas também de sua atuação em diferentes âmbitos, notadamente social (promoção da saúde, da educação e da segurança, entre outros), econômico (controle da inflação, redução do desemprego e promoção do crescimento econômico, entre outros) e, finalmente, político-moral (atuação internacional, combate à corrupção e promoção de novos direitos, entre outros).

Por sua vez, a prospecção de novas necessidades ocupa-se de dar responsividade (*responsiveness*) à súbita agudização de velhos problemas coletivos ou ao surgimento de novos. As pesquisas de opinião pública podem produzir indicadores mais sensíveis à mudança da conjuntura social do que outros medidos pelas estatísticas oficiais. Ou seja, não estão necessariamente e permanentemente correlacionadas as séries de percepção sobre inflação, desemprego e taxas de juros e os indicadores que medem essas três variáveis.

Para cumprir o requisito prospectivo, as pesquisas devem ser periódicas e frequentes, de modo a descrever oportuna e corretamente momentos altos e baixos quanto à avaliação de diferentes políticas e serviços e monitorar o surgimento de novas demandas, ocasionando, com isso, o aprimoramento da capacidade dos

governos de dar respostas tempestivas a questões emergentes, sejam elas derivadas de demandas retóricas, legislativas ou administrativas. Corretamente interpretadas, essas demandas poderão resultar em pronunciamentos oficiais, revisões ou inovações regulatórias e ajustes do foco de políticas públicas.

A conjugação desses cinco requisitos incrementa as condições para que os governos reorganizem suas prioridades e respondam com maior agilidade às demandas sociais. Além disso, a aprovação geral de um mandato em pesquisas de opinião pública, ao estar associada a um juízo de tipo majoritariamente retrospectivo, produz uma mensagem menos dúbia do que o voto.

Assumindo que (1) os governos implementam políticas públicas eficientes e eficazes, mas que (2) os governos têm condições limitadas de atender às demandas sociais porque o conjunto de ofertas de políticas e serviços públicos sempre será menor do que o de demandas por políticas e serviços públicos, pode-se deduzir que o estudo sistemático e periódico da opinião pública permite que os sistemas democráticos se movam de uma situação hipotética e subótima “a” a outra, ótima “c”, como na Figura 1.

Pode-se contra-argumentar que, assim como os votos, as pesquisas de opinião também podem produzir mensagens ambíguas, devido à falta de informações ou conhecimento dos respondentes (CONVERSE, 1964; PRICE, 1992) ou deficiências dos instrumentos utilizados (ACHEN, 1975; GAMSON, 1992). Contudo, seus resultados, sobretudo em nível agregado, muitas vezes correspondem precisamente ao contexto real (KEY JR., 1958 e 1968) e demonstram estabilidade (em vez de aleatoriedade) ao longo do tempo (PAGE e SHAPIRO, 1992; ERIKSON *et al.*, 2002).

É por isso que diferentes atores políticos levam em conta os dados de opinião pública (e em particular a popularidade do governo) na hora de tomar decisões. Neste sentido, a simples percentagem de entrevistados que aprovam (ou desaprovam) um governo pode ter importantes consequências substantivas e operacionais, parte delas analisada na próxima seção.



Fonte: Elaboração própria.

**Figura 1: Situações hipotéticas de oferta de políticas e serviços públicos (círculo menor) e demanda por políticas e serviços públicos (círculo maior)**

## Os riscos por não pesquisar: impactos de curto e longo prazo

Entre todos os indicadores governamentais potencialmente monitoráveis por pesquisas de opinião pública, nenhum é tão sintético e produz tantas consequências quanto medidas de popularidade, isto é, de aprovação da gestão em curso. Em termos substantivos, elevados níveis de popularidade de um governo sugerem que, após a decisão eleitoral que lhe permitiu chegar ao poder, sua aceitação popular ainda é majoritária e os rumos da gestão coincidem com as preferências dessa maioria (ou pelo menos não se contrapõem a essas preferências). A impopularidade do governo, não obstante, indica sua falta de legitimidade entre os cidadãos. Se um dia os eleitores votaram majoritariamente para esse governo, agora demonstrariam estar insatisfeitos com seu desempenho e indicam uma predisposição para a mudança política.

De acordo com Sartori, o nexos existente entre a opinião pública e a democracia é totalmente evidente, uma vez que a primeira é fundamento essencial e operacional da segunda (2002, p. 172). A opinião pública é, portanto, o elemento que dá ao sistema democrático e a seus governantes legitimidade para governar, sempre que se compreenda a democracia como um governo consentido (DAHL, 1992) e a opinião pública como um conjunto de expressões formadas em um ambiente de liberdade e de garantia dos direitos individuais, em que as restrições à formação de julgamentos (e sua expressão) não vão além da limitação dos recursos cognitivos dos cidadãos (PRICE, 1992) e da influência do ambiente social (NOELLE-NEUMANN, 1993) e das elites (ZALLA, 1992; PRICE, 1992).

Em termos operacionais, a popularidade do governo nas urnas pode produzir consequências políticas de diferentes tipos em sistemas democráticos. Em regimes parlamentaristas ou semipresidencialistas, a impopularidade de um governo pode determinar a substituição do primeiro-ministro<sup>9</sup>, uma ampla reforma do gabinete<sup>10</sup> ou até a convocação antecipada de eleições<sup>11</sup>. A flexibilidade dos mandatos, nesse caso,

---

<sup>9</sup> Na França, por exemplo, o primeiro-ministro Jean-Pierre Raffarin (Union pour un Mouvement Populaire, UMP) foi substituído em maio de 2005, no dia seguinte ao da vitória do “*no*” no referendo sobre a Constituição Europeia. Raffarin tinha a confiança de somente uns 22% dos franceses (TNS SOFRES, 2007).

<sup>10</sup> Também na França, o primeiro-ministro Alain Juppé (Rassemblement pour la République, RPR) reformou seu gabinete com tão somente seis meses de gestão, em novembro de 1995, tão logo ficou claro que suas propostas de reforma impactaram diretamente a confiança da população em seu governo, que decaiu de 65% a 33% nesse período (TNS SOFRES, 2007).

<sup>11</sup> Em novembro de 2004, o presidente português Jorge Sampaio dissolveu a Assembleia e convocou novas eleições devido à grande instabilidade política gerada nos quatro primeiros meses da gestão de Pedro Santana Lopes (Partido Social Democrata, PSD), que havia substituído a José Manuel Durão Barroso. Segundo pesquisa de opinião publicada pelo diário Correio da Manhã, todos os ministros do gabinete de Santana Lopes, inclusive ele mesmo, foram mal avaliados pelos cidadãos portugueses.

é uma prevenção contra o enfraquecimento do Executivo, a paralisia institucional e as soluções não constitucionais (LINZ, 1994). Além disso, os elevados níveis de aprovação de um governo podem encorajá-lo a convocar eleições antecipadas para tentar transformar sua aprovação nas pesquisas em vantagem eleitoral<sup>12</sup>.

Nas democracias presidencialistas, além disso, o personalismo e a rigidez dos mandatos (LINZ, 1994) fazem da popularidade dos governos um elemento-chave para a legitimidade dos mesmos e, conseqüentemente, para a longevidade dos governos (WEYLAND, 2003; MARSTEINTREDET e BERNTZEN, 2006)<sup>13</sup>, para a estabilidade institucional e para a governabilidade do sistema político (ALCÁNTARA, 1995).

Além disso, a popularidade do presidente pode determinar a sua capacidade de influência sobre o Legislativo (NEUSTADT, 1960; RIOS e ROSE, 1985), evitando contextos de bloqueio e paralisia institucional. No Brasil, quando o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso enfrentou níveis muito baixos de aprovação em pesquisas, confessou a um de seus ministros: “com esses índices (de popularidade) meu poder está diminuindo” (BRESSER PEREIRA, 2002).

Para além dos efeitos de curto prazo na calibragem de políticas e serviços públicos e na preservação de níveis funcionais de aprovação governamental, a responsividade dos governos à opinião pública também parece estar relacionada com processos políticos de longo prazo, como podem ser a confiança institucional, o interesse político e a legitimidade da democracia (LIPSET e SCHNEIDER, 1983; CITRIN, 1974; LISTHAUG e WIBERT, 1995; LISTHAUG, 1995; MISHLER e ROSE, 2001). Citrin e Green (1986), por exemplo, observaram que a satisfação dos cidadãos com o desempenho do Presidente dos Estados Unidos esteve associada à confiança dos americanos na Presidência, como instituição, e não apenas à popularidade dos ocupantes da Casa Branca. Portanto, se um governo impopular pode ser ruim para um partido, sucessivos governos impopulares podem ser péssimos para a democracia.

---

<sup>12</sup> Em 1983, a *première* britânica Margaret Thatcher antecipou as eleições gerais para junho, aproveitando-se do aumento de popularidade de seu governo gerado pela Guerra das Malvinas e pela recuperação da economia. Segundo dados do instituto Ipsos Mori, a porcentagem de ingleses satisfeitos com o governo subiu de 23% em fevereiro de 1982 para 51% em junho de 1982, quando a Inglaterra ganhou a guerra, e se manteve próximo dos 40% até as eleições gerais de 1983.

<sup>13</sup> Estes autores defendem que a interrupção presidencial em países latino-americanos permite entender o presidencialismo e o parlamentarismo como regimes mais semelhantes do que supõe tradicionalmente a literatura. Particularmente, quanto à flexibilidade dos mandatos – das 20 interrupções analisadas por Marsteintredt y Berntzen, 10 se deram à margem do marco institucional (3 golpes ou autogolpes e 7 renúncias provocadas por ciclos de protestos populares), o que denota uma “flexibilidade informal” do presidencialismo latino-americano diante da “flexibilidade formal” do parlamentarismo europeu.

## Limites ao pesquisar

A existência de motivos para que os governos realizem pesquisas periódicas de opinião pública não implica que essa ação esteja livre de limitações. Esta seção pretende discutir restrições temáticas aos estudos governamentais por meio de sua distinção em relação a outros três tipos de pesquisa de opinião pública: científica, mercadológica e eleitoral.

As pesquisas de opinião pública conduzidas com propósito científico, ainda que financiadas com recursos públicos, não são passíveis de limitações temáticas, posto que se dedicam à exploração de novas hipóteses e à produção de teoria, portanto, de conhecimento. Se universidades e centros de pesquisa podem se ocupar livremente com diversas questões de opinião pública, os governos devem priorizar objetivos operacionais, capazes de otimizar a alocação de recursos públicos em resposta a demandas sociais e à implementação de seu programa de governo, aprovado nas urnas. Nesse sentido, se por um lado não deve caber qualquer restrição à liberdade de expressão e produção científica (TODOROV, 2012), incluindo-se os estudos de opinião pública, a ação dos governos nesse âmbito deve privilegiar o caráter aplicado do conhecimento gerado pelas pesquisas.

A distinção entre pesquisas mercadológicas e governamentais decorre da natureza dos públicos de interesse e opõe consumidores a cidadãos. A razão de ser das pesquisas de mercado permite privilegiar segmentos de acordo com seu nível de renda, sua concentração geográfica, sua idade ou gênero, de modo a potencializar a venda de produtos e serviços. Já as pesquisas governamentais, entendidas como ação governamental num contexto democrático, devem respeitar os princípios da isonomia e da igualdade entre os cidadãos. Salvo em caso de interesse por política pública de caráter afirmativo (*e.g.*: combate à miséria ou à discriminação racial, étnica ou sexual), as pesquisas governamentais devem buscar o alcance equivalente ao âmbito de governo (nacional, regional ou local).

A intenção da universalidade representativa também desaparece na prática das pesquisas eleitorais, que buscam construir maiorias de votos. Aqui, os juízos estão centrados sobre o candidato e seus atributos pessoais, morais, técnicos e políticos. O objetivo das pesquisas, nesse caso, é extrair informação dos eleitores capaz de influenciar suas preferências, apresentando uma candidatura como a melhor entre as alternativas. O caráter pessoal das questões de interesse eleitoral romperia o princípio da isonomia que orienta a ação de um governo democrático. Portanto, não deveriam caber nas pesquisas governamentais questões sobre

atributos pessoais do(a) presidente, avaliação dos líderes políticos, preferências partidárias ou intenção de voto<sup>14</sup>.

As distinções entre pesquisas mercadológicas e eleitorais, de um lado, e governamentais, de outro, podem dizer respeito não só aos temas (fins) como às técnicas (meios) de pesquisa. Se é moralmente discutível defender o uso da neurociência para potencializar a venda de produtos aos consumidores ou candidatos aos eleitores, buscando estimular áreas emocionais do cérebro em detrimento de juízos conscientes e racionais, essa aplicação seria de difícil defesa no âmbito das pesquisas governamentais. Implicaria sancionar no âmbito do Estado o uso de recursos do contribuinte para a elaboração de uma narrativa emocional de prestação de contas, por exemplo.

### **A experiência do Governo Federal desde junho de 2013**

No mês de junho de 2013, milhões de brasileiros foram às ruas protestar por causas tão diversas como o aumento das passagens de ônibus, as más condições de saúde pública e um projeto de emenda constitucional que limitaria o poder de investigação do Ministério Público. A extensão da pauta de reivindicações mantinha correlação com o alcance dos protestos, que as ruas brasileiras não viam desde o *impeachment* do ex-presidente Fernando Collor, em 1992. Em algumas cidades, as manifestações resultaram em invasão de prédios públicos, destruição de patrimônio público e privado e confrontos com a polícia. As demandas surpreenderam autoridades dos três níveis de governo (municipal, estadual e federal). Em 24 de junho, a Presidente da República Dilma Rousseff, os governadores dos 27 Estados brasileiros e os prefeitos das 26 capitais de estado propuseram, após reunião em Brasília, pactos por maior responsabilidade fiscal, pela reforma política e por melhorias nos serviços de saúde, educação e transporte.

Naquele mesmo mês, a Secretaria de Comunicação Social (Secom) da Presidência da República do Brasil cumpria a última etapa de um plano de organização de uma nova área governamental dedicada a estudos de pesquisa de opinião pública. Inaugurado em setembro de 2012, o plano consistia na preparação de um grupo de assessores com especialização na área e na realização de concorrências públicas para a contratação de institutos de pesquisa.

---

<sup>14</sup> Questões de caráter eleitoral são comuns, por exemplo, em pesquisas conduzidas pelo Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), órgão de assessoramento da Presidência de Governo na Espanha.

Coube a essa nova assessoria, portanto, o desafio inaugural de interpretação das novas demandas sociais expostas pelo ciclo de manifestações, identificação de sua representatividade e avaliação das respostas dadas pelo Governo Federal às reivindicações. Esta seção descreve em linhas gerais o marco legal que orienta as ações de pesquisa de opinião pública da Secom e descreve suas principais atividades em 2013<sup>15</sup>.

Segundo a Lei nº 10.683 de 2003, que trata da organização e das funções da Presidência e dos ministérios no País, a Secom é o órgão competente da Presidência da República para “assistir, direta e imediatamente, o Presidente da República na organização e desenvolvimento de sistema de informação e pesquisa de opinião pública” (art. 2ºB, inciso III). Cabe à secretaria, portanto, tanto a realização de pesquisas como a organização de informações relevantes para o governo sobre pesquisas realizadas por outras organizações.

Esse sistema de informação e pesquisa de opinião pública tem duplo mandato: atender às necessidades da Presidência da República – de caráter mais geral – e às necessidades da própria Secretaria de Comunicação Social – de caráter mais específico.

O primeiro deve assegurar que a Presidência esteja informada sobre as demandas representativas da sociedade brasileira, de modo a atender aos comandos constitucionais de “promover o bem de todos”<sup>16</sup> e de implementar ações eficientes<sup>17</sup>. Nesse âmbito, mais geral, busca-se monitorar as demandas da sociedade por políticas e serviços públicos, bem como sua avaliação sobre a oferta de políticas e serviços públicos.

O mandato específico da área de pesquisa de opinião pública deriva-se do Decreto nº 6.555 de 2008, que dispõe sobre as ações de comunicação do Governo Federal. Esse documento determina que essas ações busquem: avaliar o conhecimento da sociedade sobre políticas e programas federais (art. 1º, inciso I); avaliar o conhecimento do cidadão sobre direitos e serviços colocados à sua disposição (art. 1º, inciso II); identificar assuntos de interesse público que orientem o conteúdo das informações a serem disseminadas (art. 1º, inciso IV); avaliar a adequação de mensagens, linguagens e canais aos diferentes segmentos de público

---

<sup>15</sup> Os resultados dos primeiros trabalhos estão disponíveis no endereço <http://www.secom.gov.br/sobre-a-secom/acoes-e-programas/pesquisas>.

<sup>16</sup> A promoção do bem de todos é um dos objetivos da República, previsto no artigo 3º, inciso IV, da Constituição Federal de 1988.

<sup>17</sup> O princípio da eficiência nas ações da administração pública está previsto no caput do artigo 37 da Constituição Federal de 1988.

(art. 2º, inciso VIII); e avaliar a eficiência e racionalidade na aplicação dos recursos públicos (art. 2º, inciso XI).

Para cumprir os objetivos indicados, a Secom realizou três licitações destinadas à contratação de prestadores de serviços especializados em: (i) pesquisa qualitativa; (ii) pesquisa quantitativa face a face; e (iii) pesquisa quantitativa telefônica. Os processos seletivos, ocorridos entre janeiro e junho de 2013, foram vencidos pelo Instituto Análise (pesquisa qualitativa) e pelo Ibope Inteligência (ambas as modalidades de pesquisa quantitativa).

As pesquisas qualitativas cumprem essencialmente uma função exploratória de questões *ad hoc* originadas nas agendas governamental e social. Já as pesquisas quantitativas deram origem a três linhas periódicas de estudos em 2013. A primeira foram pesquisas telefônicas semanais, com 600 entrevistas, cujo objetivo era identificar os temas midiáticos mais lembrados pela população, monitorar a percepção sobre os principais problemas do País e as avaliações geral e setorial do Governo Federal. Em segundo lugar, foi iniciada série quadrimestral de pesquisas domiciliares, com 2002 entrevistas, cujo propósito era ratificar os dados obtidos em pesquisas telefônicas, dada a melhor qualidade amostral dessa técnica, e aprofundar temas ligados à avaliação setorial do governo, especialmente em saúde, segurança e educação – três áreas prioritárias na agenda social. Finalmente, a terceira série inaugurada pretendeu construir um estudo anual representativo dos hábitos de informação da população brasileira, com aplicação de questionário estruturado a amostras representativas das 27 unidades da Federação, num total de 18.312 entrevistas domiciliares. O resultado do estudo – intitulado “Pesquisa Brasileira de Mídia” – pode ser obtido no endereço indicado na nota 15.

A experiência atual da Secom, contudo, não é completamente inédita. No âmbito do Governo Federal, outras iniciativas para acompanhar o comportamento da opinião pública foram tomadas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que realizou a 1ª Pesquisa Nacional de Satisfação do Usuário do Serviço Público, em 2000; pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), que, desde 2011, realizou três rodadas do *survey* denominado Sistema de Indicadores de Percepções Sociais; e pela própria Secom, que, entre 2009 e 2011, contou com a prestação de serviços do Instituto Meta. O inédito, no atual trabalho da Secom, é o estudo frequente da opinião pública e a análise sistemática de seus resultados por uma equipe técnica.

## Considerações finais

Desde a década de 1930 as pesquisas de opinião pública tornaram-se um elemento cotidiano da vida social, orientando decisões de *marketing* das empresas,

notícias da imprensa, debates legislativos e discursos eleitorais. No entanto, ainda se sabe pouco sobre os papéis desempenhados pela pesquisa de opinião pública conduzida pelos governos. A literatura sugere que seu uso pode ser muito amplo, desde simplesmente aprimorar a retórica presidencial para iludir o público (GINSBERG, 1989) até orientar a elaboração e o aprimoramento das políticas públicas (RUSSELL, 1969; SOROKA, 2002).

Este texto buscou identificar razões para que os governos realizem pesquisas de opinião pública, de modo a aprimorar o funcionamento das instituições representativas e eliminar a ambiguidade do voto como mensagem enviada pelos eleitores aos governantes. Apontou, também, os riscos de não fazê-lo, bem como os possíveis limites da ação governamental nessa área. A recente experiência brasileira – desenvolvida pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República em 2013 – serviu como referencial empírico para a discussão precedente.

O trabalho do Governo Federal nesse âmbito não é, contudo, inédito. No exterior, projetos semelhantes vêm sendo desenvolvidos há mais tempo no Canadá (*Public Works and Government Services Canada*), na Espanha (*Centro de Investigaciones Sociológicas*) e na Suécia (*Statistics Sweden*). No Brasil, o Governo do Estado do Paraná também realizou em 2013 pesquisas de opinião pública.

Ainda são notadamente escassas as informações sobre como os governos realizam pesquisas de opinião pública e sua utilidade e influência sobre a comunicação governamental e as políticas públicas (PAGE, 2006). O estabelecimento de conceitos, razões e limites para a atuação dos governos nesse âmbito, contudo, parece ser um requisito importante para que os estudos de opinião pública sirvam como mediador democrático e reduzam custos de comunicação entre governados e governantes.

## Referências bibliográficas

ACHEN, Christopher H. Mass Political Attitudes and the Survey Response. *American Political Science Review*, v. 69, n. 4, p. 1218-1231, 1975.

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel. *Gobernabilidad, crisis y cambio: elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*. México: Fondo de Cultura Económica, 1995.

BOURDIEU, Pierre. *La opinión pública no existe*. Cuestiones de sociología. Madrid: Istmo, 2000 [1973]. p. 220-232.

BOYTE, Harry C. Public Opinion as Public Judgement. In: GLASSER, Theodore L. y SALMON, Charles T. (eds.). *Public Opinion and the Communication of Consent*. Nueva York: The Guilford Press, 1995. p. 417-436.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Argumentação e debate. *Folha de S. Paulo*, p. A3, 12 de noviembre de 2002.

CITRIN, Jack. Comment: The Political Relevance of Trust in Government. *American Political Science Review*, nº 68, p. 973-988, 1974.

CITRIN, Jack; GREEN, Donald Philip. Presidential Leadership and the Resurgence of Trust in Government. *British Journal of Political Science*, v. 16, n. 4, p. 431-453, 1986.

COX, Gary. *Making votes count*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

DAHL, Robert. *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Ediciones Paidós, 1992.

