

LIVRO

1

PENSAMENTO ESTRATÉGICO, PLANEJAMENTO
GOVERNAMENTAL & DESENVOLVIMENTO
NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

PLANEJAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Organizadores

José Celso Cardoso Jr.
Alexandre dos Santos Cunha





No momento em que o Ipea completa e comemora os seus 50 anos de existência, nada mais emblemático para todos nós que dar materialidade e significado a esta coleção coordenada pela Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest). Recheada de estudos e proposições de colegas do próprio Ipea, servidores públicos vinculados a inúmeras organizações, acadêmicos e pesquisadores nacionais e estrangeiros, sem dúvida se trata de uma coleção que nasce e crescerá sob influência da pluralidade e da diversidade que estão na raiz de nossa instituição.

Entre tantos significados, a coleção *Pensamento estratégico, planejamento governamental e desenvolvimento no Brasil contemporâneo* vem a público em momento mais que oportuno. Do ponto de vista do Ipea, sendo um órgão de Estado não diretamente vinculado a nenhum setor ou área específica de governo, goza ele de um privilégio e de um dever. O privilégio de poder se estruturar organizacionalmente e de trabalhar de modo não estritamente setorial; e o dever de considerar e incorporar tantas áreas e dimensões de análise quantas lhe forem possíveis para uma compreensão mais qualificada dos complexos e intrincados problemas e processos de políticas públicas.

Por sua vez, do ponto de vista do pensamento estratégico nacional, dos problemas ainda por serem enfrentados no campo do planejamento governamental, e do ponto de vista do sentido mais geral do desenvolvimento brasileiro, a que farão referência os títulos desta importante coleção, podemos dizer que ela encarna e resume os dilemas e os desafios de nossa época.

Em poucas palavras, fala-se aqui de um sentido de desenvolvimento que compreende, basicamente, as seguintes dimensões: *i*) inserção internacional soberana; *ii*) macroeconomia para o desenvolvimento: crescimento, estabilidade e emprego; *iii*) infraestrutura econômica, social e urbana; *iv*) estrutura tecnoprodutiva avançada e regionalmente integrada; *v*) sustentabilidade ambiental; *vi*) proteção social, garantia de direitos e geração de oportunidades; e *vii*) fortalecimento do Estado, das instituições e da democracia.

Nesse sentido, dotado desse mais elevado espírito público, conclamamos os colegas ipeanos e a cidadania ativa do país a participarem deste empreendimento cívico, dando voz e concretude aos nossos reclamos mais profundos por um Brasil melhor.

LIVRO

1

PENSAMENTO ESTRATÉGICO, PLANEJAMENTO
GOVERNAMENTAL & DESENVOLVIMENTO
NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

PLANEJAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Organizadores

José Celso Cardoso Jr.

Alexandre dos Santos Cunha

ipea

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Ministro Roberto Mangabeira Unger

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Sergei Suarez Dillon Soares

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Rogério Boueri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais, Substituto

Carlos Henrique Leite Corseuil

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Renato Coelho Baumann das Neves

Chefe de Gabinete

Ruy Silva Pessoa

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

LIVRO

1

PENSAMENTO ESTRATÉGICO, PLANEJAMENTO
GOVERNAMENTAL & DESENVOLVIMENTO
NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

PLANEJAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Organizadores

José Celso Cardoso Jr.

Alexandre dos Santos Cunha

ipea

Brasília, 2015

Planejamento e avaliação de políticas públicas / organizadores:
José Celso Cardoso Jr., Alexandre dos Santos Cunha. – Brasília :
Ipea, 2015.

475 p. : il. color. – (Pensamento Estratégico , Planejamento
Governamental & Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo ;
Livro 1)

Inclui bibliografia.

Publicação dedicada em memória de Divonzir Arthur Gusso
(1941-2014).

ISBN 978-85-7811-245-5

1. Planejamento Econômico. 2. Planos Plurianuais. 3.
Políticas Públicas. 4. Avaliação . I. Cardoso Jr., José Celso. II.
Cunha, Alexandre dos Santos. III. Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada.

CDD 338.981

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Em memória de Divonzir Arthur Gusso (1941-2014)

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	9
INTRODUÇÃO	11
PARTE I	
PLANEJAMENTO & PPA	15
CAPÍTULO 1	
A REORGANIZAÇÃO DO PROCESSO DE PLANEJAMENTO DO GOVERNO FEDERAL: O PPA 2000-2003	17
Ronaldo Coutinho Garcia	
CAPÍTULO 2	
PPA: O QUE NÃO É E O QUE PODE SER	55
Ronaldo Coutinho Garcia	
CAPÍTULO 3	
SUBSÍDIOS PARA REPENSAR O SISTEMA FEDERAL DE PLANEJAMENTO	81
Ronaldo Coutinho Garcia	
José Celso Cardoso Jr.	
PARTE II	
PLANEJAMENTO & DESENVOLVIMENTO	107
CAPÍTULO 4	
INIQUIDADE SOCIAL NO BRASIL: UMA APROXIMAÇÃO E UMA TENTATIVA DE DIMENSIONAMENTO	109
Ronaldo Coutinho Garcia	
CAPÍTULO 5	
DESPESAS CORRENTES DA UNIÃO: VISÕES, OMISSÕES E OPÇÕES	147
Ronaldo Coutinho Garcia	
CAPÍTULO 6	
ALGUNS DESAFIOS AO DESENVOLVIMENTO DO BRASIL.....	183
Ronaldo Coutinho Garcia	

PARTE III

MONITORAMENTO & AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS233

CAPÍTULO 7

SUBSÍDIOS PARA ORGANIZAR AVALIAÇÕES DA AÇÃO GOVERNAMENTAL...235

Ronaldo Coutinho Garcia

CAPÍTULO 8

COMO ELABORAR MODELO LÓGICO: ROTEIRO PARA FORMULAR PROGRAMAS E ORGANIZAR AVALIAÇÃO297

Martha Cassiolato

Simone Gueresi

CAPÍTULO 9

UMA EXPERIÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO METODOLÓGICO PARA AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS: O MODELO LÓGICO DO PROGRAMA SEGUNDO TEMPO333

Helder Ferreira

Martha Cassiolato

Roberto Gonzalez

CAPÍTULO 10

METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DE RESULTADOS: O CASO DAS INTERVENÇÕES DO PAC URBANIZAÇÃO DE FAVELAS377

Renato Balbim

Cleandro Krause

Maria Fernanda Becker

Vicente Correia Lima Neto

Martha Cassiolato

Carla Coelho de Andrade

CAPÍTULO 11

PRONATEC: MÚLTIPLOS ARRANJOS E AÇÕES PARA AMPLIAR O ACESSO À EDUCAÇÃO PROFISSIONAL425

Martha Cassiolato

Ronaldo Coutinho Garcia

NOTAS BIOGRÁFICAS.....475

APRESENTAÇÃO

Neste momento do pensamento e desenvolvimento nacionais, nada mais emblemático que dar materialidade e significado a esta coleção rica em estudos e proposições de colegas da Casa, assim como de servidores públicos vinculados a inúmeras organizações, acadêmicos e pesquisadores nacionais e estrangeiros. Sem dúvida, trata-se de uma coleção que nasce e crescerá sob influência da pluralidade e da diversidade que estão na raiz mesma de nosso instituto.

É evidente que esse imenso reservatório positivo de diversidades – geográfica e social, acadêmica e política, técnica e profissional –, num regime republicano e democrático como o que se vai lentamente configurando no Brasil, apenas se faz possível por meio das contribuições pessoais e respectivas trajetórias profissionais de seus servidores, tanto do passado como do presente. Este conjunto transforma-se, de modo contínuo, coletivo e cumulativo, no principal ativo institucional do Ipea neste momento de balanço crítico de suas atividades e das de seus servidores.

Entre tantos significados, a coleção *Pensamento Estratégico, Planejamento Governamental & Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo* vem a público em momento mais que oportuno.

O Ipea, enquanto órgão de Estado não diretamente vinculado a setor ou área específica de governo – como o são, por exemplo, o Inep para a educação, a Fiocruz para a saúde, a Fundacentro para o trabalho, a Embrapa para a agricultura etc. –, goza de um privilégio e de um dever, diretamente refletidos nesta obra. O *privilégio* de poder se estruturar organizacionalmente e trabalhar de modo não estritamente setorial; e o *dever* de considerar e incorporar tantas áreas e dimensões de análise quantas forem possíveis para uma compreensão mais qualificada dos complexos e intrincados problemas e processos de políticas públicas.

Por sua vez, do ponto de vista do pensamento estratégico nacional e dos problemas ainda por serem enfrentados no campo do planejamento governamental, a que farão referência seus títulos, esta importante coleção encarna e resume os dilemas e desafios de nossa época. Embora não esgote o conjunto de atributos desejáveis de um ideal amplo de desenvolvimento para o país, a coleção tentará dar conta de parte substancial do que é necessário para se viabilizarem níveis simultâneos e satisfatórios de soberania externa, inclusão social pelo trabalho qualificado e qualificante, produtividade sistêmica elevada e regionalmente bem distribuída, sustentabilidade ambiental e humana, equidade social, democracia civil e política ampla e qualificada.

Nesse sentido, dotado desse mais elevado espírito público, conclamamos os colegas ipeanos e a cidadania ativa do país a participarem deste empreendimento cívico, dando voz e concretude aos nossos reclamos mais profundos por um Brasil melhor.

Sergei Suarez Dillon Soares
**Presidente do Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada (Ipea)**

INTRODUÇÃO

É com honra e alegria imensas que trazemos este livro a público. Não obstante todos os seus capítulos já terem sido publicados isoladamente, é inegável o caráter de atualidade e vanguarda que, juntos, representam. São vários os significados daí decorrentes.

Em primeiro lugar, trata-se de justa homenagem a dois dos mais engajados e abnegados técnicos do Ipea, que nos vários anos de serviços prestados à pesquisa aplicada, ao planejamento e assessoramento governamental, e ao monitoramento e avaliação de políticas públicas, souberam honrar a natureza precípua da instituição e engrandecer o estoque de conhecimentos socialmente úteis à disposição dos governos brasileiros e da própria sociedade.

Em segundo lugar, pelos conteúdos certos, coerência interna e espírito público das diversas proposições e recomendações presentes nos (ou derivadas dos) capítulos aqui reunidos, conclui-se que não poderia haver melhor e mais adequada obra à abertura desta coleção cujos motes centrais estão expressos em seu título: *Pensamento Estratégico, Planejamento Governamental e Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo*.

O chamamento geral a que se refere a coleção guarda, portanto, a mais completa relação com todos e cada um dos capítulos aqui republicados de Ronaldo Garcia e Martha Cassiolato. Embora não corresponda a resultado de uma busca exaustiva, acreditamos ter aqui reunido alguns dos principais trabalhos de ambos os colegas, os quais perpassam as temáticas que organizam cada uma das três partes do livro, a saber: *i*) planejamento e planos plurianuais (PPAs); *ii*) planejamento e desenvolvimento; e *iii*) monitoramento e avaliação de políticas públicas.

A primeira parte, sobre planejamento e PPAs, congrega alguns dos artigos já clássicos – e de leitura obrigatória – de Ronaldo Garcia sobre o assunto. Focados nos processos tecnopolíticos de formulação estratégica e elaboração dos planos plurianuais (PPA) das duas primeiras décadas do século XXI, isto é, do PPA 2000-2003 ao PPA 2016-2019, fornece argumentos críticos e propositivos relativos ao imenso desafio e dificuldades que os sucessivos governos têm demonstrado para conferir e garantir centralidade institucional e viabilidade prática a este importante – porém negligenciado – instrumento de planificação das políticas, programas e ações de governo, mormente de âmbito federal.

A segunda parte do livro, que tem por objeto planejamento e desenvolvimento, volta-se, por sua vez, a estudos assinados por Ronaldo sobre a questão social brasileira, as finanças públicas federais e o próprio sentido e amplitude do desenvolvimento nacional. Ele demonstra conhecimento profundo e preocupação ética, ambos sempre marcantes em toda a sua produção ipeana, diante de temas tão diversos quanto complexos acerca da realidade nacional. Sem exagero, talvez seja possível afirmar, por meio dos três capítulos que compõem esta parte do livro, que Ronaldo Garcia consegue desenvolver e aplicar um método próprio de investigação e análise, por meio do qual cumpre a proeza rara de combinar elementos de pesquisa aplicada, planejamento/assessoramento governamental e monitoramento/avaliação de políticas públicas, tudo em cada um dos textos a serviço da nação.

Por fim, mas não menos importante, a terceira parte do livro incorpora algumas contribuições expressivas de Martha Cassiolato e colegas ao amplo e complexo mundo do monitoramento e avaliação das ações governamentais. Sempre interessada em temas e abordagens de construção coletiva e aplicação prática, é sem dúvida de Martha (e seus parceiros nos trabalhos que assina) que o Ipea – e tantas outras instâncias de governo – figura como devedor no que se refere ao desenvolvimento e aplicação de metodologias inovadoras para avaliar e pensar as políticas públicas, respeitadas a natureza do Estado no Brasil e as especificidades da nossa construção governamental ao longo do tempo.

Neste diapasão, especial destaque deve ser conferido ao capítulo intitulado *Como elaborar modelo lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação*. Explicitamente inspirado em Carlos Matus, importante economista chileno grandemente responsável pela elaboração e difusão do método de planejamento estratégico situacional (PES), o trabalho de Martha Cassiolato e Simone Gueresi consegue traduzir a concepção teórica de Matus em um guia prático e efetivo de modelagem para programas governamentais. Este guia tem forte perspectiva dinâmica, já que pode ser entendido como um roteiro crível para o desenho ou redesenho de programas e para a própria ação governamental.

Resumidamente, trata-se de modelagem calcada na delimitação de problemas objetivos, por meio de construção coletiva e participativa da *teoria do problema* – etapa associada à ideia de “momento explicativo” na teorização de Matus –, e na estruturação de ações de governo capazes de atacar as causas principais do problema identificado, por meio da construção da chamada *teoria do programa* – etapa associada à ideia de “momento normativo” na concepção original de Matus. Através de tais ações estruturadas, e por intermédio de monitoramento intensivo e correção de rumos ao longo do processo de implementação do programa, geram-se resultados (intermediários e finais) que, agindo de forma contínua e cumulativa sobre as causas do problema principal, seriam *ceteris paribus* capazes ao longo do

tempo de enfrentar as consequências deletérias, como modificar a própria natureza, perfil ou magnitude geral do problema. Em síntese, trata-se de poderosa ferramenta do planejamento governamental para apoio à decisão estratégica, nos campos da formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas e programas públicos.

Consoante o exposto, é imperativo de nossa parte reconhecer as inestimáveis contribuições de Ronaldo Garcia e Martha Cassiolato e seus colaboradores aos processos de produção e disseminação de relevantes conhecimentos para a melhoria efetiva do planejamento governamental e das políticas públicas brasileiras. Da mesma maneira, cabe destacar suas contribuições ao próprio processo de construção e amadurecimento institucional do Ipea, pois, contra características hoje dominantes no setor público como o individualismo, a apatia ou mesmo a alienação intelectual, atitudes pouco condizentes com a ética pública, sobressaem destes nossos amigos o espírito público, o discernimento crítico, a humildade intelectual e a postura institucional ativa e propositiva na construção do futuro.

Por tudo isso, se com pesar lamentamos a aposentadoria formal dos companheiros, com alegria e orgulho reconhecemos sua missão plenamente cumprida. E votos fazemos para que seus ensinamentos pessoais e profissionais possam servir de inspiração para as novas gerações de servidores, pesquisadores e planejadores do Ipea e do Brasil. A ambos, nossos mais sinceros e afetuosos agradecimentos.

Colegas e amigos ipeanos de todos os tempos



Parte I

Planejamento & PPA

A REORGANIZAÇÃO DO PROCESSO DE PLANEJAMENTO DO GOVERNO FEDERAL: O PPA 2000-2003¹

Ronaldo Coutinho Garcia

1 INTRODUÇÃO

Em outubro de 1998, o governo federal alterou, em profundidade, o marco conceitual e metodológico para a elaboração e gestão do Plano Plurianual (PPA) e dos orçamentos públicos. Os projetos de lei do próximo PPA e dos orçamentos para o exercício fiscal de 2000 foram formulados de acordo com a nova orientação. As implicações de tais mudanças são de diversas ordens e incidirão sobre os processos de trabalho, os modelos gerenciais, as estruturas organizacionais, os sistemas de informação e processamento, e os mecanismos de contabilidade e controle da administração pública brasileira. Exigirão esmerado monitoramento e permanente avaliação para que as mudanças não se restrinjam aos aspectos formais, mantendo intocados os conteúdos e as mesmas práticas antiquadas.

A reflexão apresentada a seguir é feita com o objetivo de contribuir para uma transformação que se julga necessária e cujo sentido é promissor. O esforço será o de, contextualizando o processo, olhar para detalhes que muitas vezes escapam aos condutores das mudanças, buscando identificar limites e possibilidades e oferecer, quando possível, contribuições para o aprofundamento da mudança. Isso porque a nossa história é repleta de boas intenções que não se afirmam, de leis que não *pegam* e de reformas que não vingam, por serem esquecidos detalhes conceituais, processuais, culturais e outros, necessários à sua implementação.

O ângulo de observação a partir do qual será exercido o olhar referido é o de quem se encontrava envolvido com as mesmas questões a moverem os que conceberam a mudança, com a diferença que com elas lidava na perspectiva da capacitação e assessoramento em planejamento estratégico público, orçamento por programa e gestão por objetivos.² Por força do ofício, estivemos dedicados a capacitar e a assessorar órgãos do governo federal na montagem de programas setoriais e multisetoriais integrados no novo PPA e na elaboração das respectivas propostas orçamentárias. É com base nessa experiência, nos avanços constatados

1. Originalmente publicado na coleção Textos para Discussão do Ipea, n. 726, em maio de 2000.

2. No Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico e Social (Cendec) do Ipea, no qual compartilhava e discutia os detalhes dessas questões com Adroaldo Quintela Santos, José Valente Chaves e Martha Cassiolato, entre outros colegas do Ipea e do setor público.

e nas dificuldades e insuficiências encontradas que se organiza a presente reflexão, na expectativa de contribuir para aprofundar a transformação dos conteúdos e das práticas de planejamento e gestão governamentais.

2 A INTENÇÃO

Algum eventual leitor poderá reclamar por este texto não se iniciar com uma pequena história das teorias e práticas de planejamento governamental adotadas e desenvolvidas no Brasil nos últimos cinquenta anos. Isso, no entanto, tomaria espaço e tempo que, no momento, não estão disponíveis, o que compromete a oportunidade, e extrapola os objetivos propostos. Existem, ademais, análises que cobrem muitos aspectos interessantes dessa história.³

Aqui, é tomado como ponto de partida o ano de 1988, quando a nova Constituição Federal, em seu Artigo 165, cria o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e unifica os orçamentos anuais (fiscal, seguridade social e de investimento das estatais) no Orçamento Geral da União (OGU).

“A lei que instituir o Plano Plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de natureza continuada”(Artigo 165, § 1º). O PPA é concebido para abranger o lapso de tempo que vai do segundo ano de um mandato presidencial ao primeiro ano do mandato subsequente (Artigo 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias). A LDO é delineada para fazer a articulação e o ajustamento conjuntural do PPA com o orçamento. Diz o texto constitucional:

A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (Artigo 165, § 2º).

As LDO e os orçamentos anuais têm de ser compatíveis com o que dispõe o PPA, bem como todos os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição ou quaisquer outros instituídos durante um período de governo. Nenhum investimento cuja execução ultrapassar um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no PPA ou sem lei que autorize tal inclusão, sob pena de crime de responsabilidade. As emendas parlamentares à LDO e ao orçamento somente serão apreciadas pela comissão mista pertinente do Congresso Nacional se compatíveis com a lei do PPA (Artigos 165, 166 e 167 da Constituição Federal). Ou seja, o PPA é concebido com um evidente caráter coordenador das ações

3. Como, por exemplo, Teixeira (1997); Fiori (1995); Campos (1994, cap. 5, 6, 9, 10 e 11); Furtado (1998); Reis Velloso (1986, cap. 16 e 17); e Matos (1988).

governamentais e com o poder de subordinar a seus propósitos todas as iniciativas que não tenham sido inicialmente previstas.

Os constituintes buscam criar um instrumento que explicita as intenções do governo, dê coerência às ações ao longo do tempo e organize consistentemente as intervenções parlamentares nos orçamentos. É também evidente a preocupação em criarem-se condições para o exercício regular da avaliação e do controle das ações e, em particular, das despesas públicas. O Artigo 74, I e II da Constituição Federal determina que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de avaliar o cumprimento das metas previstas no PPA e a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União. Exige, ademais, a comprovação da legalidade e a avaliação dos resultados quanto à eficácia e à eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado. Tal processo culminaria com o Congresso Nacional exercendo sua competência exclusiva de, a cada ano, julgar as contas prestadas pelo presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo (Artigo 49, IX, da Constituição Federal).

Esse conjunto de instrumentos e de determinações tem seu sentido melhor apreendido se remetido ao contexto no qual foi produzido. A Assembleia Constituinte, instalada em fevereiro de 1987, concluiu seus trabalhos em 05 de outubro de 1988. O regime militar teve seu fim formal em 15 de março de 1985, quando assumiu o primeiro presidente da República civil em mais de vinte anos. Durante o regime militar, o Congresso Nacional teve seus poderes bastante reduzidos. Os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs) não eram apreciados pelos parlamentares e os orçamentos o eram apenas ritualmente, pois não se podia emendá-los na substância. O mesmo fato também ocorria na prestação de contas do Poder Executivo pelo Legislativo.

Não é de se estranhar, portanto, que os constituintes exijam que o Executivo informe suas prioridades, estipule objetivos com clareza, detalhe suas intenções de investimentos e não submeta o Parlamento à política de *pacotes*, principalmente os de natureza tributária, que a cada final de ano apareciam para fazer frente às intermináveis crises de financiamento do gasto público.⁴

Há de ser lembrado que se vivia sob inflação alta e ascendente, que retirava com rapidez o valor de compra das dotações orçamentárias. Os excessos nominais de arrecadação conformavam outros orçamentos sobre os quais os parlamentares não tinham ingerência alguma. Acrescente-se que a democratização havia trazido à tona grande número de demandas sociais, muitas delas canalizadas para o Congresso Nacional, o qual, por sua vez, buscava inscrevê-las nos planos, programas

4. Ver definição de LDO adiante.

e orçamentos do governo. Daí a necessidade da explicitação de objetivos, metas e recursos comprometidos e o desejo de consistência entre intenção e gesto, manifestados pelos constituintes quando votaram as matérias referentes ao planejamento, orçamento, controle e avaliação das ações governamentais.

Deve ser recordado, também, que o ambiente político à época da Constituinte era algo conturbado e a institucionalidade do planejamento público encontrava-se em visível deterioração. A crise do regime autoritário se prolongara por quase uma década, devido: *i*) ao acelerado esgotamento do modelo de financiamento (interno e externo) do investimento público e do privado; *ii*) à conclusão do processo de substituição de importações, sem que se afirmasse um outro padrão de acumulação sob a vigência da chamada revolução tecnológica; *iii*) à perda de legitimidade dos dirigentes políticos militares; *iv*) ao crescimento das pressões pró-democracia; e *v*) à insuficiência do planejamento normativo e economicista praticado pelos governos.