ERIKSON, Robert S.; MACKUEN, Michael B.; STIMSON, James A. *The Macro Polity*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

GAMSON, William A. *Talking politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

GRAMACHO, W. *Popularidad Gubernamental, Economía y Partidos Políticos en Brasil: Un Test Crucial para la Teoría de las Pistas Partidistas*. 2007. Tesis Doctoral. Universidad de Salamanca.

HABERMAS, Jürgen. *Facticidad y validez: Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid: Editorial Trotta, 1998.

HEITH, Diane J. Staffing the White House Public Opinion Apparatus 1969-1988. *Public Opinion Quarterly*, Volume 62, Issue 2, p. 165-189, 1998.

KEY, V.O., Jr. *Politics, Parties and Pressure Groups*. New York: Thomas Y. Crowell Company, 1958.

\_\_\_\_\_. *The responsible electorate: rationality in presidential voting, 1936-1960*. New York: Vintage Books, 1968.

LANE, R.E., D.O. Sears. *Public Opinion*. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1964. p.13.

LINZ, Juan J. Presidential of Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference? In: LINZ, J.J. y VALENZUELA, A. (eds.). *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994.

IPSET, Seymour M.; SCHNEIDER, William. *The confidence gap: business, labor, and government in the public mind*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1983.

LISTHAUG, Ola. The Dynamics of Trust in Politicians. In: KLINGEMANN, Hans-Dieter e FUCHS, Dieter (eds.). *Citizens and the State*. Oxford: Oxford University Press, 1995.

LISTHAUG, Ola; WIBERG, Matti. Confidence in Political and Private Institutions. In: Hans-Dieter Klingemann e Dieter Fuchs (eds.). *Citizens and the State*. Oxford: Oxford University Press, 1995.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. Elections and Representation. In: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard, *Democracy, Accountability, and Representation*. New York: Cambridge University Press, 1999. p. 29-54.

MARSTEINTREDET, Leiv; BERNTZEN, Einar. *Latin America Presidentialism: Reducing the perils of presidentialism through presidential interruptions*. Trabajo presentado en las ECPR JOINT SESSIONS-2006, Nicosia (Chipre), 2006.

MISHLER, William; ROSE, Richard. What are the origins of political trust? Testing Institutional and Cultural Theories in Post-Communist Societies. *Comparative political Studies*, nº 34, p. 30-62, 2001.

NOELLE-NEUMANN, Elisabeth. *The spiral of silence: Public opinion – Our social skin*. Chicago/London: University of Chicago Press, 1993.

PAGE, B.I.; R.Y. SHAPIRO. *The rational public: Fifty years of trends in Americans' policy preferences*. Chicago: Chicago University Press, 1992.

PRICE, Vincent. *Communication Concepts 4: Public Opinion*. Newbury Park: Sage Publications, 1992.

SAMPEDRO, Víctor. *Opinión pública y democracia: medios, sondeos y urnas*. Madrid: Istmo, 2000.

SARTORI, Giovanni. *Elementos de Teoría Política*. Madrid: Alianza Editorial, 2002.

SPEIER, H. 1950. Historical development of public opinion. *American Journal of Sociology*, v. 55, p. 376-388.

TNS SOFRE. Cotes de popularité des Présidents et Premiers Ministres/Le Figaro-Magazine. Disponível em: <http://www.php.sofres.com/cote2/>. 2007.

VERBA, Sidney. The Citizen as Respondent: Sample Surveys and American Democracy Presidential Address, American Political Science Association, 1995. *American Political Science Review*, v. 90, n. 1, p. 1-7, 1996.

WEYLAND, Kurt. Neopopulism and Neoliberalism in Latin America: how much affinity? *Third World Quarterly*, v. 24, n. 6, p. 1095-1115, 2003.

Wladimir G. Gramacho

É doutor em Ciência Política pela Universidade de Salamanca (2007) e chefe da Assessoria de Pesquisa em Opinião Pública da Secretaria de Comunicação Social (Secom) da Presidência da República. Contato: [wladimir.gramacho@presidencia.gov.br](mailto:wladimir.gramacho@presidencia.gov.br)

# Avaliação de impacto do Programa de Fortalecimento e Melhoria da Qualidade dos Hospitais do SUS/ Minas Gerais (Pro-Hosp)

**Kenya Valeria Micaela de Souza Noronha**

*Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)*

**Fátima Beatriz Carneiro Teixeira Pereira Fortes**

*Fundação João Pinheiro (FJP)*

**Mirela Castro Santos Camargos**

*Fundação João Pinheiro (FJP)*

**Danielle Ramos de Miranda Pereira**

*Fundação João Pinheiro (FJP)*

## **Avaliação de impacto do Programa de Fortalecimento e Melhoria da Qualidade dos Hospitais do SUS/Minas Gerais (Pro-Hosp)**

Este estudo avaliou o impacto do Programa de Fortalecimento e Melhoria da Qualidade dos Hospitais do SUS-MG (Pro-Hosp). Para tanto, foi empregado o método diferenças-em-diferenças, que permite avaliar o impacto de políticas públicas quando o indicador avaliado é observado em mais de um período no tempo. Foram selecionados quatro indicadores de desempenho hospitalar: a proporção média de cesárea, a taxa média de ocupação, a taxa média de mortalidade e o tempo médio de permanência. Constatou-se que o Pro-Hosp teve impacto na proporção média de cesáreas no sentido esperado, ou seja, de reduzi-las.

**Palavras-chave:** política de saúde, Sistema Único de Saúde, indicador de desempenho, avaliação de desempenho, administração estadual

---

Artigo recebido em novembro de 2012. Versão final em janeiro de 2014.

## **Evaluación de Impacto del Programa de Fortalecimiento y Mejora de la Calidad de los Hospitales SUS /MG (Pro-Hosp)**

Este estudio evaluó el impacto del Programa de Fortalecimiento y Mejora de la Calidad de los Hospitales del SUS-MG (Pro-Hosp). Por lo tanto, se empleó el método de diferencia en diferencia, lo que nos permite evaluar el impacto de las políticas públicas cuando el indicador evaluado se observa en más de un período de tiempo. Se seleccionaron cuatro indicadores de desempeño de los hospitales: la proporción media de cesáreas, la tasa media de ocupación, la tasa media de mortalidad y estancia media. Se encontró que el Pro-Hosp impactó la proporción media de cesáreas en la dirección esperada, es decir, para reducirlas.

**Palabras clave:** política de salud, Sistema Único de Salud, indicador de desempeño, evaluación de desempeño, administración estadual

## **Impact Assessment of the Program for Strengthening and Improving the Quality of Hospitals SUS – State of Minas Gerais/Brazil (Pro-Hosp)**

This study evaluated the impact of the Program for Strengthening and Improving the Quality of Hospitals SUS-MG (Pro-Hosp). Therefore, the method employed was difference-in-difference, which allows us to evaluate the impact of public policy when the indicator assessed is observed in more than one period in time. We selected four indicators of hospital performance: the average proportion of cesarean section, the average occupancy rate, the average mortality rate and average length of stay. It was found that the Pro-Hosp impacted the average proportion of cesarean sections in the expected direction, i.e. to reduce them.

**Keywords:** health policy, the Unified Health System, development indicator, developmental evaluation, local government

## **Introdução**

Nos últimos anos, o planejamento estratégico vem ganhando cada vez mais espaço na administração pública, com a pactuação de metas, o monitoramento de indicadores e a avaliação dos resultados das políticas públicas. Desta forma, a sociedade e os próprios gestores públicos passam a ter uma maior capacidade de controle sobre as ações públicas, já que os sistemas de monitoramento e avaliação do planejamento estratégico contribuem para aperfeiçoar os mecanismos de controle da gestão (SOUZA, PEREIRA e DELGADO, 2011).

Foi diante desse contexto que o Governo do Estado de Minas Gerais implementou, em 2003, o Choque de Gestão, estratégia baseada em resultados, que, entre outros aspectos, favoreceu a formulação de programas inovadores na área social (MINAS GERAIS, 2003). Visando ao aprimoramento desse modelo de gestão, em 2007 foi lançada a segunda geração do Choque de Gestão, o Estado para Resultados, que buscou aperfeiçoar a aplicação de recursos, por meio da priorização de metas e da consolidação de uma carteira de projetos estruturadores orientada para resultados (MINAS GERAIS, 2007B).

Em sintonia com as estratégias e as orientações traçadas no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) 2007-2023, prioridades e metas foram revistas no PMDI 2011-2030, considerando o compartilhamento de responsabilidades e a corresponsabilidade legalmente regulada, elementos centrais da revisão da estratégia de desenvolvimento de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2011). Assim, o governo buscou adotar o conceito de Estado Aberto e em Rede, operando em parceria e incorporando como pilar a gestão para a cidadania, cujo principal desafio é a participação da sociedade civil organizada na priorização e acompanhamento da implementação da estratégia governamental, sem negligenciar o equilíbrio fiscal e a busca por maior qualidade do gasto público, ambos visando à produção de melhores resultados para a população (MINAS GERAIS, 2011).

A estratégia de desenvolvimento para os próximos 20 anos, explicitada no PMDI 2011-2030, estabelece 11 redes de desenvolvimento integrado, a saber: rede de educação e desenvolvimento humano; rede de atendimento em saúde; rede de defesa e segurança; rede de desenvolvimento social e proteção; rede de desenvolvimento econômico sustentável; rede de ciência, tecnologia e inovação; rede de desenvolvimento rural; rede de identidade mineira; rede de cidades; rede de infraestrutura; e rede de governo integrado, eficiente e eficaz. Essas redes focalizam metas-síntese, que são desdobradas em objetivos, estratégias e indicadores com metas de desempenho para medir as transformações desejadas em cada uma delas.

A rede de atenção em saúde, cuja meta-síntese é população com maior qualidade e expectativa de vida, tem como objetivos estratégicos: universalizar o acesso à atenção primária; reduzir as disparidades regionais no atendimento à saúde; consolidar as redes de atenção à saúde em todo o estado; melhorar os indicadores de morbimortalidade entre a população juvenil; e estimular maior cuidado do cidadão com a própria saúde. Entre o rol de estratégias proposto para o alcance desses objetivos, vale destacar a implementação do programa Saúde Integrada, que visa a aprimorar a gestão da rede por meio de instrumentos, ferramentas e políticas inovadoras, tais como a da Gestão do Sistema de Regulação em Saúde, a da Gestão da Política Hospitalar e a da Aquisição, Produção, Armazenamento e Distribuição de Medicamentos Básicos, Excepcionais e de Alto Custo. Mais especificamente, a Gestão da Política Hospitalar preocupa-se em prover serviços de saúde de qualidade e assistência hospitalar de importância estratégica por meio de estruturas hospitalares organizadas, e formular, acompanhar e avaliar a política de gestão hospitalar em Minas.

O objetivo deste artigo é avaliar o impacto do Programa de Fortalecimento e Melhoria da Qualidade dos Hospitais do Sistema Único de Saúde – SUS/MG

(Pro-Hosp), instituído pela Secretaria de Saúde de Estado de Minas Gerais (SES/MG) em maio de 2003. A formulação do Pro-Hosp vai ao encontro do que está sendo proposto pela estratégia de desenvolvimento do Estado para os próximos 20 anos, especialmente ao que se refere à Gestão da Política Hospitalar.

Para esta avaliação, foram selecionados quatro indicadores de desempenho hospitalar (proporção média de cesárea, taxa média de ocupação, taxa média de mortalidade e tempo médio de permanência), que compõem um leque extenso de metas e compromissos que os hospitais participantes do Pro-Hosp se comprometem a cumprir. A não inclusão de um número maior de indicadores, que permitiria ter uma visão mais abrangente dos resultados do Pro-Hosp, decorreu do método de análise adotado para a avaliação de impacto, que requer informações disponíveis tanto para os hospitais participantes do Pro-Hosp (grupo de tratamento), bem como para hospitais não participantes do programa localizados em Minas Gerais ou em outros estados da Federação (grupo de controle). O número limitado de indicadores avaliados decorre da inexistência de informações para os hospitais pertencentes ao grupo de controle no período de análise (de 2002 a 2008), especialmente para os localizados em outras unidades da Federação. Tem-se, portanto, que os resultados apresentados neste artigo dizem respeito à avaliação de impacto do Pro-Hosp nesses indicadores e não do programa como um todo.

A despeito dos limites dessa avaliação, ela contribui para diminuir a lacuna de estudos sobre a qualidade da oferta dos serviços hospitalares no País. Desde a criação do SUS pela Constituição Federal de 1988, inúmeros estudos têm discutido a descentralização dos serviços e os mecanismos de financiamento acoplados a ela, refletindo os avanços da política de saúde nesses aspectos. No entanto, como argumentaram La Forgia e Couttolenc (2009), as questões relacionadas à qualidade e à eficiência, especialmente de hospitais, ainda não foram adequadamente enfrentadas.

Este artigo está estruturado em mais quatro seções, além desta introdução. Na próxima seção é feita uma breve descrição do Pro-Hosp e seus objetivos. Em seguida, são descritas a metodologia da avaliação de impacto, a definição dos indicadores e as fontes dos dados<sup>1</sup>. A análise descritiva dos indicadores para os hospitais participantes do Pro-Hosp e os resultados da avaliação de impacto compõem a quarta seção, e o artigo finaliza com as considerações finais.

---

<sup>1</sup> As autoras agradecem a Naercio Aquino Menezes Filho pela contribuição para a estimação dos modelos.

## O Programa de Fortalecimento e Melhoria da Qualidade dos Hospitais do SUS/MG (Pro-Hosp)

O Programa de Fortalecimento e Melhoria da Qualidade dos Hospitais do SUS/MG (Pro-Hosp) foi instituído pela Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais (SES/MG), em maio de 2003. O objetivo do programa é promover a melhoria da qualidade dos hospitais integrantes do Sistema Único de Saúde (SUS) e, assim, contribuir para a consolidação da oferta de serviços hospitalares nos pólos macro e microrregionais do estado (MINAS GERAIS, 2007A).

Os hospitais se comprometiam a cumprir um conjunto de metas e compromissos gerenciais, assistenciais e de infra-estrutura, especificados no Plano de Ajustes e Metas (PAM), anexo ao Termo de Compromisso. Em contrapartida, a SES-MG repassaria um montante de recursos financeiros. A introdução da lógica contratual – repasse de recursos financeiros aos hospitais atrelado ao cumprimento de metas – foi o elemento inovador do programa (MINAS GERAIS, 2007A).

Os recursos são provenientes do Tesouro do estado e suas aplicações são direcionadas em percentuais, sendo 40% para melhoria da qualidade da assistência, com os investimentos na manutenção e ampliação da capacidade instalada (instalações físicas e equipamentos), e 50% livre de vinculação, podendo ser usados no aumento de qualquer uma das funções programáticas anteriores ou em custeio hospitalar. Os outros 10% devem ser aplicados na melhoria da gestão dos hospitais. De 2003 até o final de 2009, o programa beneficiou 140 hospitais (38 macrorregionais e 102 microrregionais) nas 13 macrorregiões e 75 microrregiões do estado. O valor total dos recursos repassados foi de aproximadamente 446,826 milhões de reais.

No curto prazo, os resultados esperados com o Pro-Hosp são: (a) garantia da qualidade da assistência com a readequação das instalações e (b) aumento da resolutividade da instituição com a incorporação de tecnologia e ampliação das atividades assistenciais. No médio e longo prazo, espera-se efetivar a regionalização da assistência à saúde e, conseqüentemente, aumentar a qualidade do atendimento à população com a resolutividade de, pelo menos, um hospital público ou filantrópico de cada microrregião em procedimentos de baixa e média complexidade (MINAS GERAIS, 2007A).

Entre os diversos compromissos assumidos pelos hospitais participantes do programa, existem alguns relacionados ao desempenho hospitalar. Entre eles, destaca-se: a diminuição no tempo de permanência; o aumento na taxa de ocupação; a redução na taxa de mortalidade hospitalar; a redução da taxa de cesáreas e o decréscimo da taxa de infecção hospitalar. Os quatro primeiros foram selecionados para a avaliação de impacto do Pro-Hosp.

Os indicadores de desempenho hospitalar constituem medidas indiretas da qualidade da assistência prestada, cujo acompanhamento, de modo sistemático, permite identificar e analisar problemas na assistência hospitalar. Eles podem medir tanto os processos do cuidado ao paciente quanto seus resultados. Os processos, que são as atividades realizadas para um paciente, abarcam diversas dimensões de qualidade, como a adequação técnica do cuidado, a eficiência e a segurança, entre outros (BITTAR, 2001; TRAVASSOS, NORONHA e MARTINS, 1999). Os resultados dizem respeito às mudanças, favoráveis ou desfavoráveis, ocorridas no estado de saúde do paciente, decorrentes do processo de cuidado (DONABEDIAN, 1980).

Embora o uso de indicadores de desempenho na avaliação da qualidade da assistência à saúde seja crescente, existem desafios que precisam ser superados para que tais indicadores reflitam adequadamente a que se propõem e possam subsidiar a tomada de decisão. Em primeiro lugar, salienta-se a escassez de dados, critérios e padrões válidos e confiáveis sobre a qualidade do cuidado, principalmente no nível do hospital. Em segundo lugar, para que uma medida de resultado possa ser considerada uma forma indireta de avaliar a qualidade do cuidado, deve-se demonstrar que ela está associada a esse processo. Por fim, de acordo com Travassos, Noronha e Martins (1999), é importante que a utilização de indicadores de desempenho seja acompanhada de estratégias de ajuste do risco, já que há fatores relacionados ao paciente que afetam o resultado, independentemente da qualidade do cuidado prestado.

Tendo em vista que os indicadores de desempenho parecem uma boa medida para avaliar a assistência e que para avaliar o impacto seria necessária uma série de informações ao longo do tempo, optou-se por utilizar quatro desses indicadores para avaliar o Pro-Hosp. Nesse caso, o impacto na taxa de infecção hospitalar não será avaliado por ausência de dados. Cabe ressaltar que os indicadores selecionados constituem apenas alguns dos inúmeros compromissos e metas que os hospitais se comprometeram a cumprir e que, portanto, os resultados devem ser compreendidos nesse contexto. Mais detalhes sobre os indicadores selecionados serão fornecidos a seguir, na metodologia.

## Metodologia

Para avaliar o impacto do programa, foi empregado o método diferenças-em-diferenças, que permite avaliar o impacto de políticas públicas quando o indicador avaliado é observado em mais de um período no tempo. Estudos recentes utilizaram o método diferenças-em-diferenças para avaliar o impacto de políticas sociais (NERI; SOARES, 2007; VAITSMAN; PAES-SOUSA, 2007; PEIXOTO *et al.*, 2010; PEREIRA, 2011). Essa técnica consiste em comparar a variação no indicador antes e depois

da intervenção para o grupo de tratamento (que sofreu a intervenção), com a variação observada para o grupo de controle (sem a intervenção). O método avalia as diferenças entre as médias de dois grupos e as suas respectivas diferenças ao longo do tempo. O impacto é estimado a partir da diferença entre essas duas variações (SCHOR; AFONSO, 2007).

Para a avaliação de impacto do Pro-Hosp, o grupo de tratamento foi definido como sendo os hospitais da rede SUS de Minas Gerais (públicos e filantrópicos), que participaram do programa entre 2003 e 2008, tendo aderido ao Pro-Hosp em diferentes momentos desse período, ou seja, tendo celebrado contrato e recebido recursos.

Os hospitais do grupo de controle devem apresentar características bastante similares aos hospitais do grupo de tratamento, com a diferença de não terem recebido recurso do Pro-Hosp. Portanto, variações observadas nos indicadores selecionados para a avaliação seriam explicadas apenas pelo recebimento do tratamento, obtendo-se assim o impacto do programa. Devido à forma como o programa foi concebido, não foi possível encontrar em Minas Gerais um grupo de não tratados que seja o mais similar possível aos hospitais beneficiados. Os hospitais públicos e filantrópicos de Minas Gerais que não foram contemplados pelo programa são de porte muito pequeno e apresentam características bastante peculiares. A alternativa escolhida foi definir o grupo de controle a partir do universo de hospitais da rede SUS de estados limítrofes a Minas Gerais: Bahia, Goiás, Rio de Janeiro, São Paulo e Espírito Santo. Para controlar variações específicas ao Estado de Minas Gerais não relacionadas à participação no programa (“efeito estado”), optou-se por incluir também no grupo de controle todos os hospitais mineiros da rede SUS que não foram beneficiados pelo Pro-Hosp.

### **Seleção dos hospitais para compor o grupo de controle**

Utilizou-se o método de escore de propensão para selecionar os hospitais da rede SUS de estados limítrofes que fossem mais parecidos com os hospitais da rede SUS de Minas Gerais (independentemente de participarem ou não do Pro-Hosp). A utilização dessa metodologia é importante, uma vez que os hospitais dos estados limítrofes podem apresentar características bem distintas às dos de Minas Gerais.

O modelo de escore de propensão foi desenvolvido em Rosenbaum e Rubin (1983), para avaliar o impacto de políticas públicas na ausência de grupos de controle naturalmente randômicos, sendo adaptado para os propósitos da análise realizada no presente estudo. Esse método permite avaliar o impacto desses programas por meio da “aleatorização” da exposição ao tratamento condicional a um vetor de características observáveis  $X$ . O escore de propensão é a probabilidade individual  $P$  de se receber o tratamento  $T$  condicional a um vetor de características

observáveis X definidas antes do tratamento. Se a exposição ao tratamento é randômica dentro dos grupos definidos por X, segue que a exposição será também randômica dentro dos grupos definidos por P(X). Assim, duas unidades, uma tratada e outra não tratada, terão a mesma distribuição de covariadas se elas têm níveis comparáveis de escore de propensão, sendo possível realizar o pareamento com base apenas nessa probabilidade condicional.

Para este estudo, o escore de propensão é definido como a probabilidade individual (P) de pertencer a Minas Gerais, condicional a um vetor de características observáveis. De acordo com esse método, dois hospitais, um de Minas Gerais e outro de um dos demais estados, terão a mesma distribuição de covariadas, se tiverem níveis comparáveis de escore de propensão. A vantagem desse método é que ele permite reduzir o problema de dimensionalidade no pareamento, quando se tem muitas variáveis a serem analisadas.

O escore de propensão é estimado por meio de um modelo de escolha binária logit, no qual a variável dependente é igual a 1 se o hospital pertence a Minas Gerais (independentemente de ser ou não beneficiado pelo Pro-Hosp), e zero se pertence aos estados limítrofes. O vetor de características observáveis é composto por diferentes indicadores selecionados para análise e apresentados no Quadro 1. Todas as variáveis são medidas para o ano de 2002, exceto o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), cuja última informação disponível refere-se ao ano de 2000.

#### Quadro 1: Variáveis independentes incluídas no modelo de escore de propensão

Características	Variáveis independentes
Hospitais	Mortalidade hospitalar
	Média dos dias de permanência hospitalar
	Taxa de Ocupação Hospitalar
	Proporção de internação por: clínica médica, obstetrícia, pediatria, cirurgia, causas sensíveis à atenção ambulatorial, Unidade de Tratamento Intensivo, alta complexidade e média complexidade
	Leitos existentes no hospital
	Proporção de idosos internados
	Idade média dos pacientes internados
Municípios	Índice de Desenvolvimento Humano 2000 (IDH)
	Gastos com saúde por habitante
	Gastos próprios com saúde por habitante/ Gastos com saúde por habitante
	População

Fonte: Elaboração própria.

Após as estimativas, foram selecionados 305 hospitais dos Estados da Bahia, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo e Goiás para compor o grupo de controle. Como o método estimado permite reposição, é possível que um hospital dos estados limítrofes seja controle de mais de um hospital de Minas Gerais (independentemente de terem ou não recebido recursos do Pro-Hosp). Portanto, a amostra de hospitais do grupo de controle foi expandida, considerando o número de vezes que cada hospital foi pareado com os hospitais de Minas Gerais.

### **Fonte dos dados**

Os dados utilizados neste trabalho são provenientes das seguintes fontes: a) bancos de dados de internações hospitalares do Sistema de Informações Hospitalares do Sistema Único de Saúde (SIH-SUS); b) Cadastro de Hospitais do SIH-SUS; c) Cadastro Nacional dos Estabelecimentos de Saúde (CNES); e d) Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais.

O banco de dados de internações hospitalares do SIH-SUS processa informações para efetuar o pagamento aos hospitais dos serviços prestados pelo SUS, por meio da captação de dados das autorizações de internação hospitalar (AIH). As AIH contêm as informações sobre as características das internações hospitalares realizadas nos hospitais da rede SUS, tais como a principal causa de internação, o procedimento realizado, além de algumas informações sobre o paciente, como idade, sexo e município. O Cadastro de Hospitais do SIH-SUS forneceu informações sobre a quantidade de leitos existentes e de leitos contratados pelo SUS para os anos de 2002 a 2005.

Os dados relativos aos leitos, a partir de 2006, foram extraídos do Cadastro Nacional dos Estabelecimentos de Saúde (CNES). O CNES contém dados relativos às características dos estabelecimentos de saúde existentes no País, vinculados ou não ao SUS, nos aspectos de área física, recursos humanos, equipamentos e serviços ambulatoriais e hospitalares.

A lista dos hospitais participantes do Pro-Hosp foi fornecida pela coordenação do Pro-Hosp e contempla 140 hospitais que receberam recursos em algum ano do programa, entre 2003 e 2008. Dois estabelecimentos foram retirados dessa lista, sendo um que recebeu recurso do Pro-Hosp em 2003/2004 e fechou, e outro que não possuía informações no SIH-SUS para todos os anos. Como consequência, trabalhou-se com 138 hospitais.

### **Estimação do impacto: modelo de diferenças-em-diferenças**

Considere “Y” um indicador de desempenho, selecionado para a avaliação de impacto do Pro-Hosp. Essa medida pode ser, por exemplo, o Tempo médio de

permanência hospitalar ou a Taxa de ocupação hospitalar definida para cada um dos hospitais  $h$  no grupo de tratamento e de controle em cada ano  $t$ . O período de análise varia entre 2002 e 2008, com as entradas dos hospitais no Pro-Hosp ocorrendo nos anos que variam entre 2003 e 2007. Pode-se, então, especificar o seguinte modelo, como definido em Jacobson, Lalonde e Sullivan (1993):

$$Y_{ht} = \alpha_h + \gamma_t \times UF_s + \delta X_{ht} + \partial M_{mt} + \sum_{k=-3}^5 \beta_k D_{ht}^k + \varepsilon_{ht} \quad (1)$$

Onde:

$\alpha_h$  = efeito fixo, específico de cada hospital  $h$ ;

= conjunto de variáveis binárias para cada ano da análise;

= conjunto de variáveis binárias representativas de cada unidade da Federação;

$X_{ht}$  = vetor de variáveis de controle representando características específicas do hospital  $h$  no tempo  $t$ ;

$M_{mt}$  = vetor de variáveis de controle representando características do município ( $m$ ) no qual o hospital está localizado no tempo  $t$ ;

$\sum_{k=-3}^5 D_{ht}^k$  = vetor de *dummies* indicativas da participação do hospital no Pro-Hosp, que varia de 3 anos antes da entrada do hospital no Pro-Hosp, até 5 anos depois que a entrada ocorreu.

= termo de erro;

$\beta_k, \partial_t, \delta$  = coeficientes estimados.

$\beta_k$  é vetor de coeficientes estimados que indica o efeito médio do tratamento sobre o tratado no ano  $t$ , ou seja, fornece o impacto do Pro-Hosp sobre o desempenho dos hospitais antes e após a adesão. Com essa especificação, é possível avaliar: (a) melhorias no desempenho dos hospitais após a implementação do programa; (b) por quanto tempo essas melhorias se mantiveram após a implementação; e (c) se houve alguma alteração nesses indicadores antes mesmo de o programa ser implementado.

Os modelos foram estimados utilizando dados em painel. Os efeitos fixos para cada hospital controlam as características não observáveis dos hospitais, que são constantes ao longo do tempo e que poderiam estar correlacionadas com a adesão do hospital ao Pro-Hosp, como qualidade da gestão, por exemplo. Para verificar a presença de correlação serial de primeira ordem dos resíduos, realizou-se o teste de Wooldridge para dados em painel (WOOLDRIDGE, 2002). No caso de o resultado do teste rejeitar a hipótese  $H_0$  de que não há correlação serial de primeira ordem, o modelo com dados em painel de efeito fixo foi estimado corrigindo-se para a presença de correlação serial.

### Variáveis dependentes e independentes

Para avaliar o impacto, foram selecionados quatro indicadores de desempenho do programa (variáveis dependentes): o tempo médio de permanência nos

hospitais (TMP), a taxa média de ocupação hospitalar (TO), a taxa média de mortalidade hospitalar (TMH) e a proporção de cesáreas (PC).

O tempo médio de permanência (TMP) é definido pelo quociente entre o número de dias de internação em um dado período  $t$  e o número de internações no mesmo período:

$$TMP = \frac{DI_t}{NI_t}$$

Onde:

DI = total de dias de internação, sendo computados os dias entre a internação e a alta.

NI = número de internações.

$t$  = ano com  $t = 2002, 2003, \dots, 2008$ .

A taxa média de ocupação hospitalar (TO) é definida como sendo igual ao quociente entre o número de dias de internação em um dado período  $t$  e o número de leitos hospitalares disponíveis no mesmo período  $t$ . Neste artigo, o cálculo dessa taxa levou em consideração o número de meses que o hospital integrou a rede SUS. Algebricamente:

$$TO_t = \frac{DI_t}{(NM * 30) * LH_t}$$

Onde:

DI = dias de internação no ano.

NM = número de meses que o hospital integrou a rede SUS no ano.

LH = número de leitos hospitalares.

$t$  = ano com  $t = 2002, 2003, \dots, 2008$ .

A taxa de mortalidade hospitalar (TMH) constitui um indicador tradicional do desempenho do hospital, e é definida como a razão entre o número de óbitos num dado período  $t$  em relação ao número de internações no mesmo período, multiplicada por 100. Algebricamente, a TMH pode ser representada como:

$$TMH_t = \frac{OH_t}{AH_t} \times 100$$

Onde:

OH = óbitos hospitalares.

AH = total de internações hospitalares.

$t$  = ano com  $t = 2002, 2003, \dots, 2008$ .

A proporção de cesáreas (PC) é definida pelo quociente entre o total de partos cirúrgicos realizados em um dado período  $t$  e o total de partos ocorridos no mesmo período.

Algebricamente, tem-se que:

$$PC = \frac{PCI_t}{NP_t}$$

Onde:

PCI = número de partos cirúrgicos.

NP = número de partos.

$t$  = ano com  $t = 2002, 2003, \dots, 2008$ .

As variáveis independentes incluídas no modelo referem-se às características hospitalares. Consideraram-se também informações sobre os gastos com saúde municipais (totais e próprios) disponíveis no Sistema de Informação em Orçamentos Públicos de Saúde (SIOPS). Todas essas medidas foram incluídas com defasagem temporal de um ano (Quadro 2).

#### Quadro 2: Variáveis independentes incluídas no modelo de análise

Características	Variáveis independentes
Municípios	Gastos com saúde por habitante.
	Gastos próprios com saúde por habitante/Gastos com saúde por habitante.
Hospitais	Proporção dos leitos existentes que são contratados pelo SUS.
	Proporção de internação por: clínica médica, obstetrícia, pediatria, cirurgia, causas sensíveis à atenção ambulatorial, UTI, alta complexidade e média complexidade.
	Leitos existentes no hospital.
	Meses de participação no SUS.
	Proporção de idosos internados.
	Idade média dos pacientes internados.

Fonte: Elaboração própria.

Não foi possível incluir na análise características socioeconômicas e demográficas dos municípios de localização do hospital, devido à indisponibilidade dessas informações medidas em nível municipal ao longo do tempo.

## Resultados

### Análise descritiva dos indicadores de desempenho dos hospitais participantes do Pro-Hosp

O comportamento dos indicadores de desempenho hospitalar selecionados para a avaliação de impacto do Pro-Hosp foi analisado para o período de 2002 a 2008 e os resultados são apresentados na Tabela 1.

Analisando a taxa média de ocupação total dos hospitais participantes do Pro-Hosp, uma primeira questão a ser ressaltada é a significativa redução (18%) ocorrida entre 2002 e 2003, quando passou de 62,15% para 50,97%. Quando se considera o período 2003 a 2008, no entanto, constata-se uma evolução positiva da taxa média de ocupação total, que passa de 51% para 59%. Tem-se, portanto, que, na vigência do Pro-Hosp, a taxa média de ocupação total dos hospitais participantes elevou-se quase 16%.

No Brasil, a taxa média de ocupação dos hospitais da rede SUS foi de 48% em 1999, tendo variado de 24% no Maranhão a 74% no Distrito Federal (BRASIL, 2002). Do cálculo desse indicador realizado por Marinho, Moreno e Cavalini (2001), também para o ano de 1999, resultou para Minas Gerais o percentual de 44%, um pouco inferior à média nacional. Ainda de acordo com esses autores, a média das taxas de ocupação foi de 64% nas regiões metropolitanas e de 62% nas capitais dos estados. A média da Região Metropolitana de Belo Horizonte foi de 61% e dos hospitais localizados em Belo Horizonte, de 67%.

**Tabela 1: Indicadores de desempenho dos hospitais participantes do Pro-Hosp – 2002 a 2008**

Indicadores de desempenho hospitalar	Período							Variação	
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2002/ 2008	2003/ 2008
Taxa de ocupação total	62,15	50,97	53,74	52,10	53,51	54,14	58,92	-5,2	15,6
Mortalidade geral	3,29	3,50	3,66	3,71	3,86	4,06	4,04	22,7	15,3
Tempo médio de permanência total	4,20	4,19	4,26	4,16	4,16	4,21	4,37	3,8	4,2
Proporção de cesáreas	30,06	30,84	32,65	33,84	34,87	36,24	38,38	27,7	24,4

Fonte: Sistema de Informações Hospitalares do Sistema Único de Saúde (SIH-SUS); Cadastro de Hospitais do SIH-SUS, Cadastro Nacional dos Estabelecimentos de Saúde (CNES).

Parece haver consenso de que uma taxa média de ocupação ótima seja por volta dos 85%. Taxas abaixo de 80% são consideradas ineficientes e as superiores a 90% colocam em risco a capacidade do hospital de atender um aumento inesperado da

demanda (BAGUST, PLACE E POSNETT, 1999). Na medida em que as doenças e os acidentes não são previsíveis, é necessário que os hospitais mantenham certa capacidade de reserva para atendimentos de emergência e urgência (HEMESATH e POPE, 1989). Elevadas taxas de ocupação associam-se ainda a piores resultados no controle de infecções e a maiores taxas de mortalidade. Desse modo, considerando as taxas de ocupação encontradas nos hospitais Pro-Hosp, pode-se dizer que essas ainda têm espaço para serem ampliadas.

A análise mostrou, com base em informações não apresentadas neste artigo, mas realizadas durante o estudo, que embora a taxa média de ocupação total dos hospitais do Pro-Hosp tenha-se mostrado abaixo do desejável em 2008 (59%, enquanto a portaria 1101/GM/2002 do Ministério da Saúde estabelece que a média desejável seja de 80% a 85%), o mesmo não se pode dizer das taxas das clínicas médica e pediátrica que foram de 81% e 92% respectivamente, no mesmo ano. Para efeitos de comparação, a taxa média de ocupação dos hospitais da rede SUS no País foi de 48% em 1999, tendo variado de 74% no Distrito Federal a 24% no Maranhão. Já nos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), essa taxa média foi de 72% em 2002, sendo considerável a variação entre eles (LA FORGIA; COUTTOLENC, 2009).

Entre os hospitais participantes do Pro-Hosp, a taxa média de mortalidade geral passou de 3,29% em 2002 para 4,04% em 2008, o que representou uma variação positiva de 22,7%. Analisando essa medida por grupo de idade e sexo, observou-se que, tanto para homens quanto para mulheres, a taxa de mortalidade hospitalar, como esperado, apresenta um formato de U, sendo mais elevada nos grupos de idade extremos.

No Brasil, a mortalidade hospitalar apresentou uma média de 2,63% do total das altas hospitalares em 1999, tendo variado de 4,05% no Rio de Janeiro a 0,88% no Maranhão (BRASIL, 2002). A respeito dessa diferença, é possível que ela reflita a maior complexidade dos casos tratados. Não se pode descartar, também, diferenças na qualidade das informações.

De acordo com Travassos, Noronha e Martins (1999), diversos estudos têm apontado que a mortalidade hospitalar varia acentuadamente entre hospitais. No entanto, quando buscam explicar as causas dessa variação, produzem resultados contraditórios. Tais variações podem ser atribuídas a diferenças quanto à gravidade do estado de saúde dos pacientes, variações na eficácia das tecnologias médicas empregadas, adequação do processo de cuidado ao paciente, e a erros aleatórios. Por fim, em que pese a existência de questões conceituais e metodológicas que

devem ser aprimoradas, Travassos, Noronha e Martins (1999) argumentam que o uso das taxas de mortalidade hospitalar permite uma primeira aproximação aos problemas com a qualidade dos cuidados prestados e, por isso, pode ser considerada uma forma capaz de discriminar hospitais com desempenho diferenciado.

No que diz respeito ao tempo médio de permanência nos hospitais participantes do Pro-Hosp, observou-se uma evolução de 4,2 dias em 2002 para 4,4 dias em 2008, o que representou uma elevação discreta de aproximadamente 4%. Ainda que tenha havido uma variação positiva no tempo médio de permanência nos hospitais participantes do Pro-Hosp, deve-se destacar que esse indicador permaneceu, ao longo do período, abaixo da média do País e do conjunto dos hospitais da rede SUS de Minas Gerais: 5,98 e 5,82 dias respectivamente (BRASIL, 2002; MARINHO, MORENO e CAVALINI, 2001). O tempo médio de permanência hospitalar, para o Brasil e para Minas Gerais, em especial para os hospitais Pro-Hosp, está abaixo daquele observado para os países mais desenvolvidos. Ressalta-se, contudo, que, como essas medidas não estão padronizadas por idade e sexo, essa diferença pode estar refletindo diferenças na estrutura etária da população.

Considerando-se a proporção média de cesáreas nos hospitais participantes do Pro-Hosp, ela foi de 30,1% em 2002, e, após elevar-se gradualmente, atingiu 38,4% em 2008, o que representou uma variação positiva de 27,6%.

No Brasil, a proporção de cesáreas sofre variações entre os sistemas público e privado. Enquanto no SUS, responsável por quase 88% dos partos, essa proporção foi de 27,53% em 2004, no sistema de saúde suplementar ela foi de 79,7%, no mesmo ano (ANS, 2008). Em Minas Gerais, a Deliberação da Comissão Intergestores Bipartite (CIB/MG), de abril de 2001, aprovou os limites percentuais de partos cesáreos para as unidades hospitalares do SUS/MG, para o período de 2000 a 2008. A análise da evolução das proporções pactuadas com 536 hospitais indica uma intenção de reduzi-las de uma média de aproximadamente 33% em 2000, para cerca de 22% em 2008.

## **Resultados da avaliação de impacto**

Esta seção apresenta os resultados da avaliação de impacto do Pro-Hosp nos indicadores de desempenho selecionados, conforme Tabela 2.

De acordo com a Tabela 2, os resultados mostram um efeito significativo do Pro-Hosp sobre a proporção média de cesáreas. Esse efeito é importante um ano após a entrada do hospital no programa, o que permaneceu nos anos subsequentes.

Conforme esperado, o Pro-Hosp contribuiu para reduzir a proporção média de cesáreas dos hospitais participantes e esse efeito foi sentido até cinco anos depois. Tendo em vista que a análise descritiva indicou uma elevação da proporção de cesáreas de 27,6% entre 2002 e 2008, nos hospitais participantes do Pro-Hosp, pode-se concluir que, na ausência do programa, a variação positiva nesse indicador teria sido ainda maior.

**Tabela 2: Efeito do Pro-Hosp na taxa de ocupação hospitalar, na mortalidade hospitalar, no tempo médio de permanência e na proporção de cesáreas**

Efeito do Pro-Hosp	Taxa de ocupação hospitalar	Mortalidade hospitalar	Tempo médio de permanência	Proporção de cesáreas
3 anos antes	-0,06	-0,01	-0,06	-0,03
2 anos antes	-0,02	-0,01	0,21	-0,08
1 ano antes	0,03	-0,01	0,29	-0,13
ano que recebeu recurso pela 1ª vez	0,06	0,00	0,25	-0,16
1 ano depois	0,09	0,00	0,32	-0,18*
2 anos depois	0,10	0,00	0,31	-0,18
3 anos depois	0,12	0,00	0,34	-0,20*
4 anos depois	0,14	0,00	0,34	-0,20*
5 anos depois	0,16	0,00	0,33	-0,19*
Número de observações	4868	4869	5844	3856

Fonte: Sistema de Informações Hospitalares do Sistema Único de Saúde (SIH-SUS), Cadastro de Hospitais do SIH-SUS e Cadastro Nacional dos Estabelecimentos de Saúde (CNES).

Nota: \* = significativo.

Para a taxa de ocupação total, mortalidade hospitalar e tempo médio de permanência nos hospitais, o impacto do programa não se mostrou significativo. Ou seja, não houve diferença estatisticamente significativa entre a variação nesses três indicadores, antes e depois do Pro-Hosp, para os hospitais que participaram do programa, e a variação observada para os hospitais que não participaram do Pro-Hosp, no mesmo período.

A avaliação externa do primeiro ano do Pro-Hosp macrorregional, realizada pela Fundação João Pinheiro em 2005, constatou que alguns diretores de hospitais viram na iniciativa uma oportunidade de retomada de investimentos necessários e constantemente adiados dada à crise financeira; outros viram no programa a possibilidade de recursos para custeio de despesas correntes (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2005). Nessas circunstâncias, o aumento da taxa de ocupação pode ter sido postergado para um segundo momento, o que teria sido favorecido, ainda, pelas condições nas quais as pactuações dos compromissos e metas foram feitas. Como não houve diagnóstico prévio da situação de cada hospital antes do início do programa, que pudesse fornecer parâmetros razoáveis, cada hospital registrou

no Plano de Ajustes e Metas a situação inicial e a meta a ser alcançada, sem uma avaliação dos valores correspondentes aos indicadores de desempenho que se propunham melhorar, por parte da Secretaria de Estado da Saúde. Por fim, e dado que o aumento da taxa de ocupação não depende apenas do gestor do hospital, mas também do número de autorizações de internação hospitalar (AIH) de que dispõe o hospital, não se sabe até que ponto os hospitais podem ter enfrentado problemas com relação a essa questão.

No que diz respeito à mortalidade hospitalar e ao tempo médio de permanência nos hospitais, a ausência de um impacto significativo do Pro-Hosp pode refletir as diferenças na gravidade dos casos, uma vez que o modelo não controla as condições de saúde dos pacientes internados em cada hospital. A análise descritiva mostrou que houve um aumento da taxa média de mortalidade geral nos hospitais participantes do programa, sendo esse aumento mais acentuado entre os indivíduos acima de 45 anos. Dadas as dificuldades de trabalhar com as informações referentes à mortalidade, acredita-se que estudos adicionais precisam ser realizados para tentar entender melhor e justificar os resultados encontrados.

## **Considerações finais**

Este estudo apresentou os resultados da avaliação do Programa de Fortalecimento e Melhoria da Qualidade dos Hospitais do SUS-MG (Pro-Hosp). Para avaliar o impacto do programa, foram selecionados quatro indicadores de desempenho hospitalar: a proporção média de cesárea, a taxa média de ocupação, a taxa média de mortalidade e o tempo médio de permanência. Como enfatizado, os indicadores selecionados constituem alguns dos inúmeros compromissos e metas que os hospitais se comprometeram a cumprir ao aderir ao programa. Portanto, os resultados devem ser compreendidos nesse contexto.

Constatou-se que o Pro-Hosp teve impacto na proporção média de cesáreas no sentido esperado, ou seja, de reduzi-las. Apesar de essa proporção ter aumentado de 30% em 2002 para 38% em 2008, os resultados sugerem que, na ausência do programa, o aumento teria sido maior. Vale lembrar que as taxas de cesáreas no Brasil estão entre as mais altas do mundo, e vêm aumentando tanto no SUS quanto no setor de saúde suplementar. Para enfrentar essa situação, os hospitais da rede SUS têm sido estimulados a diminuir esse percentual. No caso específico dos de Minas Gerais, eles se propuseram a reduzir de uma média de aproximadamente 33% em 2000 para cerca de 22% em 2008. Constata-se, portanto, que, pelo menos em termos médios, essa meta ainda está longe de ser alcançada.