O planejamento normativo foi relativamente eficaz em lidar com uma sociedade menos complexa, social e politicamente contida pelo autoritarismo vigente, e conduziu um projeto de modernização conservadora da economia nacional, orientado para levar o país a concluir a 2ª Revolução Industrial, sem contudo construir um grande e mais homogêneo mercado de massa. O planejamento normativo ganha grande expressão com os Planos Nacionais de Desenvolvimento Econômico, mas já era praticado no PAEG, no Plano Decenal, no Programa Estratégico de Desenvolvimento, no Metas e Bases para a Ação do Governo, anteriores ao ciclo dos PNDs (I, II, III e I PND da Nova República). O viés economicista se manifestava ao se considerar o planejamento apenas como uma técnica para racionalizar a aplicação exclusiva de recursos econômicos, entendidos como os únicos utilizados no processo de governar. São ignorados os recursos políticos, organizacionais, de conhecimento e informação, entre todos os outros necessários à condução de uma sociedade multidimensional, mas una. Dessa forma, o reducionismo impôs-se, inapelavelmente.

Os vinte anos (1964-1984) de autoritarismo e economicismo deixam marcas profundas, que influenciam fortemente as visões sobre o tema por parte de intelectuais, técnicos e políticos. A Constituinte, ao trabalhar em ambiente de forte crise econômica e desequilíbrio das finanças públicas nacionais e sob pressão de reivindicações populares antes reprimidas, não consegue superar a concepção normativa e reducionista do planejamento governamental herdada dos militares e seus tecnocratas. Tal dificuldade é revelada não só pelo conteúdo dos artigos da Constituição Federal (Artigos 165, 166 e 167, principalmente) mas até mesmo pela localização do assunto na estrutura que organiza o texto constitucional. Os artigos referidos integram o Título VI – Da Tributação e do Orçamento, Capítulo II – Das Finanças Públicas, Seção II – Dos Orçamentos. Ou seja, mesmo com a democratização

do país; com a política a ganhar espaço e importância, com a multiplicação dos atores sociais; com o ritmo de produção e difusão das inovações tecnológicas acelerando-se; com o conhecimento e a informação conquistando relevância; com a comunicação ascendendo à condição de recurso de poder e integração; e com a clara percepção de que se ingressara em uma época de rápida mudança de valores culturais; ainda assim, o planejamento governamental foi concebido sob um enfoque normativo e economicista. Ignorou-se a nova e muito mais complexa realidade política, social, cultural e econômica. Não foram considerados os avanços do conhecimento sobre os processos de governo nem as teorias e práticas de planejamento público moderno que buscam integrar as dimensões e os recursos políticos, econômicos, cognitivos, organizativos e outros em uma perspectiva estratégica.

À época já se dispunha de considerável evolução teórica e metodológica na área das ciências e técnicas de governo e, principalmente, de experiências inovadoras e bem-sucedidas de planejamento estratégico governamental que poderiam ter informado as formulações dos constituintes. Nos países desenvolvidos praticavam-se modalidades diversas de planejamento público como requisito necessário à condução do governo em seu conjunto e não apenas como algo relativo à organização da aplicação de recursos econômicos.⁵ Todavia, nada disso foi contemplado quando das definições constitucionais sobre o planejamento governamental.

3 A PRÁTICA: OS PPAs DOS ANOS 1990

3.1 O primeiro PPA

O primeiro PPA viria a ser elaborado pelo governo que ganhasse as eleições de 1989, ano seguinte à promulgação da nova Constituição Federal, e deveria vigorar de 1991 a 1995. O candidato vitorioso, no dia de sua posse na Presidência da República, anunciou uma reforma da estrutura executiva e do sistema da direção do governo que primava pelo simplismo político-administrativo e pelo viés economicista. Para o que aqui interessa, destaca-se a fusão da Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República (Seplan/PR) com o Ministério da Fazenda e com o Ministério da Indústria e Comércio em um Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento (MEFP), e a redução do Instituto de Planejamento Econômico Social (Ipea) à condição de um Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, vinculando-o não à área de planejamento do MEFP mas à de política econômica.

5. Ver, entre outros, Nelson (1985); Dror (1988); Plowden (1987); Matus (1987, cuja versão em português foi publicada pelo Ipea, em 1993, e se encontra na 3ª edição).

Abrem-se aqui parênteses para, em um contraponto com o processo que deu origem ao sistema de planejamento vigente até 1990, permitir-se dimensionar o tamanho do retrocesso experimentado.

O planejamento governamental no Brasil ganha formalização e institucionalidade com o governo militar.⁶ Além de o planejamento e a programação econômica estarem em voga com a difusão das propostas da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), os militares, por formação, valorizam o planejamento e a estratégia. A criação do Ministério do Planejamento (Miniplan), com Roberto Campos à frente, é um marco histórico e político-administrativo. Junto, é criado o Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), tendo como titular João Paulo dos Reis Velloso, para ser o braço técnico-operacional do Miniplan.

Em pouco tempo, os governantes se dão conta de que o planejamento é um processo que vai além da elaboração de planos. Necessário é, também, supervisionar sua implementação no dia a dia. Ao Miniplan é atribuída a missão de coordenar a execução dos diversos programas e projetos setoriais que compõem os planos (este passa a ser denominado **Ministério do Planejamento e Coordenação**), e ao Ipea é atribuída esta tarefa. Com rapidez, estará amadurecido o entendimento de que o planejamento é um instrumento para a condução das ações do governo, o que requer que o órgão responsável saia da mesma linha hierárquica dos demais ministérios e seja deslocado para a órbita da própria Presidência da República, quando é então criada a Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República (Seplan/PR).

Nessa mesma época, o Ipea é transformado em Instituto de Planejamento Econômico Social. Ao auge do autoritarismo estarão associados diversos intentos de legitimação social, o que talvez explique a guinada sofrida pelo Ipea, que também passa a lidar com as questões sociais e a contratar para seus quadros não mais apenas economistas, mas sociólogos, antropólogos, geógrafos, educadores, urbanistas, agrônomos, sanitaristas, engenheiros de todas as especialidades, advogados, comunicadores sociais etc. O economicismo, no entanto, não será superado: permanece a visão de que planejar é racionalizar e otimizar a aplicação de recursos orçamentário-financeiros. O Ipea ganha uma estrutura de *holding*, cuja presidência é acumulada pelo secretário geral (equivalente ao atual secretário-executivo) da Seplan/PR. É desdobrado em um Instituto de Planejamento (IPLAN), cabeça do Sistema Nacional de Planejamento, cujo titular é simultaneamente o da Secretaria de Planejamento (virtual) da Seplan/PR; em um Instituto de Orçamento (INOR), e seu dirigente responde, também, pela Secretaria de Orçamento Federal (igualmente

6. Antes de 1964 também se planejava, é claro, mas sem que houvesse estruturas técnico-administrativas com a incumbência institucional para tanto. Ver, por exemplo, os planos SALT, de Metas, Trienal (do ministro extraordinário de Planejamento, Celso Furtado, do governo João Goulart).

virtual); em um Instituto de Pesquisa sediado no Rio de Janeiro; e o Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico e Social (Cendec), responsável pela formação dos planejadores federais e estaduais.

O funcionamento dessa estrutura organizacional se mostrou bastante eficaz, se se considerar a vigência do regime autoritário, o caráter normativo de um planejamento com forte viés econômico e o insuficiente desenvolvimento teórico-metodológico do planejamento estratégico público. Tal sistema começa a se revelar insuficiente com o aumento da complexidade social, política e econômica que se evidencia a partir dos anos 1980. A transição democrática (1985-1989), feita sem projeto claro e sob forte crise econômica, política, de valores e de modelos administrativos, deixou transparecer a necessidade de se avançar para formas superiores e mais complexas de planejamento governamental (Garcia e Barbosa, 1989).

Fechando os longos parênteses, as mudanças conceituais e organizacionais introduzidas em 1990 fizeram o planejamento governamental voltar aos anos 1960.

O grupo que ascendia ao poder era formado basicamente por pessoas sem experiência em administração pública e governamental: predominavam empresários, acadêmicos e amigos do presidente. A *reforma administrativa*, que inevitavelmente faz com que os dirigentes que chegam sem ter ideia precisa do que mais importa, foi desorganizadora e paralisante, e destruiu o pouco que restava de capacidade de governo.⁷ A equipe que assumiu o MEFP era integrada por economistas acadêmicos convictos do sublime poder do mercado e minimizadores da relevância do Estado. Para eles, o planejamento consistia em um instrumento ultrapassado, com a política econômica respondendo pelo que de mais relevante podia fazer o governo.

Nessas circunstâncias, o PPA será entendido como algo não muito diferente de um Orçamento Plurianual de Investimento (OPI). O OPI era uma determinação da Lei nº 4.320/1964, mantida pela Constituição de 1967 (Artigo 63) e regulamentada pela Lei Complementar nº 3, de 7 de dezembro de 1967, que estipulava a elaboração de estimativas de investimentos para um prazo mínimo de três anos. “A ideia central do orçamento plurianual de investimento no Brasil é a de permitir a integração plano-orçamento, a partir da concepção de que os investimentos constituem a base para o desenvolvimento econômico e social, e compreendendo o plano de governo, o próprio OPI e o orçamento anual” (Teixeira Machado Jr., 1979, p. 32). O OPI cumpriu, não muito satisfatoriamente, esse papel durante pouco mais de uma década (de 1968 a início dos anos 80), após o que a escalada inflacionária retirou-lhe previsibilidade e capacidade orientadora.

7. “Além da desestruturação de setores inteiros da administração federal, essa reforma não deixou resultados perenes, quer em termos de cultura reformista, quer em termos de metodologias, técnicas ou processos. Sequer um diagnóstico consistente pode ser elaborado a partir de sua intervenção, pois em nenhum momento o voluntarismo que a marcou permitiu que a abordagem do ambiente administrativo se desse de maneira científica” (Santos, 1997).

O primeiro PPA foi desenhado como um OPI ampliado (em tempo e em tipos de despesa), sem estar suportado por um projeto de governo preciso para o qual fizesse a mediação com os orçamentos anuais. Sua elaboração deu-se sob enorme improvisação, pois os responsáveis por sua redação trabalhavam sem contato regular com os dirigentes máximos, que, por sua vez, apenas declaravam intenções vagas, anunciavam programas com nomes pomposos e sem substância. Muitas palavras de ordem, sem indicação de como realizá-las na prática.

Difícilmente poderia ser diferente. O programa de campanha do candidato vencedor tinha sido dominado pelo *marketing*. Os conteúdos ou não existiam ou eram mascarados. Apelava-se diretamente à massa despolitizada com chavões e imagens de fácil aceitação popular. A campanha eleitoral não havia sido utilizada para a discussão sincera dos problemas nacionais e de como enfrentá-los. Ao chegar ao governo, não se buscou o concurso dos melhores quadros da tecnoburocracia; ao contrário, os servidores públicos foram culpados por todos os males do país, colocados em disponibilidade, execrados. Por tudo isso, qualidade e propriedade no primeiro PPA não se fizeram mostrar.

O plano apenas cumpriu as exigências constitucionais. Foi apresentado ao Congresso Nacional e aprovado quase sem discussão e emendas. Publicado pelo Poder Executivo, recebeu bonita encadernação e galgou prateleiras para se empoeirar. Não se tornou um orientador da ação governamental. Não era atualizado, pois inexistia um sistema de acompanhamento da realidade que permitisse incorporar as mudanças havidas e a adequação das intervenções. A dissociação do PPA das verdadeiras intenções do governo ficou clara em pouco tempo. Ainda no primeiro semestre de 1992 foi iniciada uma revisão do plano, concluída com a aprovação da Lei nº 8.446, de 21 de junho de 1992. Esta, no entanto, foi de pouca valia, dado que praticamente à mesma época tinha início a abertura do processo de *impeachment*, terminado com o afastamento do presidente. O novo governo, ao final de julho de 1993, encaminhou ao Congresso Nacional mais um projeto de lei com proposta de nova revisão do PPA. Tal projeto acabou não sendo votado, o que levou a que adaptações tópicas fossem sendo feitas até o término da vigência do primeiro Plano Plurianual, além de todo o conjunto de medidas que prepararam o lançamento do Plano Real: contingenciamentos orçamentários, criação do IPMF (atual CPMF) e do Fundo Social de Emergência (atual FEF), entre outros.

A ineficácia do primeiro PPA, seja apenas como um OPI avantajado, seja como organizador das iniciativas governamentais que buscavam enfrentar alguns problemas nacionais, será evidenciada pelo relatório *Retrato do desperdício no Brasil*, da Comissão Temporária das Obras Inacabadas, do Senado Federal (Brasil, 1995). Motivada pela “constatação da existência de milhares de obras que foram iniciadas, absorveram grande soma de recursos e não estão cumprindo a sua

finalidade”, a Comissão “cadastrou 2.214 obras, onde foram aplicados mais de R\$ 15,0 bilhões (...). O inventário não é completo, por insuficiência de informações e falta de controle, e inclui somente obras cujo financiamento consta dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade, deixando de fora obras a cargo das empresas estatais, a despeito das vultosas somas nelas despendidas, como, por exemplo, nas Usinas Nucleares” (*op. cit.*, 1995, 7 e 14).

A tabela 1, apresentada a seguir, foi construída mediante a tabulação dos dados constantes do *Retrato do desperdício no Brasil* (*op. cit.*, 1995). Cerca de 10% das obras não possuíam datas de início e de paralização, motivo pelo qual não foram incluídas. A periodização adotada procura destacar o período coberto pelo primeiro PPA. As informações são referentes a investimentos (obras) que, por exigência constitucional, devem necessariamente constar do PPA, constituindo um razoável indicador da qualidade da programação e da competência da gestão.

TABELA 1
Obras inacabadas

Período	Nº	(%)
Iniciadas e paralizadas antes de 1990	107	5,4
Iniciadas antes de 1990 e paralizadas até nov./1995	222	11,3
Iniciadas e paralizadas entre 1990 e nov./1995	1.643	83,3
Total	1.972	100,0

Fonte: Brasil (1995).
Elaboração do autor.

É possível constatar que a quase totalidade (94,6%) dos investimentos foi paralisada durante o período do plano. Além disso, a grande maioria das obras paralisadas também foi iniciada no mesmo intervalo de tempo. Os recursos totais para a conclusão das obras é estimado, pela comissão do Senado, como no mínimo igual ao aplicado até a data do relatório; cerca de R\$ 15 bilhões (em valores de nov./1995). De fato, trata-se de um retrato do desperdício, revelador também da pobreza das práticas de planejamento, programação e gestão utilizadas.

3.2 O segundo PPA

O segundo PPA, sob a responsabilidade do governo empossado em 1º de janeiro de 1995, cobriria o quadriênio 1996-1999. A nova administração era liderada por um presidente com vasto currículo acadêmico em ciências políticas e larga experiência parlamentar, que havia sido ministro das Relações Exteriores e da Fazenda. O ministério contava com políticos experientes, acadêmicos de expressão, tecnoburocratas competentes e alguns poucos empresários. A Pasta de Planejamento tinha como titular um economista de renome, ex-secretário de Planejamento do Estado de São Paulo e liderança política reconhecida em três mandatos parlamentares.

A administração anterior, pós-*impeachment*, havia recriado a Secretaria do Planejamento e Coordenação da Presidência da República (Seplan/PR), mas sem dotá-la dos recursos e instrumentos necessários ao cumprimento das tarefas implícitas no nome do órgão. A reforma administrativa que inaugura a gestão 1995/1998 transforma a Seplan/PR em Ministério do Planejamento e Orçamento, na mesma linha hierárquica dos demais, em uma clara afirmação do viés econômico/fiscalista por destacar o orçamento como se não fosse parte integrante do planejamento. Esse último é assim reduzido à condição de, prioritariamente, cuidar para que a execução orçamentária não comprometesse as metas fiscais necessárias à consolidação do real. Algo sem dúvida necessário, mas que não esgota as possibilidades contidas no planejamento público como instrumento imprescindível ao processo de governar.

Na mensagem ao Congresso, encaminhando o *PPA 1996/1999: investir para crescer*, afirma-se que o plano estabelece princípios para o *planejamento econômico*, “nor-teia os agentes econômicos, sinaliza as oportunidades de inversões, tornando-se importante instrumento de planejamento não somente do governo, mas também da iniciativa privada” (Brasil. MPO/SPA, 1995, p. 11). Para tanto, anuncia três *estratégias* (construção de um Estado moderno e eficiente; redução dos desequilíbrios espaciais e sociais; inserção competitiva e modernização produtiva), que mais se aproximam de desejos, por não qualificarem os conteúdos das ações que deviam realizá-las, e arrola as ações e os projetos que possuem expressão orçamentária, explicitando os investimentos requeridos para alcançar os objetivos e as metas pretendidos, tidos como viáveis (*op. cit.*, p. 12).

O PPA 1996/1999, apesar de introduzido por um discurso mais ambicioso, não consegue ultrapassar a natureza última de um OPI. Quando busca fazê-lo, pela abrangência dos assuntos do texto de apresentação, não destaca ações, instrumentos de política, mecanismos de coordenação e atualização, sistemas de direção estratégica, entre outros, que pudessem conformar algo mais. Alcança, quando muito, o caráter de um plano econômico normativo de médio prazo. Isso se evidencia no capítulo que deveria apresentar os cenários possíveis para a execução do plano, indicadores das diferentes dificuldades, dos distintos esforços, dos custos a se incorrer em cada um deles, dos alcances possíveis das diversas metas em cenários mais favoráveis ou desfavoráveis. Mas não é isso o que se vê. O capítulo intitula-se Cenário Macroeconômico e, como tal, trabalha com um só futuro, como se o mesmo pudesse ser escolhido e apenas com variáveis econômicas, como se elas fossem decisivas para promover reformas constitucionais (que demandam recursos políticos) e construir um Estado moderno e eficiente (exigente em recursos políticos, de conhecimento e organizativos, por exemplo). O resultado de tal precariedade pode ser vislumbrado ao se cotejar o futuro desejado pelo PPA para 1999 com a realidade que acaba por se impor. As diferenças encontradas na tabela 2, a seguir, indicam, quando nada, a necessidade de se dispor de cenários alternativos que permitam ajustes mais rápidos nas ações previstas no plano, como forma de mantê-lo vigente diante das transformações da realidade que nunca são completamente previsíveis, mas que sempre acontecem.

TABELA 2
Cenário único e estimativas recentes (1999)

Variáveis selecionadas	1999 Cenário PPA ¹	1999 (em estimativas recentes) ²
Crescimento do PIB (%)	5,0	-1,0 a 0,0
Neces. financ. do setor público (% PIB)	0,0	15,5
Dívida pública (% PIB)	15,8	51,0
Deficit conta corrente (US\$ bilhões correntes)	18,1	25,0 a 27,0
Renda <i>per capita</i> (R\$ de 1998)	6.195,0	5.317,0

Elaboração: CGFP/Ipea.
Notas: ¹PPA 1996/1999.
²BC.

O segundo PPA foi confeccionado tendo como referência básica para o seu discurso o programa de campanha do candidato vencedor das eleições de 1994. Todavia, sua elaboração não consegue corporificar, em projetos e atividades orçamentárias, as intenções do novo governo. Isso se deu basicamente por conta de a organização dos trabalhos de preparação do plano ter sido relegada aos escalões técnicos, com baixo ou quase nenhum envolvimento dos dirigentes políticos. A título de ilustração, em abril de 1995, o responsável por uma coordenação-geral, subordinada a uma diretoria da Secretaria de Planejamento e Avaliação do MPO, convocou diversos técnicos do Ipea e da SAE (Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República) para que formulassem a estratégia do plano e apontassem as principais *questões* a serem trabalhadas. Solicitou que *pensassem com a cabeça do presidente*, como se alguém conseguisse pensar com outra cabeça que não a sua própria.

A metodologia de elaboração do Plano Plurianual para o período 1996-1999 incorporou prioridades definidas a partir de uma visão intersetorial do país. A programação dos dispêndios foi precedida por amplo processo de discussão no âmbito do governo federal (...). Esse trabalho foi desenvolvido nos meses de maio e junho, envolvendo quatorze Comitês Temáticos compostos por técnicos das áreas de planejamento dos ministérios setoriais (MPO/SPA, 1995, p. 49).

Governar significa, principalmente, enfrentar problemas e aproveitar oportunidades. Um plano organiza sequências estratégicas de ações para atacar problemas selecionados (segundo avaliações de pertinência e viabilidade, sob múltiplas perspectivas) e enseja, em simultâneo, a preparação para lidar com surpresas e oportunidades. Os dirigentes políticos declaram problemas e respondem pelas ações. Os problemas importantes raramente se restringem aos setores nos quais está organizada a administração pública. Comitês Temáticos, compostos por especialistas setoriais, é algo que pode ser adequado à discussão acadêmica ou técnica mas não à análise de problemas complexos e à definição de linhas políticas de ação. Ademais, as ações concretas envolvem múltiplos recursos (orçamentário-financeiros, políticos, de conhecimento e informação, organizativos etc.) e não apenas uma programação

de dispêndios. O reducionismo conceitual e o distanciamento dos altos dirigentes fez do segundo PPA mais um documento formal, um simples cumprimento de determinações constitucionais. De novo, o plano não será um guia para a ação, mas tão somente um OPI expandido, acompanhado de um texto bem elaborado, revelador de uma realidade mais complexa, mas sem articulação consistente com os projetos e ações que, ao final, acabam por não acontecer plenamente, mesmo se repensados e redimensionados a cada exercício financeiro (orçamentos anuais). Em grande medida, isso decorre da inexistência de sistemas de monitoramento e avaliação que permitam decisões seguras e direcionadas para a condução do governo no dia a dia. Ou seja, falta a prática de planejamento, mais além da elaboração de planos e orçamentos, enquanto instrumento de direção estratégica pública.

A precariedade do PPA, até mesmo enquanto definidor de prioridades e balizador da intensidade com que devem ser implementados projetos e atividades contidos nos orçamentos anuais, pode ser visualizada na tabela 3.

TABELA 3

Execução orçamentário-financeira, por subprogramas (1996-1998)

Exercício fiscal	Número de subprogramas	Grau de execução ¹					
		Menos de 50%		Entre 50% e 90%		Mais de 90%	
		N ^a	(%)	N ^a	(%)	N ^a	(%)
1996	152	49	32,2	71	46,7	32	21,1
1997	144	38	26,4	84	58,3	22	15,3
1998	142	20	14,1	87	61,3	35	24,6

Fonte: STN/Siafi.

Elaboração do autor.

Nota: ¹Relação entre empenho liquidado e despesa autorizada (dotação inicial mais créditos adicionais e remanejamentos).

Os resultados alcançados em termos da execução anual das ações constantes do PPA devem ser avaliados tendo-se como pano de fundo um contexto marcado por forte contenção de despesas, decorrentes da busca do ajuste fiscal, o que conduziu a dotações orçamentárias globais cadentes em termos reais, à exceção do exercício de 1997, que conheceu um pequeno incremento com respeito ao ano anterior. Era de se esperar, portanto, um grande empenho em executarem-se integralmente os projetos e atividades programados, no pressuposto de que expressassem as prioridades do PPA e, estas, as do governo. Mas não é o que se vê. Nos três primeiros anos do plano, a média de execução global dos orçamentos anuais foi de 84,8% (82,2% em 1996; 81,7% em 1997; e 90,5% em 1998)⁸ (Brasil. STN/Siafi, 1999). Em média, também, apenas 20% dos programas atingem mais de 90% de execução financeira, e não foi possível averiguar se, em termos de execução física, foi alcançado

8. A taxa de execução global é igual a divisão do empenho liquidado pela dotação autorizada.

o mesmo desempenho. Provavelmente não, devido aos sistemáticos atrasos nas liberações dos recursos financeiros. Este é um resultado muito modesto, que aponta a deficiência do enfoque e dos métodos de planejamento e programação adotados. Em nada esses enfoques e métodos se distinguiram dos praticados na elaboração e execução do primeiro PPA, apesar de a equipe de governo responsável pelo segundo Plano Plurianual ser intelectual, política e administrativamente mais capacitada e experiente, mas talvez desconhecadora dos avanços teóricos e instrumentais acontecidos na área do planejamento estratégico público.