Para os demais indicadores de desempenho, os resultados não se mostraram significativos. Ou seja, não houve diferença estatisticamente significativa entre as variações observadas nesses indicadores, antes e depois do Pro-Hosp, para os hospitais que aderiram ao programa, e a variação observada para os hospitais com características semelhantes, mas localizados na Bahia, Espírito Santo, Goiás, Rio de Janeiro e São Paulo, no mesmo período. No entanto, é importante fazer algumas considerações de modo a qualificar esses resultados.

No que se refere ao tempo médio de permanência total, observou-se que ele se manteve relativamente constante entre 2002 e 2008, quando foi de 4,4 dias. Isso significa que esse indicador se manteve abaixo da média do País e do conjunto dos hospitais da rede SUS de Minas Gerais, que era de 5,98 e 5,8 dias respectivamente, em 1999. O tempo médio de permanência hospitalar nos hospitais do Pro-Hosp está abaixo também daquele observado para a média dos países da OCDE (7,8 dias em 2002), ainda que essa diferença possa estar refletindo diferenças na estrutura etária da população (LA FORGIA; COUTTOLENC, 2009). Outras avaliações, não apresentadas neste artigo, mas realizadas durante o estudo, mostraram que o tempo de permanência nas clínicas cirúrgica, médica, pediátrica e obstetrícia dos hospitais Pro-Hosp também se mostrou abaixo dos parâmetros estabelecidos pelo Ministério da Saúde em 2001. Porém, da mesma forma, quando avaliado separadamente por setor de internação, não foi observado o impacto.

Essas informações sugerem que o tempo de permanência nos hospitais que aderiram ao Pro-Hosp já esteja, pelo menos em termos médios, num patamar difícil de ser reduzido sem colocar em risco a qualidade da assistência. O fato de não ter sido feito um diagnóstico prévio da situação de cada hospital antes do início do programa, que pudesse fornecer parâmetros razoáveis para orientar as pactuações dos compromissos, talvez possa explicar por que a redução desse indicador esteja entre as metas do programa.

No caso da taxa de ocupação, foi ressaltado que o aumento da taxa de ocupação não depende apenas do gestor do hospital, mas também do número de autorizações de internação hospitalar (AIH) de que dispõe o hospital, e que alterar esse número não é uma questão trivial.

Outro ponto que deve ser considerado, e que vale também para outros indicadores de desempenho, é que o cumprimento das metas estabelecidas pode depender de outras ações, como investimentos que, exatamente por isso, podem ter sido priorizados. Nesse contexto, o enfrentamento de questões mais complexas, como a taxa de ocupação, pode ter sido postergado, ainda mais quando se consideram as reconhecidas dificuldades enfrentadas pelos hospitais da rede SUS, como o endividamento e a baixa capacidade de investimento.

A respeito da mortalidade hospitalar, foi destacado que, como não foi possível controlar pelo grau de gravidade dos casos, a ausência de impacto pode estar refletindo, entre outros aspectos, a maior complexidade dos casos tratados. Em uma análise específica por setor de atendimento, constatou-se que, assim como analisado em conjunto, as taxas de mortalidade das clínicas cirúrgica e médica aumentaram de 2002 a 2008. A elevação mais expressiva da taxa de mortalidade na clínica médica e o aumento, também relativamente maior, do tempo de ocupação nessa clínica poderiam significar que o Pro-Hosp estaria favorecendo o acesso de pacientes que, de outro modo, morreriam em casa, sem assistência. Isso posto, pode-se concluir que os resultados da avaliação de impacto do Pro-Hosp nos indicadores de desempenho considerados ainda precisam ser melhor compreendidos, daí a importância da análise de processo. Em que pese tal fato, acredita-se que eles jogam luz sobre o desempenho dos hospitais participantes do Pro-Hosp nos aspectos considerados, e constituem um primeiro passo para se criar um intercâmbio entre execução, avaliação e reorientação.

Finalmente, a despeito das dificuldades de avaliar programas públicos, principalmente devido à dificuldade de obter dados, acredita-se que esta seja uma contribuição inicial tanto para avaliação do programa, como um exercício de avaliação de impacto de políticas públicas, empregando o método diferenças-em-diferenças e o pareamento para obtenção do grupo de controle. Sabe-se que as avaliações, independentemente de sua natureza, devem estar presentes nas diversas fases de implantação de programas e políticas públicas. Afinal, o processo de implementação não consiste apenas da simples operacionalização das atividades previamente estabelecidas. Ao contrário, trata-se de um processo bem mais complexo que, além de ter que responder a dificuldades não previstas, constitui-se em processo marcado por mudanças e adaptações, que se impõem à tomada de novas e importantes decisões. Particularmente, programas inovadores, como é o caso do Pro-Hosp, dependem, entre outros fatores, de mudanças nas hierarquias de prioridades, nas práticas e culturas organizacionais, no comportamento tanto do público-alvo quanto dos implementadores.

## Referências bibliográficas

- AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR (ANS). *O modelo de atenção obstétrica no setor de Saúde Suplementar no Brasil : cenários e perspectivas*. Rio de Janeiro: ANS, 2008. 158 p.
- BAGUST, A., PLACE, M., POSNETT, J. W. Dynamics of bed use in accommodating emergency admissions: stochastic simulation model. *BMJ*, v. 319, p.155-158, July, 1999.
- BITTAR, O. J. N. V. Indicadores de qualidade e quantidade em saúde. *Revista de administração em saúde*, v. 3, n.12, p. 21-28, 2001.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria n. 1101/GM de 2002. *Parâmetros Assistenciais*. Brasília, 2009.

DONABEDIAN, A. *The Definition of Quality and Approaches to its Assessment*. Health Administration Press, Ann Arbor, 1980. 163p.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Estudo de avaliação externa do Programa de Fortalecimento e Melhoria da Qualidade dos Hospitais do SUS/MG: módulo macrorregional*. Belo Horizonte, 2005.

HEMESATH, M., POPE, G. C. Linking Medicare capital payments to hospital occupancy rates. *Health Affairs*, p.104-116, Fall, 1989.

JACOBSON, L., LALONDE, R., SULLIVAN, D. Earnings Losses of Displaced Workers. *American Economic Review*, v. 83, n. 4, p. 685-709, 1993.

LA FORGIA, G. M., COUTTOLENC, B. F. *Desempenho hospitalar no Brasil em busca de excelência*. São Paulo: Singular, 2009.

MARINHO, A., MORENO, A. B., CAVALINI, L. T. *Avaliação descritiva da rede hospitalar do sistema único de saúde (SUS)*. Rio de Janeiro: IPEA, 2001. (Texto para Discussão, 848).

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Saúde. *Manual do Pro-Hosp*. Belo Horizonte, 2007A.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Planejamento e Gestão. *Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado*. Belo Horizonte, 2003.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Planejamento e Gestão. *Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2007-2023*. Belo Horizonte, 2007B.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Planejamento e Gestão. *Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2007-2023*. Belo Horizonte, 2011.

NERI, M. C.; SOARES, W. L. Estimando o impacto da renda na saúde através de programas de transferência de renda aos idosos de baixa renda no Brasil. *Cad. Saúde Pública*, v. 23, n. 8, p. 1845-1856, 2007.

PEIXOTO, B.; ALLANIC, L. R.; SOUZA, L. M.; LIMA, L. L.; CAMARGOS, M. C. S.; MENEZES-FILHO, N. A. *Avaliação do programa de redução da mortalidade infantil e materna Viva Vida (PVV)*. Relatório Final. Belo Horizonte: FJP, 2010.

PEREIRA, G. C. *Uma Avaliação de Impacto do Programa Mais Educação no Ensino Fundamental*. Dissertação de Mestrado. Instituto de Economia. UFRJ. 2011.

ROSENBAUM, P. R., RUBIN, D. B. The central role of the propensity score in observational studies for causal effects. *Biometrika*, v.70, n.1, p. 41-55, 1983.

SCHOR, A. AFONSO, L. E. *Avaliação Econômica de Projetos Sociais*. 2ª. ed. São Paulo: Fundação Itaú Social, 2007. 52p.

SOUZA L. M., PEREIRA, D. R. M., DELGADO, V. M. S. Avaliação de impacto da ação de lavoura do programa Minas Sem Fome sobre a renda bruta domiciliar *per capita* dos agricultores familiares de Minas Gerais. In: Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração, 35º Anais... Rio de Janeiro: ANPAD, 2011.

TRAVASSOS, C., NORONHA, J. C., MARTINS, M. Mortalidade hospitalar como indicador de qualidade: uma revisão. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 4, n. 2, p. 367-381, 1999.

VAITSMAN, J.; PAES-SOUSA, R. (org.) *Avaliação de políticas e programas do MDS- Resultados: Bolsa Família e Assistência Social*. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, DF: MDS, v. 2, 2007.

WOOLDRIDGE, J. M. *Econometric Analysis of cross-section and panel data*. London: The MIT Press, 2002.

Kenya Valeria Micaela de Souza Noronha

É doutora em Economia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e professora adjunta II da UFMG. Contato: knoronha@cedeplar.ufmg.br

Fátima Beatriz Carneiro Teixeira Pereira Fortes

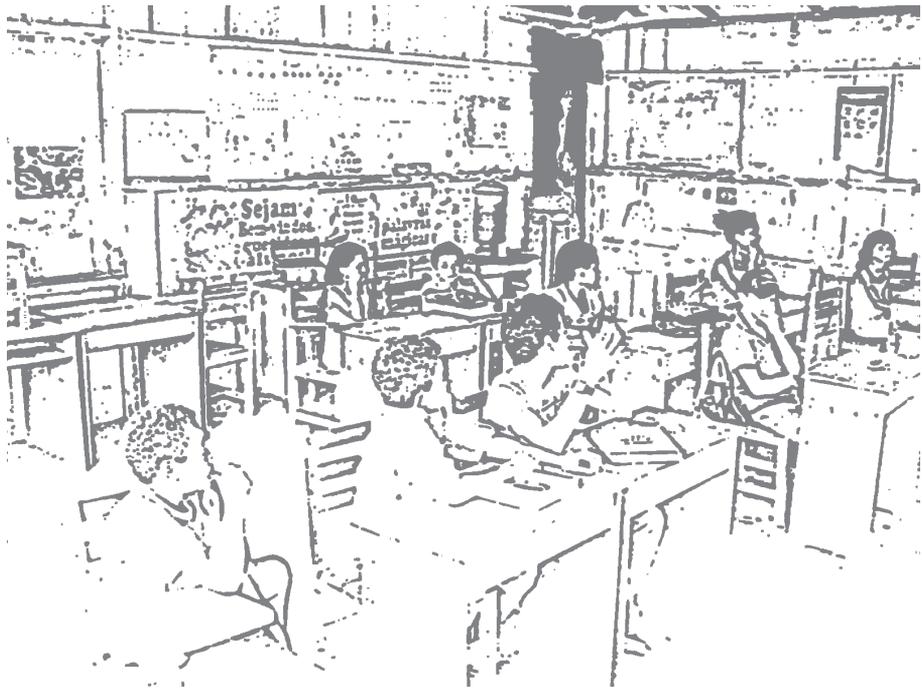
É doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e pesquisadora em Ciência e Tecnologia da Fundação João Pinheiro. Contato: fatima.fortes@fjp.mg.gov.br

Mirela Castro Santos Camargos

É doutora em Demografia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e pesquisadora em Ciência e Tecnologia da Fundação João Pinheiro. Contato: mirela.camargos@fjp.mg.gov.br

Danielle Ramos de Miranda Pereira

É doutora em Demografia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e pesquisadora em Ciência e Tecnologia da Fundação João Pinheiro. Contato: danielle.pereira@fjp.mg.gov.br



# Educação do campo no Estado de São Paulo: análise do nível de ruralidade das escolas no desempenho escolar

**Cláudia Souza Passador**

*Universidade de São Paulo (USP)*

**José Eduardo Ferreira Lopes**

*Universidade Federal de Uberlândia (UFU)*

## **Educação do campo no Estado de São Paulo: análise do nível de ruralidade das escolas no desempenho escolar**

Este trabalho tem como objetivo central analisar a influência da localização da escola e da origem dos alunos (rural e urbano) na taxa de evasão, na taxa de aprovação/reprovação, no desempenho obtido no Ideb e na Prova Brasil. Para tanto, foram considerados os alunos do 5º ano (quarta série) do ensino fundamental das redes municipais e estaduais do Estado de São Paulo. A tipologia do IBGE para classificação das escolas em rurais e urbanas e o local de moradia dos alunos foram utilizados como forma de caracterizar o nível de ruralidade das escolas. O trabalho organiza um diagnóstico das políticas em andamento; aponta algumas diretrizes para o aperfeiçoamento das futuras intervenções na área específica de atuação governamental; e mostra que, em várias situações, o desempenho das escolas “rurais”, considerando os itens analisados, é inferior ao desempenho das escolas urbanas.

**Palavras-chave:** política educacional, educação, ensino público, indicador de desempenho, zona rural

## **Educación del campo en el Estado de Sao Paulo: análisis del nivel de ruralismo de las escuelas en el desempeño escolar**

Este estudio tiene como objetivo analizar la influencia de la localización de la escuela y el origen de los estudiantes (rural y urbana) en relación con la tasa de deserción escolar, la tasa de aprobado/reprobado en el rendimiento obtenido en el Ideb y la Prova Brasil,

---

Artigo recebido em: outubro de 2013. Versão final em: fevereiro de 2014.

para los estudiantes del quinto año (cuarto grado) de la escuela primaria municipal y estadual perteneciente al Estado de São Paulo, teniendo en cuenta la tipología de la clasificación del IBGE de las escuelas en las zonas rurales y urbanas y el lugar de residencia de los estudiantes como una forma de caracterizar el nivel de las escuelas rurales. El trabajo organiza un diagnóstico de las políticas en curso, sugiere algunas pautas para mejorar las intervenciones futuras en esta área de acción del gobierno y muestra que, en muchos casos, el desempeño de las escuelas “rurales” teniendo en cuenta los elementos analizados, es menor que el rendimiento de las escuelas urbanas.

**Palabras clave:** política educativa, educación, escuela pública, indicador de desempeño, zona rural

### **Education in rural areas of the state of São Paulo/Brazil: analyzing the effects of rurality levels on school performance**

This paper aims to analyze the influence of the school location and origin of students (rural and urban) in the dropout rate, the rate of pass/fail performance obtained in IDEB and Prova Brasil, for students of the 5th year (fourth grade) elementary school of municipal and state of São Paulo, considering the typology to the IBGE classification of schools in rural and urban areas and the place of residence of the students as a way to characterize the level of rural schools. Work organized a diagnosis of ongoing policies; suggests some guidelines for the improvement of future interventions in this area of government action and, shows that in many situations, the performance of schools “rural” considering the items analyzed is lower than the performance of schools urban.

**Keywords:** educational policy, education, public school, development indicator, rural school

## **Introdução**

Considerando a educação escolar um requisito para o desenvolvimento, Kliksberg (1998) afirma que investimentos em capital humano, capital social e melhoria da equidade, em uma perspectiva democrática, são primordiais para formar bases firmes ao crescimento econômico. Dessa forma, são necessárias iniciativas que assegurem um ensino de qualidade aos alunos que dependem do sistema público e gratuito (ALVES; PASSADOR, 2011). No caso brasileiro, o desenvolvimento e a abrangência da educação ainda apresentam fragilidades, uma vez que a preocupação de promover o desenvolvimento integral da sua população não foi priorizada durante vários anos, o que gerou disparidades consideráveis entre o Brasil econômico e o Brasil social.

Entre os direitos sociais garantidos pela Constituição Brasileira (BRASIL, 1988), a educação ocupa papel de destaque por ser primordial ao exercício da cidadania. Dessa forma, torna-se necessário que o Estado ofereça boas condições educacionais para todos os brasileiros. Contudo, o cumprimento dessa obrigação é, muitas vezes, negligenciado, havendo milhões de brasileiros com acesso precário a esse direito, entre os quais, destaca-se grande parcela da população

rural (BAPTISTA, 2003). Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD (IBGE, 2009), os analfabetos brasileiros somam 14,1 milhões de pessoas acima de 15 anos, sendo 40% destes no meio rural.

Frente ao quadro exposto e à efervescência dos movimentos sociais, o Governo Federal realizou parcerias com vários ministérios, criando projetos na área em questão. Entre eles, a aprovação das Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo (2001), que, na explicação de Canário (2000), sugerem que a escola precisa estar em sintonia com as mudanças ocorridas no meio, com as tecnologias criadas e aperfeiçoadas e as expectativas que se formam de acordo com o modo de vida e de trabalho que está em transformação como o aluno.

O espaço rural arraiga problemas que não são somente de disparidade de investimentos e políticas públicas voltadas somente para o espaço urbano, mas também de uma desigualdade gerada por anos de história (ABRAMOVAY, 2000; VEIGA, 2002). Mesmo que ainda exista uma notável porcentagem de pessoas analfabetas no Brasil, atualmente existem projetos que tentam mudar esse cenário. Oliveira (2008) revela que, recentemente, o Governo Federal, por meio de parceria com vários ministérios e com movimentos ligados à luta do campo, lançou alguns programas e projetos para a educação da população rural.

Ainda que não seja uma solução permanente, as iniciativas, tanto federais quanto estaduais para a educação do campo<sup>1</sup>, tentam romper com a negligência existente no País quanto a essa área no passado. Porém, é necessário dizer que, mesmo que ações estejam sendo promovidas, ainda há muito a evoluir.

Assim, este trabalho tem como objetivo central apresentar uma retrospectiva histórica e as tendências das políticas públicas de educação do campo no Brasil, além de analisar a influência da localização da escola e a origem dos alunos (rural e urbano) na taxa de evasão, na taxa de aprovação/reprovação, no desempenho no IDEB e na Prova Brasil. Para tanto, foram analisados os alunos do 5º ano (quarta série) do ensino fundamental das redes municipal e estadual do Estado de São Paulo. A tipologia do IBGE para classificação das escolas em rurais e urbanas e o local de moradia dos alunos foram utilizados como forma de caracterizar o nível de ruralidade das escolas.

---

<sup>1</sup> Atualmente há diversos debates em torno dos termos “educação no campo”, “educação rural” e “educação do campo”. Os termos não devem ser utilizados indistintamente ou como sinônimos; por tal fato, assume-se no presente trabalho o termo “educação do campo” como mais adequado para comportar as particularidades desse âmbito e o histórico de lutas de movimentos sociais em prol de uma educação contextualizada.

A proposta justifica-se na medida em que culmina em um quadro-síntese interessante para acadêmicos e gestores públicos, ademais de conectar eventos e fatores contextuais com os avanços da educação do campo no Brasil, principalmente a partir da Constituição de 1988. À continuidade, encontram-se uma seção sobre a evolução das políticas públicas de educação do campo; um quadro-síntese que relaciona o contexto histórico da educação no Brasil com a transformação da “educação rural” para a “educação do campo”; a metodologia utilizada; a análise dos dados no Estado de São Paulo; e as considerações finais.

## **Políticas públicas de educação do campo**

A modalidade de ensino agrícola no Brasil originada no século XIX, durante o período da República Velha, demonstrou, em seu desenvolvimento, o surgimento de ações as quais contemplavam o atendimento das necessidades surgidas durante a evolução do sistema econômico brasileiro. Ressalta-se a existência de iniciativas educacionais no período em questão, como a criação de institutos agrícolas entre 1859-1861, o financiamento de escolas primárias e escolas rurais, por exemplo.

No entanto, é a partir de 1930 que “[...] os órgãos oficiais começaram a demonstrar interesse pela educação rural, tendo como principal preocupação a questão do êxodo rural” (PASSADOR, 2006). Nesse período, há a criação do Ministério da Educação e a garantia de financiamento do ensino rural por meio da Constituição de 1934 (BRASIL, 1934). Também como exemplo, há a Constituição de 1946 (BRASIL, 1946), a qual promovia a educação como direito de todos, mantendo as empresas como responsáveis pelo ensino na área rural.

Em 1952, foi criada a Campanha Nacional de Educação Rural (CNER)<sup>2</sup>, oficializada somente em 1956 (Governo Juscelino Kubitschek) e extinta poucos anos depois, em 1963. Tinha por objetivo estimular, por meio da educação de base, a adequação da população que vivia no campo ao plano de desenvolvimento econômico. A época em que a campanha foi criada, a década de 1950, foi permeada pela ideia de desenvolvimento industrial, e isso impactou a realidade da agricultura e da população que vivia no campo. O fundamento da

---

<sup>2</sup> A execução da CNER ficou a cargo da Associação Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (ABCAR) e o modelo adotado seguiu a experiência extensionista dos Estados Unidos. Não foram feitas adaptações ao “pacote” que havia sido testado no país-metrópole, realizando-se um transplante cultural da aplicação da política.

criação da campanha ganhou força nas correntes filosóficas e ideológicas que discutiam o desenvolvimento econômico, cultural e social das populações mais pobres, com o objetivo de integrá-las ao modelo de desenvolvimento e modernização, incluindo o meio rural no processo de expansão industrial da década de 1950. Por se tratar de um modelo desenvolvido pelos líderes do governo, a CNER, ao “educar” a população, transformava-se em um “passaporte” para a vida urbana, uma vez que os conhecimentos transformariam o homem do campo em um sujeito inadaptado ao seu meio e a solução seria buscar a cidade (CALAZANS; CASTRO; SILVA, 1981).

Nota-se nesses primeiros passos que há no Brasil, em decorrência da estrutura fundiária fruto do modelo econômico agroexportador inicialmente desenvolvido, a não necessidade de mão de obra especializada, não sendo necessária a formulação de políticas públicas na área da educação para a população. Até então, o objetivo era apenas a qualificação educacional da elite brasileira (GRITTI, 2007; SILVA, 2004). De maneira geral, ao longo da história brasileira, registra-se um período de abandono por parte do Estado no que diz respeito à oferta da educação no meio rural (MOLINA, 2010; MOLINA, MONTENEGRO; OLIVEIRA, 2010).

Entretanto, o cenário da educação rural foi drasticamente modificado na década 1960 com a promulgação da Lei nº 4.024 (BRASIL, 1961). Nessa lei, vários fatores relacionados à educação brasileira foram alterados com foco, majoritariamente, na educação urbana. A educação rural, por sua vez, foi deixada a cargo das municipalidades, sem considerar que as prefeituras municipais do interior não possuíam recursos humanos e financeiros para estruturar a oferta. A partir disso, evidencia-se o processo de deterioração da educação rural e a submissão ao modelo urbano (LEITE, 2002).