O não comprometimento da equipe dirigente do governo com o PPA 1996/1999 ficará melhor evidenciado em agosto de 1996 (apenas seis meses após o plano ser sido aprovado), com o lançamento do Brasil em Ação. O programa selecionou 42 *projetos* (de fato, programas, projetos e atividades orçamentárias) considerados prioritários. Estes passam a ser executados segundo um novo modelo de gerenciamento, de natureza mais empresarial, que enfatiza a obtenção de resultados, mediante o acompanhamento sistemático e detalhado. Cada projeto passa a ter um gerente designado pelos ministros, que cuida da articulação entre os envolvidos na execução e da obtenção das metas previstas a cada período de tempo. Este informa ao Ministério do Planejamento e à Casa Civil o andamento dos *projetos* e as eventuais dificuldades. As liberações financeiras para os projetos prioritários ficariam, teoricamente, asseguradas, segundo os cronogramas de implementação e os desempenhos alcançados.

Muitos dos *projetos* incluídos no Brasil em Ação contam com a participação do setor privado (principalmente em obras de infraestrutura) e,

para permitir que a interação entre os vários agentes públicos e privados seja ágil e fluente, desenhou-se o Sistema de Informações Gerenciais do Brasil em Ação. Esse sistema permitirá um acompanhamento compartilhado, com atualização diária, de cada um dos projetos, em suas dimensões físicas, financeiras e gerenciais. Esse acompanhamento oferece vantagens em termos da rapidez e qualidade do fluxo de informações entre os agentes envolvidos, melhorando a capacidade sistemática de antecipação de problemas e oferta pronta de soluções (Brasil. MPO/SPA, 1996).

Segundo a EM nº 291/MPO, de 23 de outubro de 1996, o Programa Brasil em Ação visa, basicamente, “melhorar a qualidade da gestão de projetos com a participação do setor público”. Seus pontos fortes são: a seleção de projetos prioritários, a criação da figura do gerente de projeto e a implantação do Sistema de Informações Gerenciais. Todavia, tem enfrentado alguns problemas. O principal deles deriva da aplicação de um modelo de gestão empresarial à sistemática do trabalho de governo. Se o modelo é empregado na gestão de projetos referentes a obras, tende a ser bem-sucedido, pois estas dispõem de projetos técnicos detalhados, quase sempre são executadas por empresas privadas que têm por tradição fazer monitoramento minucioso, com apuração de custos e cronograma bem fundamentado, entre outros.

O mesmo não ocorre com as atividades contínuas de governo (assistência à saúde, fiscalização, educação, pesquisas, combate às endemias, vigilância sanitária etc.). Nestas, os processos não estão bem estruturados como nas obras, não se dispõe de indicadores precisos e validados pela experiência, o número de variáveis relevantes é bem maior (muitas destas fora do controle do executor), e os atores sociais envolvidos podem não ter interesses convergentes. De tudo isso, os níveis de desempenho têm resultados diferentes no que se refere aos projetos e às atividades do Programa Brasil em Ação. Contudo, há espaço para aperfeiçoarem-se os mecanismos e se conceberem métodos e técnicas mais apropriados à gestão de ações governamentais. De qualquer forma, a criação do Brasil em Ação pode ser considerada um passo importante para reduzir-se o caráter formal, normativo e pouco dinâmico do planejamento público praticado, ao incorporar elementos para a gestão cotidiana do plano, o que implica a introdução de doses crescentes de pensamento estratégico e alguma visão situacional.

4 UM TERCEIRO DIFERENTE: O PPA 2000-2003

4.1 Antecedentes

Os dois primeiros PPA foram elaborados sem que estivessem embasados por uma teoria e uma metodologia próprias de um conceito definidor de plano plurianual ou de uma modalidade de planejamento de médio prazo. Era uma decorrência da quase nenhuma importância atribuída pelo Poder Executivo federal ao processo de planejamento governamental, pois a Constituição de 1988 determinava que uma lei complementar estabelecerá as normas para “a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual” (Artigo 165, § 9º, 2).

A iniciativa de se propor tal lei teria que ser, necessariamente, do Poder Executivo, conhecedor que é dos detalhes técnicos e operacionais envolvidos na elaboração de tais instrumentos, dos meandros da implementação de planos e orçamentos, dos ajustes às dificuldades conjunturais e das surpresas previsíveis ou não, que sempre ocorrem. No entanto, não foi o que se viu durante quase dez anos. Os projetos de lei sobre a matéria – PLC nº 222/1990, PLC nº 166/1993, PLC nº 273/1995, PLC nº 135/1996 e Substitutivo ao Projeto de Lei Complementar nº 135/1996 – foram de autoria de parlamentares, sempre com o estímulo e grande influência da Associação Brasileira de Orçamento Público (ABOP), que conta, entre seus principais líderes, com experientes planejadores governamentais.

A inércia do Poder Executivo foi quebrada somente em 14 de outubro de 1997, com a emissão da Portaria Interministerial nº 270, que constituiu grupo de trabalho integrado por representantes dos Ministérios do Planejamento e Orçamento

(SPA, SOF, Sest, Ipea, IBGE) e da Fazenda (STN, SFC, SRF, BC), do Tribunal de Contas da União, do Confaz, do Ibam, da ABOP e da Associação dos Profissionais em Finanças Públicas. A missão do grupo de trabalho era a de, em sessenta dias, elaborar o projeto de lei complementar de que trata o Artigo 165, § 9º da Constituição Federal, da perspectiva do Poder Executivo, mas considerando as formulações e aportes dos projetos de lei e substitutivos originados no Parlamento.

A demora do governo em se posicionar sobre o assunto tem múltiplas causas. O entendimento do planejamento público apenas como planejamento econômico é uma delas, e esta atua mais fortemente quando a economia está dominada por preços em disparada. “Com a inflação em níveis muitos altos torna até surrealista pensar a médio e longo prazos. Todos percebem que a nuvem de poeira quente da inflação não permite enxergar a realidade e muito menos enfrentá-la”.⁹ O curioso é que, mesmo sem enxergar a realidade, o governo é obrigado a agir. Se seu único olho é o econômico, e está nublado, seu agir será errático, sem direção, ainda quando faça uso de outros recursos que não os econômicos ou quando atue em outros âmbitos da realidade.

Essa mesma visão tende a fazer o enfrentamento da crise fiscal, que acompanha há longo tempo o país, aumentando a receita pelo manejo detalhado dos tributos e contribuições, mas tratar a despesa pela via do contingenciamento global, do corte linear e da contenção das liberações financeiras na boca do caixa. Não se concebe a execução do plano e dos orçamentos como instrumentos de gestão estratégica; não são feitas análises e avaliações das políticas; não se trabalha com prioridades; e não se buscam a integração e a convergência das ações. Por isso, não se enxergou a necessidade de organizar o planejamento governamental, como determinava a Constituição.

Entretanto, a persistência das deficiências, as reiteradas comprovações da limitação dos enfoques reducionistas, o acúmulo de erros, o crescimento de insegurança na tomada de decisões, o desconhecimento sobre os processos governamentais concretos acabam por levar a que mudanças fossem tentadas. A isso se propôs o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), ainda que sob os parâmetros bastante restritivos impostos pela Constituição de 1988.

O GTI, que concluiu seus trabalhos em 17 de dezembro de 1997, buscou integrar o planejamento com a programação orçamentária, mediante o aperfeiçoamento das definições e conceituações das principais categorias programáticas dos três instrumentos: o PPA, a LDO e o OGU. As principais inovações foram:¹⁰

9. Artigo do ministro do Planejamento e Orçamento para o número zero do informativo Visor Ipea, de maio de 1996.

10. Ver Relatório do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) incumbido de elaborar o projeto de lei de que trata o Artigo 165 da Constituição Federal, revista ABOP nº 40, edição especial, Brasília, agosto de 1998.

- o programa passou a ser a unidade básica de organização do PPA e o módulo de integração do plano com o orçamento;
- foram excluídas as categorias subprograma, subprojeto e subatividade;
- a consolidação da classificação funcional-programática pelas três esferas do governo passou a ocorrer exclusivamente por nível de função e subfunção, consideradas como categoria para a análise de políticas;
- a classificação funcional-programática, a partir de programas, passou a ser definida em cada esfera de governo quando da elaboração do respectivo plano plurianual, considerada como categoria de natureza gerencial, isto é, instrumento de acompanhamento e avaliação da ação de governo;
- os programas passam a ser referidos, sempre, à solução de *problemas* precisamente identificados, com seus produtos finais necessários estabelecidos, com quantificação de metas e custos; teriam a execução acompanhada e os resultados avaliados mediante indicadores especificamente construídos;
- os programas passaram a ser integrados por ações; os programas orçamentários foram desdobrados em projetos e atividades e a cada um deles corresponderia um produto, com sua respectiva meta; e
- a criação de operações especiais, que não contribuiriam para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo e das quais não resultaria um produto (transferências, serviço da dívida etc).

Pelas propostas do GTI o planejamento é visto como um “processo permanente que obedecerá a princípios técnicos e terá em vista o desenvolvimento econômico e social e a contínua melhoria das condições de vida da população”. O processo de planejamento compreenderá a elaboração de diagnóstico da situação existente, identificando e selecionando problemas para o enfrentamento prioritário. Serão formuladas estratégias e diretrizes e definidos objetivos a alcançar para cada um dos problemas selecionados, que serão atacados por conjuntos de ações organizadas em programas. Todos os programas indicarão os resultados pretendidos, e as ações que os integram terão metas e custos quantificados. Todos os programas terão sua execução monitorada e com resultados avaliados; a avaliação de desempenho passará a ser critério para a alocação de recursos orçamentários em anos seguintes.

A mediação entre o PPA e o OGU passaria a ser feita pela LDO, que estabeleceria prioridades, metas e custos para o exercício subsequente, entre os programas constantes do PPA. É uma simplificação apropriada com respeito à prática vigente de detalhar a programação em termos alocativos.

Como instrumento de planejamento de curto prazo, a LDO estipularia os limites orçamentários dos Poderes Legislativo, Judiciário e do Ministério Público, dispondo sobre as alterações na legislação tributária e de contribuições e seus reflexos na Lei Orçamentária

anual; autorizaria, especificamente, a concessão de cargos ou alteração de estrutura de carreiras e admissão de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista e estabeleceria a política de fomento das agências financeiras oficiais (GTI, 1997, p. 150).

No que se refere à elaboração e execução dos orçamentos, o GTI também buscou a simplificação, eliminando categorias de programação (subprograma, subprojeto e subatividade), quadros e demonstrativos, a fim de estabelecer relações diretas com o plano, exigir precisão no desenho das ações e recuperar a natureza do orçamento como instrumento de gestão (metas, custos, prazos). Dessa forma, é dado um importante passo no sentido da adoção da técnica de orçamento por programas, recomendada há décadas pela ONU.

Os programas serão originários do plano de cada esfera de governo e traduzirão produtos finais a serem alcançados para a solução dos problemas identificados nesses planos. Os projetos e atividades detalharão esses produtos finais em produtos intermediários, nas leis orçamentárias. Com essas modificações o orçamento por programa assume a sua condição de um verdadeiro orçamento por produto (bens e serviços), com suas metas e recursos e não apenas uma mera versão financeira de um hipotético plano. Assim, o mesmo módulo que organiza o plano (o programa), servirá de base para o detalhamento do orçamento em projetos e atividades, o que confere maiores possibilidades para uma integração de fato entre plano e orçamento (GTI, 1997, p. 151).

O produto elaborado pelo GTI (apresentado aqui resumidamente e sem mencionar as partes referentes ao controle interno e externo, à contabilidade e à administração financeira e patrimonial) introduz conceitos e orientações metodológicas consistentes com as formulações mais avançadas na área do planejamento estratégico público e do orçamento por programa (Matus *et al.*, 1980; Matus, 1993; Dror, 1996). Pensar por problemas e enfrentá-los mediante ações organizadas por programas com objetivos definidos, com a articulação do plano ao orçamento, permite chegar muito mais perto da complexidade do mundo real do que na forma tradicional de fazer planejamento e orçamento (área temática, setores da administração e subprogramas referenciados apenas por metas a alcançar). Conceber ações (projetos, atividades e ações normativas) definindo com rigor seus produtos (um por ação), suas metas, seus custos e prazos é criar possibilidades para a prática de uma administração mais gerencial no setor público. Isso é algo sabidamente necessário mas que só se faz com os instrumentos apropriados e não com intenções difusas e discursos vagos, instrumentos esses desenhados com propriedade pelo GTI.

4.2 A formalização da mudança

Em 28 de outubro de 1998, o presidente da República assina o Decreto nº 2.829, que estabelece normas para a elaboração e gestão do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União. Poucos dias depois, o Ministério do Planejamento e Orçamento emite a Portaria nº 117 de 12 de novembro de 1998 (substituída pela Portaria do Ministério

de Orçamento e Gestão nº 42 de 14 de abril de 1999, que mantém o conteúdo básico e ajusta alguns pontos) alterando a classificação funcional utilizada nos orçamentos públicos, e criando as subfunções e estabelecendo conceitos necessários para operacionalizar as normas do Decreto nº 2.829. Os dois instrumentos conformam os marcos da reforma do sistema de planejamento e orçamento públicos.

O conteúdo de ambos os instrumentos normativos consagra as recomendações e sugestões do GTI, e antecipa o que deverá ser o projeto de lei complementar a ser proposto pelo Poder Executivo federal para a regulamentação dos artigos da Constituição relativos ao planejamento público. O decreto e a portaria estabelecem que, para a elaboração e execução do PPA e dos orçamentos, toda a ação finalística do governo será “estruturada em programas orientados para a consecução dos objetivos estratégicos definidos para o período do Plano”. Ação finalística é considerada “aquela que proporciona bem ou serviço para atendimento direto à demanda da sociedade”.

Cada programa deverá conter: objetivo, órgão responsável, valor global, prazo de conclusão, fonte de financiamento, indicador que quantifique a situação que o programa tenha por fim modificar, metas correspondentes aos bens e serviços necessários para atingir o objetivo (regionalizadas por estado) e ações não integrantes do orçamento necessárias à consecução do objetivo. Os programas constituídos predominantemente de ações continuadas (atividades) devem ter metas de qualidade e de produtividade com prazos definidos. Os programas passam a ser estabelecidos em atos próprios da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (com os conceitos definidos em âmbito federal), e integram os PPAs de cada nível de governo.

As novas orientações conferem especial ênfase à gestão e à avaliação e ordenam que cada programa seja dotado de um modelo de gerenciamento, com definição da unidade responsável, com controle de prazos e custos, com sistemas de informações gerenciais e com a designação de um gerente de programa pelo ministro pertinente. A avaliação compreenderá tanto o desempenho físico-financeiro quanto a obtenção de resultados e o grau de satisfação da sociedade em relação aos produtos ofertados pelo poder público. A avaliação anual da “consecução dos objetivos estratégicos do governo e dos resultados dos programas subsidiará a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias de cada exercício” e as alterações da “programação orçamentária e do fluxo financeiro de cada programa ficará condicionada à informação prévia pelos respectivos gerentes, por meio de sistema informatizado, do grau de alcance das metas fixadas” (avaliação de eficiência e eficácia).

“Os programas serão formulados de modo a promover, sempre que possível, a descentralização, a integração com estados e municípios, e a formação de parcerias com o setor privado”. Para orientar a formulação e seleção dos programas que integrarão o PPA e estimular a busca de parcerias e fontes alternativas de recursos, serão previamente estabelecidos os *objetivos estratégicos e as previsões de recursos*.

Determinou-se, também, que a elaboração do PPA 2000/2003 e do Orçamento 2000 será precedida da realização de um inventário de todas as ações do governo em andamento e do recadastramento de todos os projetos e atividades orçamentárias como forma de constituir uma base para a reorganização das ações em novos programas.

A Portaria MPO nº 117, de 12 de novembro de 1998 (ou MOG nº 42, de 14 de abril de 1999) define as novas categorias orçamentárias, que deverão permitir conexões mais articuladas com o PPA. Assim, são conceituados a *função* (em número de 28, tomadas como definidoras das políticas governamentais e entendidas como o maior nível de agregação das diversas áreas de despesas públicas); a *subfunção* (em um total de 109, representa uma partição da função, e visa agregar determinado subconjunto de despesas do setor público); o *programa*¹¹ (*instrumento de organização da ação governamental, que visa à concretização dos objetivos pretendidos e é mensurado por indicadores estabelecidos no PPA*); o *projeto*; a *atividade*; e as *operações especiais* (despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resultam um produto e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços).¹²

Por essa via, são eliminadas as categorias de *subprograma*, *subprojeto* e *subatividade*. A classificação orçamentária passa a ser exclusivamente funcional (e subfuncional), com utilização obrigatória em todas as Unidades da Federação, mas é preservada, no entanto, a lógica da organização matricial, pois as “subfunções poderão ser combinadas com funções diferentes daquelas a que estejam vinculadas”.¹³ A classificação programática dá lugar a uma estrutura programática, diferenciada por nível de governo e adequada à solução de seus respectivos problemas, definida no Plano Plurianual.

No que se refere à articulação plano-orçamento, evidencia-se a acertada opção por superar-se a dicotomia estrutural entre os módulos do plano e os do orçamento, mediante a utilização de um único módulo integrador do plano com o orçamento, ou seja, o programa. “Em termos de estruturação, o plano termina no programa e o orçamento começa no programa, conferindo uma integração desde a origem, sem a necessidade de buscar-se compatilização entre módulos diversificados. O programa como único módulo integrador e os projetos e atividades como instrumentos de realização dos programas” que devem resultar em produtos, com metas correspondentes aos recursos alocados, requisitos para a gestão de um orçamento por programa (ou por resultados).

Com as mudanças busca-se imprimir ao processo de planejamento e orçamento uma perspectiva mais gerencial. A introdução de elementos que proporcionam

11. O Projeto de Lei do PPA 2000/2003 organiza as ações governamentais em cerca de 365 programas.

12. Ver Portaria MOG nº 42 de 14 de abril de 1999.

13. Segundo o MOG/SOF – Manual Técnico de Orçamento – 2000, SOF, Brasília, 1999, p. 13.

o exercício da gestão cotidiana dos programas e de suas ações, a atribuição de responsabilidades, a prática da avaliação e a cobrança de resultados revelam um avanço conceitual e metodológico. Ainda segundo o Manual Técnico de Orçamento da SOF (p. 12), formalmente passaria-se a um processo de planejamento sob o seguinte encaminhamento:

- estabelecimento de objetivos estratégicos;
- identificação de *problemas* a enfrentar ou de *oportunidades* a aproveitar para alcançar os objetivos estratégicos;
- concepção de *programas* a serem implementados com vistas ao atingimento dos objetivos, que implicarão a solução dos problemas;
- especificação das diferentes *ações* do programa, com identificação dos *produtos*, que darão origem, quando couber, aos projetos e atividades;
- atribuição de *indicadores* aos objetivos (e programas) e de *metas* aos produtos (projetos, atividades e outras ações);
- designação de *gerentes* por programas;
- *avaliação* da execução e dos resultados; e
- *cobrança* e prestação de contas por desempenho.

A lógica que está por trás do esquema não é a da sequência de etapas estanques, mas sim a dos movimentos interativos entre análise da situação → ação → correção/revisão ou confirmação → ação → análise/avaliação. Ou seja, é a sugerida pela teoria e prática do planejamento estratégico público. E este, por sua vez, é muito exigente em conhecimento, informação, organização adequada à condução de processos complexos, quadros técnico-políticos capacitados, algo de que talvez ainda não se disponha em condições apropriadas, mas que pode ser construído. De qualquer forma, constituem inovações alvissareiras.

4.3 Da teoria ao começo da prática

Estabelecido o marco normativo, o passo seguinte seria detalhá-lo para ser apropriado pelos que deveriam aplicá-lo. Isso foi feito em portarias da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e manuais da Secretaria de Planejamento e Avaliação (SPA), ambos do Ministério do Planejamento e Orçamento.

Inicialmente, decidiu-se pela realização do Recadastramento de Projetos e Atividades constantes do Projeto de Lei Orçamentária para 1999 (Portaria SOF nº 51, de 16 de novembro de 1998) e dos Inventários de Ações de Governo. Esse recadastramento abrangia as ações em andamento, mas “sob a ótica do conceito de programa, com vistas a reduzir eventuais dificuldades de redesenhar-se toda a ação

do governo por programas, criando um banco de dados com uma visão estruturada do PPA 1996-1999, que servirá de referência para a elaboração dos programas do novo plano”.¹⁴

Essas medidas revelam-se um ponto de partida de utilidade duvidosa. Ingressar em um mundo novo olhando para trás e guiado por mapas referentes a um mundo velho pode não ser um bom começo. As ações em andamento não tinham sido desenhadas sob o conceito de programa e nem para atacar problemas bem definidos. Resultaram de uma visão convencional (setorial, incremental, sem base em análises acuradas da realidade e sem preocupação com a gestão) que pouco podia oferecer para a implantação de inovações metodológicas e organizacionais como as pretendidas. Pelo contrário, essas ações poderiam contaminar a nova proposta com a força da tradição. Isso poderia não acontecer se o inventário fosse precedido de intensa capacitação dos técnicos responsáveis, permitindo-lhes incorporar, efetivamente, os conceitos, a lógica, as técnicas e a forma do novo modelo, o que não foi feito.

Em relação ao Cadastramento de Projetos e Atividades, o ideal era que não fosse realizado, para se pensar com liberdade e de forma arrojada e sem amarras com o passado as ações com expressão orçamentária necessárias a integrar cada um dos programas concebidos para enfrentar os problemas selecionados. Mais interessante teria sido caminhar na direção de um orçamento *base zero*, tanto em termos do conteúdo dos projetos/atividades, como de dotações, calibrando o alcance dos objetivos (quantidade de produtos) pela disponibilidade financeira global. Ajustes posteriores (para cima ou para baixo) no exercício fiscal ou no período do plano se dariam em função da receita que fosse realizada. Acredita-se ser melhor andar para frente olhando para frente – e não para trás. Afinal, o caminho se faz ao andar, ainda que com tropeços e riscos, mas abre maiores possibilidades para o exercício criativo de construção do novo.

4.4 Definições operacionais e procedimentos

4.4.1 Problema

Os manuais produzidos para orientar a elaboração do PPA e do Orçamento contêm grave lacuna. Supõem que o plano e os orçamentos serão organizados por programas e que estes deverão, segundo o MTO, “dar solução a um *problema*; mediante um conjunto articulado de ações que assegurem a consecução do objetivo”. Mas não definem o que é problema. Justificativa: “na nova forma de se tratar o planejamento considera-se que o seu elemento, talvez de maior relevância, passa a ser um conceito de fácil entendimento, qual seja, o *problema*. Quem não tem ideia do que seja um problema?” (grifo dos autores).

14. Ver Manual Técnico de Orçamento (MTO) - SOF/MOG, Brasília, 1999 (MTO-2000), PPA-2000: Procedimento para Elaboração de Programas (PEP) - SPA/MOG, Brasília, 1999 e PPA-2000: Manual de Elaboração e Gestão (MEG) - SPA/MOG, Brasília, 1999.

Ora, se é um conceito, deveria ser apresentado. Se é uma ideia, cada um pode ter a sua, e não se cria uma base comum de entendimento, com prejuízo para a consistência do plano. Se é o elemento de maior relevância na nova concepção de planejamento, deveria ser objeto de detalhada discussão, precisa definição, ampla exemplificação, para não deixar dúvidas quando de sua aplicação.

Problema é uma noção que povoa o nosso cotidiano. Intuitivamente todos sabem o que é problema. Mas o que é problema para um pode não ser para outro qualquer e pode ainda ser uma solução desejada para um terceiro. Problema não é óbvio e é sempre relativo. Um grande número de estudiosos, em diversas áreas do conhecimento, dedicam-se a refletir e formular sobre o conceito de problema.¹⁵ Mitroff (1984) propõe dois tipos básicos de problemas – estruturados e quase estruturados – e considera vital estabelecer a diferença entre eles,

porque muitas pessoas pensam que o caminho pelo qual solucionamos os quebra-cabeças (problemas estruturados) deveria ser o padrão para medir o êxito na resolução dos problemas sociais (quase estruturados). Diferente dos quebra-cabeças, os problemas sociais não têm uma solução correta e única, que é reconhecida e aceita como tal por todas as partes afetadas pelo problema (...) As pessoas têm valores (e interesses) tão diferentes e partem de ideias tão diferentes sobre a sociedade desejada que o que é um problema e uma boa solução para uma pessoa, em geral é irrelevante, estúpido, tolice e mesmo perverso para outra (*op. cit.*, p. 84).

Por exemplo, muitos reconhecem a existência de uma questão agrária no Brasil (propriedade de terra extremamente concentrada em mãos de poucos e uma grande massa de trabalhadores sem terra ou com pouca terra, que demanda melhores condições de vida e de trabalho, vale dizer, de acesso à terra e aos demais meios de produção). O governo, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG) e a União Democrática Ruralista (UDR) declaram a existência do problema, explicam-no a partir de suas respectivas posições e interesses, e propõem linhas de ação sobre ele, coerentes com seus valores e perspectivas sociopolíticas e econômicas. As soluções vislumbradas e os objetivos buscados pelos distintos atores não são as mesmas. Os de um podem ser – e efetivamente o são – antagônicos aos de outros.

Se assim é, pode-se aqui definir problema como uma desconformidade com que um ator social determinado entende como o que deve ser, reconhecida como superável ou evitável, e declara-se disposto a enfrentá-la.

Carlos Matus (1993, p. 186-7), em magistral síntese sobre as contribuições de diversos autores sobre o tema, propõe a seguinte caracterização dos dois tipos básicos de problema (quadro 1 adiante).

15. Ver, entre muitos outros, Gadamer (1988); Mitroff (1984); Linstone (1981, v. 20, nº 4; 1984); Ackoff (1978; 1987); Moles (1995); Demo (1997); Matus (1993).

Se são aceitas a definição de problema e a distinção entre os dois tipos básicos, fica evidente que, de fato, a categoria *problema* é de grande relevância para a nova proposta de planejamento, como afirma o MTO-2000. Fica evidente, também, que se trata de algo bastante complexo, principalmente se se leva em conta que a grande maioria dos problemas selecionados pelos planos governamentais é do tipo quase estruturado.

Problemas sociais, por definição, são socialmente produzidos, e têm, portanto, múltiplas soluções, a depender dos atores sociais envolvidos. Exigem grande esforço de delimitação, sua explicação é situacional e relativa a quem o faz, e sua solução raramente se dá por consenso. Há, então, distintas perspectivas, sem que haja um ponto neutro objetivo (Fronzizi, 1992, p. 549). Tudo isso aponta para a necessidade de discutir, difundir e consolidar o conceito de problema e um método de análise adequado entre todos os envolvidos na elaboração do PPA. A uniformidade conceitual e metodológica para a seleção, delimitação e explicação dos problemas é um requisito para a congruência do plano e base para o adequado desenho dos programas e ações com os quais seriam enfrentados. Infelizmente, isso não aconteceu e deverá cobrar seu preço em termos de qualidade do plano e, posteriormente, de sua eficácia.

QUADRO 1

Problema estruturado	Problema quase estruturado
<ol style="list-style-type: none"> 1. As regras do sistema que o produz são precisas, claras, invariáveis e predeterminadas. Elas existem antes da solução do problema e permanecem iguais após a solução. 2. O homem está fora do problema e se relaciona com ele somente para tentar resolvê-lo conforme regras predeterminadas; e se o problema é solucionado, ninguém terá dúvidas quanto à eficácia da solução. 3. As fronteiras do problema e do sistema que o gera estão perfeitamente definidas. Não há dúvida sobre onde começa e onde acaba cada coisa. 4. As regras do sistema tornam explícitos ou contêm implicitamente os conceitos (possibilidades e restrições) pertinentes à resolução do problema. 5. O problema está isolado de outros problemas e, se há uma sequência com outros, a solução de cada um não afeta a solução dos seguintes. 6. O espaço e o tempo pertinentes ao problema são definidos nas regras como fixos, ou tornam-se fixos para quem se relaciona com ele. 7. As variáveis que constituem o problema são dadas, enumeráveis, conhecidas e finitas. 8. Qualidade e quantidade não se combinam; o problema se move em um ou outro âmbito. 9. As possibilidades de solução do problema estão contidas nas suas premissas e são finitas em número. As soluções são conhecidas ou concebíveis, mesmo não sendo evidentes. 10. O problema coloca um desafio científico ou técnico, podendo supostamente ser tratado com objetividade. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. O problema está determinado por regras, mas elas não são precisas, nem invariáveis, e nem iguais para todos. Os atores sociais criam as regras, e, às vezes, as mudam para poder solucionar os problemas. 2. O homem (ou ator social) está dentro do problema e é aí que o conhece e o explica, mesmo que não tente solucioná-lo. A eficácia de uma solução é discutível e relativa aos problemas que seguem. 3. As fronteiras do problema e do sistema que o gera são difusas. 4. Os atores sociais (ou os homens) criam possibilidades de solução; elas não existem previamente. Os conceitos para compreender as possibilidades de solução e suas restrições não são dados necessária e previamente. 5. O problema está sincrônica e diacronicamente entrelaçado a outros; a solução de um problema facilita ou dificulta a solução de outros. 6. O espaço e o tempo são relativos a quem se relaciona com o problema a partir de diferentes posições. 7. O sistema é criativo e suas variáveis não são dadas, não são todas enumeráveis, nem conhecidas e nem finitas. 8. Qualidade e quantidade combinam-se inseparavelmente. 9. As possibilidades de solução do problema são criadas pelo homem e são potencialmente infinitas em número. 10. O problema coloca um desafio múltiplo que abrange sempre o âmbito sociopolítico, mesmo se tiver uma dimensão técnica. A objetividade não é possível, mas deve-se procurar o rigor.

4.4.2 Programa

A elaboração dos programas teria os seguintes insumos e parâmetros: *i*) o inventário de programas; *ii*) a orientação estratégica do presidente da República, definindo os macro-objetivos e as diretrizes (com indicações de alguns problemas); *iii*) as orientações estratégicas do ministério, para tornar precisos os problemas a serem atacados em cada área; e *iv*) a previsão de recursos da União por ministério.

Esse último ponto introduz um elemento destoante. A previsão foi feita tendo em consideração a execução orçamentária e financeira de cada ministério em três exercícios anteriores. Novamente, olhou-se para trás e não para frente, pois as dotações poderiam ser proporcionais à relevância dos programas ministeriais para atingir os macro-objetivos do plano, balizando o alcance dos objetivos e metas pelas disponibilidades financeiras. Evidentemente, isso exigiria a definição, a delimitação e a explicação situacional de macroproblemas, tomando-se suas causas principais como problemas a serem enfrentados pelos programas, o que não foi feito. O viés fiscalista e a lanterna na popa se manifestam claramente na seguinte orientação: “a seleção dos programas deve observar os recursos disponíveis, orientados pela previsão de recursos da União, acrescidos das parcerias públicas e privadas” (Brasil. SPA/MOG/PEP, 2000, p. 5).

Foram definidos quatro tipos de programas:

- programa finalístico (bens e serviços a serem oferecidos diretamente à sociedade);
- programa de serviço ao Estado (bens e serviços ofertados diretamente ao Estado por instituições criadas para esse fim);
- programa de gestão de políticas públicas (formulação, coordenação, supervisão, avaliação e divulgação de políticas públicas); há previsão de apenas um deste programa por ministério; e
- programa de apoio administrativo (ações de natureza tipicamente administrativa que, embora colaborem para a consecução dos programas finalísticos e outros, não têm suas despesas passíveis, no momento, de apropriação àqueles programas); haverá um único programa deste tipo por unidade orçamentária.

Atributos do programa (Brasil. SPA/MOG/PEP, 2000, p. 6-15)

Denominação: comunica, de forma sintética, os objetivos do programa.

Objetivo: expressa o resultado desejado sobre o público-alvo.

Público-alvo: os específicos segmentos da sociedade aos quais se destina o programa.

Justificativa: descrição sucinta do problema a solucionar e a contribuição para o alcance de macro-objetivos e objetivos setoriais.

Unidade responsável: a unidade administrativa responsável pelo gerenciamento do programa.

Horizonte temporal: o programa pode ser contínuo ou temporário. No último caso, indicam-se mês e ano de início e término previstos.

Valor do programa: estimativa das despesas com a execução do programa:

- a) no período do PPA.
- b) valor total do programa: valor estimado até a sua conclusão.

Multissetorial: programa com ações desenvolvidas por mais de um ministério.

Indicador: associado aos objetivos do programa, deve permitir a mensuração de resultados. É apresentado como uma relação ou taxa entre variáveis associadas ao fenômeno sobre o qual se vai atuar. O indicador será definido mediante:

- Descrição – denominação do indicador selecionado.
- Unidade de medida – o padrão escolhido para a mensuração.
- Índice – aferição do indicador em um dado momento.
- Apuração – data da apuração mais recente.
- Índice desejado ao final do PPA – resultado a atingir em 2003.
- Índice desejado ao final do programa – quando se tratar de programa temporário.
- Fonte – a instituição responsável pela apuração e divulgação periódica dos índices.
- Base geográfica da apuração – o menor nível de agregação geográfica para a apuração do índice (municipal, estadual, regional, nacional).
- Periodicidade – mensal, trimestral, semestral ou anual.
- Fórmula de cálculo – fórmula matemática e outros esclarecimentos necessários.

Quantidade de indicadores: cada programa deve ter, em princípio, um indicador, admitindo-se mais sempre que necessário para avaliar sua efetividade.

Ação: conjunto de operações cujo produto contribui para os objetivos do programa.

Título da ação: deve traduzir de maneira clara e concisa a ação cujo produto contribui para a consecução do objetivo do programa (por exemplo: distribuição de cestas básicas a populações carentes).

Tipos de ação: projeto – conjunto de operações limitadas no tempo que concorrem para a expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental, das quais

resulta um produto. São classificadas como projeto somente as ações financiadas com recursos do OGU; *atividade* – conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e que concorrem para a manutenção da ação governamental. A classificação como atividade só se aplica àquelas financiadas com recursos do OGU; *outras ações* – são as que contribuem para a consecução dos objetivos do programa mas não demandam recursos do OGU.

Unidade responsável: é a entidade (unidade administrativa, empresa estatal ou parceiro) responsável pela execução de ação.

Forma de implementação da ação: *i)* direta – executada diretamente pelo responsável, sem transferência de recursos; *ii)* descentralizada – executada por parceiros com recursos repassados pela União; e *iii)* linha de crédito – realizada por meio do empréstimo de recursos aos beneficiários da ação.

Produto: é o bem ou serviço que resulta da ação, destinado ao público-alvo. Cada ação deve ter um só produto.

Unidade de medida: padrão selecionado para mensurar a produção do bem ou serviço (pessoa, km, unidade etc.).

Meta física: é a quantidade de produto que se deseja obter em determinado horizonte de tempo. O critério para a distribuição de metas por Unidade da Federação é o da localização dos beneficiários. A meta é nacional quando atinge todo o país.

Dados financeiros: são as estimativas de custos da ação desdobradas por fonte de recursos e distribuídas pelos anos de vigência do PPA. São as seguintes fontes: OGU (fiscal/seguridade, Tesouro, financiamento externo contratado, financiamento externo a contratar, investimento das estatais), Plano de Dispêndios das Estatais, Extra-OGU (renúncia fiscal, FGTS, FAT, fundos constitucionais), agências oficiais de crédito (BNDES, CEF, BB, BNB, Basa, FINEP), parcerias. Os recursos oriundos do OGU devem ser abertos em despesas de capital e despesas correntes.

Os programas de apoio administrativos terão tratamento diferente e padronizado. Diferente porque englobará todas as despesas de natureza administrativa dos ministérios (por unidade orçamentária), e não se referem aos programas finalísticos e aos outros. Terão a mesma denominação e os mesmos objetivos. Seus atributos são a seguir descritos:

Unidade orçamentária – a responsável pelo programa.

Valor total do programa – a soma dos dispêndios previstos para cada um dos títulos no período do PPA.

Títulos das despesas – subconjuntos de despesas agrupadas segundo a natureza dos bens ou serviços adquiridos e a finalidade a que se destinam, como se segue:

- Manutenção e Conservação de Bens Imóveis;
- Manutenção de Serviços de Transportes;
- Manutenção de Serviços Administrativos Gerais;
- Administração de Recursos Humanos; e
- Ações de Informática.

Metas de desempenho – padronizadas e anualizadas.

Ao início da implementação dos programas deverá ser apresentado um cronograma físico-financeiro que discrimina suas etapas, os desembolsos previstos e os respectivos prazos. Deverão estar implantados, também, sistemas de informações gerenciais informatizados, para apoio ao gerenciamento. Ao final do mês de setembro (1999) os ministros terão designado os responsáveis para atuar como gerentes dos programas em suas respectivas pastas. Além disso, os ministérios irão preparar dois documentos complementares e analíticos:

Dados situacionais – descrição da situação atual do programa em todos os seus aspectos, de modo a relacionar os principais fatos ocorridos com as previsões efetuadas, bem como as providências adotadas; e

Restrições – avaliação de possíveis restrições de natureza técnica, legal, institucional, financeira, orçamentária ou política ao desenvolvimento do programa, para ressaltar aquelas cuja solução esteja fora do alcance do gerente.

4.4.3 Observações sobre a tipologia e os atributos

É amplamente reconhecido o desbalanceamento existente entre as atividades-fim e as atividades-meio na administração pública brasileira. Com elevada frequência, as últimas sobrepõem as primeiras, o que compromete o alcance da máxima eficiência no uso dos recursos aplicados na execução de diversas ações. Se assim é, tratar as despesas administrativas de forma agregada em programa de apoio administrativo único, por unidade orçamentária, não contribui para o esforço de ampliar a visibilidade do gasto público e melhorar sua gestão. O caráter gerencial do plano e do orçamento pode ficar comprometido.

Apropriar as despesas administrativas às atividades-fim é algo bastante trabalhoso e muito exigente em conhecimento e informações sobre o processo operacional de cada uma delas. Mas não é impossível. Sem que isso seja feito, torna-se inalcançável a definição precisa dos custos reais das ações finalísticas. E, em muitos e importantes casos, os custos administrativos (pessoal, manutenção, material de

consumo, serviços de terceiros) compõem a maior parte das despesas incorridas para realizá-las. Não apurá-los e não imputá-los às ações finalísticas é deixar de considerar a parcela majoritária dos gastos necessários à realização de muitas ações, que, em conjunto (saúde, educação, assistência social, fiscalização etc.), absorvem percentual majoritário das receitas públicas.

Como fazer? Estabelece-se uma metodologia de programação das ações que exija sua segmentação em todos os itens de custo relevantes; instituem-se critérios precisos para a apropriação; respeitam-se as proporcionalidades empiricamente verificadas; e mantêm-se tabelas de preços atualizadas e regionalizadas, referidas a padrões de qualidade dos insumos, bens finais e serviços a serem adquiridos, entre outros requisitos. Quanto ao pessoal diretamente envolvido na execução ou supervisão da ação, o gasto pode ser calculado em termos de homem/mês, mediante a aplicação da seguinte fórmula (Garcia, 1997, p. 17).

$$P = \sum_{i=1}^n \frac{(ri.13,3)}{mi}$$

em que:

P = custo total de pessoal;

r = remuneração mensal e encargos de servidor, empregado ou consultor diretamente envolvido com a ação;

m = meses durante os quais o servidor, empregado ou consultor estará exclusivamente dedicado à ação;

13,3 = constante indicativa do número de remunerações recebidas durante o ano;

i = servidor, empregado ou consultor; e

n = total de servidores, empregados e consultores.

Analogamente, a mesma lógica de apropriação poderia ser aplicada sobre as outras despesas administrativas, mesmo sabendo-se que

precisar, mensurar, acompanhar de perto, dá trabalho. Apurar custos chega a ser perigoso. Muito mais fácil e seguro é contabilizar despesas globais, pois assim não se evidenciam distorções, desvios, ineficiências e incompetências. Calcular os gastos *globais* para realizar ações é muito menos oneroso do que identificar os vários insumos, estipular os custos, estabelecer relações, determinar o quantitativo de produtos a ser obtido, mas, seguramente é menos elucidativo, menos gerencial e mais disfuncional para a boa administração das finanças públicas e do conjunto de máquina governamental (Garcia, 1997, p. 20-21).

Pode ser que tenha faltado o tempo necessário para se definirem os critérios metodológicos para se proceder à apropriação dos gastos com pessoal e outros custeios às atividades-fim – conforme adiante, definição de programa de apoio administrativo onde se diz que são despesas não passíveis, *no momento*, de apropriação às ações finalísticas. Pode ser, também, que sejam exigidas mudanças na Lei nº 8.666, que regula as compras governamentais. E é certo que serão demandadas alterações nas normas da contabilidade pública para tornar possível o apropriado enquadramento das despesas. Mas é igualmente certo que, com a opção adotada, não teremos a apuração dos *custos* reais dos programas e das ações. No entanto, é imperioso que isso seja feito o mais rápido possível, caso se queira, em um futuro próximo, enfrentar decididamente os baixos níveis de eficiência atualmente existentes, pois “somente conhecendo a soma dos gastos diretos em cada projeto ou atividade, sem qualquer rateio de custos indiretos – isto é, da apuração de custos unitários –, é que se torna possível a correção das falhas que distorcem os custos globais e não o contrário” (Comerlato, 1978).

Com a não existência da apropriação detalhada das despesas de custeio às atividades-fim poderia ter sido tentado, pelo menos, o criterioso ordenamento dos meios, mediante o estabelecimento de rotinas, da normatização e padronização de procedimentos e de metas quantitativas e qualitativas, com vistas a facilitar e melhor organizar os suportes aos programas finalísticos. Na ausência disso, os riscos tenderão a crescer.

Quanto aos atributos, as principais observações referem-se aos indicadores, posto que os demais exigidos para a elaboração dos programas estão com conceituação adequada e deverão cumprir satisfatoriamente suas funções. Um indicador, como o nome diz, deve indicar algo relevante, de forma sintética e precisa, para quem o constrói. O manual intitulado Procedimentos para a Elaboração de Programas (PEP-2000) diz que o indicador deve estar “associado aos objetivos do programa e permitir a avaliação de resultados”. Para que um programa possa ser efetivamente monitorado e avaliado, seus indicadores deverão ir um pouco além do que propõe o PEP-2000.

Primeiramente, um indicador de síntese, referente ao conjunto do programa, deverá expressar o problema que o programa pretende enfrentar e ser representativo das ações nele contidas. Isso supõe que o problema esteja bem definido e possua bons descritores, que deverão integrar o indicador, juntamente com aqueles que se refiram às mais importantes ações com que o problema será atacado. Do contrário, não será possível verificar mudanças no problema, tampouco associar as mudanças ao desempenho das ações. Se o indicador de síntese não estiver assim construído, corre-se o risco de não se ter como avaliar resultados dos esforços despendidos para sanar o problema.

Em segundo lugar, é necessário ter clareza de quais aspectos do programa são importantes e devem estar sob constante monitoramento, e dispor de indicadores para cada um deles. A condução de um programa não pode ser feita apenas com a avaliação de *resultados* finais, pois assim são restringidas as possibilidades da gestão. Os fatos geradores de resultados são os que devem ser monitorados, para que sobre eles seja possível exercer a crítica, a correção ou a confirmação. Avaliando-se apenas os resultados finais, será permitido averiguar os acertos ou os erros cometidos no final do programa ou das ações. E, quando diante desses últimos, *chorar pelo leite derramado*. O gerente atento necessita de indicadores de processos, de indicadores das ações que conformam resultados; sobre elas, exerce o julgamento e as medidas corretivas, quando necessário, buscando sempre o melhor resultado, que é obtido por antecipação, com qualidade, oportunidade e intensidade apropriada das ações.

Os resultados finais de uma ação ou programa são construídos mediante a consecução de resultados parciais (cada etapa do processo particular de implementação de cada ação ou programa que seja relevante técnica e politicamente) ou por *unidades* de resultado (processos de produção compactos que produzem unidades acabadas, cuja soma ou acumulação em determinado espaço territorial e lapso temporal produz a mudança desejada, ou seja, um resultado final). Obter, portanto, um resultado final satisfatório será possível apenas quando os resultados parciais ou as unidades de resultado também o forem. Sobre eles é que se faz o monitoramento e a avaliação continuada, a qual confirma, reformula ou os corrige, para construir um resultado final eficiente e eficaz conforme objetivado.

Muitas ações comportam indicadores-norma, referências validadas pela prática como possíveis e desejáveis, que possibilitam, em rápida comparação, uma avaliação expedita. Às vezes é mais interessante ou adequado estabelecer faixas de normalidade (inferior e superior) que regularão o desempenho das ações e sinalizarão a necessidade do responsável intervir para obter o melhor desempenho. Tudo isso aponta para o fato de que o processo de monitorar e avaliar não é algo marcado pela trivialidade, e exige a construção de sistemas de monitoramento e avaliação que sejam capazes de capturar a complexidade dos problemas selecionados pelo plano e das ações com os quais são enfrentados. Se os problemas sociais são, predominantemente, do tipo quase estruturados, os programas que lhes serão endereçados não irão primar pela simplicidade. Ambos, problemas e programas, deverão ser monitorados por sistemas de indicadores específicos, adequadamente concebidos e igualmente complexos, sem os quais a gestão estratégica não poderá ser exercida.

Assim, boa parte dos indicadores não será construída com dados básicos advindos de fontes produtoras de estatísticas, como indicado pelo PEP-2000 (p. 9). O IBGE, o DIEESE, a FGV, entre outras, produzem dados que, se devidamente tratados, informarão a respeito de aspectos da realidade, eventualmente passíveis

de recorte apropriado a demarcar os espaços de atuação do programa ou o público-alvo. A maior parte das informações necessárias à gestão dos programas e das ações haverá de ser produzida em sua execução. O que se impõe, portanto, é conceber sistemas de registro e processamento dessas informações para que possam tornar-se indicadores de movimentos e transformações parciais significativos para a condução do processo.

Na mesma linha, não faz sentido estabelecer, *a priori*, a periodicidade de apuração dos índices, seja mensal, trimestral, semestral ou anual. Para realmente praticar-se a gestão de um programa ou de uma ação, deve-se dispor de indicadores em tempo oportuno a intervir sobre os processos particulares, que têm ritmos próprios. Em alguns casos, a informação pertinente pode ser necessária diariamente; em outros, semanalmente, ou a cada quinzena, ou a cada dois meses. Não é raro ocorrerem mudanças de ritmo (situações críticas), quando a necessidade de informação atualizada se manifesta em intervalos de tempo muito reduzidos. Os sistemas de registro e processamento de informações devem ser capazes de responder à oportunidade requerida pela gestão estratégica.