O Golpe Militar de 1964 também representou mudanças no cenário da educação no Brasil. Foi idealizada uma reforma dos ensinos de primeiro e segundo grau no Brasil, aumentando a obrigatoriedade em termos de anos de estudo, a visão profissionalizante da educação, mas sem se estender para a população rural (SILVA, 2003). As escolas rurais, por sua vez, continuaram vinculadas às empresas, reduzindo a responsabilidade do governo sobre a educação rural e, conseqüentemente, excluindo-as dos modelos educacionais que seriam adotados. O ideal de extensão rural, que havia sido enfraquecido anteriormente, voltou a tomar força, e as professoras do ensino formal do campo foram substituídas por técnicos e extensionistas, que eram financiados pelas empresas.

Por outro lado, nos anos 1960, intensificou-se o processo de industrialização da agricultura, denominado “Revolução verde”. Como característica do movimento, há o desenvolvimento de forças produtivas do campo, as quais ansiavam pelo

aumento da produtividade baseado em insumos, como adubos, fertilizantes, inseticidas, máquinas e implementos agrícolas (FEITOSA, 2007). A reestruturação da agricultura torna-se, juntamente com os aspectos de urbanização e intensificação industrial, fator importante na implantação de políticas educacionais para a população rural (GRITTI, 2007). Como exemplo, tem-se a Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB nº 4.024/61 e as Reformas da LDB referentes ao ensino superior, nº 5.540/68, e ao ensino primário, nº 5.692/71. Nestas, o trabalhador camponês é visto como um instrumento de produção, e não como protagonista de um projeto social global (COUTINHO; TEIXEIRA, 2009). Pode-se citar também como exemplo a elaboração do Plano de Desenvolvimento do Ensino Agrícola de 2º grau, o qual afirma que:

[...] através de cursos profissionalizantes, as escolas de 2º grau deverão preparar pessoal qualificado contribuindo para:

- melhorar os níveis de produtividade;
- promover especialistas para melhorar a distribuição de renda no meio rural;
- propiciar o eficiente suprimento de produtos agrícolas para um crescente mercado interno;
- garantir o aumento de capital e mão de obra para o desenvolvimento econômico geral;
- promover a integração econômica e social pela ampliação da capacidade de absorção de produtos não agrícolas. (BRASIL, 1973).

No contexto da implantação de políticas educacionais da educação do campo, a construção de novas ações educacionais dá-se no final da década de 1980, quando os incipientes movimentos sociais protagonizam o novo projeto de sociedade e educação, promovendo novos valores, identidades e consciência para os povos do campo, a fim de transformarem suas realidades e o atendimento dos seus direitos estabelecidos (COUTINHO; TEIXEIRA, 2009; PARANÁ, 2009). Tal comportamento era reflexo de uma consolidação do modelo de industrialização que vinculava o desenvolvimento à área urbana e restringia o campo à produção agrícola, que atendia ao modo de produção capitalista, limitando-se ao desenvolvimento do *agribusiness* e à manutenção dos latifúndios. Nesse cenário, a população rural em essência e ligada à agricultura familiar foi desamparada de políticas que buscassem atender aos seus interesses (CALAZANS; CASTRO; SILVA, 1981).

O período de redemocratização, que ocorreu no final dos anos 1980 e início de 1990, marcava também uma nova mudança de conjuntura no País e, com isso,

mudanças no modelo de governo e na atenção direcionada para a educação. Com a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), a educação passou a ser um direito de toda a população e dever do Estado. Já na década de 1990, as discussões a respeito da LDB incluíram normas específicas para a educação do campo. Nessa lei, a educação rural foi desvinculada da escola urbana e tornou-se passível de adequação à realidade do campo (com calendário e número de horas diferenciados), favorecendo a escolaridade de acordo com a sazonalidade agrícola.

Recentemente, dois processos políticos foram desenvolvidos para a educação e possuem implicações sobre a educação do campo. O primeiro deles é o Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pelo Congresso Nacional em 2001. As críticas a essa política consistem no fato de ter sido desenvolvida pelo poder público, não contemplando a realidade dos problemas da educação do campo e, conseqüentemente, não atendendo às metas de qualidade da educação requeridas pelo Movimento de Educação do Campo, sendo unilateral e excludente (MUNARIM, 2008b). O segundo processo político foi a elaboração das diretrizes operacionais. Sua elaboração contou com encontros, reuniões e audiências públicas, nas quais havia autores participantes sensíveis ao Movimento de Educação do Campo (MUNARIM, 2008b). Um ponto a se ressaltar no contexto das diretrizes operacionais é em relação ao modelo de governo vigente no momento em que foram elaboradas e aprovadas. A eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002, consistia na posse de um governo sensível aos movimentos sociais, entre eles, o Movimento de Educação do Campo.

Nesse período, foi estabelecido o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera), que assegurava o comprometimento de governos futuros com a criação de cursos de Pedagogia e de especialização específicos para professores das escolas do campo. Assim, Martins (2010) e Munarim (2008a) destacam a emergência, a partir da década de 1990, de um movimento social chamado “Por uma Educação do Campo”. O movimento objetiva a criação de políticas públicas que renovem a chamada educação rural, atribuindo-lhe níveis de qualidade e fugindo da ideia de exclusão e domesticação da população que vive no campo.

A Nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDBEN) tornou-se ativa pouco depois do estabelecimento da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), focando, entre outros aspectos, a educação infantil e a educação do campo. O primeiro texto de projeto da LDBEN passou pela Câmara dos Deputados ainda em 1988, mas só se tornou ativo nos aspectos relativos à educação do campo e educação infantil em 1996.

Porém, somente em 2004, o Ministério da Educação criou a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad), que tem, entre suas atribuições, a de gerenciar diversos programas voltados à melhoria das condições de ensino do campo. Seus principais temas de trabalho são: alfabetização, educação do campo, educação ambiental, educação em direitos humanos e educação escolar indígena. O objetivo da secretaria é reduzir as desigualdades educacionais por meio de políticas públicas de ampliação da educação.

Em 2011, o MEC incluiu a questão da inclusão social na pauta da Secad e a mesma passou a ser denominada de Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão – Secadi (BRASIL, 2011b). Entre os programas da Secadi, verificamos o Escola Ativa, com metodologia voltada para salas multisseriadas. Outra iniciativa, de abril de 2009, é o Programa de Apoio à Formação Superior em Licenciatura em Educação do Campo (Procampo), que tem como objetivo investir na formação de professores dos anos finais do ensino fundamental (BRASIL, 2011a). O programa Procampo iniciou-se em 2005, com quatro pilotos em universidades federais situadas em Belo Horizonte (MG), Brasília (DF), Salvador (BA) e Aracajú (SE), que hoje já formaram as primeiras turmas de discentes em educação do campo. Há também o Projovem Campo – Saberes da Terra, que oferece qualificação profissional e escolarização a jovens agricultores familiares que não concluíram o ensino fundamental.

É necessário reafirmar que o conceito de educação do campo é muito recente, sendo assim, pode-se destacar como uma das primeiras iniciativas o “I Encontro Nacional de Educadoras e Educadores da Reforma Agrária”, em 1997. Em 1998, foi feita a Conferência Nacional “Por uma Educação Básica do Campo” (CNEC) que, segundo Vendramini (2007), ajudou a legitimar a luta por políticas públicas específicas e por projetos voltados para a população do campo.

Entretanto, conforme dados disponibilizados por Baptista (2003), a forma de atuação da educação do campo só foi formalizada em 2002, por meio das Diretrizes Operacionais para Educação Básica nas Escolas do Campo, e tratada pela Resolução nº 01, de 3 de abril de 2002, da Câmara de Ensino Fundamental do Conselho Nacional de Educação.

Em resumo, na tentativa de reverter o quadro de analfabetismo, o Governo Federal, em parceria com os vários ministérios e com movimentos ligados à luta do campo, lançou alguns programas e projetos para a educação da população rural. Em 1996, foi criada a nova LDB – Lei nº 9.394 (BRASIL, 1996), sendo a primeira lei que aborda a educação rural (ver artigo 28, da LDB).

Essa nova discussão em torno das políticas públicas voltadas para o campo gerou mobilizações em universidades públicas e municípios brasileiros a fim de debater diretrizes para a educação do campo e proposições que se adequassem à vida da população rural. Como resultado das discussões ocorridas, as “Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo” foram aprovadas. A resolução concretiza o direito à educação da população rural tendo em vista a realidade local, contextualizando o ensino.

Na II Conferência Nacional “Por uma Educação do Campo”, em 2004, o principal tema foi especificar políticas públicas de educação do campo, tendo o País um histórico de políticas generalistas. Segundo Arroyo (2007), os movimentos sociais do campo avançaram na defesa do direito a políticas públicas. Molina (2010) diz que a criação da Secadi teve influência direta da “II Conferência Nacional”. O estabelecimento da secretaria foi, de certa forma, a resposta do governo para as iniciativas que vinham sendo tomadas na direção de uma educação melhor, inclusive, para as populações consideradas como minorias.

### **Quadro-síntese da educação do campo no Brasil**

Em consonância com o surgimento e o fortalecimento de movimentos sociais que demandam adequação da educação do campo à realidade de seus indivíduos e à resposta do governo com a criação de legislação e políticas públicas voltadas para esse público, aumenta também o interesse acadêmico no tema. Passa a ser fortalecida a vertente de pesquisa que parte da premissa de que, no tocante à educação rural, é preciso considerar, no conjunto dos saberes historicamente produzidos, aqueles saberes gerados pelos atores sociais em suas práticas produtivas e políticas, tendo em vista que esses saberes têm especificidades em virtude das diversificadas condições de vida e trabalho (DAMASCENO; BESERRA, 2004).

A pesquisa e a produção acadêmica, entretanto, ainda são carentes de sistemas relativos à formulação de políticas específicas e de organização de modelos e aparatos de gestão das mesmas. Simultaneamente, percebe-se a necessidade de discutir a questão da educação do campo relacionada ao contexto do que se entende por “campo” ou área rural no País.

A partir do cenário discutido, o Quadro 1 relaciona as mudanças ocorridas ao longo dos séculos XX e XXI na educação, no Brasil, e o impacto das alterações no cenário da educação do campo.

### Quadro 1: Relação entre a educação no Brasil e educação do campo

Contexto histórico da educação no Brasil	Contexto da transformação da educação rural para educação do campo no Brasil
<p>Início do século XX</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Educação elitista – Jesuítas</li> <li>1930: Criação do Ministério da Educação – responsabilidade do Estado em prover educação pública.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Início da educação rural, em 1889, por meio da Pasta de Agricultura, Comércio e Indústria.</li> <li>Surgimento do ruralismo pedagógico: visava fixar o homem ao campo.</li> </ul>
<p>Década de 1950</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Educação definida conforme o modelo nacional desenvolvimentista.</li> <li>Mecanismo para o desenvolvimento objetivava a modernização da sociedade e a formação de recursos humanos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Surgiu a Campanha Nacional de Educação Rural (CNER).</li> <li>Objetivo: estimular, por meio da educação de base, a adequação da população que vivia no campo ao plano de desenvolvimento econômico.</li> </ul>
<p>Década de 1960</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Lei nº 4.024 de 1961: preservação da educação nacional urbana e voltada para as classes dominantes.</li> <li>Descentralização para os estados dos ensinos primário e médio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Deterioração da educação rural brasileira: Lei nº 4.024 de 1961.</li> <li>Educação rural – cargo das municipalidades – desconsiderava que as prefeituras municipais do interior não possuíam recursos humanos e financeiros para estruturar a educação rural.</li> </ul>
<p>Golpe Militar 1964</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Expansão do acesso ao ensino médio, no entanto, privilegiando a população urbana.</li> <li>Foco no modelo desenvolvimentista.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Escolas rurais vinculadas a empresas (tirou a responsabilidade do governo).</li> <li>Modelo de extensão rural voltou a tomar forças e as professoras do ensino formal do campo foram substituídas por técnicos e extensionistas financiados pelas empresas.</li> </ul>
<p>Década de 1970</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Educação para o desenvolvimento.</li> <li>Viés centralizador pela esfera federal: visava ampliar o acesso pela expansão da rede de ensino.</li> <li>Repressão aos movimentos estudantis.</li> <li>Desenvolvimento do primeiro, segundo e terceiro grau no País, buscando formar quadros científicos e tecnológicos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Políticas públicas voltadas para a educação rural muito precárias; em algumas regiões do País, era comum o Estado prover o transporte dos alunos para as escolas urbanas ou escolas “núcleo”. O cenário de baixa atenção às políticas públicas de educação rural a partir da década de 1960 – 1980 reforçou-se com o aumento dos índices de êxodo rural na época.</li> </ul>
<p>Década de 1990</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Crise econômica, social e fiscal.</li> <li>Desintervencionismo estatal.</li> <li>Reforma administrativa do governo.</li> <li>LDB (1996): priorização do ensino fundamental e busca por aumento de vagas.</li> <li>Responsabilização da educação aos Estados e Municípios (descentralização) sem o respectivo respaldo financeiro para ampliação de vagas.</li> <li>Universalização do ensino no fim do século XX: política de redução do investimento público em educação.</li> <li>Queda no nível de qualidade da educação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mudança no cenário rural: “novo mundo rural”: determinação de limites entre o ambiente rural e urbano tornou-se complexa.</li> <li>LDB regularizou adequações necessárias à educação rural.</li> </ul>
<p>Anos 2000</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Emergência de políticas públicas participativas</li> <li>Novos processos de avaliação da educação básica pelo Inep.</li> <li>Criação do Observatório Nacional da Educação em 2002.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Movimento social “Por uma Educação do Campo”. Constituído pelos sujeitos sociais do campo, objetiva criar políticas públicas que visem renovar a chamada educação rural pela educação do campo.</li> <li>Criação da Secadi em 2004.</li> <li>Propõe incorporação do modo de vida do campo, aspectos culturais, sua organização própria de política, trabalho.</li> <li>Projovem Saberes da Terra.</li> </ul>

Fonte: Elaborado pelos autores.

## Aspectos metodológicos

Quanto à abordagem, este estudo é classificado como misto. Qualitativo quando analisa situação complexa – evolução das políticas públicas para a educação do campo – com vistas a compreender e classificar os processos de determinados grupos e proporcionar o entendimento de alguns fatores do comportamento dos indivíduos. Quantitativo, pois se utiliza de métodos de mensuração e quantificação para a coleta e tratamento de dados – Prova Brasil –, utilizando-se de técnicas estatísticas, com o intuito de garantir precisão às análises e permitir a realização de inferências (RICHARDSON, 1999).

Este estudo é classificado ainda como exploratório, quando se busca maior familiaridade com o tema (HAIR JR *et al.*, 2006), ao buscar mais especificamente uma melhor compreensão sobre a forma como a educação rural é conduzida no Brasil atualmente; e descritivo, pois tem como preocupação central a descrição de características de determinada população ou fenômeno, e o estabelecimento de relações entre variáveis, por meio da mensuração dos eventos (GIL, 2002).

Em princípio, realizou-se um levantamento bibliográfico, visando apresentar uma retrospectiva histórica a partir das políticas públicas de educação do campo no Brasil. Posteriormente, utilizou-se o critério do IBGE para classificação das escolas urbanas e rurais, sendo estas escolas localizadas fora dos perímetros urbanos; e um segundo critério, considerando a proporção de alunos das escolas que são moradores da zona rural em relação ao total de alunos da escola, aqui denominado de índice de ruralidade da escola.

Os dados utilizados neste estudo são referentes ao desempenho das escolas na Prova Brasil (edição 2009), à pontuação no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) de 2009, e dados de aprovação, reprovação e abandono escolar do mesmo ano, disponíveis em bancos de dados de indicadores educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

Para análise dos dados, foi utilizada a estatística descritiva e a estatística inferencial, mais especificamente médias, medianas, análises de frequências, testes para diferenças de médias e representação gráfica dos dados, como forma de resumir uma grande quantidade de dados e mostrar seu comportamento. Com essas análises, pretendeu-se criar uma visão geral dos dados obtidos.

Para definir a significância do resultado obtido no presente estudo, optou-se por considerar o nível de significância de 95%, ou seja, os resultados obtidos precisam ter uma significância menor que 0,05 ( $\alpha < 0,05$ ) para serem considerados significativos.

No presente estudo, o objetivo dos testes de significância é verificar se as diferenças de médias observadas entre os grupos são estatisticamente significantes. Para tanto, realizaram-se os testes: teste T, o teste Anova e o teste de Bonferroni.

Vale ressaltar que, embora o trabalho tenha sido desenvolvido utilizando-se a população, o que dispensaria os testes estatísticos para avaliação das diferenças das médias, optou-se por realizar esses testes, pois, em alguns casos, as variáveis para algumas escolas ou estavam ausentes ou estavam inconsistentes e, portanto, tratou-se essa população como sendo uma amostra.

### Caracterização da população e da amostra

No ano de 2009, 9.838 escolas municipais e estaduais do Estado de São Paulo – a população total – participaram do censo escolar, conforme se observa na Tabela 1. Nesta tabela, é possível visualizar a quantidade de escolas sob a responsabilidade de cada nível administrativo do governo e, também, a localização das escolas. Nota-se que a participação municipal na composição do quadro escolar de educação básica no Estado de São Paulo é predominante, tanto em área urbana como em área rural.

Pode-se observar que, das escolas participantes do censo escolar, apenas uma parte realizou a Prova Brasil. Essa participação se deve ao fato de que, para participar da referida prova, a escola deveria ter no mínimo 20 alunos matriculados na série avaliada. Assim, para esse estrato da população total, a

**Tabela 1: Quantidade de escolas da educação básica que responderam ao censo escolar, número de escolas que participaram da Prova Brasil (PB) e quantidade de alunos (matrículas PB) que participaram da Prova Brasil, por rede e localização da escola**

Rede	Urbana				Rural			
	Censo	Participação na Prova Brasil (PB)		Censo	Participação na Prova Brasil (PB)		Qtd. Alunos	
	Qtd. Escolas	N	%	Qtd. Escolas	Qtd. Escolas	N		%
Estadual	4.716	1.845	39,1	264.688	286	65	22,7	3.198
Municipal	5.122	3.812	74,4	439.429	958	235	24,5	9.567
Total	9.838	5.657	57,5	704.117	1.244	300	24,1	12.765

Fonte: Prova Brasil 2009 e Censo Escolar 2009

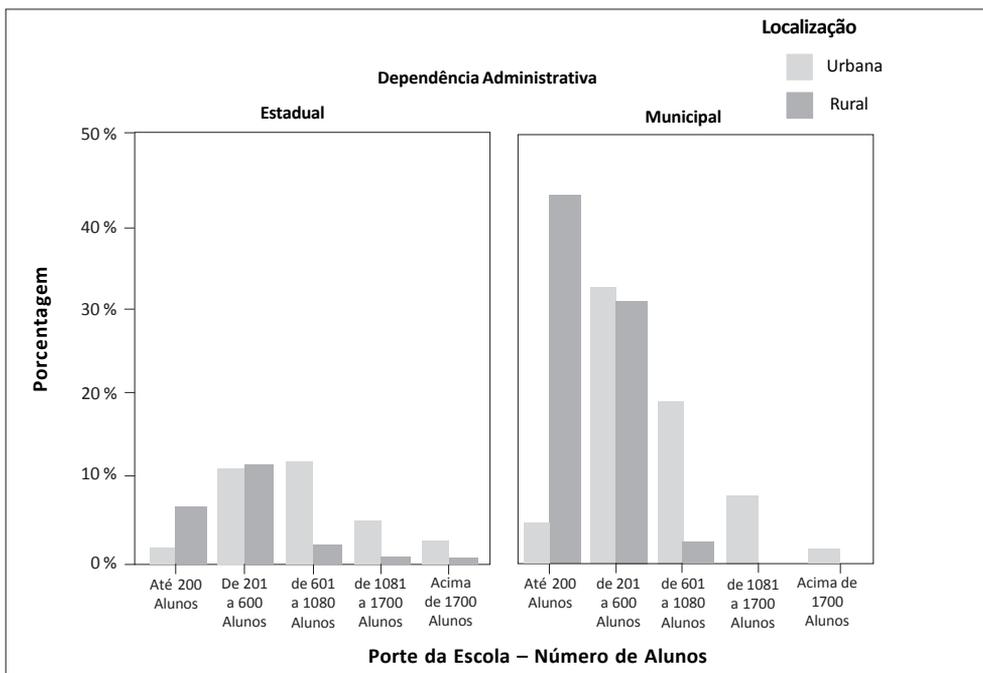
análise é censitária, delimitando a população em estudo. Esta população em estudo, por motivos já discutidos anteriormente, foi tratada como sendo uma amostra. A participação das escolas urbanas foi de 57,5% e das escolas rurais, 24,1%. A participação relativa e absoluta das escolas municipais na Prova Brasil foi bem superior em relação à participação das escolas estaduais. Contudo, vale ressaltar que as escolas rurais começaram a participar da prova nesta edição (2009).

Quando se observa a relação entre alunos participantes da Prova Brasil e o número de escolas, constata-se que a relação entre alunos (matrículas) por escolas do campo é muito inferior à relação urbana, sugerindo a quantidade elevada de escolas do campo com menos de 20 alunos matriculados na série a ser avaliada e, portanto, não atendendo ao requisito mínimo de participação na prova. Por isso, a baixa participação das escolas rurais.

Essa análise permite também evidenciar um fator que pode ser motivador da redução da quantidade de escolas nas áreas rurais; trata-se do maior custo por aluno devido à falta de escala. Molina, Montenegro e Oliveira (2010) discutem o tema, caracterizando a rede de ensino no meio rural como composta por estabelecimentos de pequeno porte e que, nos últimos anos, vem-se reduzindo drasticamente devido às políticas de nucleação das escolas e transporte escolar.

Ao analisar o porte das escolas do Estado de São Paulo – Figuras 1 e 2 –, a afirmação desses autores encontra suporte. As escolas localizadas em área rural apresentam menor quantidade de alunos, sendo a grande maioria escolas com até 200 alunos e, portanto, de menor porte. Já as escolas da área urbana apresentam um perfil mais variado, havendo escolas com poucos alunos e escolas com muitos alunos.

Analisando os dados da Figura 2 e das Tabelas 2 e 3, pode-se observar claramente a diferença de porte das escolas urbanas e rurais, tanto para a rede estadual quanto para a rede municipal. Em média, as escolas estaduais urbanas têm 801 alunos e as escolas estaduais rurais, 379 alunos. Enquanto na localização urbana mais de 25% (terceiro quartil) das escolas estaduais têm mais de 1 mil alunos, apenas 5% das escolas estaduais rurais têm mais de 1 mil alunos. Em relação às escolas municipais, as escolas urbanas têm em média 647 alunos, enquanto as escolas rurais têm em média 220 alunos. Enquanto 17% das escolas municipais urbanas têm mais de 1 mil alunos, nenhuma das escolas municipais rurais tem mais de 1 mil alunos. A maior escola municipal rural tem 861 alunos, sendo que 95% dessas escolas têm menos de 500 alunos.