Com respeito aos índices (afereção do indicador em dado momento), é importante lembrar que estes só se tornam inteligíveis quando referidos a um contexto particular. Para que um *índice desejável ao final do PPA* ou *ao final do programa* ganhe sentido é necessário situá-lo em um cenário consistente. Mais ainda, é igualmente necessário que tenha evoluído ano a ano (eventualmente mês a mês, ou dia a dia) no rumo e no ritmo definidos como desejáveis. Portanto, há de se dispor de índices em um T_0 (data na qual se inicia o programa) e em T_1 , T_2 , T_3 ,... T_n , em uma periodização compatível com o desenrolar do programa, e que sejam interpretados em uma análise situacional que envolve todas as variáveis necessárias e significativas. Se assim não for, o estabelecimento de índices desejáveis será um exercício de voluntarismo, uma aposta cega no futuro, quando poderia ser uma aposta criteriosamente embasada por cenários prospectivos, construídos com rigor e atualizados sempre que necessário. E quando o fossem levaria a mudanças nos índices desejáveis, porque o desejável estará balizado pelo possível construído pela ação consistente e direcionada, em circunstâncias não controladas pelos que dirigem o programa.

Os comentários aqui tecidos apontam algumas deficiências superáveis. É muito difícil acertar todos os dardos no centro do alvo logo na primeira vez em que se joga. Concepção nova, uma outra lógica, conceitos diferentes. As exigências são muitas e o jogo não é de dardos. As lacunas podem e devem ser preenchidas com o tempo. Mas é necessário querer vê-las, procurá-las, para poder com elas lidar de maneira consciente, crítica e orientada pelo propósito de construir um sistema de planejamento governamental capaz de tratar com a complexidade, com o impreciso e com a incerteza que caracterizam a realidade social.

4.4.5 Praticando a novidade: a elaboração dos programas

Elaborar o PPA 2000-2003, aplicar os novos conceitos e a nova metodologia e organizar o Orçamento Geral da União para 2000 com uso da nova sistemática seria um trabalho árduo. A coordenação desse esforço esteve a cargo da Secretaria de Planejamento e Avaliação (SPA) e da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que trabalharam no limite de suas possibilidades, com dedicação e comprometimento exemplares. Problemas e dificuldades seriam inevitáveis – muitos deles, imprevisíveis, outros nem tanto.

Aqui serão discutidas algumas dessas dificuldades previsíveis, pois estas, em larga medida, decorreram de insuficiente difusão dos conceitos básicos e da metodologia a ser utilizada. Como demonstrado, as mudanças introduzidas não se restringiram a aspectos menores ou puramente formais. Grande parte da concepção de PPA e de suas relações com o orçamento modificou-se. Foi estabelecida uma forma de pensar e organizar o plano e os orçamentos que deveria romper com a prática anterior. Mas para que se tornasse realidade concreta, os que fossem elaborar o PPA e o orçamento haveriam de absorver os conceitos e o método. “A internalização de conceitos, metodologias e modos de trabalhar não se faz de imediato. Ou exige treinamento adequado ou demorada prática. Ao se adotar apenas a última, corre-se o risco de incorporar nominalmente o novo, mantendo-se subjacentes os velhos conteúdos” (Cendec/Ipea, 1998, p. 1).

A decisão adotada, no entanto, foi a de fazer uma *sensibilização e treinamento* de curtíssima duração (oito horas), compreendido pelo anúncio da proposta metodológica e dos principais conceitos e pela realização de alguns exercícios de fixação. Não se levou em consideração a rica experiência acumulada em dois episódios similares. Em 1974, quando da introdução da classificação funcional-programática nos orçamentos públicos, a Seplan/PR/SOF organizou e realizou cursos e seminários em todo o Brasil. Durante quase um ano debateu-se e exercitou-se a nova proposta, para que posteriormente fosse posta em prática. Passados pouco mais de dez anos foi a vez da implantação do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi). A Secretaria do Tesouro (STN/MF) e o Serpro montaram equipes que passaram grande parte do ano de 1986 a treinar servidores de todos os órgãos federais em todo o país, tornando-os aptos a operar o sistema, que entrou efetivamente em funcionamento em 2 de janeiro de 1987, sem grandes transtornos. Isso só foi possível pelo esforço de treinamento realizado.

Ora, tanto a classificação funcional-programática quanto o Siafi são bem menos complexos e exigentes em conhecimento teórico-metodológico do que a nova concepção de planejamento e orçamento. Pensar por problemas, orientar-se estrategicamente por objetivos, conceber ações organizadas em programas consistentes, construir indicadores para problemas quase estruturados não é trivial, nem se

aprende do dia para a noite por meio de manuais. Trata-se de desenvolver um outro tipo de raciocínio que contraria a formação acadêmica e técnica tradicional, a estruturação setorial da administração pública e, principalmente, a prática vigente de construção de planos e orçamentos.

Na escola aprendemos a pensar separado, separamos um objeto do seu ambiente; isolamos um objeto em relação ao observador. Nosso pensamento é disjuntivo e, além disso, redutor: buscamos a explicação de um todo através da constituição de suas partes. Queremos eliminar a complexidade (...). No fundo, gostaríamos de evitar a complexidade, gostaríamos de ter ideias simples, leis simples, fórmulas simples, para compreender o que ocorre ao nosso redor. Mas como essa fórmula simples e essas leis simples são cada vez mais insuficientes, estamos confrontados com o desafio da complexidade e da imprecisão (Morin, 1996, p. 275).

A tarefa que se colocava, então, era a de enfrentar esse desafio, para capacitar os que fossem elaborar o PPA a lidar com problemas complexos, reconhecendo-os como tal, delimitando-os, descrevendo-os, analisando-os, identificando suas causas críticas, pensando ações para atacá-las, construindo sistemas de informação para suportar uma gestão estratégica etc. E isso não se consegue a não ser estudando, refletindo, discutindo, exercitando, errando e aprendendo com o erro. Exige mais tempo que meras oito horas. Exige preparação condizente com o tamanho do desafio. Infelizmente, essa preparação não ocorreu.

Aqueles que se dedicaram à elaboração dos programas tiveram enormes dificuldades. *Pensar o problema* era um tormento; identificar suas causas, *um parto a fórceps*; construir indicadores, uma tortura. O resultado final deixou a desejar. Há grande heterogeneidade, muito reducionismo, elevada setorialização, considerável imprecisão. A orçamentação dos programas foi feita em bases pouco realistas, com muitas metas que não correspondem às capacidades operacionais dos órgãos e às dotações, com muitos custos apurados sem critérios mais rigorosos. Mas levando-se em conta as condições em que foram elaborados, o pouco tempo disponível e a ausência de informações seguras, os programas do PPA 2000-2003 representam um avanço. São passos importantes em direção a um outro modo de se fazer planejamento. As deficiências existentes poderão ser superadas, se atenção e vontade lhes forem dedicadas.

4.4.6 Observações ligeiras sobre a gestão dos programas

Estas observações serão ligeiras e preliminares, talvez até arriscadas, pois a gestão propriamente só terá lugar ao início da implantação dos programas, o que ocorrerá a partir do ano 2000. Todavia, alguns pontos da proposta, contidos no Manual de Elaboração e Gestão do PPA 2000 e nos Procedimentos para a Elaboração de Programas, permitem levantar algumas questões.

A primeira diz respeito à constatação de que a unidade básica de gestão e alocação é a ação (projeto ou atividade constante do orçamento). Assim, parece ser necessário definir um esquema formal e real de coordenação das ações integrantes de um programa, para que seja possível ao gerente do programa manter-se a par do que acontece no dia a dia, tomar as decisões apropriadas e cuidar do andamento do conjunto. Caso não exista a figura do coordenador da ação, faltarão a imprescindível interlocução entre o gerente e o responsável pela execução das partes componentes do programa. A gestão estratégica (tomada de decisões operacionais levando-se em conta os objetivos e as restrições impostas pela circunstância) implica a busca permanente e consistente de convergência entre ações que realizam apenas metas, ou seja, quantidades de produtos que precisam ser bem articulados para conduzir ao objetivo do programa.

Até onde vai a informação disponível, não está prevista a criação da figura do coordenador de ações. Este, no entanto, parece ser um elemento necessário ao modelo de gestão desenhado. E ainda há tempo para se pensar a respeito e adotar as medidas cabíveis.

Uma outra questão refere-se à organização dos programas. Se um programa está dirigido ao enfrentamento de um problema, isso será feito, na prática, com o ataque às suas causas críticas. Dificilmente as causas críticas de um problema quase estruturado serão solucionadas com apenas uma ação. Quase sempre se demandará um conjunto integrado de ações a ser implementado segundo uma sequência apropriada e com intensidade suficiente. Se isso parece razoável, também o seria agrupar as ações destinadas a uma causa crítica específica em um módulo organizativo que englobasse aquelas com o mesmo alvo. Tal procedimento evidenciaria as inter-relações entre as ações, estimularia a articulação e a sinergia, e facilitaria a coordenação do conjunto. Esse novo módulo organizativo não requer, necessariamente, que se lhe corresponda um cargo equivalente ao de subgerente de programa; bastaria que fosse atribuída ao coordenador de uma ação importante a responsabilidade pela interação sistemática com os seus pares, suportada por um sistema de monitoramento do conjunto das ações contidas no módulo.

Por último, uma preocupação. A figura do gerente de programa originou-se da experiência do Brasil em Ação, que era seletivo (apenas alguns *projetos* eram considerados prioritários) e não abrangente como é o PPA. A pergunta que fica é até onde não haverá uma simples assimilação da gerência pela estrutura organizacional dos ministérios, retirando-lhe mobilidade e capacidade de ingerência sobre as áreas responsáveis pelas ações que se situem fora da sua unidade administrativa, o que impede a prática de verdadeira gestão estratégica. Todavia, a criação do gerente de programa multissetorial parece ser uma medida promissora que poderá render frutos em termos de integração e elevação da eficácia das ações governamentais.

Lastima-se apenas que novamente optou-se pelo simples e pelo rápido (palestras e discussões durante dois dias) quando da tentativa de capacitar os técnicos indicados para assumir a gerência dos programas – algo novo e complexo que demandará muito conhecimento, inovação e criatividade.

5 ÚLTIMAS CONSIDERAÇÕES

Mesmo com a impossibilidade de serem elaboradas conclusões mais definitivas, pois a reorganização do planejamento público federal está no início, não chega a ser temerário afirmar que houve significativos avanços. A inércia foi vencida e em boa direção. Longe está da implantação de um sistema de planejamento pleno, apropriado à complexidade do processo de governar nas sociedades democráticas; de um sistema de planejamento que tenha superado o economicismo, que incorpore o cálculo político, que disponha de um sistema de direção estratégica. Mas é bastante superior ao que se praticava até então e aponta para o rumo do que vem a ser buscado pelos países com governos mais bem organizados e mais capacitados à condução estratégica dos negócios públicos.

Construir um sistema de planejamento estratégico público que seja um poderoso instrumento de governo requer, antes de mais nada, que se tenha consciência de sua necessidade. E não há indícios seguros de que essa consciência esteja generalizada entre dirigentes públicos, parlamentares, quadros técnicos superiores, universidades, partidos políticos. O tamanho dessa deficiência pode, inclusive, ser tomado como indicador de nosso atraso político-institucional.

Mudar um sistema de planejamento é tarefa hercúlea. A mudança, para deitar raízes profundas, tem que se dar primeiro nas mentalidades. E mudar *cabeças* não é fácil. Mas acontece. Demanda estudo, discussão, reflexão, testes práticos, capacidade de aprender com o erro. Após isso, há que se pensar nos processos de trabalhos que correspondam e sejam apropriados ao novo, que corporifiquem e deem vãs ao processo transformador. Em seguida, pode-se pensar na organização institucional mais adequada ao funcionamento da novidade e que dinamize a mudança. Isso é quase o oposto das nossas *reformas* administrativas, que se atem aos organogramas e esquecem o resto.

As determinações emanadas do Decreto nº 2.829, de 28 de outubro de 1998, e da Portaria MOG nº 42, de 14 de abril de 1999, constituirão marcos históricos do planejamento governamental brasileiro. Os esforços da SPA e da SOF para levá-las à prática cedo ou tarde serão reconhecidos como fundamentais para transformar e modernizar o planejamento federal. Trata-se, entretanto, de um começo. Como qualquer outro, possui debilidades e insuficiências, pois assim são todas as novas criações. Crescer, acumular forças, aumentar capacidades, ampliar escopos é um caminho trilhável. As bases são promissoras.

REFERÊNCIAS

- ACKOFF, Russel. **The art of problem solving**. New York: Wiley and Sons, 1978.
- _____. **Rediseñando el futuro**. Madrid: Limusa, 1984.
- BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Plano Plurianual 1996-1999**. Brasília: SPA/MPO, 1995.
- _____. Senado Federal. **O retrato do desperdício no Brasil**. Brasília: SE, 1995.
- _____. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Brasil em ação: sistema de gerenciamento**. Brasília: SPA/MPO, 1996.
- _____. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento (MTO) – 2000**. Brasília: SOF/MOG, 1999.
- _____. Secretaria de Planejamento e Avaliação. **PPA 2000: Procedimento para a Elaboração de Programas (PEP)**. Brasília: SPA/MOG, 1999.
- _____. Secretaria do Tesouro Nacional. Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal. **Execução orçamentária por subprograma – 1996, 1997, 1998**. Brasília: MF, 1999.
- _____. Secretaria de Planejamento e Avaliação. **PPA 2000: Manual de Elaboração e Gestão (MEG)**. Brasília: SPA/MOG, 2000.
- CAMPOS, Roberto. **A lanterna na popa**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994.
- CENDEC – CENTRO DE TREINAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO/IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Estado e planejamento: sonhos e realidade**. Brasília: Ipea, 1988.
- _____. **Programa de treinamento para a elaboração do Plano Plurianual e do orçamento**. Brasília, dez. 1998. p. 1.
- COMERLATO, Waldir. Orçamento – programa e a contabilidade pública. *In: SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE ORÇAMENTO PÚBLICO*, 4., 1978, Brasília. **Anais...** Brasília: Seplan/PR, 1978.
- DEMO, Pedro. **Conhecimento moderno**. Petrópolis: Vozes, 1997.
- DROR, Yehezkel. **Razonamientos pertinentes a políticas avanzadas para gobernantes**. México: FCE, 1988.
- _____. **La capacidad de gobernar**. México: FCE, 1996.
- FIORI, José Luiz. **O voo da coruja**. Rio de Janeiro: Editora UERJ, 1995.
- FRONDIZI, Risieri. **Introducción a los problemas fundamentales del hombre**. México: Fondo de Cultura Económica, 1992. p. 549.

- FURTADO, Celso. **O capitalismo global**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.
- GADAMER, Hans G. **Verdad y método**. Salamanca: Sígueme, 1988.
- GARCIA, Ronaldo C. **Avaliação de ações governamentais**: pontos para um começo de conversa. Brasília: Ipea, out. 1997. p. 17.
- GARCIA, Ronaldo C.; BARBOSA, Fábio. **Estado, crise e planejamento**. Brasília: SEPS/Seplan-PR, 1989.
- GTI – GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL. Portaria Interministerial nº 270, de 14 de outubro de 1997– Relatório e Projeto de Lei Complementar de que trata o Artigo 165 da Constituição Federal. **Revista ABOP**, São Paulo, n. 40, ago. 1998.
- LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do serviço público**, Brasília, ano 49, n. 2, abr./jun. 1998.
- LINSTONE, Harold. The multiple perspective concept. **Technological forecasting and social change**, v. 20, n. 4, 1981.
- _____. **Multiple perspective for decision making**: bridging the gap between analysis and action. Amsterdam: North-Holland, 1984.
- MATOS, Carlos. Estado, processos decisórios e planejamento na América Latina. *In*: CENDEC – CENTRO DE TREINAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO/IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Estado e planejamento**: sonhos e realidade. Brasília: Ipea, 1988.
- MATUS, Carlos. **Política, planificación y gobierno**. Buenos Aires: OPS, 1977.
- _____. **Política, planejamento e governo**. Brasília: Ipea, 1993.
- MATUS, Carlos; MAKON, Marcos Pedro. Bases teóricas do orçamento por programa. **Revista ABOP**, São Paulo, v. 5, n. 1, abr. 1980.
- MITROFF, Ian. **The subjective side of sciences**. New York: Elsevier, 1984.
- MOLES, Abraham. **As ciências do impreciso**. Rio de Janeiro: Vozes, 1995.
- MORIN, Edgar. Epistemologia da complexidade. *In*: SCHNITMAN, Dora F. **Novos paradigmas, cultura e subjetividade**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1996. p. 275.
- NELSON, Michael (Org.). **A presidência e o sistema político**. São Paulo: Alfa-Omega, 1985.
- ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Manual de Orçamento por Programas e Realizações**. Brasília: Seplan-PR/SOF, 1971.
- PLOWDEN, William. **Advising in rulers**. Hoboken: Blackwell, 1987.

REIS VELLOSO, João Paulo. **O último trem para Paris**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

SANTOS, Luiz Alberto. **Reforma administrativa no contexto da democracia: a PEC nº 173/95, suas implicações e adequação ao Estado brasileiro**. Brasília: Arko Advice, 1997.

TEIXEIRA, Alberto. **Planejamento público: de Getúlio a JK**. Fortaleza: Iplance, 1997.

TEIXEIRA MACHADO JR., José. **A técnica do orçamento-programa no Brasil**. Rio de Janeiro: Ibam/SEPLAN-PR, 1989. p. 32.

PPA: O QUE NÃO É E O QUE PODE SER¹

Ronaldo Coutinho Garcia

1 INTRODUÇÃO

Neste capítulo, serão discutidos, de forma breve, o surgimento do Plano Plurianual (PPA) – da Lei de Diretrizes Orçamentárias, LDO, e do Orçamento Geral da União, OGU –, o tratamento que recebeu desde 1990, a tentativa de reforma conceitual-metodológica de 1998, os percalços da implementação e a nova concepção do plano adotada em 2011. O objetivo, um tanto provocativo, é tentar apontar os limites de tal instrumento, sugerir o que deste se pode esperar e reclamar por tomada de posição a respeito da regulamentação dos dispositivos constitucionais referentes ao planejamento governamental.

O Brasil posiciona-se nos cenários econômico e político internacionais com um peso tal que não admite falta de clareza sobre qual nação quer ser em um futuro próximo. O estágio socioeconômico recém-alcançado coloca o país em encruzilhadas que requerem projeto nacional e capacidade de construí-lo – ou seja, de planejamento estratégico de alto nível, praticado cotidianamente, como o principal sistema de direção e coordenação governamental.

2 ANTECEDENTES²

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) cria, em seu Artigo 165, o PPA e a LDO e unifica os orçamentos anuais (fiscal, da seguridade social e de investimento das estatais) no OGU.

A lei que instituir o Plano Plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de natureza continuada (Brasil, 1988b).

O PPA é concebido para abranger o lapso de tempo que vai do segundo ano de um mandato presidencial ao primeiro ano do mandato subsequente (Artigo 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT/CF/88).

1. Originalmente publicado como artigo especial do boletim *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, n. 20, em 2012.

2. Esta seção é versão sintética e modificada do primeiro capítulo de Garcia (2000).

A LDO é delineada para fazer a articulação e o ajustamento conjuntural do PPA com o orçamento.

Diz o texto constitucional:

A Lei de Diretrizes Orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (Brasil, 1988c).

A LDO e os orçamentos anuais têm de ser compatíveis com o que dispõe o PPA, bem como todos os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição ou quaisquer outros instituídos durante um período de governo. Nenhum investimento cuja execução ultrapassar um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no PPA ou sem lei que autorize tal inclusão, sob pena de crime de responsabilidade. As emendas parlamentares à LDO e ao orçamento somente serão apreciadas pela comissão mista pertinente do Congresso Nacional se compatíveis com a lei que institui cada PPA. Ou seja, este plano é concebido com evidente caráter coordenador das despesas governamentais e o poder de subordinar a seus propósitos todas as iniciativas que não tenham sido inicialmente previstas.

Os constituintes buscaram criar um instrumento que explicitasse as intenções de gasto do governo, desse coerência às ações ao longo do tempo e organizasse consistentemente as intervenções parlamentares nos orçamentos. É também evidente a preocupação em criarem-se condições para o exercício regular da avaliação e do controle das despesas públicas. O Artigo 74, incisos I e II, da CF/88 determina que os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de avaliar o cumprimento das metas previstas no PPA e a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União. Exige, ademais, a comprovação da legalidade e a avaliação dos resultados quanto à eficácia e à eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial de órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado. Tal processo culminaria com o Congresso Nacional exercendo sua competência exclusiva de, a cada ano, julgar as contas prestadas pelo presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo (Artigo 49, inciso IX, da CF/88).

Esse conjunto de instrumentos e determinações tem seu sentido mais bem apreendido se remetido ao contexto no qual foi produzido. A Assembleia Constituinte, instalada em fevereiro de 1987, concluiu seus trabalhos em 5 de outubro de 1988. O regime militar teve seu fim formal em 15 de março de 1985, quando assumiu a Presidência da República (PR) o primeiro civil em mais de 20 anos. Durante o regime militar, o Congresso Nacional teve seus

poderes bastante reduzidos. Os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs) não eram apreciados pelos parlamentares e os orçamentos o eram apenas ritualmente, pois não se podia emendá-los na substância. O mesmo também ocorria na prestação de contas do Poder Executivo ao Legislativo. Não é de se estranhar, portanto, que os constituintes exijam que o Executivo informe suas prioridades na alocação de recursos financeiros, estipule objetivos com clareza, detalhe suas intenções de investimentos e não submeta o Parlamento à política de *pacotes* de natureza tributária, que ao final de cada ano apareciam para fazer frente às intermináveis crises de financiamento do gasto público.

Há de ser lembrado que se vivia sob inflação alta e ascendente, que retirava com rapidez o poder de compra das dotações orçamentárias. Os excessos nominais de arrecadação conformavam outros orçamentos sobre os quais os parlamentares praticamente não tinham ingerência. Acrescente-se que a democratização havia trazido à tona grande número de demandas sociais, muitas destas canalizadas para o Congresso Nacional, o qual, por sua vez, buscava inscrevê-las nos planos, nos programas e nos orçamentos do governo. Disto decorre a necessidade da explicitação de objetivos, metas e recursos comprometidos e o desejo de consistência entre intenção e gesto, manifestados pelos constituintes quando votaram as matérias referentes à programação orçamentária, à sua execução físico-financeira e ao controle e avaliação das ações governamentais.

Deve ser recordado, também, que o ambiente político à época da Constituinte era conturbado e a institucionalidade do planejamento público encontrava-se em visível deterioração. A crise do regime autoritário prolongou-se por quase uma década, devido: *i*) ao acelerado esgotamento do modelo de financiamento – interno e externo – do investimento público e privado; *ii*) à conclusão do processo de substituição de importações, sem que se afirmasse outro padrão de acumulação sob a vigência da, à época, chamada revolução tecnológica; *iii*) à perda de legitimidade dos dirigentes políticos militares; *iv*) ao crescimento das pressões pró-democracia; e *v*) à insuficiência do planejamento normativo e economicista praticado pelos governos.

O planejamento normativo foi relativamente eficaz em lidar com uma sociedade menos complexa, social e politicamente contida pelo autoritarismo vigente, e conduziu um projeto de modernização conservadora da economia nacional, orientado para levar o país a concluir a Segunda Revolução Industrial, sem, contudo, construir grande e mais homogêneo mercado de massa. O planejamento normativo ganhou grande expressão com os Planos Nacionais de Desenvolvimento Econômico, mas já era praticado no Plano de Ação Econômica do Governo (Paeg), no Plano Decenal, no Programa Estratégico de Desenvolvimento e no Plano de Metas e Bases para a Ação do Governo, anteriores ao ciclo dos PNDs (I, II, III e I PND da Nova República).