Fonte: Prova Brasil 2009 e Censo Escolar 2009.

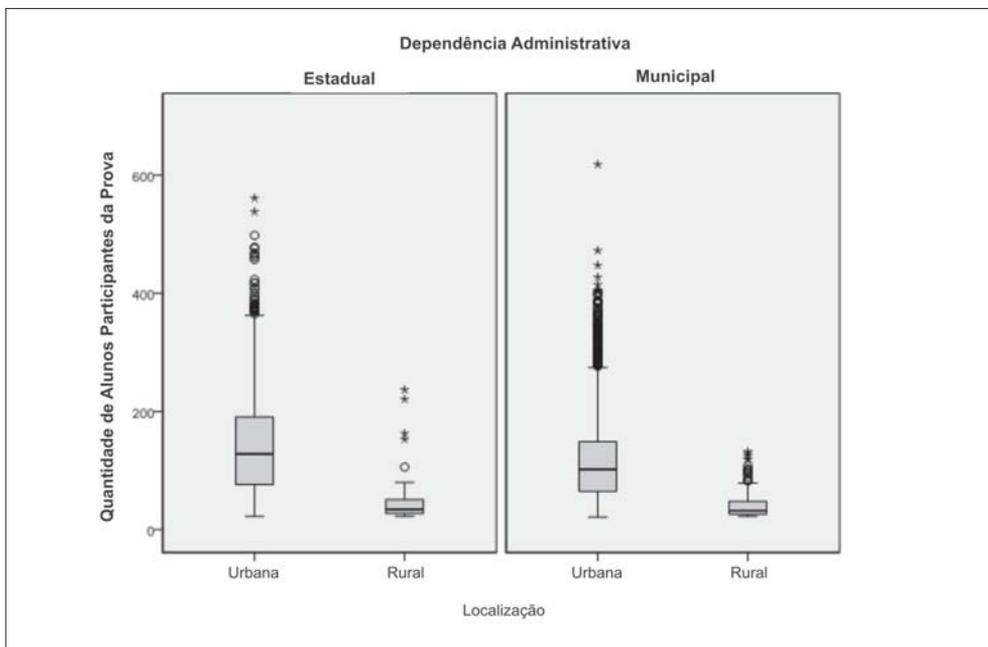
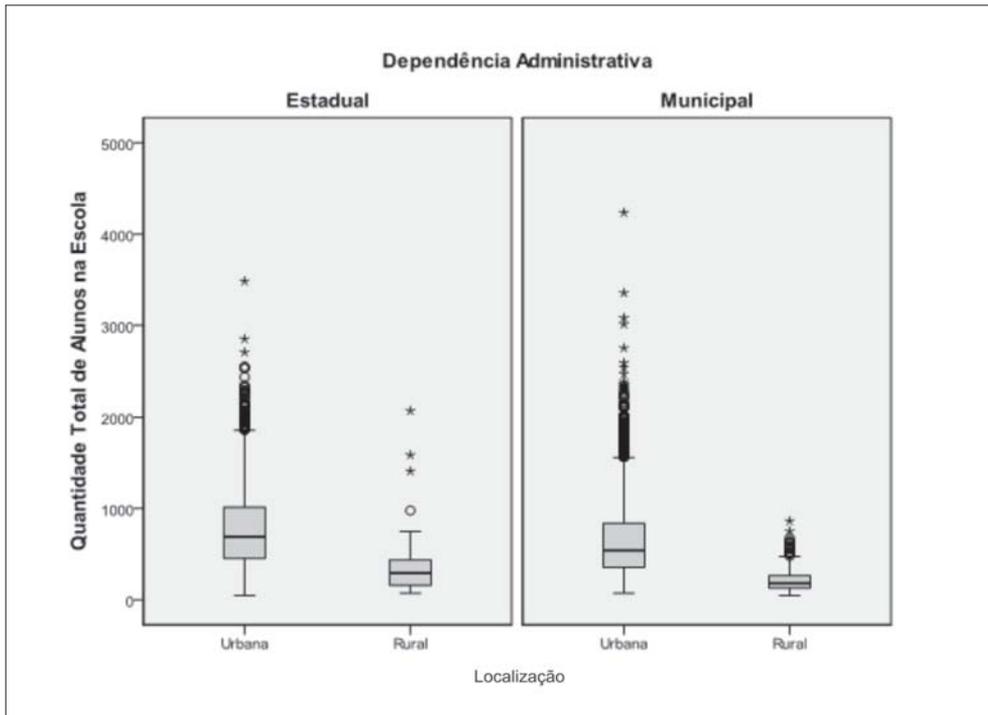
**Figura 1: Porte das escolas (número de alunos) por localização e rede**

Com o objetivo de avaliar se a quantidade média de alunos por escola, tanto das redes municipais como estaduais, localizadas em áreas urbanas ou rurais, era estatisticamente diferente, utilizou-se o teste T para diferença de médias. Conforme dito anteriormente, os resultados mostram, com significância de 0,001, que, em média, as escolas municipais têm menos alunos que as escolas estaduais, e as escolas localizadas em área rural têm menos alunos, conforme se observa nas Tabelas 2 e 3.

Para analisar o índice de ruralidade da escola, utilizou-se o local de moradia dos estudantes a partir do censo escolar. Esse índice foi calculado dividindo a quantidade de alunos residentes na zona rural pela quantidade total de alunos. Os grupos formados são apresentados na Tabela 4. Conforme se observa, a grande maioria das escolas – 86% das escolas estaduais e 72% das escolas municipais – são escolas localizadas em zonas urbanas com baixa presença (até 20%) de alunos residentes em zonas rurais.

## Discussão dos resultados

Analisando o desempenho dos alunos e das escolas da rede estadual de ensino do Estado de São Paulo (Tabela 5), observa-se que tanto as escolas localizadas em



Fonte: Prova Brasil 2009 e Censo Escolar 2009.

**Figura 2: Quantidade de alunos por escola, por localização e por rede**

**Tabela 2: Porte da escola – Rede X Localização – Número de alunos**

Rede	Localização	Nº Escolas	Média Alunos	t	sig
Estadual	Urbano	1844	800,86	9,33	,00
	Rural	65	378,71		
Municipal	Urbano	3811	646,57	38,55	,00
	Rural	235	219,50		

Fonte: Censo Escolar 2009.

**Tabela 3: Porte da escola – Localização X Rede – Número de alunos**

Localização	Rede	Nº Escolas	Média Alunos	t	sig
Urbano	Estadual	1844	800,86	11,71	,00
	Municipal	3811	646,57		
Rural	Estadual	65	378,71	3,57	,00
	Municipal	235	219,20		

Fonte: Censo Escolar 2009.

**Tabela 4: Ruralidade das escolas**

Índice de Ruralidade	Rede Estadual		Rede Municipal	
	Qtd	%	Qtd	%
Só alunos de Área Urbana	87	4,6	571	14,1
Até 20% de alunos de Área Rural	1651	86,5	2925	72,3
De 20% a 40% de alunos de Área Rural	85	4,5	274	6,8
De 40% a 60% de alunos de Área Rural	31	1,6	89	2,2
De 60% a 80% de alunos de Área Rural	18	,9	69	1,7
Acima de 80% de alunos de Área Rural	37	1,9	118	2,9
Total	1909	100,0	4046	100,0

Fonte: Elaborado pelos autores, com base nos dados do Censo Escolar 2009.

áreas urbanas quanto as escolas localizadas em áreas rurais têm indicadores de desempenho médios iguais, excetuando-se o desempenho médio na prova de português da Prova Brasil, onde a nota média das escolas urbanas foi de 189,06, contra uma média de 185,01 das escolas rurais ( $\hat{\alpha} = 0,05$ ).

Outro indicador cujas médias foram diferentes e estatisticamente significantes ( $\hat{\alpha} = 0,05$ ) foi a taxa de abandono, em que as escolas localizadas em áreas urbanas tiveram um desempenho pior (0,26) do que as escolas localizadas em áreas rurais (0,11). Entretanto, ressalta-se que (conforme resultados da análise descritiva dos

dados) o número de escolas estaduais rurais que participaram da Prova Brasil é muito pequeno (65).

**Tabela 5: Desempenho médio – Escolas da rede estadual localizadas em área rural e urbana**

Teste T para diferença de médias – Escolas da Rede Estadual							
Indicador	Localização	Número de Escolas	Média	Desv. Padrão	Dif. Média	t	Sig
Matemática	Urbana	1845	213,122	17,501	3,191	1,224	,225
	Rural	65	209,931	20,760			
Português	Urbana	1845	189,060	14,893	4,051	2,143	,032
	Rural	65	185,009	17,255			
IDEB	Urbana	1844	5,322	0,650	,121	1,467	,143
	Rural	65	5,202	0,700			
Aprovação	Urbana	1856	93,822	5,618	,011	,016	,987
	Rural	65	93,812	6,558			
Reprovação	Urbana	1856	5,918	5,518	-,162	-,215	,831
	Rural	65	6,081	6,531			
Abandono	Urbana	1856	,259	0,693	,151	2,158	,034
	Rural	65	,108	0,599			

Fonte: Prova Brasil 2009, Censo Escolar 2009 e Ideb 2009.

Em relação aos alunos e às escolas da rede municipal de ensino do Estado de São Paulo (Tabela 6), observa-se que as escolas localizadas em áreas urbanas têm indicadores de desempenho médios superiores às escolas localizadas em áreas rurais. O desempenho médio das escolas urbanas nas provas de matemática e português, além do Ideb, é superior ao desempenho médio das escolas rurais e estatisticamente significativa ( $\alpha = 0,01$ ). Apesar de as escolas urbanas terem um desempenho médio em aprovação e reprovação superior às escolas rurais, a diferença entre essas médias não é estatisticamente significativa ( $\alpha = 0,05$ ). A diferença entre as médias de abandono também não é estatisticamente significativa.

Conforme mencionado na metodologia e na caracterização da amostra, outra análise, considerando o local de moradia do aluno e o desempenho das escolas, foi realizada. Após a definição do índice de ruralidade das escolas, analisou-se o desempenho médio dessas escolas considerando esse índice dividido em seis faixas dentro das redes estaduais e municipais. Para verificar se o desempenho médio das escolas apresentava diferenças e se era estatisticamente significativa, procedeu-se ao teste Anova para diferença de médias entre grupos. Conforme se pode observar na Tabela 7, em um nível de significância de 95% ( $\alpha = 0,05$ ), na rede estadual, apenas a aprovação, a reprovação e o abandono apresentam médias diferentes entre níveis diferentes de ruralidade. Na rede municipal, todos os indicadores apresentam médias diferentes entre níveis de ruralidade.

**Tabela 6: Desempenho médio – Escolas da rede estadual localizadas em área rural e urbana**

Teste T para diferença de médias – Escolas da Rede Municipal							
Indicador	Localização	Número de Escolas	Média	Desv. Padrão	Dif. Média	t	Sig
Matemática	Urbana	3.812	216,701	20,759	8,828	6,358	,000
	Rural	235	207,873	18,955			
Português	Urbana	3.812	192,555	17,051	7,467	7,214	,000
	Rural	235	185,089	15,291			
IDEB	Urbana	3.811	5,287	0,719	,362	7,509	,000
	Rural	235	4,925	0,680			
Aprovação	Urbana	3.818	92,847	6,987	,870	1,642	,102
	Rural	235	91,977	8,018			
Reprovação	Urbana	3.818	6,939	6,886	-,812	-1,556	,121
	Rural	235	7,751	7,894			
Abandono	Urbana	3.818	,214	0,648	-0,58	-,997	,320
	Rural	235	,272	0,890			

Fonte: Prova Brasil 2009, Censo Escolar 2009 e Ideb 2009.

**Tabela 7: Teste Anova para diferença de média entre os grupos de ruralidade**

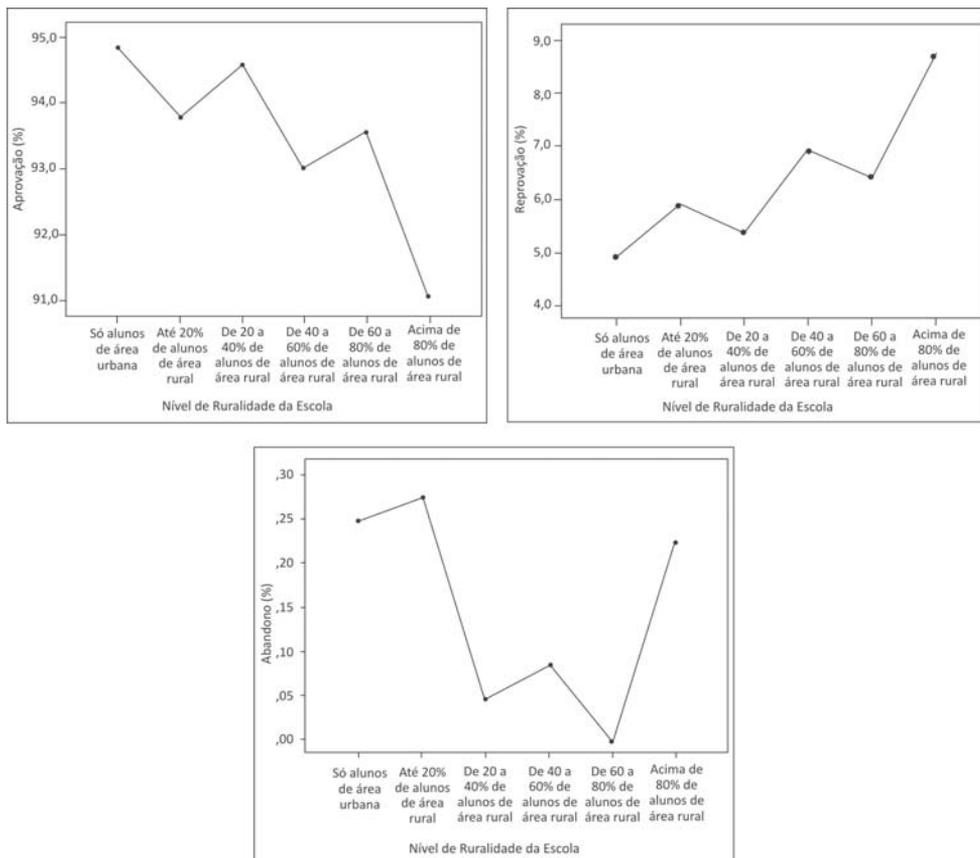
	Rede Estadual		Rede Municipal	
	F	Sig.	F	Sig
Matemática	1,398	,222	72,918	,000
Língua Portuguesa	2,208	,051	58,320	,000
IDEB	1,471	,196	51,479	,000
Aprovação	2,787	,016	45,919	,000
Reprovação	2,840	,015	42,652	,000
Abandono	2,689	,020	12,489	,000

Fonte: Prova Brasil 2009, Censo Escolar 2009 e Ideb 2009.

Dado que foi encontrada diferença estatística significativa entre pelo menos um par de grupos, realizou-se o teste de Bonferroni para identificar entre quais grupos se deu essa diferença. No caso das escolas da rede estadual, observou-se que nas escolas com alto índice de ruralidade (acima de 80% de alunos residentes em zonas rurais) o índice de aprovação é menor, quando comparado com escolas que só têm alunos residentes em áreas urbanas ou que tenham baixa presença de alunos residentes em áreas rurais (até 40% de alunos residentes em áreas rurais). Para os outros grupos, não foi encontrada diferença estatística significativa entre as médias. Esses resultados se repetem para reprovação, como era de se esperar. Ao se analisar o abandono, a diferença estatística significativa se dá entre as escolas estaduais que possuem menos de 20% de alunos residentes em áreas rurais e as escolas que possuem entre 20% e 40% de alunos residentes em áreas rurais. Esses

resultados podem ser observados na Figura 3. Vale destacar que o número reduzido de escolas em alguns grupos contribui para que as diferenças entre as médias não sejam estatisticamente significantes.

Conforme observado na Tabela 7, as escolas municipais apresentaram diferenças estatisticamente significantes em todos os itens avaliados. Inicialmente, o desempenho das escolas municipais apresenta uma curva interessante, que se repete nas provas de matemática e português e no Ideb, conforme se observa na Figura 4. Verifica-se que o desempenho das escolas municipais que possuem 100% de alunos da área urbana é bem menor que o desempenho das outras escolas da rede. Ao analisar esse grupo de escolas em maior profundidade, percebe-se que 67% (381) dessas são escolas do Município de São Paulo, 10% (59) são escolas do Município de Guarulhos, outros 10% das escolas estão nos municípios que compõem a região metropolitana de São Paulo, e o restante das escolas está pulverizado em todo o estado. Observa-se, também, que o desempenho médio desse grupo é



Fonte: Prova Brasil 2009, Censo Escolar 2009 e Ideb 2009.

**Figura 3: Desempenho das escolas estaduais considerando o índice de ruralidade**

fortemente influenciado pelo Município de São Paulo e pelo Município de Osasco que, dentro desse grupo específico, estão entre as piores notas médias. De forma geral, os outros municípios que compõem esse grupo apresentam notas médias mais elevadas, salvo algumas exceções. Esses dados sugerem que, além da questão da ruralidade e das políticas públicas para a educação do campo, existem outros fatores, como renda, classe social e condições de vida em grandes centros urbanos, que podem influenciar o desempenho dos alunos e, conseqüentemente, das escolas, merecendo estudos e análises mais profundos.

Ao observar as escolas que possuem 40% ou mais dos alunos de área rural, percebe-se queda acentuada no desempenho quando comparadas com as escolas com baixa presença de alunos residentes na zona rural.

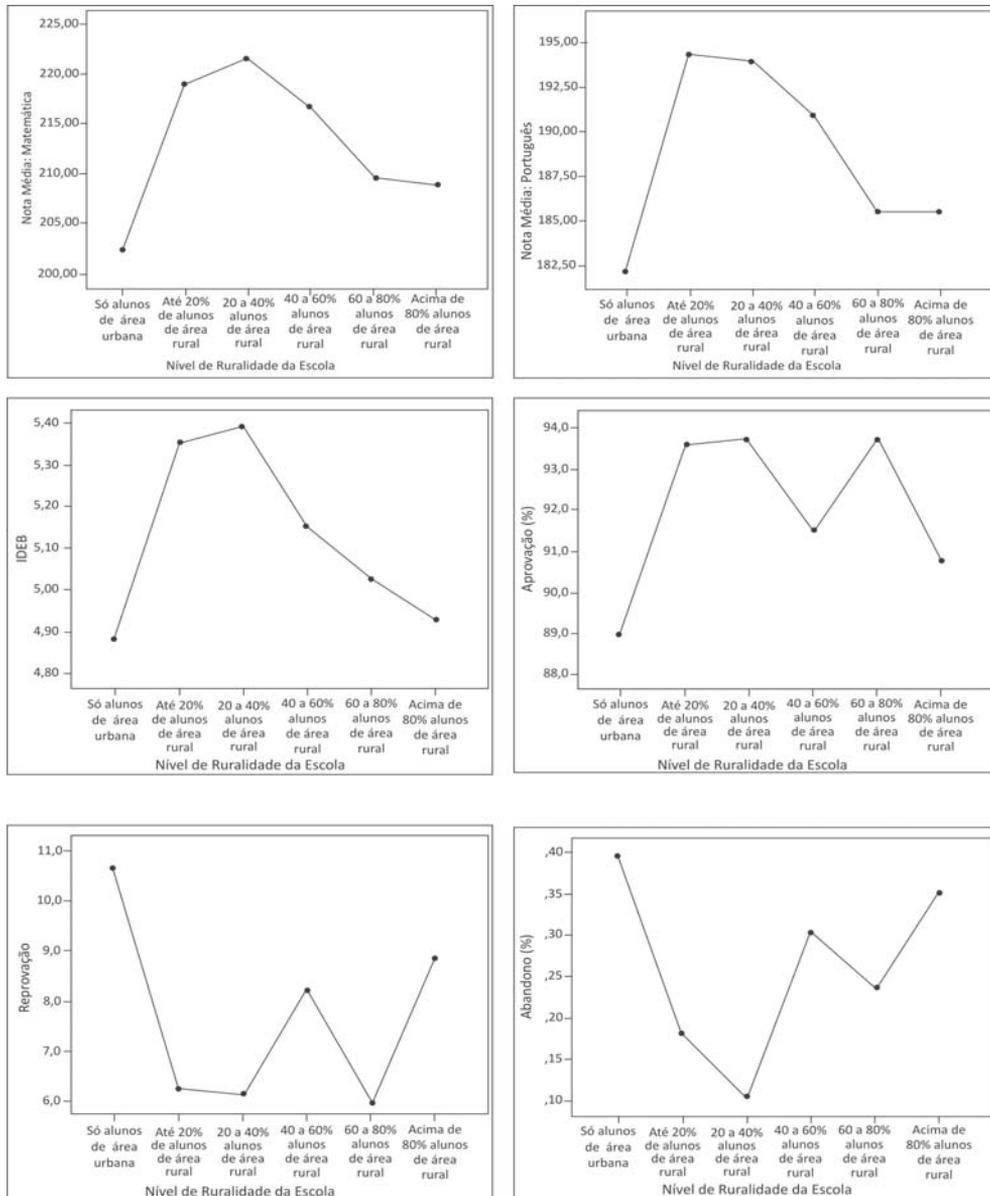
Os dados de aprovação, reprovação e abandono das escolas não estabelecem uma tendência de aumento ou queda de desempenho, sendo, portanto, muito difícil relacionar o nível de ruralidade das escolas e respectivos desempenhos.

Novamente, realizou-se o teste de Bonferroni para identificar entre quais grupos se deu a diferença. Assim, no caso das escolas da rede municipal, observou-se que as escolas que só tinham alunos residentes em zonas urbanas apresentaram desempenho inferior, estatisticamente significativo ( $\alpha = 0,05$ ) em todos os itens avaliados, quando comparadas a todos os outros grupos. A partir daí, as escolas com alto nível de ruralidade (acima de 60%) apresentaram desempenho inferior, estatisticamente significativo nas provas de matemática e língua portuguesa e também no Ideb, quando comparadas às escolas com baixo nível de ruralidade (até 40%).