O viés economicista manifestava-se ao considerar o planejamento apenas como técnica para racionalizar a aplicação exclusiva de recursos econômicos, entendidos como os únicos utilizados no processo de governar. São ignorados os recursos políticos, organizacionais, de conhecimento e informação, entre todos os outros necessários à condução de uma sociedade multidimensional, mas uma. Dessa forma, o reducionismo impôs-se, inapelavelmente.

Os 21 anos (1964-1985) de autoritarismo e economicismo deixam marcas profundas, que influenciaram fortemente as visões sobre a teoria e a prática por parte de acadêmicos, técnicos e políticos. A Constituinte, ao trabalhar em ambiente de forte crise econômica e desequilíbrio das finanças públicas nacionais e sob pressão de reivindicações populares antes reprimidas, não consegue superar a concepção normativa e reducionista do planejamento governamental herdada dos militares e de seus tecnocratas. Tal dificuldade é revelada não só pelo conteúdo dos artigos da CF/88 (Artigos 165, 166 e 167, principalmente), mas também pela localização do assunto na estrutura que organiza o texto constitucional. Os artigos referidos integram o Título VI – Da Tributação e do Orçamento, Capítulo II – Das Finanças Públicas, Seção II – Dos Orçamentos.

Ou seja, até mesmo com a democratização do país, a política a ganhar espaço e importância; a multiplicação dos atores sociais; o ritmo de produção e difusão das inovações tecnológicas acelerando-se; o conhecimento e a informação conquistando relevância; a comunicação ascendendo à condição de recurso de poder e integração; e a clara percepção de que se ingressara em época de rápida mudança de valores culturais; ainda assim, o planejamento estratégico governamental foi menosprezado, permanecendo-se apenas com sua expressão material (físico-financeira), submetida a um enfoque normativo e economicista. Ignoraram-se as novas e muito mais complexas realidades política, social, cultural e econômica. Não foram considerados os avanços do conhecimento sobre os processos de governo nem as teorias e práticas de planejamento público moderno que buscam integrar as dimensões e os recursos políticos, econômicos, cognitivos, organizativos e outros em perspectiva estratégica.

À época, já se dispunha de considerável evolução teórica e metodológica nas áreas de ciências e técnicas de governo e, principalmente, de experiências inovadoras e bem-sucedidas de planejamento estratégico governamental que poderiam ter informado as formulações dos constituintes. Nos países desenvolvidos, praticavam-se modalidades diversas de planejamento estratégico público como requisito necessário à condução do governo em seu conjunto, e não apenas como algo relativo à organização da aplicação de recursos econômicos. Todavia, nada disto foi contemplado quando das definições constitucionais sobre o planejamento governamental.³

3. Ainda que as modalidades de planejamento dos países desenvolvidos não fossem necessariamente isentas de imperfeições nem diretamente adaptáveis ao contexto brasileiro, a proposta mais abrangente e estruturada destes modelos poderia auxiliar o rompimento da visão estreita (fortemente orçamentária) da concepção brasileira. Ver, entre outros, Nelson (1985), Dror (1988), Plowden (1987) e Matus (1987, publicado em português pelo Ipea em 1993 – ver seção Referências).

O PPA surgiu, portanto, em contexto no qual o planejamento governamental (de caráter normativo) estava em descrédito e sob forte crítica por parte dos ideólogos e defensores da onda neoliberal que se levantava poderosa. Ademais, muitos dos parlamentares integrantes da comissão⁴ da Assembleia Nacional Constituinte responsável pela elaboração das propostas para o que viria ser o Título VI (Da Tributação e do Orçamento) da CF/88 haviam sofrido com as dificuldades de planejar e executar orçamentos em ambiente de complexidade crescente e tinham se inclinado para orientação mais fiscalista.

Tais circunstâncias ajudam a compreender a natureza do PPA. A peça concebida pelos constituintes é, de fato, uma *programação plurianual das despesas*, chamada de plano por descuido ou por influência daqueles que lidavam com os PNDs. O PPA supõe plano de governo, cuja apresentação não está prevista. As despesas mencionadas pelo Artigo 165 seriam aquelas que realizariam os objetivos do plano de governo, principalmente os que exigem investimentos. No entanto, na ausência de explicitação formal desta subordinação, o PPA passa a ser tomado como o substituto dos PNDs – inclusive em sua temporalidade inconveniente.

3 DESDOBRAMENTOS

Até esta data, o PPA (a LDO e o OGU) não foi regulamentado por lei complementar (LC). Esta deve dispor sobre sua vigência, os prazos e o método para a elaboração e a organização, conforme estabelece o § 9º, do Artigo 165 da Constituição Federal. Tampouco houve qualquer esforço de desenhar e implementar arranjo que organizasse as diversas referências encontradas na CF/88 a respeito do planejamento do desenvolvimento nacional – por exemplo:

- 1) No Título III – Da organização do Estado, Capítulo II – Da União. Artigo 21, inciso IX, “compete à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social” (Brasil, 1988a);
- 2) No Título VI – Da Tributação e do Orçamento, Capítulo II – Das Finanças Públicas, seção II – Dos Orçamentos, Artigo 165, §4º: “Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o Plano Plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional” (Brasil, 1988d).
- 3) No Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira, Capítulo I – Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica. Artigo 174:

4. Entre eles, economistas com experiência em governo, como ministros e secretários estaduais de Planejamento e Fazenda (Roberto Campos, Delfim Netto, José Serra, César Maia, Francisco Dornelles, Osmundo Rebouças, entre outros).

Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

§ 1º: A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento (Brasil, 1988e).

Ao deixar sem regulamentação, mediante LC, os Artigos 165 e 174 e, principalmente, ao não organizar as disposições constitucionais referidas anteriormente em estrutura lógico-hierárquica, permanece-se sem orientações conceituais e metodológicas para a elaboração de planos de desenvolvimento e a prática do planejamento governamental. Tal lacuna pode ser tomada como indicador da incompreensão da importância do planejamento ou da baixa prioridade atribuída pelas lideranças políticas nacionais em dotar o Estado de instrumentos de condução política dos projetos de transformação social.

Na ausência de regulamentação, os PPAs vêm sendo desenvolvidos segundo o entendimento dos responsáveis por sua elaboração e a interpretação que fazem do § 1º do Artigo 165. Os dois primeiros (1991-1995 e 1996-1999) não passaram de carta de intenções introdutória – sempre bastante generosa e audaciosa –, seguida de orçamento plurianual de investimentos e das demais despesas exigidas, sem nenhum nexo com as intenções anunciadas.

Ao final de 1997, em contexto favorável,⁵ a inércia do Poder Executivo foi quebrada com a constituição de um grupo de trabalho interministerial (GTI) integrado por representantes do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) (Secretaria de Planejamento e Avaliação – SPA; Secretaria de Orçamento Federal – SOF; Secretaria de Controle de Empresas Estatais – Sest; Ipea e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE),⁶ do Ministério da Fazenda (MF) (Secretaria do Tesouro Nacional – STN; Secretaria Federal de Controle – SFC; Secretaria da Receita Federal – SRF; e Banco Central do Brasil – BCB), do Tribunal de Contas da União (TCU), do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam), da Associação Brasileira de Orçamento Público e da Associação dos Profissionais em Finanças Públicas. A missão do grupo de trabalho era, em 60 dias, elaborar o projeto de lei complementar (PLC) de que trata o Artigo 165, § 9º, da CF/88, da perspectiva do Poder Executivo, mas se considerando as formulações e os aportes dos projetos de lei e substitutivos originados no Parlamento.

5. Ministro do Planejamento e seus secretários de planejamento e orçamento adeptos da adoção de métodos mais sofisticados e potentes de exercer o planejamento e a gestão governamentais.

6. Estrutura vigente à época.

A demora do governo em posicionar-se sobre o assunto tinha múltiplas causas. O entendimento do planejamento público apenas como planejamento econômico é uma destas, e este atua mais fortemente quando a economia está dominada por preços em disparada.

A inflação em níveis muitos altos torna até surrealista pensar a médio e longo prazos. Todos percebem que a nuvem de poeira quente da inflação não permite enxergar a realidade e muito menos enfrentá-la (Serra, 1996, p. 1).

O curioso é que, mesmo sem enxergar a realidade, o governo é obrigado a agir. Se seu único olho é o econômico, e está nublado, seu agir será errático, sem direção, ainda quando faça uso de outros recursos que não os econômicos ou quando atue em outros âmbitos da realidade.

Essa visão orientava o enfrentamento da crise fiscal, que acompanhava há longo tempo o país, aumentando a receita pelo manejo detalhado de tributos e contribuições, mas tratando a despesa pela via do contingenciamento global, dos cortes lineares – por não poderem ser individualmente justificados – e da contenção das liberações financeiras na “boca do caixa”. Não se concebia a execução do plano e dos orçamentos como instrumentos de gestão estratégica; não eram feitas análises e avaliações das ações; não se trabalhava com prioridades claras e formalizadas, atualizadas conforme a conjuntura; e não se buscava a integração e as complementaridades sinérgicas.

A persistência das deficiências, as reiteradas comprovações da limitação dos enfoques reducionistas, o acúmulo de erros, o crescimento de insegurança na tomada de decisões e o desconhecimento sobre os processos governamentais concretos acabaram por levar a que mudanças fossem tentadas. A isto se propôs o GTI, ainda que sob os parâmetros bastante restritivos impostos pela CF/88.

O GTI, que concluiu seus trabalhos em dezembro de 1997, buscou fazer do PPA um plano de governo e um instrumento viabilizador da integração dos objetivos estratégicos com o orçamento, mediante definições e conceituações das principais categorias programáticas do PPA, da LDO e do OGU. As principais inovações estão listados a seguir:

- 1) O programa passaria a ser a unidade básica de organização do PPA e o módulo de integração do plano com o orçamento.
- 2) Os programas seriam referidos, sempre, à solução de *problemas* identificados e declarados, com seus objetivos finais estabelecidos e quantificação de metas e custos. Teriam a execução acompanhada e os resultados avaliados mediante indicadores especificamente construídos.

- 3) Os programas passariam a ser integrados por ações. Nos programas orçamentários, as ações foram desdobradas em projetos e atividades e a cada um destes corresponderia um produto, com sua respectiva meta.
- 4) Seriam excluídas as categorias subprograma, subprojeto e subatividade.
- 5) A consolidação da classificação funcional-programática pelas três esferas do governo passaria a ocorrer exclusivamente por função e subfunção, consideradas como categoria para a análise de políticas.
- 6) A classificação funcional-programática, a partir de programas, seria definida em cada esfera de governo quando da elaboração do respectivo PPA, considerada como categoria de natureza gerencial – isto é, instrumento de acompanhamento e avaliação da ação de governo.
- 7) A criação de operações especiais que não contribuíssem para a manutenção, a expansão ou o aperfeiçoamento das ações de governo e das quais não resultaria um produto útil ao enfrentamento do problema (transferências, serviço da dívida, aposentadorias e pensões etc.).

Pelas propostas de GTI (1998), o planejamento é visto como “processo permanente que obedecerá a princípios técnicos e terá em vista o desenvolvimento econômico e social e a contínua melhoria das condições de vida da população”. O processo de planejamento compreenderia a elaboração de diagnóstico da situação existente, identificando e selecionando problemas para o enfrentamento prioritário. Seriam formuladas estratégias e diretrizes e definidos objetivos a alcançar para cada um dos problemas selecionados, que serão atacados por conjuntos de ações organizadas em programas. Todos os programas indicarão os resultados pretendidos e as ações que os integram terão metas e custos quantificados, bem como teriam sua execução monitorada e com resultados avaliados; a avaliação de desempenho passaria a ser critério para a alocação de recursos orçamentários em anos seguintes.

A mediação entre o PPA e o OGU passaria a ser feita pela LDO, que estabeleceria prioridades, metas e custos para o exercício subsequente, entre os programas constantes do PPA. Poderia ser artifício interessante, caso buscase promover o ajustamento conjuntural do plano às mudanças de realidade detectadas para o novo exercício.

Como instrumento de planejamento de curto prazo, a LDO estipularia os limites orçamentários dos poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, dispondo sobre as alterações na legislação tributária e de contribuições e seus reflexos na Lei Orçamentária Anual; autorizaria, especificamente, a concessão de cargos ou alteração de estrutura de carreiras e admissão de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista, e estabeleceria a política de fomento das agências financeiras oficiais (GTI, 1998, p. 150).

No que se refere à elaboração e à execução dos orçamentos, o GTI também buscou a simplificação, eliminando categorias de programação (subprograma, subprojeto e subatividade), quadros e demonstrativos a fim de estabelecer relações diretas com o plano, exigir precisão no desenho das ações e recuperar a natureza do orçamento como instrumento de gestão (metas, custos e prazos). Dessa forma, é dado importante passo no sentido da adoção da técnica de orçamento por programas, recomendada há décadas pela Organização das Nações Unidas (ONU).

Os programas serão originários do plano de cada esfera de governo e traduzirão produtos finais a serem alcançados para a solução dos problemas identificados nesses planos. Os projetos e as atividades detalharão esses produtos finais em produtos intermediários, nas leis orçamentárias. Com essas modificações, o orçamento por programa assume a sua condição de um verdadeiro orçamento por produto (bens e serviços), com suas metas e recursos, e não apenas uma mera versão financeira de um hipotético plano. Assim, o mesmo módulo que organiza o plano (o programa) servirá de base para o detalhamento do orçamento em projetos e atividades, o que confere maiores possibilidades para uma integração de fato entre plano e orçamento (GTI, 1998, p. 151).

O produto elaborado pelo GTI – apresentado resumidamente neste capítulo e sem mencionar as partes referentes ao controle interno e externo, à contabilidade e às administrações financeira e patrimonial – introduz conceitos e orientações metodológicos consistentes com as formulações mais avançadas na área do planejamento estratégico público e do orçamento por programa (Matus, Makon e Arrieche, 1980; Matus, 1993; Dror, 1986).

Conceber o plano por problemas e enfrentá-los mediante ações organizadas por programas com objetivos definidos, com a articulação do plano ao orçamento, permite chegar muito mais perto da complexidade do mundo real que na forma tradicional de fazer planejamento e orçamento (função, órgãos da administração e subprogramas referenciados apenas por metas a alcançar). Explicar problemas, chegar às suas causas e conceber ações eficazes (projetos, atividades e ações normativas), definindo com rigor seus produtos – um por ação –, suas metas, seus custos e seus prazos é criar possibilidades para dar partida na adoção do planejamento estratégico público. Isto é algo sabidamente necessário, mas que só se faz com os instrumentos apropriados, como aqueles desenhados com propriedade pelo GTI, e não com intenções difusas e discursos vagos.

Em 28 de outubro de 1998, o presidente da República assinou o Decreto nº 2.829, que estabelece normas para a elaboração e a gestão do PPA e dos orçamentos da União. Poucos dias depois, o MP emite a Portaria nº 117, de 12 de novembro de 1998,⁷ alterando a classificação funcional utilizada nos orçamentos públicos,

7. Substituída pela Portaria do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) nº 42, de 14 de abril de 1999, que mantém o conteúdo básico e ajusta alguns pontos.

criando as subfunções e estabelecendo conceitos necessários para operacionalizar as normas do Decreto nº 2.829. Os dois instrumentos conformam os marcos da reforma do processo federal de planejamento e orçamento públicos (Core, 2001).

O conteúdo de ambos os instrumentos normativos consagra parcialmente as recomendações e as sugestões do GTI, sendo que o PLC nunca foi enviado ao Congresso Nacional. O decreto e as portarias referidos estabelecem que, para elaboração e a execução do PPA e dos orçamentos, toda a ação finalística do governo será “estruturada em programas orientados para a consecução dos objetivos estratégicos definidos para o período do Plano” (Brasil, 1998). Ação finalística é considerada “aquela que proporciona bem ou serviço para atendimento direto à demanda da sociedade” (*op. cit.*).

Com as mudanças, buscou-se imprimir ao processo de planejamento e orçamento perspectiva mais gerencial. A introdução de elementos que proporcionam o exercício da gestão cotidiana dos programas e de suas ações, a atribuição de responsabilidades, a prática da avaliação e a cobrança de resultados revelam avanço conceitual e metodológico. Segundo o Manual Técnico de Orçamento da SOF (Brasil, 1999, p. 12), formalmente se passaria a um processo de planejamento sob o seguinte encaminhamento:

- estabelecimento de objetivos estratégicos;
- identificação de *problemas* a enfrentar ou *oportunidades* a aproveitar, para alcançar os objetivos estratégicos;
- concepção de *programas* a serem implementados, com vistas ao atendimento dos objetivos que implicarão a solução dos problemas;
- especificação das diferentes *ações* do programa, com identificação dos *produtos* que originarão dos projetos e atividades;
- atribuição de *indicadores* aos objetivos – e programas – e de *metas* aos produtos (projetos, atividades e outras ações);
- designação de *gerentes* por programas;
- *avaliação* da execução e dos resultados; e
- *cobrança* e prestação de contas por desempenho.

A lógica que está por trás do esquema não é a da sequência de etapas estanques, mas, sim, a dos movimentos interativos entre análise da situação, ação e correção/ revisão ou confirmação de ação e avaliação. Ou seja, é a sugerida pela teoria e pela prática do planejamento estratégico público. E este, por sua vez, é muito exigente em conhecimento, informação, organização adequados à condução de processos complexos e quadros técnico-políticos capacitados; algo de que talvez ainda não

se dispusesse, mas que poderia ser construído. De qualquer forma, constituíram-se inovações alvissareiras.

A nova concepção teórico-metodológica, no entanto, não foi assumida pela alta direção do governo, pois era incompatível com a orientação neoliberal professada. O presidente da República exigiu que o PPA abrangesse todas as despesas do governo, para que se chegasse a um montante inédito de R\$ 1 trilhão, em quatro anos. Com isso, foi eliminada a natureza necessariamente seletiva de qualquer plano. Os “objetivos estratégicos” e os macroproblemas deixaram de orientar a identificação dos problemas e a elaboração dos programas.

A prática, conseqüentemente, revelou-se muito aquém do esperado. A preparação para a adoção da nova concepção foi pífia. A adequada capacitação para a aquisição dos domínios conceitual e metodológico requeridos, o exercício intensivo e o estudo aprofundado da realidade social eram absolutamente necessários para dar conta das novidades contidas na proposta e da complexidade do mundo real. Neste, não predominam os problemas estruturados, passíveis de serem enquadrados em setores nos quais se estrutura a administração pública e nas disciplinas que organizam o conhecimento acadêmico. No entanto, a *capacitação* para o novo modelo constou apenas de oficina de 16 horas, em que manuais foram distribuídos, *slides* apresentados e formulários preenchidos – e assim continua até hoje.

Os programas foram desenhados com as ações preexistentes, assumindo restrições financeiras que impossibilitavam pensar o conjunto necessário e suficiente de ações – muitas destas, necessariamente novas – para o eficaz enfrentamento dos problemas delineados. Os técnicos setoriais nunca foram preparados para pensar por problemas, explicá-los sob perspectiva situacional e conceber indicadores apropriados à gestão dos programas. O Sistema de Informações Gerenciais (SigPlan) era centralizado no MP, ainda que sua alimentação ocorresse de forma descentralizada. No entanto, atender a esta demanda por informações sempre foi estorvo para os órgãos setoriais, pois o referido sistema não lhes fornecia informações úteis à tomada de decisões em seus respectivos âmbitos e não apresentava nenhuma utilidade direta para a gestão.

O orçamento, ainda que conversasse diretamente com o plano (programas e ações em comum), não era um orçamento por programa, continuava a ser por órgão. Não dispunha do arranjo a proporcionar contabilidade de custos, aceitando que se estimassem despesas pela média da execução de anos anteriores. O estabelecimento de metas físicas nunca foi suportado por avaliações das capacidades operacionais das unidades responsáveis pela execução de ações. Os programas, tanto no plano como no orçamento, não organizavam conjuntos de ações direcionadas a cada uma das causas dos problemas – e assim continua até hoje.

A implementação do proposto pelo Decreto nº 2.829 praticamente se estabeleceu nos primeiros passos de uma longa caminhada. Com o passar do tempo, os órgãos setoriais tornam-se descrentes das potenciais vantagens que a nova metodologia prometia e adaptaram-na às suas práticas tradicionais. O MP reagiu com excessiva normatização, aprofundando o fosso entre o plano – incluindo-se o orçamento e supondo-se conter os elementos essenciais à sua gestão – e o planejamento, entendido como o processo incessante de manter o plano vigente, no dia a dia. A dispersão, a improvisação, o crescimento da setorização e as progressivas dificuldades de coordenação do conjunto impuseram-se, com grande prejuízo, para a eficácia global do governo e, conseqüentemente, para a sociedade, que continuou a conviver com problemas evitáveis ou passíveis de serem enfrentados.

Há de ser destacado que, desde o PPA 2000-2003, todos os PPAs foram concebidos de forma exaustiva, abarcando-se o conjunto de ações empreendidas pelo governo (negação da natureza necessariamente seletiva do planejamento) e reafirmando-se o caráter de programação plurianual de despesas. A não incorporação das inovações necessárias impossibilitou o PPA de realizar a proposta contida no relatório do GTI e, em alguma medida, as intenções manifestas do Decreto nº 2.829, de 28 de outubro de 1998. O PPA foi-se “orçamentarizando”, realizando, assim, os desígnios dos constituintes de 1987-1988.

Os PPAs 2004-2007 e 2008-2011, por razões apontadas, revelam-se “plano” dos feudos corporativo-burocráticos. Ao agrupar os programas finalísticos por unidade de responsabilidade setoriais (todas as ações no âmbito de um ministério), unissetoriais (todas as ações no âmbito de uma unidade de um mesmo ministério) e multissetoriais (ações distribuídas em mais de um ministério), encontra-se o resultado expostos na tabela 1.

TABELA 1
Programas por unidade de responsabilidade: PPA 2004-2007

Tipologia	Todos		Finalísticos	
	Programas	%	Programas	%
Unissetorial	160	42,8	126	41,6
Setorial	124	33,2	93	30,7
Multissetorial	90	24,0	84	27,7

Fonte: Brasil (2004).

Dos programas finalísticos, 72,3% tinha execução a cargo de apenas um ministério, sendo que 41,6% do total destes programas tinham todas as suas ações executadas por uma unidade administrativa de um ministério. Ou seja, enquanto os problemas complexos – cujo eficaz enfrentamento exige ações de diversas naturezas, nunca encontradas em uma mesma área setorial – que povoam a agenda

governamental demandam programas multissetoriais, a programação respondeu aos interesses organizados compartimentados nas caixinhas dos organogramas ministeriais. Este padrão esteve presente no PPA 2008-2011.

É curioso constatar que a abrangência exaustiva do PPA obrigou os governos a, sistematicamente, manifestarem de outra forma suas prioridades.

Em agosto de 1996, com pouco mais de meio ano de execução do PPA, o governo federal lançou o Brasil em Ação, para

Dar prioridade a um conjunto prioritário (progressivamente ampliado) de 42 empreendimentos estrategicamente escolhidos pela capacidade de induzir novos investimentos produtivos e reduzir desigualdades regionais e sociais (Brasil, [s.d.]).

Em 18 de maio de 2000, o governo federal editou decreto – de programação financeira – em que discrimina 87 programas estratégicos, aos quais seriam assegurados recursos para expedita execução, nos moldes gerenciais adotados no Brasil em Ação.

Em 2004, ocorreram as metas presidenciais, um conjunto de programas e ações selecionados entre todos os listados no PPA, segundo importância a estes atribuída pela Presidência da República. Em janeiro de 2007, ano de elaboração do plano, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) é anunciado ao país, indicando os projetos prioritários para o desenvolvimento nacional. Em abril de 2007, tem início a construção da Agenda Social em processo coordenado pela Casa Civil, que ocorreu em paralelo à elaboração do PPA 2008-2011. Mais ou menos nessa época, o Ministério da Educação (MEC) estava aprontando o Plano de Desenvolvimento da Educação, também de forma dissociada da montagem do PPA. O MP teve de ser criativo para incorporar nominalmente as três iniciativas na mensagem que encaminhava o PPA ao Congresso Nacional.

São evidências fortes de que o PPA, por não ser seletivo e ser construído sem dar destaque às prioridades do governo, não consegue anunciar os objetivos maiores de cada governante. Com isso, deixa de atrair a atenção da alta direção para sua concepção e sua organização, reduzindo-se ao mero cumprimento de disposição constitucional, ainda não regulamentada e não situada no mais amplo processo de planejamento do desenvolvimento nacional.

4 UMA NOVA TENTATIVA

Para o PPA 2012-2015, o MP entendeu ser necessário mudar as bases conceitual e metodológica utilizadas para a elaboração do PPA. A rigor, esta é ocorrência regular, que precedeu, de forma mais ou menos abrangente, a elaboração de todos os PPAs; lembre-se que falta a regulamentação do Artigo 165 e outros da CF/88. Às vezes, são mudanças mais terminológicas que teórico-metodológicas – desde o

PPA 2000-2003 até o de 2008-2011. Mesmo assim, produzem confusão entre os técnicos setoriais e impedem a consolidação – mais pela repetição que por estudo e reflexão – de conceitos, métodos e procedimentos.

Agora se tem mudança mais significativa. Há, ainda, não somente esforço de dizer isto com outras palavras, mas também entendimento conceitual e metodológico subjacente bastante distinto daquele que teoricamente inspirava – mesmo sem ter ido à prática – a elaboração de todos os PPAs, desde 1999.

A nova concepção é defendida com base em avaliação, resumida nos tópicos⁸ a seguir apresentados, ao lado dos quais são feitos alguns comentários.

QUADRO 1

Por que mudar – razões da Secretaria de Planejamento e Investimento (SPI/MP)

Razões	Comentários
O Estado é – agora – indutor do desenvolvimento, voltado para a redução das desigualdades.	Induzir o desenvolvimento requer planejamento e gestão estratégicos. O PPA não dá suporte para tanto.
País caracterizado por ambiente sólido e propício ao desenvolvimento econômico e social.	Facilita e exige o planejamento estratégico de qualidade, o que não pode ser fornecido pelo PPA.
À medida que o país precisava reunir elementos que lhe permitissem viabilizar as políticas, o poder público necessitava de condições para entregar os bens e os serviços à sociedade de forma tempestiva, no lugar certo, para o público certo, em quantidades e abrangência suficientes.	O país não viabiliza políticas. Quem o realiza são os atores sociais. O governo é o mais importante destes e, para fazê-lo, precisa de capacidades técnico-políticas adequadas, entre as quais se inscreve um poderoso sistema de planejamento estratégico com tudo que o compreende, como a programação regionalizada das ações acompanhando a espacialização dos problemas e das oportunidades.
Nesse cenário, o planejamento deve incorporar os meios capazes de orientar as condições estruturais e institucionais para o crescimento.	Não é o planejamento que incorpora, mas o sistema de direção política, do qual o planejamento estratégico é parte essencial. Requer competências, organizações, métodos e instrumentos especificamente construídos.
Deve ser capaz de reunir e articular em torno de si as agendas e os atores importantes para a viabilização das políticas.	Não é o planejamento. É o dirigente máximo e sua equipe.
A evidente limitação do modelo de gestão por programas, para atender às atuais necessidades de desenvolvimento das políticas públicas, foi explicitada diante das alternativas criadas pela coordenação de governo – a exemplo do PAC.	O PPA por problema/programa não é o limitante, mas, sim o fato de não ter sido efetiva e completamente levado à prática. Quando não há demanda por planejamento e gestão, é quase impossível praticá-los.
A apropriação de modelos ideais de análise das políticas tende a concentrar os esforços no método, e não nas políticas. Mas o governo precisava se concentrar na viabilização das políticas, e não na estruturação dos processos: extremo detalhamento (funcional-programática), distanciamento da realidade e valorização dos insumos.	Só se for de perspectiva acadêmica. As políticas não são levadas à prática sem os processos adequados. Detalhamentos devem ocorrer no âmbito em que são necessários. Para dirigir exige-se compreensão do todo, mediante indicadores de síntese que captem os movimentos importantes da realidade em transformação.

(Continua)

8. Retirados de apresentação – com recurso de exibição de *slides* – feita por representante da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MP), na Escola Nacional de Administração Pública (Enap), em março de 2011.

(Continuação)

Razões	Comentários
Os programas organizados em função de problemas não cumpriam o papel de esclarecer no plano os desafios para a implementação das políticas de forma articulada com os resultados.	Devido às deficiências de desenho e do modelo de gestão. Ambos nunca foram capazes de alcançar a complexidade dos problemas quase estruturados e do seu enfrentamento. A seleção de problemas não é feita pela alta direção do governo, e sim nas unidades administrativas dos ministérios.
O PPA e seus programas não orientam a implementação (dimensão tática) em função da prevalência da lógica de otimização dos insumos.	Se os programas são mal desenhados e prevalece a lógica orçamentária (economia de recursos), a programação de baixa qualidade e a inexistência de sistemas de informações gerenciais operando em tempo oportuno, não há como ter orientações táticas.
Os processos de monitoramento e avaliação do plano são, portanto, baseados na execução, e não na análise dos resultados.	Sem o monitoramento e a avaliação da execução não se chega ao resultado pretendido – que, de fato, é a resultante de múltiplos processos, envolvendo as circunstâncias e as ações de outros atores.

A mensagem presidencial que encaminha o projeto de lei (PL) do PPA ao Congresso Nacional é aberta com argumentação que justifica a introdução de novidades na estrutura, nos conceitos e na linguagem do plano, que deve expressar “as políticas públicas para os próximos quatro anos” (Brasil, 2011b, p. 11).

O recente ciclo de desenvolvimento brasileiro vem sendo impulsionado por políticas públicas inovadoras que combinam crescimento econômico com redução das desigualdades sociais e regionais. Essas políticas têm um elemento comum: a recuperação da capacidade do Estado de planejar e agir visando, sobretudo, garantir os direitos dos que mais precisam.

Neste contexto, as escolhas e os arranjos construídos para retomar o desenvolvimento e orientá-lo para redução das desigualdades determinaram um aperfeiçoamento nos instrumentos de planejamento. Com isso, a estrutura e a linguagem do Plano Plurianual (PPA) foram alteradas para que o plano expresse, de fato, as políticas públicas para os próximos quatro anos (*op. cit.*, p. 11).

A lógica e o conteúdo da mensagem não constituem incontestes justificativas para as mudanças. O que não quer dizer que mudanças e aperfeiçoamentos não devam ser sempre feitos, principalmente orientados pela crítica dos problemas gerados/enfrentados na prática de planejar e executar estrategicamente as ações necessárias ao alcance dos objetivos do plano.

A referida *dimensão estratégica* do PPA 2012-2015 longe está de ser o que pretende. Constitui um capítulo do plano, aberto por uma introdução, seguida de uma visão de futuro – que é uma composição de visões de futuro propostas por diversos atores, em diversos momentos do tempo –, um cenário macroeconômico – como se fosse possível escolhê-lo –, um contexto internacional – como se fosse possível prevêê-lo – e um conjunto de projeções econômico-fiscais, para entrar em uma sequência de diagnósticos setoriais. A parte que mais se aproximaria de

algo estratégico – no sentido de ser importante e com o poder de orientar as ações do conjunto do governo – é a que apresenta a relação de *macrodesafios* a serem enfrentados e que deveriam subordinar toda a programação do Plano Mais Brasil.

Os *macrodesafios* são diretrizes elaboradas com base no Programa de Governo e na Visão Estratégica que orientarão a formulação dos Programas do PPA 2012-2015.

Programas são instrumentos de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos (Brasil, 2011a, p. 11).⁹

São macrodesafios:

- 1) Projeto Nacional de Desenvolvimento: dar seguimento ao Projeto Nacional de Desenvolvimento apoiado na redução das desigualdades regionais, entre o rural e o urbano, e na continuidade da transformação produtiva ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda.
- 2) Erradicação da pobreza extrema: superar a pobreza extrema e prosseguir reduzindo as desigualdades sociais.
- 3) Ciência, tecnologia e inovação: consolidar a ciência, tecnologia e inovação como eixo estruturante do desenvolvimento econômico brasileiro.
- 4) Conhecimento, educação e cultura: propiciar o acesso da população brasileira à educação, ao conhecimento, à cultura e ao esporte com equidade, qualidade e valorização da diversidade.
- 5) Saúde, previdência e assistência social: promover o acesso universal à saúde, à previdência e à assistência social, assegurando equidade e qualidade de vida.
- 6) Cidadania: fortalecer a cidadania, promovendo igualdade de gênero e étnico-racial, respeitando a diversidade das relações humanas e promovendo universalização de acesso e elevação da qualidade dos serviços públicos.
- 7) Infraestrutura: expandir a infraestrutura produtiva, urbana e social de qualidade, garantindo a integração do território nacional e do país com a América do Sul.
- 8) Democracia e participação social: fortalecer a democracia e estimular a participação da sociedade, ampliando a transparência da ação pública.

9. Nesse ponto, vale perguntar: são macrodesafios ou são diretrizes – afinal, uma diretriz deve indicar o caminho pelo qual se vence o desafio? Qual é o programa de governo? Quem estabeleceu a visão estratégica? Sem respostas claras, o método torna-se comprometido. E estas não são encontradas nos documentos oficiais.

- 9) Integridade e soberania nacional: preservar os poderes constitucionais, a integridade territorial e a soberania nacional, participando ativamente da promoção e defesa dos direitos humanos, da paz e do desenvolvimento no mundo.
- 10) Segurança pública: promover a segurança e integridade dos cidadãos, através do combate à violência e do desenvolvimento de uma cultura de paz.
- 11) Gestão pública: aperfeiçoar os instrumentos de gestão do Estado, valorizando a ética no serviço público e a qualidade dos serviços prestados ao cidadão (Brasil, 2011b, p. 77).

Ao ler-se a ementa que explicita o conteúdo de cada macrodesafio, evidencia-se que se trata de altos propósitos, graves problemas, grandes deficiências e ameaças significativas que ainda afetam consideráveis contingentes populacionais de brasileiros ou o conjunto da nacionalidade. Concerne, portanto, ao resultado de leitura abrangente e arguta da realidade do país e do contexto no qual se insere. Constata-se, também, a predominância de enfoque fortemente setorial – como se a realidade se manifestasse por setores – e é dado como de amplo conhecimento e profunda intuição o Projeto Nacional de Desenvolvimento – mesmo com escopo tão modesto como o enunciado na ementa. Este projeto não é algo de conhecimento público, não foi debatido dentro do governo, não foi socializado com os responsáveis pela montagem dos programas e não foi tema central no debate eleitoral. A rigor, o pleito presidencial de 2010 teve a característica singular de ter se realizado sem que os principais candidatos apresentassem seus respectivos programas ao eleitorado.

De modo lastimável, tal como em todos os outros PPAs, os macrodesafios, ou macroproblemas, não foram detalhadamente abertos em seus elementos constitutivos, de forma a tornar possível conceber programação de ações de diversos tipos e naturezas que – em composição adequada e número necessário e suficiente, com a intensidade, a localização e a oportunidade requeridas – pudessem enfrentar os aspectos negativos da realidade que fazem necessário estabelecer os desafios ou declarar os problemas.

Como em todos os outros PPAs, desde 1999, os macroproblemas ou os macrodesafios jamais foram objeto de explicação analítica, de modo a permitir-se chegar aos módulos práticos de ação (causas críticas) para os quais deveriam ser desenhados os programas, as operações e as ações (Garcia, 2001). Os macrodesafios não orientaram a elaboração dos programas nem o estabelecimento de seus respectivos objetivos. Os programas temáticos estavam pré-desenhados muito antes do estabelecimento dos macrodesafios, sendo apenas ajustados ou desdobrados pelos ministérios setoriais.

O PPA 2012-2015, a não ser por variações semânticas, padece das mesmas deficiências dos outros PPAs.

4.1 A estrutura e os conceitos do PPA 2012-2015

A pretensa base conceitual do novo PPA não proporcionou elementos seguros para a formulação dos programas por parte dos ministérios. A imprecisão, a redundância, alguns descuidos formais e algumas premissas frágeis reduziram sua capacidade organizativa.

“No novo modelo, foram concebidos programas temáticos, a partir de recortes mais aderentes às políticas públicas” (Brasil, 2011b, p. 114).

O *Programa Temático* retrata no Plano Plurianual a agenda de governo organizada pelos Temas das Políticas Públicas e orienta a ação governamental. Sua abrangência deve ser a necessária para representar os desafios e organizar a gestão, o monitoramento, a avaliação, as transversalidades, as multissetorialidades e a territorialidade. O Programa Temático se desdobra em Objetivos e Iniciativas (Brasil, 2011a, p. 16, grifo nosso).

Ao propor programas temáticos, o MP optou, conscientemente ou não, por aumentar o grau de imprecisão do PPA. As políticas governamentais são setoriais ou multissetoriais, nunca temáticas. Tema é palavra polissêmica, não conceituada em quaisquer das principais áreas em que se organiza o conhecimento. A título de exemplo:

- no *Dicionário Aurélio*: Tema – 1. Proposição que vai ser tratada ou demonstrada, assunto; 2. Exercício escolar para retroversão ou análise; 3. Texto em que se baseia um sermão.
- “Um tema de pesquisa social bem delimitado deve trazer muito claramente a definição de três dimensões fundamentais: o problema, o recorte espacial e o recorte temporal” (Barros, 2011).

Na literatura, na música, nas artes plásticas e no cinema, faz-se uso corrente – mas impreciso – da expressão tema/temática. Trazê-la para o planejamento governamental não representa avanço metodológico. A agenda governamental é povoada por quatro tipos de fenômenos: os problemas sociais complexos,¹⁰ as oportunidades,¹¹ as ameaças e a manutenção de conquistas (construções sociais como as redes viárias, de saúde e de educação, o sistema de proteção social etc.). O planejamento estratégico público, tomado como dos mais importantes

10. Problemas socialmente produzidos, relativos aos que os sofrem ou aos que se declaram dispostos a enfrentá-los. Possui múltiplas causas, situadas em diversas dimensões (política, econômica, ideológico-cultural, espacial, organizacional etc.), e sua solução não está previamente dada e não é consensual (Matus, 1993).

11. Decorrem da conjunção favorável de variáveis fora do controle do governo, configurando atalho – menos exigente em diversos tipos de recursos – para o alcance de seus objetivos.

instrumentos do processo de governar, lida com estes fenômenos, por possuir as ferramentas apropriadas para tanto. Faz assim em todos os lugares onde o governo pretende ser o condutor de amplos processos de transformação social e o faz há muito tempo, seja de modo explícito ou não.

Organizar um *plano* pelos temas das políticas públicas preexistentes é fazê-lo com os olhos no passado. A ação governamental é bastante segmentada, por força de corporações e especialidades e por conta de ser executada descentralizadamente. A política de saúde pública, por exemplo, na prática, é a política de medicamentos, a de equipamentos, a de atenção básica, a de saúde complementar etc. Não é diferente em outras áreas: educação (superior, pós-graduação, tecnológica, infantil, jovens e adultos, fundamental etc.); transportes (rodoviário, hidroviário, ferroviário etc.) e assim por diante. Trabalhar as ditas políticas públicas existentes, sem que seus principais desafios, problemas e objetivos tenham sido delimitados e formalizados, sem que tais construções sejam de aceitação pacífica e de uso corrente, não constitui um caminho promissor para a obtenção de eficácia global.

Um plano aponta para o futuro e distingue o que não é fácil de ser visto, o que não é trivial, mas importante, para a construção do futuro desejado. E isto a proposta organizativa do PPA 2012-2015 não foi capaz de fazer.

“O *objetivo* expressa o que deve ser feito, refletindo as situações a serem alteradas pela implementação de um conjunto de iniciativas, com desdobramento no território” (Brasil, 2011a, p. 24).

O conceito adotado de objetivo neste capítulo equivale ao de problema na metodologia anterior, pois se uma situação deve ser alterada é porque esta se mostra em desconformidade com o que o governante avalia como desejável. O objetivo é transformá-la, em certo sentido e com certa intensidade (meta a alcançar), no horizonte temporal do PPA, de modo igual ao dos dois planos anteriores. A diferença é que a organização proposta não permite derivar operacionalmente um esquema de gestão. Os objetivos devem conter *metas* a serem alcançadas ao final do plano – não são demandadas metas anuais. O conceito de meta é:

Medida do alcance do *objetivo*, podendo ser de natureza quantitativa ou qualitativa, a depender das especificidades de cada caso. Quando qualitativa, a meta também deve ser passiva de avaliação. Cada *objetivo* deverá ter uma ou mais metas associadas (Brasil, 2011a, p. 24, grifo nosso).

Mas nada é dito sobre o método para “associar” metas aos objetivos, abrindo espaço para a falta de unidade nos procedimentos ou a improvisação. Também seria necessário o estabelecimento de método apropriado para a especialização dos problemas, de modo a possibilitar a programação territorial das ações.

A *iniciativa* declara as entregas à sociedade de bens e serviços, resultantes da coordenação de ações orçamentárias e outras: ações institucionais e normativas, bem como da pactuação entre Entes Federados, entre Estado e sociedade e da integração de políticas públicas (Brasil, 2011a, p. 24).

O conceito é por demais abrangente, englobando processos muito distintos (execução direta setorial, execução direta multisetorial, execução descentralizada e ações pactuadas entre governos e entes não governamentais), que demandam modelos operacionais e administrativos específicos. Do ponto de vista gerencial, uma iniciativa comporta um conjunto de ações. Não são estabelecidos o peso de cada ação na iniciativa, a sequência na qual devem ser entregues e qual sua distribuição no espaço. Não se revela, portanto, avanço no modelo de gestão, havendo, ao contrário, dificuldade de vulto para avaliar a eficiência na produção das diversas ações a integrarem uma iniciativa. O exemplo a seguir é significativo (*op. cit.*, p. 26). São consideradas iniciativas a implantação de pequenas centrais hidroelétricas, sem especificar quantas, em qual tempo, onde e com qual capacidade instalada. Também é uma iniciativa a construção de usinas ultracomplexas, como as do rio Madeira e a de Belo Monte.

Programa Temático de Energia Elétrica

Objetivo 0001 – Aproveitar o potencial de geração de energia elétrica a partir da fonte hídrica, de forma a ofertar grande quantidade de energia elétrica a baixos preços.

Iniciativas:

Implantação de usinas hidrelétricas

Implantação de pequenas centrais hidrelétricas

Implantação de centrais geradoras hidrelétricas

Implantação da Usina Hidrelétrica Jirau

Implantação da Usina Hidrelétrica Santo Antônio

Implantação da Usina Hidrelétrica Belo Monte

(...)

(...) Os *Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado* são instrumentos do Plano que classificam um conjunto de ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental, bem como as ações não tratadas nos Programas Temáticos por meio de suas Iniciativas (*op. cit.*, p. 26, grifo nosso).

Os programas de gestão e manutenção subdividem-se em:

- programas padronizados: são aqueles com atributos padronizados referentes ao custeio da máquina estatal e compostos de ações específicas para este fim; e

- programas de gestão e manutenção: são destinados à coordenação e ao suporte das políticas públicas relacionadas aos órgãos.

Com tais definições, constata-se a preferência por agregações que em nada contribuem para a gestão da eficiência, da qualidade, da oportunidade e, menos ainda, da eficácia, por não permitirem associar conjuntos específicos de meios necessários a compor ações que conduzirão aos objetivos propostos.

Para Camerlato:

É preciso conhecer a soma dos gastos diretos em cada atividade ou projeto, sem qualquer rateio de seus indiretos. Custos globais contêm distorções, principalmente em nível de projeto e atividade, de difícil identificação, sendo a mais significativa destas a falta de critérios rigorosos na vinculação do pessoal aos projetos e às atividades em que realmente atua. Considerando que os gastos de pessoal constituem o componente mais significativo do custo da grande maioria das atividades, a mencionada providência é essencial. Somente através da apuração de custos unitários é que se torna possível a correção das falhas que distorcem os custos globais, e não o contrário (Camerlato, 1979).

De novo, são associados conjuntos de ações com destinações diferenciadas, tratadas de forma agregada (valor global), não se permitindo a apuração de eficiência na execução, por parte de cada responsável.

O conjunto do plano apresenta 65 programas, sendo 58 temáticos e sete de temas especiais (democracia e aperfeiçoamento da gestão pública; desenvolvimentos regional e territorial sustentáveis e economia solidária; gestão da política econômica e estabilidade do sistema financeiro nacional; integração sul-americana; mar, zona costeira e Antártida; política externa; e política nacional de defesa). Os 58 programas temáticos (25 sociais, 15 de infraestrutura e 18 de desenvolvimentos produtivo e ambiental) estabelecem 238 objetivos e os de temas especiais, 36 objetivos. No total, são 274 objetivos, número equivalente aos dos programas dos outros PPAs. Acrescente-se que para o conjunto de todos os objetivos são estabelecidas 424 metas, a maior parte destas de considerável complexidade, exigindo-se grande quantidade e diversidade de ações. Há de se destacar que as ações demandantes de recursos financeiros integram apenas o orçamento e as ações não orçamentárias não estão identificadas no documento oficial do PPA, encontrando-se discriminadas apenas no OGU. Definitivamente, não é possível constatar avanços no novo desenho do PPA, tampouco no “modelo de gestão” proposto.

A metodologia do novo PPA justificou-se apontando uma série de problemas enfrentados e não resolvidos pela prática de elaboração e execução dos planos anteriores. Todavia, os encaminhamentos dados sugerem que a nova proposta buscou a superação aparente dos referidos problemas práticos pela elevação do grau de abstração de sua base conceitual, esperando que, com isto, os problemas deixassem de existir.

O PPA 2012-2015 reincidiu na vã expectativa de transformar instrumento de natureza orçamentário-financeiro em guia para a condução estratégica do governo. Isto o PPA não poderá ser, a menos que os Artigos 21, 165 e 174, da CF/88, sejam profundamente transformados, mediante emenda constitucional, dando lugar ao que seria um sistema de planejamento estratégico governamental.

5 O QUE O PPA PODE SER

Como afirmado anteriormente, o PPA foi concebido pelos constituintes de 1987 como programação plurianual de despesas. O planejamento governamental está por ter sua organização formalizada, compatibilizando as diversas disposições encontradas na CF/88 com o que há de mais avançado em termos de planejamento estratégico público. Esta é tarefa premente que vem sendo postergada, com grande prejuízo para os governantes, o povo brasileiro e a própria democracia. Afinal, é direito do cidadão saber por quais caminhos e para qual futuro o país está sendo conduzido. E isto devem mostrar o programa do governo e o plano estratégico de desenvolvimento. O PPA e o OGU seriam apenas a expressão físico-financeira dos aspectos materiais dos planos de desenvolvimento.