Como alternativa à avaliação da relação entre o índice de ruralidade das escolas e os indicadores de desempenho, procedeu-se ao cálculo dos coeficientes de correlação (Bravais-Pearson) entre o índice de ruralidade (varia de 0 a 1) e as variáveis investigadas neste estudo. Verifica-se que, dos seis coeficientes calculados, embora baixos, vários deles são significativos do ponto de vista estatístico. Na rede estadual, observou-se que a nota na prova de língua portuguesa, o Ideb, a aprovação e o abandono têm relação inversa com o índice de ruralidade, ou seja, quanto maior o nível de ruralidade, pior o desempenho nesses índices. Em relação à reprovação, a relação é positiva, o que também representa um pior desempenho à medida que o índice de ruralidade aumenta. Na rede municipal, as correlações significantes são entre o índice de ruralidade, a prova de língua portuguesa e o Ideb. Quanto maior o índice de ruralidade, pior o desempenho nesses dois itens, dado que a relação é negativa. Quando se analisa os dados agrupados, independente da rede de ensino, observa-se a relação

estatisticamente significativa entre o índice de ruralidade, a nota na prova de língua portuguesa, o Ideb e a reprovação.

Dessa forma, verifica-se que, de modo geral, tanto para as escolas estaduais quanto municipais, o desempenho das escolas é reduzido conforme aumenta o



Fonte: Prova Brasil 2009, Censo Escolar 2009 e Ideb 2009.

**Figura 4: Desempenho das escolas municipais considerando o índice de ruralidade**

**Tabela 8: Correlação de Pearson entre o índice de ruralidade e os indicadores de desempenho**

	Estadual		Municipal		Geral	
	Correlação	Sig.	Correlação	Sig	Correlação	Sig
Matemática	-,020	,374	,005	,762	,004	,740
Língua Portuguesa	-,065**	,005	-,034*	,028	-,035**	,007
IDEB	-,033	,148	-,042**	,007	-,042**	,001
Aprovação	-,051*	,024	-,007	,641	-,023	,070
Reprovação	,061**	,008	,007	,646	,026*	,046
Abandono	,067**	,003	,002	,892	-,020	,120

\*\* A correlação é significativa a 0,01

\* A correlação é significativa a 0,05

Fonte: Prova Brasil 2009, Censo Escolar 2009 e Ideb 2009.

percentual de alunos de área rural, demonstrando que, conforme discutido por Arroyo (2011), a mistura de alunos de realidades desiguais reflete nos desempenhos desiguais dentro das escolas. Cabe repensar, nesse ponto, a respeito da desigualdade refletida no contexto escolar ao aumentar o percentual de alunos de origem rural, junto com os alunos de origem urbana. E, sob essa ótica, embora nos últimos anos as iniciativas para a educação do campo tenham aumentado consideravelmente, há de se observar que, além da educação do campo e a educação da cidade, existe uma situação mista em que, na maior parte das iniciativas, são tratadas apenas como educação da cidade, sem considerar a origem e a moradia rural dos alunos.

### Considerações finais

A educação do campo é um tema relativamente novo. As primeiras ações vieram nas últimas décadas, tal como a aprovação da Lei das Diretrizes Básicas da Educação Nacional, os constantes movimentos sociais, as conferências nacionais referentes à educação do campo, a criação da Secadi e projetos como o “Projovem Campo” e a “Educação Infantil no Campo”. As políticas públicas de educação do campo vêm seguindo, de certa forma, o mesmo padrão de implementação: primeiramente, ocorre a publicação de uma legislação quanto a um referido tema de educação do campo que, não só dá base para a criação de ações, como torna o tema foco para novos estudos. Depois, ocorrem as discussões que são consequências da grande demanda existente. Cria-se um plano para

atender às necessidades e, finalmente, ocorre a implementação da política pública.

Portanto, é perceptível uma evolução no tema que foi, primeiramente, adotado como lei, depois, como discussões no País em forma de conferências, que geraram a criação de uma secretaria e, por fim, a prática de projetos com o objetivo de sanar a deficiência da educação do campo, e de um Movimento Nacional pela Educação do Campo.

E, ainda, a luta dos povos do campo (ribeirinhos, lavradores, extrativistas, quilombolas, acampados, assentados etc.) pela transformação de suas condições de reprodução social diz respeito às origens coloniais da história brasileira. Raramente presente no discurso oficial, a história dessa luta permeia diversos momentos em que as disputas pelo território brasileiro colocaram em confronto a expansão do latifúndio e a reprodução do campesinato, explicitando a contradição entre projetos opostos de campo e de Nação. O movimento da educação do campo representa a continuidade histórica desse processo a partir da década de 1990, no período de emergência dos movimentos sociais rurais no contexto da sociedade civil organizada, depois de um gigante período de clandestinidade durante a Ditadura Militar no Brasil. Assim, a partir desse momento, tem início entre os povos do campo a construção de uma perspectiva crítica sobre a educação oficialmente dirigida para o meio rural, a chamada “educação rural”, e a construção do que veio a ser denominado de educação do campo.

Entretanto, verifica-se que, tanto no Inep quanto no MEC, a educação ofertada para áreas rurais ainda está entrelaçada no que era a chamada educação rural, e evoluiu apenas na nomenclatura formal para o que passou a ser chamado de educação do campo. Isto é, a educação do campo, no Inep e no MEC, continua sendo aquela ofertada fora dos perímetros urbanos.

O movimento da educação do campo não é apenas um movimento político ou um movimento de renovação pedagógica, mas um movimento para a construção de uma epistemologia que dê base ao que passou a ser chamado de educação do campo, com novas perspectivas teóricas, inclusive dentro das universidades brasileiras. Nesse contexto, cada vez mais, é relevante o aparecimento dos observatórios de educação do campo, como o existente na Universidade de Brasília (unindo oito universidades brasileiras) ou no Instituto de Educação do Campo e Desenvolvimento Territorial Sustentável da Universidade Federal de Santa Catarina, unindo ensino, pesquisa e extensão (MOLINA; MOURÃO SÁ, 2011).

Verifica-se, nas universidades brasileiras, um substrato de produção de conhecimento na perspectiva do movimento social por políticas públicas de educação do campo no Brasil, que considere as ruralidades e as identidades do

campo. Uma política pública diferenciada para a educação do campo tem que considerar justamente o que é campo.

Como forma de avaliar o desempenho da educação do campo e a efetividade das políticas públicas destinadas a essa área, buscou-se analisar o desempenho do Estado de São Paulo. Certamente, a limitação do estudo a esse estado traz consequências, pois, ao ser considerado o estado mais urbano do País, poucos são os estudos sobre ambiente rural e educação rural que são conduzidos nessa região. Destaca-se que, no Brasil, a preocupação com o cenário rural possui um grande foco nas regiões consideradas mais pobres do ponto de vista econômico, como as regiões Norte e Nordeste.

Os dados da Prova Brasil 2009, o Ideb 2009 e as taxas de aprovação, reprovação e abandono escolar do mesmo ano foram analisados comparando os resultados das escolas das áreas urbana e rural, de acordo com dois critérios de ruralidade: a classificação do IBGE e o perfil dos alunos das escolas que considera a proporção de alunos residentes em áreas rurais em relação ao total de alunos da escola.

Identificou-se que ao considerar a tipologia do IBGE, a educação na área rural (educação do campo) apresenta resultados que demonstram sua fragilidade; entretanto, o limite de 20 alunos matriculados na série avaliada reduz o poder de análise do desempenho das escolas de menor porte. A amostra de escolas que participaram da Prova Brasil consiste, em grande parte, de escolas com maior quantidade de alunos, que não refletem a realidade das escolas do campo do estado, compostas em sua maioria por escolas pequenas. Além disso, verificou-se um percentual muito baixo de escolas rurais que participaram da avaliação, embora esse tenha sido o primeiro ano que essas escolas participaram dessa prova.

Por outro lado, as categorias e os indicadores construídos neste trabalho buscaram explorar ao máximo as informações contidas nas bases de dados do Inep. No entanto, talvez não sejam, necessariamente, os melhores do ponto de vista conceitual, pelo fato da necessidade de adaptação aos dados já disponíveis na base de dados. Esse fato constituiu-se em um dos limites desta pesquisa, sem comprometer os resultados da mesma, pois se acreditou que tais categorias e seus indicadores se mostraram relevantes.

A análise que trata do nível de ruralidade das escolas apresenta resultados nos quais se verifica que a mistura entre alunos de área rural e urbana leva a uma queda no desempenho escolar. Essa queda de desempenho pode ser compreendida a partir da discussão de Arroyo (2011), na qual o autor pontua que as escolas com maior desigualdade no desempenho são escolas cujos alunos também são provenientes de coletivos desiguais. Sendo assim, “os desiguais em

qualidade social, racial e cultural são destacados como os responsáveis pela desigual qualidade das escolas” (ARROYO, 2011, p. 86).

Assim, as políticas públicas e as iniciativas direcionadas à educação do campo deveriam considerar também essa situação mista, em que os alunos de procedência rural se submetem aos mesmos mecanismos dos alunos urbanos, não sendo consideradas as especificidades daqueles.

## Referências bibliográficas

ALVES, T.; PASSADOR, C. S. *Educação pública no Brasil: condições de oferta, nível socioeconômico dos alunos e avaliação*. São Paulo: Annablume; Brasília, DF: Capes/Inep, 2011.

ARROYO, M. G. Políticas de formação de educadores (as) de campo. *Cadernos Cedes*, Campinas, v. 27, n. 72, p. 157-176, 2007.

BAPTISTA, F. M. C. *Educação rural: das experiências à política pública*. 2. ed. Brasília, DF: Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável/Ministério do Desenvolvimento Agrário/Editorial Abaré, 2003.

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1934.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1988.

\_\_\_\_\_. *Decreto-lei nº 9.613, de 20 de agosto de 1946*. Lei Orgânica do Ensino Agrícola. Estabelece as bases de organização e de regime do ensino agrícola, que é o ramo do ensino até o segundo grau, destinado essencialmente à preparação profissional dos trabalhadores da agricultura. [S.l.: S. n.], 1946.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961*. Fixa as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 dez. 1961. Seção 1, p. 11429, 1961.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27833, 1996.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *Plano Nacional de Desenvolvimento do Ensino Agrícola de 2º Grau*, 1973.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *Procampo*. 2011a. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12395&Itemid=677](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12395&Itemid=677)>. Acesso em: jun. 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI). *Programas e ações*. 2009b.

Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=290&Itemid=816](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=290&Itemid=816)>. Acesso em: abr. 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão*. 2011b. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=290&Itemid=816](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=290&Itemid=816)>. Acesso em: jun. 2011.

CALAZANS, M. J. C.; CASTRO, L. F. M.; SILVA, H. R. S. Questões e contradições da educação rural no Brasil. In: WERTHEIN, J.; BORDENAVE, J. D. (Orgs.). *Educação rural no terceiro mundo*. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1981.

CANÁRIO, R. A escola no mundo rural: contributos para a construção de um objecto de estudo. *Educação, Sociedade & Culturas*, Lisboa, n. 14, p. 121-139, 2000.

COUTINHO, A. F.; & TEIXEIRA, M. F. Educação do campo: processos e desafios de uma construção histórica. *Ciências Humanas em Revista*, São Luís, v. 7, n. 2, p. 1-12, 2009.

DAMASCENO, M. N.; & BESERRA, B. Estudos sobre educação rural no Brasil: estado da arte e perspectivas. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 30, n. 1, p. 73-89, 2004.

FEITOSA, A. E. F. As mudanças estruturais do capitalismo rural e suas implicações na formação de técnicos em agropecuária: a extinção da Coagri/MEC. *Trabalho Necessário*, v. 5, n. 5, p. 1-15, 2007.

GIL, Antonio C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. Ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GRITTI, S. M. *Técnico em agropecuária: servir à agricultura familiar ou ser desempregado da agricultura capitalista*. 252 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil, Porto Alegre, 2007.

HAIR, Joseph F. *et al. Análise multivariada de dados*. Porto Alegre: Bookman, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2009 (PNAD)*. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2009/pnad\\_sintese\\_2009.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2009/pnad_sintese_2009.pdf)>. Acesso em: 12 abr 2011.

KLIKSBERG, B. *Repensando o Estado para o desenvolvimento social: superando dogmas e convencionalismos*. São Paulo: Cortez, 1998. Tradução Joaquim Ozório Pires da Silva.

LEITE, S. C. *Escola rural: urbanização e políticas públicas educacionais*. São Paulo: Cortez, 2002.

MARTINS, P. S. O financiamento da educação básica como política pública. *Revista Brasileira de Política e administração da educação*, Porto Alegre, v. 26, n. 3, p. 497-514, 2010.

MOLINA, M. C. Desafios e perspectivas na formação de educadores: reflexões a partir da Licenciatura em Educação do Campo da Universidade de Brasília. (p. 369-388) In: DALBEN, A. *et al.* (Orgs.). *Didática e prática de ensino*. Belo Horizonte: Autêntica, 2010.

MOLINA, M. C.; MONTENEGRO, J. L. A.; OLIVEIRA, L. L. N. A. Das desigualdades aos direitos: a exigência de políticas afirmativas para a promoção da equidade educacional no

campo. *Raízes - Revista de Ciências Sociais e Econômicas*, Campina Grande, v. 28-29, n. 1-2, p. 174-190, 2010.

MOLINA, M. C.; & MOURÃO SÁ, L. (Orgs.). *Licenciatura em Educação do Campo*. Belo Horizonte: Autêntica, 2011.

MUNARIM, A. Movimento Nacional de Educação do Campo: uma trajetória em construção. In: Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, 31., Caxambu. Anais, 2008<sup>a</sup>. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/31ra/1trabalho/GT03-4244—Int.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2011.

\_\_\_\_\_. Trajetória do movimento nacional de educação do campo no Brasil. *Educação*, v. 33, p. 59-76, Santa Maria, 2008b.

OLIVEIRA, M. R. D. Dos programas oficiais para a educação rural aos projetos de educação do campo dos movimentos sociais. *Revista Labor*, v. 1, n. 1, 2008.

PARANÁ. Governo do Estado. Secretaria de Estado da Educação (SEED). *Educação do campo*. Curitiba: SEED, 2009.

PASSADOR, C. S. *A educação rural no Brasil: o caso da escola do campo no Paraná*. São Paulo: Annablume, 2006.

RICHARDSON, R. J. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. São Paulo: Atlas, 1999.

SILVA, M. S. *Educação do campo e desenvolvimento: uma relação construída ao longo da história*, 2004. Disponível em: <[http://www.contag.org.br/imagens/f299Educacao\\_do\\_Campo\\_e\\_Desenvolvimento\\_Sustentavel.pdf](http://www.contag.org.br/imagens/f299Educacao_do_Campo_e_Desenvolvimento_Sustentavel.pdf)>. Acesso em: 16 fev. 2011.

VEIGA, J. E. *Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula*. Campinas: Ed. Autores Associados, 2002.

Cláudia Souza Passador

É doutora em Educação pela Universidade de São Paulo e professora associada do Departamento de Administração da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo. Contato: [cspassador@usp.br](mailto:cspassador@usp.br)

José Eduardo Ferreira Lopes

É doutorando em Administração na Universidade de São Paulo e professor assistente da Faculdade de Gestão e Negócios da Universidade Federal de Uberlândia. Contato: [jeflopes@fagen.ufu.br](mailto:jeflopes@fagen.ufu.br)



## RSP Revisitada

# Avaliação do rendimento na divulgação governamental: a experiência da Funai

**Luiz Beltrão**

*Texto publicado na RSP, vol. 106, nº 2, de maio/ago. de 1971.*

O presente artigo, escrito por Luiz Beltrão em 1971, trata de fundamentos sobre a teoria da comunicação dentro das instituições, especialmente sobre o que se refere à avaliação dos resultados nas relações públicas dos órgãos. O texto relata como se deu o processo de iniciar o setor de Imprensa e de Relações Públicas da Fundação Nacional do Índio (Funai) num período em que a imprensa internacional passava a imagem do Brasil como país genocida e indiferente à população indígena. O texto destaca como era abordada a questão do índio pela mídia da época e explica a função do setor em cobrir as lacunas dos noticiários, retificar dados e conceitos, bem como divulgar a filosofia e a função da instituição. Nesse sentido, o artigo apresenta os esforços realizados pela Funai na avaliação e monitoramento das notícias e dos dados divulgados visando uma melhor projeção, nacional e internacional, da atuação do Estado brasileiro acerca da temática indígena, além de apresentar a importância das relações públicas para uma instituição governamental.

Fazer Relações Públicas sem cumprir a etapa da avaliação do rendimento é desperdiçar trabalho, mutilar um processo e malbaratar o dinheiro empregado na manutenção do pessoal e desenvolvimento dos programas adotados pela instituição para os seus públicos. Essa avaliação — considerada fundamental na atividade relacionista por Cutlip e outros teóricos<sup>1</sup> — tem sido menosprezada por

---

<sup>1</sup> Cutlip, Scott M. e Allen M. Center – Relaciones Públicas – Madrid, Ediciones Rialp, 1961.

serviços e assessorias de RR.PP. no âmbito oficial: “Desconhecemos mesmo qualquer relatório, cientificamente tratado, de fonte governamental.”

Parece-nos que todo o interesse desses órgãos se concentra na divulgação, que não é senão uma fase do processo determinada pela investigação dos fatos e pela planificação dos programas. Observa-se o contrário nos setores de RR.PP. das empresas privadas, que dão a maior importância à avaliação. Talvez o fato seja uma decorrência de o Estado e seus departamentos não possuírem um setor específico de propaganda, o que acontece com organizações comerciais e industriais. Sendo nestas realmente estanques as atividades publicitária e relacionista, é forçoso que os serviços de RR.PP. se preocupem em fixar a importância do trabalho que executam através de uma apuração rigorosa e exata da atividade desenvolvida.

A avaliação do rendimento é uma análise dos resultados do programa e da eficácia da técnica empregada. Não mais se toma como ponto de partida os públicos; aqui, avalia-se criteriosamente a atuação própria, respondendo-se às perguntas: — Qual foi o nosso trabalho? Deveríamos haver procedido de outra forma? Obtivemos resultados proporcionais aos esforços e gastos empregados? Quais os pontos positivos e quais os negativos que se apresentam? Que deveremos aconselhar à administração para corrigir as falhas e conseguir melhor desempenho?

## **RR. PP. na Funai**

Em meados de 1969, com a transferência da Fundação Nacional do Índio (Funai) para Brasília, a convite do então Presidente, Jornalista Queiroz Campos, iniciamos a organização de um setor de Imprensa e Relações Públicas (hoje transformado em Assessoria de Relações Públicas), funcionando junto ao Gabinete da Presidência.

Dentro das limitações que nos eram impostas pelos Estatutos em vigor, limitamos as nossas atividades ao campo da difusão, orientando-a, contudo, para a pesquisa, uma vez que não acreditamos em RR.PP. sem um trabalho constante de investigação e avaliação.

Começamos pela análise morfológica e de conteúdo da imprensa diária e constatamos que o índio estava, como sempre esteve, em permanente presença como tema e objeto de notícias e comentários. Jornais e jornalistas se preocupavam, com freqüência, com os remanescentes dos primitivos habitantes do Brasil, sua sobrevivência e integração na comunidade nacional.

Esse interesse era revelado pelo espaço ponderável dado às atividades de pessoas e organismos que se dedicam à defesa do patrimônio indígena, à

assistência aos silvícolas ou ao estudo de suas marcas históricas e pré-históricas e da influência cultural que exercem ou recebem em e de outras raças. Figuras de indigenistas, missionários, etnólogos, antropólogos e arqueólogos, médicos e enfermeiros, educadores, administradores e políticos, que participam da obra de conquista e integração do elemento indígena, perpassam pelas páginas dos periódicos, oferecendo o seu testemunho ou criticados em sua ação. E as notícias, as entrevistas, os artigos editoriais ou os comentários não são frios registros de ocorrências ou apreciações apenas mornas da atualidade indigenista, mas recebem o calor e a paixão que decorrem do nosso forte sentimento nativista e da participação efetiva do silvícola na formação étnica e cultural do homem brasileiro.

Como o salientou o Diário de Notícias, da Guanabara:<sup>2</sup> "Em todos os países do mundo, o assunto índio é quente. Fala-se sobre o índio brasileiro em qualquer jornal da Guanabara, São Paulo, ou de outra cidade importante, e logo de vários países da Europa chegam cartas e mais cartas, para as mais diversas fontes, sobre os índios, pedem maiores detalhes das notícias, enfim, com o assunto índio a comunicação é fácil."

Natural, pois, que a Funai, órgão governamental encarregado da atração, conquista, tutela e integração do contingente indígena à comunidade nacional, tenha os seus projetos e atividades sob a constante atenção e vigilância da imprensa.

## Seleção e análise

Os órgãos diretivos da Funai necessitam, dêsse modo, de estar perfeitamente informados da imagem do organismo junto à opinião pública, refletida nos meios de divulgação, bem como da aceitação e repercussão obtida pelo material informativo e/ou esclarecedor acaso distribuído a êsses meios.

Para que essa visão fôsse real, deveríamos partir para uma análise da apresentação, ou seja, da morfologia e anatomia do jornal e do seu conteúdo. Pois, como ensina **Jacques Kayser**<sup>3</sup>, "uma e outra têm especialmente por objeto revelar o que um jornal quis comunicar aos seus leitores em informações e artigos, e presumir a influência que uma leitura normal do periódico exerceu no leitor". Assim, poderia o setor de RR.PP. fornecer elementos à Presidência e demais órgãos da Funai para cobrir as lacunas do noticiário, retificar dados e

---

<sup>2</sup> **Diário de Notícias** — Guanabara, ed. 18-11-1970.

<sup>3</sup> KAYSER, Jacques — "Estudios de morfología, de metodología y de Prensa Comparada" — Quito, Ciespal, 1964.

conceitos acaso mal entendidos pelas emprêsas jornalísticas, melhor divulgar a filosofia e ação do organismo e, ainda, tomar conhecimento das críticas e sugestões que lhe fôssem dirigidas pelos meios de informação e expressão da opinião pública.

Embora lutando com a pouca experiência do pessoal posto à nossa disposição para integrar o setor, durante o período julho/69-junho/70, estabelecemos as bases da Assessoria, de Relações Públicas encarregadas, entre outras funções, de redigir e distribuir matéria informativa aos jornais e agências noticiosas com sede ou sucursal no DF, e colecionar, classificar, analisar e arquivar tudo quanto referente ao índio seja divulgado na imprensa diária do País.

Precisávamos realizar um levantamento exato: daí nasceram os dois primeiros estudos analíticos de morfologia e conteúdo, editados mimeograficamente pela Funai, em janeiro e em julho de 1970, e distribuídos aos setores de RR.PP. oficiais, universidades, emprêsas editoras e a quantos trabalham ou se interessam pela pesquisa em comunicação.<sup>4</sup>

## O índio na imprensa diária brasileira

Na impossibilidade de coletarmos os dados de toda a imprensa diária brasileira, que conta com 259 órgãos, entre matutinos e vespertinos,<sup>5</sup> selecionamos oito dos mais distinguidos e conceituados, levantando as suas características principais (2º semestre/1969) como por exemplo:

- “Jornal do Brasil” — matutino, 25 edições ao mês; edição média de 58 páginas; 432 centímetros de coluna por página; 55% de matéria redacional; ilustrado.

- “O Globo” (edição nacional) — vespertino, 25 edições ao mês; edição média de 17,6 páginas; 432 centímetros de coluna por página; 93% de superfície redacional; ilustrado.

- “O Estado de São Paulo” — matutino; 25 edições ao mês; edição média de 60,3 páginas; 432 centímetros de coluna por página; 27% de superfície editorial; ilustrado.

---

<sup>4</sup> “O índio na imprensa diária brasileira” — Brasília, Funai, Janeiro de 1970 — e “O índio na imprensa diária brasileira — II” — Brasília, Funai, Julho de 1970 — edições mimeografadas.

<sup>5</sup> Conforme “Anuário Estatístico do Brasil” — Rio, IBGE, 1969, com dados referentes ao ano de 1967.

- “Correio Braziliense” — matutino; 25 edições ao mês; edição média de 23 páginas; 432 centímetros de coluna por página; 65% de matéria editorial; ilustrado.

Os jornais acima e mais o “Correio da Manhã”, “O Jornal” e “Última Hora”, do Rio, e a “Fôlha de São Paulo” ofereceram um total de 47.735 centímetros de coluna de matéria indigenista, correspondentes a 109 páginas de um jornal **standard**. Em espécie de composição, êsse total compreendeu:

Títulos.....	6.609 cm/col.	(13,8%)
Ilustrações.....	9.839 cm/col.	(20,5%)
Texto.....	30.687 cm/col.	(66,7%)

O número de matérias divulgadas foi de 1.024, correspondendo, em média, a 2,6 matérias diárias, com uma superfície média de 130,7 centímetros de coluna, equivalente a pouco mais de um terço de página. Registrou-se, entre o primeiro e o segundo semestre analisados, um aumento da superfície editorial ocupada pela matéria indigenista da ordem de 34,9%.

Por seu turno, a análise de conteúdo demonstrou que o aumento verificado teve por causa principal a reação à campanha desencadeada do exterior, que nos apresentava como genocidas, empenhados no extermínio dos remanescentes indígenas. Com efeito, a maioria absoluta das matérias de fundo contrário à política indigenista brasileira, e que, no 2º semestre de 1970, veiculavam acusações ao nosso Governo da prática ou desídia na punição de crimes contra a incolumidade e a sobrevivência do silvícola, se originava de agências estrangeiras.

Para a análise de conteúdo, classificávamos as matérias quanto ao gênero jornalístico (notícias, entrevistas, reportagens, artigos e editoriais, chamadas, textos-legendas, “charges” e pesquisa); quanto às fontes fornecedoras de dados para a elaboração das matérias (Funai, redação, sucursais, agências, Ministério do Interior e outras); e quanto aos temas tratados (Assistência ao Índio, Invasões e Conflitos, Influência Cultural, Expedições de Pacificação, Pesquisas Arqueológicas e Assuntos Gerais e Administrativos). Ao final do ano analisado (julho/69-junho/70), registrávamos os seguintes resultados: das 1.024 matérias publicadas nos oito jornais analisados e em 806 edições, 601 (53,9%) continham referência expressa à Funai. Para efeito de avaliação do seu caráter quanto à política indigenista, foram classificadas 674 matérias (65,8%), não oriundas de fontes oficiais (Funai, Ministério do Interior e outros departamentos governamentais), registrando-se o seguinte resultado:

Matérias neutras.....	525 (76,4%)
Matérias favoráveis.....	115 (18,0%)
Matérias contrárias.....	34 (5,6%)

A maioria das matérias era constituída de notícias (54,6%); os gêneros opinativos (entrevistas, artigos e reportagens) alcançavam 40,3%. A Funai fôra fonte de informações de 358 dessas matérias, com 34,9%; as redações dos jornais e suas sucursais haviam originado 467 matérias (45,5%) e as agências de notícias tinham distribuído 99, que representavam 9,6%.

Quanto aos temas, a assistência ao índio — sob cuja rubrica também incluímos quando se referiu à campanha difamatória antes citada — foi a tônica em 677 publicações (66,2%), enquanto a segunda colocação cabia a informações sôbre invasão de território indígena e conflitos — 90 publicações (8,7%).

O balanço procedido nas matérias favoráveis à política indigenista nacional, cuja execução cabe à Funai, indicava que contávamos com uma opinião esclarecida e um apreciável suporte jornalístico, tanto que a maioria dos artigos, editoriais e entrevistas focalizava, num sentido de esclarecimento e defesa, o problema levantado de fora do País sôbre o tratamento que dávamos ao índio, repudiando as acusações de genocídio e etnocídio. Havia, entretanto, um aspecto que não nos parecia saudável e que poderia ser meta para um programa de RR.PP.: a imprensa dera mais importância e relevo ao sensacionalismo dos choques e conflitos entre índios e civilizados do que ao trabalho paciente, tenaz e produtivo das expedições de pacificação dos sertanistas abnegados dos quadros da Funai.

## A nova meta e seu resultado

Em julho do ano passado, com a Funai sob a presidência do General Bandeira de Melo, era implantada a Assessoria de Relações Públicas, tendo como titular o Jornalista Afonso de Ligório Pires de Carvalho. As sugestões do Setor de Pesquisa foram adotadas e o fornecimento de dados para a imprensa e o material distribuído visaram conscientizar melhor o público quanto à ação do organismo no Programa de Integração Nacional, lançado pelo Presidente da República, e que tem o seu ponto de partida na abertura da Rodovia Transamazônica. Os primeiros seis meses da nova orientação ofereceram resultados apreciáveis, que estão contidos no relatório, que está sendo distribuído aos interessados pela Funai e que, em seguida, resumiremos.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> “A imprensa e a ação da Funai no Plano de Integração Nacional” – Brasília, Funai, 1971 – em edição mimeografada.

Foram selecionados dez diários, acrescentando-se aos já citados o “Diário de Notícias”, da Guanabara, e “O Estado de Minas”, de Belo Horizonte. Em 1.530 edições pesquisadas, foram encontradas, colecionadas e classificadas 404 matérias indigenistas, divulgadas em 318 edições, e que ocuparam uma superfície total de 21.427 centímetros de coluna, correspondentes a 49,9 páginas de um jornal **standard**. Em cada um dos 184 dias do semestre foram editadas, em média, 2,1 matérias, ocupando uma superfície de 116,4 cm/col., equivalente a quase um quarto de página diariamente (3,7). (V. Quadro A. e Gráfico Análise Morfológica.)

### Quadro A: Análise Morfológica

Semestre Julho/Dezembro-1970 – Matéria Indigenista em 10 Diários do País

Jornal	Nº/Mats	Nº/Cls	Sup./Tit	Sup/Texto	Sup/Ilstr	Sup/Total	Perg/Geral
O Globo	88	62	869,0	3.578,5	1.174,5	5.621,0	26,2%
Jornal do Brasil	55	45	290,0	2.481,0	537,0	3.038,0	15,4%
O Estado de São Paulo	50	41	445,0	1.738,5	494,5	2.678,0	12,5%
Correio Braziliense	58	42	305,0	1.602,0	763,0	2.670,0	12,5%
Fôlha de São Paulo	51	37	193,5	1.315,5	673,0	2.182,0	10,3%
Última Hora	30	28	399,0	1.140,0	75,0	1.614,0	7,5%
Correio da Manhã	23	18	186,0	726,0	207,0	1.119,0	5,2%
Diário de Notícias	25	22	145,5	462,5	405,0	1.013,0	4,7%
O Jornal (Rio)	15	14	95,0	425,0	214,0	734,0	3,4%
O Estado de Minas	9	9	77,5	306,5	104,0	488,0	2,3%
<b>Totais</b>	<b>404</b>	<b>318</b>	<b>3.004,5</b>	<b>13.775,5</b>	<b>4.647,0</b>	<b>21.157,0</b>	<b>100,0%</b>

Observando-se a mesma técnica de apuração do conteúdo das matérias publicadas, que somaram 404 no semestre, encontramos 240 (59,4%) sôbre:

1º) problemas relativos às atividades das frentes pioneiras de contato, atração e pacificação de tribos arredias, nas áreas de construção de estradas de penetração na selva (v. números sob a rubrica “Expedições de Pacificação”, no quadro Colocação dos Jornais por Temas); e

2º) convênios firmados para a ampliação da assistência médica e hospitalar aos silvícolas e da atuação pronta, mantida no combate a surtos epidêmicos registrados em tribos semiaculturadas, nas áreas das Delegacias e reservas indígenas. (v. números sob a rubrica “Assistência ao Índio” no quadro citado).

Em conseqüência do interêsse despertado para o tema da integração, cresceu a procura de dados informativos junto à Funai, tanto que, das publicações analisadas, 129 (31,9%) tiveram sua fonte em entrevistas coletivas concedidas pelo Presidente ou por dados fornecidos pela Assessoria de Relações Públicas.

Esta elaborou e distribuiu aos jornais, agências de informações e sucursais, em Brasília, 52 matérias, numa média de 2,2 por semana. (v. quadro Colocação dos Jornais por fontes de captação de matérias).

Das matérias publicadas, 233 (57,6%) citavam expressamente a Funai. Foram classificadas para efeito de avaliação do seu caráter quanto à política indigenista nacional ou à sua execução 209 matérias, representando 52,2% do total. Os resultados obtidos foram os seguintes:

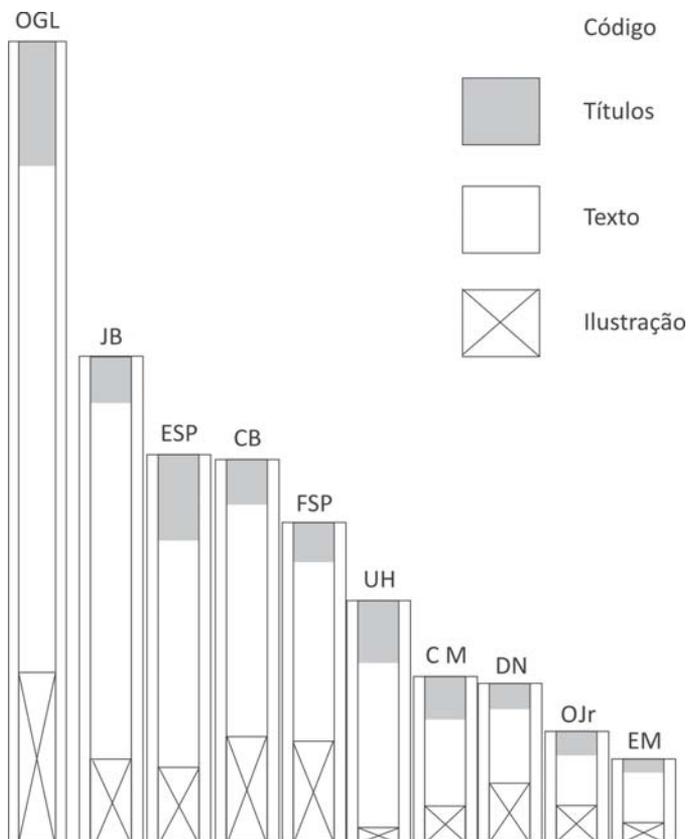
Matérias neutras.....	186 (89,0%)
Matérias favoráveis.....	14 (6,7%)
Matérias contrárias.....	9 (4,3%)

### A Imprensa e a ação da Funai no Plano de Integração Nacional

Análise Morfológica (Julho/Dezembro-1970)

#### Posição dos jornais em superfície de matéria indigenista

(Referência Quadro A)



Além do tema principal, que foi o da Integração Nacional, as restantes matérias divulgadas se ocuparam de diferentes aspectos da influência cultural exercida pelo indígena na vida civilizada brasileira e estrangeira (98); problemas gerais e administrativos da Funai (13); achados e pesquisas arqueológicas (13) e apenas 10 de invasões e conflitos entre brancos e índios, que requereram rápidas providências da instituição e de autoridades estaduais e federais nas zonas em que se registraram. (v. Gráfico Análise de Conteúdo).

Constatou, além disso, a análise de conteúdo, uma série de 20 reportagens, publicadas em **O Globo** fartamente ilustradas com fotos e desenhos, de autoria do Jornalista Nonato Machado, “segundo relato do sertanista João Américo Peret” sobre a história e declínio da tribo Caiapó, “cujo território será atravessado pela Rodovia Transamazônica”.

A análise morfológica, por sua vez, registrou a utilização da técnica de “quadrinização” pelo **Diário de Notícias**, em reportagem histórica sobre a vida de Anchieta, reproduzida de publicação da Editôra Brasil-América, a partir da edição de 29 de dezembro.

### Colocação dos jornais por temas

Jornal	Nº/Mat.	Integr.	Assist./Ind.	Exp./Pac.	Inf./Cult.	Gerais/Adm.	Pesq./Arq.	Inv./Conf.
1ª) O Globo	88	52	27	25	27	5	2	2
2ª) Correio Braziliense	58	35	22	13	8	9	2	4
3ª) Jornal do Brasil	55	36	20	16	10	6	2	1
4ª) Fôlha de São Paulo	51	40	26	14	3	6	1	1
5ª) O Estado de São Paulo	50	30	16	14	10	5	4	1
6ª) Última Hora	30	6	2	4	23	0	1	0
7ª) Diário de Notícias	25	14	10	4	4	7	0	0
8ª) Correio da Manhã	23	14	8	6	6	2	1	0
9ª) O Jornal (Rio)	15	12	10	2	2	1	0	0
10ª) O Estado de Minas	9	1	0	1	5	2	0	1
<b>Totais</b>	<b>404</b>	<b>240</b>	<b>141</b>	<b>99</b>	<b>98</b>	<b>43</b>	<b>13</b>	<b>10</b>

\* A coluna Integração (Integr.) é resultado da soma das matérias sob as epígrafes Assistência ao Índio e Expedições de Pacificação.

## Análise de conteúdo

### Colocação dos Jornais por Fontes de Captação de Matérias

Período Julho/Dezembro-1970

Jornal	Nº/Matérias	Funai	(%)	Redação	Sucursais	Agências	M. Inter.
1º) O Globo	88	29	32,9	32	22	3	2
2º) Correio Braziliense	58	27	46,5	17	1	8	5
3º) Jornal do Brasil	55	17	30,9	18	17	3	0
4º) Fôlha de São Paulo	51	20	39,2	10	11	3	1
5º) O Estado de São Paulo	50	13	26,0	10	16	7	4
6º) Última Hora	30	1	3,3	8	0	20	1
7º) Diário de Notícias	25	16	64,0	4	0	4	1
8º) Correio da Manhã	23	2	8,6	13	2	2	4
9º) O Jornal (Rio)	15	4	26,6	7	2	1	1
10º) O Estado de Minas	9	0	—	3	0	6	0
<b>Totais</b>	<b>404</b>	<b>129</b>	<b>31,9</b>	<b>122</b>	<b>71</b>	<b>57</b>	<b>19</b>

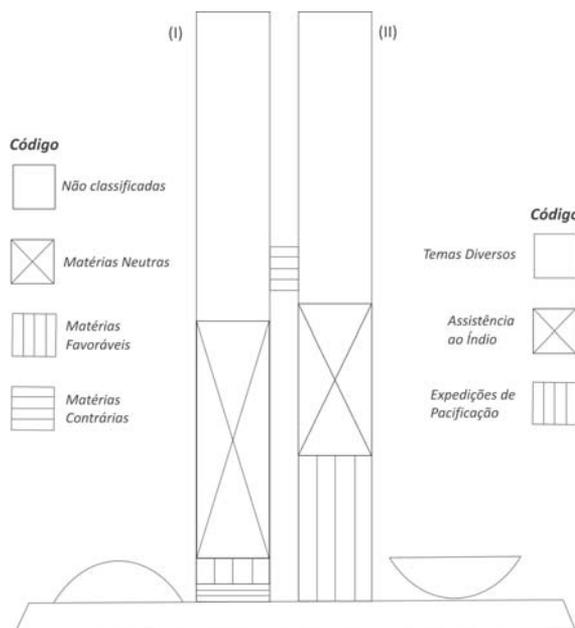
Conclusão: Das 404 matérias divulgadas no trimestre dos dez jornais diários analisados, 129 foram captadas em entrevistas coletivas concedidas pelo Presidente ou de dados distribuídos pela Assessoria de Relações Públicas, representando 31,9%, aproximando-se de um terço do total divulgado.

## A imprensa e a ação da “Funai” no Plano de Integração Nacional

### Análise de Conteúdo (Julho/Dezembro-1970)

(I) Julgamento da política indigenista

(II) Temática da Integração Nacional



## Conclusão

Julgamos haver contribuído, com esta exposição de trabalho de avaliação de rendimento pelo setor de RR.PP. de um organismo governamental, para uma melhor compreensão da importância do cumprimento dessa etapa do processo de relacionismo no serviço público. Mais do que nunca o Estado brasileiro precisa projetar a sua imagem tanto interna como externamente. Os métodos e técnicas do RR.PP. aí estão, e as escolas de comunicação e centros de prática profissional, mesmo com sua incipiência, podem formar pessoal e programar atividades, que redundarão em benefício do esforço comum pelo desenvolvimento nacional e pela maior cooperação entre os povos.

\* Luiz Beltrão (1918-1986)

Foi pioneiro da pesquisa científica sobre os fenômenos comunicacionais nas universidades brasileiras, sendo o primeiro Doutor em Comunicação do Brasil, pela Universidade de Brasília (1967). Beltrão foi o fundador do Instituto de Ciências da Informação (Inciform), primeiro centro acadêmico nacional de estudos midiáticos e da primeira revista de ciências da comunicação, *Comunicações & Problemas*, da Universidade de Pernambuco. Por ser ao mesmo tempo pesquisador, educador e divulgador científico, sua obra ganhou reconhecimento nacional e internacional, nos âmbitos do jornalismo e comunicação de massa, produzindo conhecimento midiático ancorado na vivência profissional. (Fonte: <http://www2.metodista.br/unesco/luizbeltrao/luizbeltrao.htm>)

**Enap**

# Normas para os colaboradores

A Revista do Serviço Público (RSP) é editada pela ENAP. Publica trabalhos inéditos, no Brasil, de autores nacionais e estrangeiros, sobre Estado e Sociedade, Políticas Públicas e Gestão Pública.

Em março de 2014, a RSP passou a utilizar o Sistema Eletrônico de Editoração de Revistas (SEER ou OJS). Portanto, as submissões de artigos devem ser feitas exclusivamente pelo sítio da Revista e seguir as instruções lá disponíveis:

<http://seer.ena.gov.br/index.php/RSP>

## Condições para submissão

O trabalho submetido deve ser original e inédito, e não deve estar em avaliação para publicação por outra revista; caso contrário, deve-se justificar em campo específico no sítio da Revista - *Comentários ao Editor*.

## Declaração de direito autoral

A RSP adota a licença *Creative Commons* (CC) do tipo Atribuição – Uso Não-Comercial (BY-NC). Essa licença permite que outros remixem, adaptem e criem obra licenciada, sendo proibido o uso com fins comerciais. As novas obras devem fazer referência ao autor nos créditos e não podem ser usadas com fins comerciais, porém não precisam ser licenciadas sob os mesmos termos dessa licença.

## Política de privacidade

Os nomes e endereços informados nesta revista serão usados exclusivamente para os serviços prestados por esta publicação, não sendo disponibilizados para outras finalidades.

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública  
Diretoria de Comunicação e Pesquisa  
SAIS Área-2A Brasília, DF – CEP 70610-900  
Tel: (61) 2020 3327  
E-mail: [editora@enap.gov.br](mailto:editora@enap.gov.br)

## AÇÕES PREMIADAS NO 18º CONCURSO INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA FEDERAL

Este livro traz os relatos das 10 iniciativas premiadas no 18º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal. Iniciativa da ENAP, em parceria com o MP, o Concurso conta com o apoio, para as premiações, das embaixadas da França, da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e da Embaixada Real da Noruega. Ao longo de 18 anos, o Concurso tem cumprido seu objetivo de estimular a implementação de iniciativas inovadoras de gestão em organizações do Governo Federal; disseminá-las e valorizar servidores públicos que atuam de forma criativa em suas atividades.



## CADERNO EIAPP – PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO GOVERNAMENTAL EM CONTEXTO DEMOCRÁTICO: LIÇÕES DA AMÉRICA LATINA

O livro reúne textos sobre o restabelecimento e aprofundamento das instituições democráticas nos países da América Latina. Produzido por dirigentes e técnicos envolvidos com o planejamento governamental em seus países, as contribuições se distinguem pela atualidade e sentido prático. O objetivo é colaborar com o fortalecimento das instituições estatais responsáveis pelo planejamento estratégico, bem como resgatar o planejamento no ambiente da democracia.



## CADERNO FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS

O servidor público encarregado de trabalhar com licitações e contratações públicas deve observar os princípios da legalidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável. Na edição 36, dos Cadernos ENAP, o leitor encontrará orientações de como operar com a legislação pertinente ao tema e como aplicar sanções administrativas pelo descumprimento do contrato.



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 65 – 2014

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  33\*  34  36

Preço unitário: R\$ 10,00

(\*) Caderno 33 (2 volumes): R\$ 20,00

## 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 autoatendimento 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 mais informações.

Escola Nacional de Administração Pública

Diretoria de Comunicação e Pesquisa

SAIS – Área 2-A

70610-900 – Brasília, DF

Tel: (61) 2020 3096 / 2020 3092 / 2020 3186 / 2020 3072 – Fax: (61) 2020 3178

CNPJ: 00 627 612/0001-09

[www.ena.gov.br](http://www.ena.gov.br)

[publicacoes@ena.gov.br](mailto:publicacoes@ena.gov.br)