O PPA não é um plano. Hoje, no entanto, este pode ser a contraface, em termos de programação de despesas, das prioridades do programa de governo, para determinado período de tempo. Vale recordar que um governante não se dispõe a resolver todos os problemas que consegue enxergar. O dirigente político organiza escassos recursos – de todos os tipos, mas nunca igualmente escassos – para enfrentar aquilo que é mais valorizado por ele e por sua base sociopolítica, no âmbito de um projeto de mais longo prazo.

O plano de governo é sempre seletivo. Não se deve esquecer que, desde o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, cada PPA foi imediatamente sucedido por um seletivo programa de ação, que expressava prioridades de cada governante. A administração pública, por sua vez, tem de lidar com expressivas frentes de ação, a maior parte destas de natureza rotineira, estruturada e, quase sempre, referente à manutenção de conquistas sociais ou a problemas de ordem gerencial. São ações que ao governante não é dada a opção de não as fazer. Pode realizá-las mal ou bem, integral ou parcialmente, com maior ou menor intensidade, mas tem de fazê-las: a manutenção da rede viária, das escolas públicas e da rede pública de saúde; o pagamento de benefícios previdenciários e assistenciais, do funcionalismo e do serviço da dívida pública; entre muitas outras.

Todas essas tarefas ordinárias poderiam constar de anexo do PPA, organizadas como programas, com operações, ações orçamentárias e não orçamentárias, metas, indicadores e gerentes, submetidas a rigoroso monitoramento e avaliações necessárias, para as quais se exigiriam máxima eficiência, eficácia, qualidade e oportunidade.

O corpo principal do PPA seria dedicado aos poucos problemas de alta complexidade – e ameaças e oportunidades identificadas e merecedoras de constarem do plano –, demandantes da atenção, da criatividade e do julgamento estratégico da Presidência da República. Teriam sua escolha justificada e para cada problema haveria um programa. Todos os problemas receberiam tratamento analítico situacional, permitindo chegar-se às suas causas críticas; a estas seriam endereçadas operações contendo as ações necessárias e suficientes ao seu eficaz enfrentamento. Todas as ações de natureza não orçamentárias concebidas seriam devidamente apresentadas. Os recursos orçamentários necessários à execução de tais programas seriam detalhados no volume principal deste plano.

Ou seja, o PPA consagraria as verdadeiras prioridades do governante e o anexo listaria os programas responsáveis pelas ações ordinárias da administração federal. Um formato como este é passível de ser implantado mediante decreto governamental, como foi feito em 1998.

Como forma de ampliar o horizonte temporal dos governantes, os PPAs poderiam cobrir um período de oito anos. Afinal, é disto que se trata quando se tem o instituto da reeleição legitimado e aceito pelo povo – e raros são os que não conseguem se reeleger. Se ocorresse de o dirigente não ser reeleito, seu sucessor apresentaria um novo PPA, para os próximos oito anos. Tal concepção pode ser implementada de maneira administrativa (decretos e portarias) menos eficaz. Ou por via de emendas constitucionais e leis complementares, estabelecendo-se a relação hierárquico-formal entre os Artigos 21, 165 e 174, revendo-se os prazos estipulados no Artigo 35 do ADCT da CF/88 e instituindo-se o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal.

Incorporar o cálculo de médio prazo nas decisões governamentais é imperioso. A maior parte dos problemas complexos demanda anos para serem equacionados. Os grandes projetos de investimento também só são concluídos em vários exercícios. Um projeto nacional de desenvolvimento requer tempo para ser incorporado pelo imaginário coletivo.

Para um PPA que cobrisse oito anos de governo, o mais apropriado seria um orçamento também plurianual, mínimo de dois anos – passível de ajuste anual, ou a qualquer tempo em que se fizesse necessário. Há condições para tanto e a realidade está a exigir algo neste sentido. A inflação não mais assusta, é cada vez mais confiável a capacidade de previsão de receitas, as ações orçamentárias de natureza continuada têm participação crescente, assim como os projetos de investimento plurianuais.

É chegada a hora de não mais se contentar em fazer remendos nos PPAs, na ingloria esperança de torná-los planos estratégicos de governo. Deve-se reconhecer seus limites e usá-los a favor de maior direcionalidade na atuação governamental, reduzindo-se os ritos burocratizantes e aumentando-se a visibilidade dos processos

administrativos. Um PPA que seja a explicitação sincera das intenções de gastos de cada governo, um roteiro para a gestão; esta, sim, seria estratégica para as ações do poder público.

Permanece ainda o desafio de organizar um verdadeiro processo de planejamento governamental, o que passará pela criação das bases constitucionais e legais para tanto, mas, principalmente, por intenso esforço cognitivo e conceitual, cultural e normativo, organizativo e gerencial para desenhá-lo e levá-lo à prática. Cabe a constatação de que existem condições objetivas para tanto e que sua necessidade é crescentemente sentida pelos atores sociais responsáveis.

REFERÊNCIAS

- BARROS, J. D'A. **O projeto de pesquisa em história**. Petrópolis: Vozes, 2011.
- BRASIL. Constituição Federal de 1988. **Artigo 21, inciso IX**. Brasília: Congresso Nacional, 1988a.
- _____. _____. **Artigo 165, § 1º**. Brasília: Congresso Nacional, 1988b.
- _____. _____. **Artigo 165, § 2º**. Brasília: Congresso Nacional, 1988c.
- _____. _____. **Artigo 165, § 4º**. Brasília: Congresso Nacional, 1988d.
- _____. _____. **Artigo 174**. Brasília: Congresso Nacional, 1988e.
- _____. Presidência da República. Decreto nº 2.829, 29 de outubro de 1998. Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências. Brasília, 29 out. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2829.htm>.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Brasil em Ação**. Brasília: MP, [s. d.]. Disponível em: <www.abrasil.gov.br/anexos/anexos2/bact.htm>.
- _____. _____. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento – 2000**. Brasília: SOF, 1999.
- _____. _____. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano de Gestão do PPA 2004/2007**. Brasília: SPI, out. 2004.
- _____. _____. _____. **Orientações para a Elaboração do PPA 2012-2015**. Brasília: SPI, abr. 2011a. Disponível em: <<http://goo.gl/Ba92T>>.
- _____. _____. _____. **PPA 2012/2015, Projeto de Lei, Mensagem Presidencial**. Brasília: SPI, 2011b.

CAMERLATO, W. O orçamento-programa e a contabilidade pública. *In*: SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE ORÇAMENTO E CONTABILIDADE, 4., 1979 Porto Alegre, **Anais...** Porto Alegre, 1979.

CORE, F. G. **Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento**. Brasília: ENAP, out. 2001. (Texto para Discussão, n. 44).

DROR, Y. **La capacidad de gobernar**. Fondo de Cultura Económica, 1986.

_____. **Razonamientos pertinentes a políticas avanzadas para gobernantes**. México: FCE, 1988.

GARCIA, R. C. **A reorganização do processo de planejamento do Governo Federal: o PPA 2000-2003**. Brasília, maio 2000. (Texto para Discussão, n. 726).

_____. **Subsídios para organizar avaliações da ação governamental**. Brasília: Ipea, jan. 2001. (Texto para Discussão, n. 776).

GTI – GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL. Projeto de Lei de que trata o artigo 165 da Constituição Federal. **Revista ABOP**, Brasília, n. 40, Edição Especial, ago. 1998.

MATUS, C.; MAKON, M.; ARRIECHE, V. Bases teóricas do orçamento por programa. **Revista ABOP**, v. 5, n. 1, abr. 1980.

MATUS, C. **Política, planejamento e governo**. Brasília: Ipea, 1993.

NELSON, M. (Org.). **A presidência e o sistema político**. Alfa-Ômega, 1985.

PLOWDEN, W. **Advising in rulers**. Oxford: Blackweel, 1987.

SERRA, J. **Visor Ipea**, ano 1, n. 0, maio 1996.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

GARCIA, R. C. **O desenvolvimento rural e o PPA 2000/2003: uma tentativa de avaliação**. Brasília: Ipea, fev. 2003. (Texto para Discussão, n. 938).

_____. **Iniquidade social no Brasil: uma aproximação e uma tentativa de dimensionamento**. Brasília: Ipea, ago. 2003.

MATUS, C. **Política, planificación y gobierno**. Washington: Opas, 1977.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Manual de orçamento por programas e realizações**. Miniplan/SOF, 1971.

SUBSÍDIOS PARA REPENSAR O SISTEMA FEDERAL DE PLANEJAMENTO

Ronaldo Coutinho Garcia
José Celso Cardoso Jr.

APRESENTAÇÃO

A presente reflexão integra um projeto mais amplo cujo objetivo é produzir sugestões para a reformulação do processo de planejamento do governo federal e, mais à frente, ofertar elementos de natureza metodológica e organizativa para a elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2016-2019.

Os instrumentos de planejamento criados pela Constituição Federal de 1988 (CF/88) têm sofrido diversas interpretações e experimentado variadas tentativas de aplicação prática sem, no entanto, se afirmarem de maneira mais duradoura e sem conquistarem adesões políticas e intelectuais que os legitimem e os transformem em efetivos mecanismos de condução dos processos de governo. Ao longo desse quarto de século, assistiu-se ao desprestígio progressivo da função planejadora e um claro enfraquecimento da capacidade de governar.

Não são poucos os que afirmam que o planejamento governamental morreu junto com o fim da ditadura militar e que agora é a hora da *gestão*. Entendem o planejamento público como um reducionista processo de comando e controle, necessariamente autoritário e impossível de ser exercitado em ambientes democráticos. Ignoram o rico movimento de produção de novos conceitos, métodos, técnicas, sistemas operacionais do planejamento estratégico público acontecido ao longo dos últimos quarenta anos.¹ Desprezam as experiências exitosas de planejamento estratégico público levadas a cabo, sob o regime democrático, por países, estados, municípios e entidades públicas, ainda que com títulos ou denominações distintos, mas com conteúdo incontestado. E ignoram que *gestão* é sempre a gestão de algum plano, programa, projeto ou atividade. Pode ser a gestão estratégica quando assim exige a complexidade situacional de um determinado processo de transformação social, ou pode ser a gestão operacional de processos estruturados ou rotinizados.

1. Apenas como ilustração, ver: Plowden (1987), Hammond (1996), Ackoff (1983), Campanella (1988), De Green (1993), Dror (1978; 1988; 1990; 1999), Schwartz (1995), Jouvenel (1967) e Michael (1985). A grande síntese pode ser encontrada em Matus (1980; 1981; 1984; 1991; 1994; 1996; 1997; 2000; 2005). E também em Máttar e Perrotti (2014).

Sempre será a gestão de alguma iniciativa humana com o intuito de transformar a realidade circundante ou a de manter bem funcionando alguma construção social ou, a mais simples, a gestão de uma rotina operacional. Os que tomam uma coisa pela outra cometem uma grave confusão conceitual, provocam danos vultosos aos processos de governo e à própria democracia, pois governos que não entregam o que prometem acabam por desacreditar o regime político-eleitoral democrático.

A ideia de preparar subsídios para repensar o sistema federal de planejamento está motivada pela necessidade de reformá-lo em profundidade, o que se pretende mostrar evidente. Mas, principalmente, pela viabilidade técnico-política de empreender tal reforma, pois os recursos críticos requeridos para levá-la à frente estão quase todos sob o controle do Poder Executivo Federal. A principal dificuldade para a tarefa, o verdadeiro obstáculo a ser ultrapassado, refere-se a conseguir alocar o tempo dos principais dirigentes a essa tarefa. Ou seja, conseguir fazer dominante a compreensão de que o tempo despendido com a reforma não é tempo perdido ou dedicado a coisa menor, mas tempo aplicado na preparação das condições mais estruturais para fazer melhor e mais rápido mais à frente. Em outras palavras, é um tempo utilizado para se produzir mais tempo.²

1 INTRODUÇÃO

Há, na atualidade, uma demanda explícita por maior incidência do planejamento público na vida nacional.³ Apresenta-se a seguir uma pinçada aleatória em alguns jornais, revistas e sítios com o propósito de ilustrar a afirmação anteriormente citada.

Em 18 de maio de 2014, no jornal *Estado de Minas*, encontramos a seguinte declaração da presidenta Dilma Rousseff, referindo-se às obras de transposição do rio São Francisco: “Houve atrasos porque se superestimou a velocidade que a obra poderia ter, minimizando a sua complexidade”.

O jornal *O Estado de São Paulo*, em 29 de abril de 2014, reporta um seminário sobre energias renováveis, realizado pelo Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa em Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Coppe/UFRJ), no qual a ministra do Meio Ambiente fez a seguinte afirmação:

A falta de integração entre o planejamento ambiental e o de setores como o elétrico tende a criar problemas estratégicos ao País. (...) Há falta de arranjos institucionais para promover um debate amplo, restringindo as discussões ao âmbito do licenciamento ambiental(...) É necessário que planejamentos setoriais dialoguem

2. O tempo é o recurso mais escasso entre todos os que dispõem um dirigente no processo de governar. É um recurso que sempre se esvai. Recursos políticos, econômicos etc., podem ser desacumulados ou acumulados ao longo de um mandato (Matus, 2000, p. 112).

3. São várias as declarações de políticos, autoridades, personalidades e estudiosos apontando para essa carência.

com o planejamento ambiental, que pensa nas relações de causa e efeito antes do projeto. O licenciamento olha apenas para o projeto.

Na revista *Isto É Dinheiro*, de 16 de outubro de 2013, Hélcio Tokeshi, diretor geral da Estruturadora Brasileira de Projetos, afirma: “Não há falta de dinheiro no Brasil, o que falta é planejamento (...) Essa é uma coisa que só o governo pode fazer. O governo tem que fazer o planejamento. Essa função é indelegável”.

Para o ex-ministro do Planejamento, João Paulo dos Reis Velloso, “a pasta (Ministério do Planejamento) foi esvaziada porque o país, a seu ver, deixou de pensar a longo prazo. O Planejamento perdeu *status* no governo” (Jornal *Brasil Econômico*, 9 de setembro de 2013).

“O que mais preocupa o TCU é a falta de planejamento” disse o ministro Augusto Nardes, presidente do Tribunal de Contas da União, à Empresa Brasil de Comunicação (EBC), em 9 de abril de 2014 (<www.agenciabrasil.ebc.com.br>).

Para Hugo Ferreira Tadeu, da Fundação Dom Cabral,

a falta de planejamento é um problema recorrente e cultural no Brasil. Não estamos acostumados a planejar, no sentido exato da palavra, as nossas atividades. É muito comum observar grandes projetos que usualmente apresentam atrasos na sua entrega por ausência de um cronograma bem estruturado e, principalmente, de um orçamento bem definido.⁴

José Roberto Bernasconi, presidente da Regional São Paulo e coordenador para Assuntos da Copa 2014 do Sindicato da Arquitetura e da Engenharia (Sinaenco), afirma no sítio da entidade que, para resolver os nossos problemas de infraestrutura, “o conceito-chave é planejamento (...). O planejamento consistente é desenvolvido com vários anos de antecedência”.⁵

Novamente, segundo o TCU, a falta de planejamento e o grande número de falhas geraram prejuízos e vão atrasar o desenvolvimento regional. Erros, omissões e falhas cometidos na execução de dois megaprojetos de infraestrutura na Bahia – a Ferrovia de Integração Oeste-Leste (Fiol) e o Porto Sul, complexo portuário previsto para ser erguido em Ilhéus – farão com que a Fiol fique sem uso por até quatro anos, aguardando a construção do Porto Sul.⁶

Pronunciando-se sobre a crise no abastecimento hídrico de São Paulo, o professor Antonio Carlos Zuffo, do Departamento de Recursos Hídricos da Universidade de Campinas (Unicamp), afirma que

4. Disponível em: <www.epochtimes.com.br>. Acesso em: 11 jun. 2014.

5. Ver <www.portal2014.org.br>. Postado em 9 de ago. 2012 e consultado em 6 jun. 2014.

6. Ver Portal Transporta Brasil. Acesso em: 13 jun. 2014.

a variação de ciclos não foi levada em conta no planejamento hídrico do Estado: de 1930 a 1970, as regiões sul e sudeste viveram um período de baixas precipitações. Mas entre 1970 e 2010, justamente quando o sistema Cantareira entrou em operação, a região passou por um período úmido. Nossos tomadores de decisão se guiaram pela falsa ilusão de que continuaríamos produzindo água, diz.⁷

O que tem sido afirmado sobre a falta de planejamento para as grandes obras, para a infraestrutura logística, para energia, saneamento, expansão urbana, pode ser aplicado também para o combate ao crime organizado e à violência pública, à prestação jurisdicional, à gestão do sistema prisional, à mobilidade urbana, ao aumento de competitividade da indústria, à expansão sustentável do agronegócio em convivência com a agricultura familiar, à oferta de serviços sociais de qualidade, à defesa das fronteiras nacionais, aos desafios postos para se obter uma justa equibração federativa, entre tantas outras áreas complexas. São manifestações que explicitamente reivindicam a adoção de métodos e técnicas mais sofisticados e eficazes de planejamento público estratégico de abrangência multissetorial e cobrindo um prazo longo.

Mas há também uma demanda implícita manifesta na ausência de sinergia entre projetos e atividades, no desencontro de iniciativas, na superposição de ações, na ocorrência sistemática de atrasos, no agir sem oportunidade, nos indícios de ineficiência, no faz-desfaz, nas medidas tópicas para problemas estruturais, nos anúncios chamativos que não produzem consequências – por exemplo, o trem de alta velocidade –, na incapacidade de dar uma convincente e articulada resposta, interfederativa e intersetorialmente, aos reclamos que ecoaram nas ruas das principais cidades brasileiras em junho de 2013. São muitas as reclamações sobre a ausência de um planejado ordenamento das competências entre as diversas instâncias decisórias do aparato do Poder Executivo Federal. Existe um clamor sussurrado, mas ouvido alto nos corredores dos prédios da Esplanada dos Ministérios, por coordenação intragovernamental, que as circunstâncias impedem tornar explícitos.

Auxilia a evidenciar essa demanda silenciosa por planejamento estratégico de alto nível, o qual inclui capacidade coordenadora, a pequena presença nos meios de comunicações dos ministros responsáveis pelos 39 setores nos quais se organiza o governo federal. Não há sinalização de como lidar com o que não é estritamente setorial, ao passo que os principais problemas e propósitos que animam o debate público e governamental são de natureza multissetorial e multidimensional.

Há uma reconhecida e antiga debilidade no planejamento e na coordenação das ações que envolvem os demais Entes Federados. A injusta cobrança ao governo federal por projetos e atividades executadas sob a responsabilidade de outros níveis

7. Disponível em: <www.ig.com.br>. Publicada em: 17 mar. 2014. Acesso em: 9 jun. 2014.

de governo pode ser tomada como uma evidência das dificuldades variadas que a União vem enfrentando nessa esfera, sem conseguir superá-las.

É frequente no discurso dos principais atores sociais destacar a importância de o poder público apontar um horizonte para o qual possam convergir articuladamente interesses diversos, desde que devidamente coordenados. A tradução direta de tal discurso é: precisamos de um projeto; precisamos de um plano de longo prazo cujos primeiros, segundos, terceiros passos sejam evidentes e nos deem a orientação e a segurança necessárias para nos movimentarmos.

Existem algumas situações que combinam as demandas explícitas e as implícitas por planejamento estratégico público; que evidenciam o que poderia fazer o planejamento para imprimir uma dinâmica virtuosa a partir de uma iniciativa público-privada de grande porte; e que revelam a enormidade de problemas que são produzidos pela ausência do planejamento estratégico e da coordenação dos atores. Bons exemplos recentes são os fatos social e politicamente dramáticos acontecidos em Porto Velho decorrentes da construção das duas grandes hidroelétricas no rio Madeira e o processo assemelhado na construção da Usina Belo Monte, em Altamira-PA; o drama social no entorno do Complexo de Suape-PE; os transtornos socioeconômicos e ambientais causados pelos investimentos privados no setor mineiro-metalúrgico na região do Alto Paraopeba-MG; e a implantação do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj), em Itaboraí, para se ficar apenas em alguns casos. Se voltarmos um pouco no tempo, conformam o mesmo tipo de drama o acontecido ao longo das rodovias Belém-Brasília, Cuiabá-Santarém, na BR 364 (Mato Grosso, Rondônia, Acre), entre outras, com a construção da Usina Hidroelétrica de Itaipu, em Macaé-RJ (exploração petrolífera na Bacia de Campos), em Tucuruí (usina hidroelétrica) e em Carajás (exploração mineral), ambos no Pará. Em todos estes casos, regiões pobres e com grande potencial não foram preparadas para receber pesados investimentos e tirar o máximo proveito deles, fazendo-os motores de um desenvolvimento local inclusivo, democrático, sustentável e dinâmico. Na ausência de adequada preparação irão conhecer explosão demográfica, aumento da criminalidade, da prostituição infanto-juvenil, das doenças transmissíveis. Serão acompanhadas pela desestruturação das economias rural e urbana e pela degradação ambiental, pela especulação imobiliária expulsora das populações pobres para áreas marginais, pela sobrecarga insuportável sobre os serviços sociais básicos, pela presença expansiva do tráfico e consumo de drogas, pelo aumento do custo de vida, entre outras tantas mazelas (Garcia, 2010).

Os estudiosos dizem que os melhores problemas enfrentados pelos governos são os previsíveis ou evitáveis. Os primeiros, por poderem ser atacados eficazmente logo ao seu surgimento, consumindo poucos recursos e reforçando a imagem de competência do governante. Os segundos, por não chegarem a se concretizar devido às medidas preventivas. Ambos os tipos, no entanto, se transformam no que há de

pior quando se realizam com alta intensidade. Mais desgastante do que esta última alternativa é quando, ao não se aproveitarem oportunidades grandiosas, permite-se que se convertam em problemas complexos e profundos. A ausência de bons sistemas de planejamento faz frequente a ocorrência dessa segunda possibilidade, como indicado aqui.

Muitos poderão achar injustos esses parágrafos introdutórios, pois temos um PPA em vigor, dispomos de diversos planos setoriais e, principalmente, existem formalmente os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, criados pela Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001.

2 O SISTEMA COMO ELE É

A Constituição Federal de 1988 traz um conjunto não ordenado de determinações e orientações relativas ao planejamento governamental que requer um arranjo normativo que o organize, de modo a fornecer ao poder público o roteiro para atuar de maneira consistente, conforme a seguir.

1) No Título III - da organização do Estado, Capítulo II – da União.

- Art. 21º, IX, “(compete à União) elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”;

2) No Título VI – da Tributação e do Orçamento, Capítulo II - Das Finanças Públicas, Seção II – Dos Orçamentos.

- Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:⁸

I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais.

§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 4º - Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

§ 7º - Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

§ 9º - Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

8. Citados apenas os parágrafos mais diretamente implicados.

3) No Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira, Capítulo I – Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica.

• Art. 174 – “Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”.

“§ 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.”

Por não se imprimir regulamentação, mediante lei complementar, dos Artigos 165 e 174, e, principalmente, por não se proceder à organização das disposições constitucionais aqui referidas em uma estrutura lógico-hierárquica, fica-se sem orientação conceitual e metodológica para a elaboração de planos de desenvolvimento, para a prática do planejamento governamental e, conseqüentemente, para a integração sistêmica de todos os elementos a comporem o processo planejador. Igualmente dramática é a não regulamentação do Artigo 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT),⁹ que define em caráter provisório, mas que até hoje perduram, datas cruéis e inconsistentes para o encaminhamento dos projetos de Lei do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) ao Congresso Nacional. Os prazos ali definidos acabam por conferir um ritmo frenético à elaboração dos projetos de LDO e do PPA de um novo governo – este a ser entregue junto com o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), até o dia 31 de agosto do primeiro ano do mandato –, fazendo com que pouca atenção seja dada à produção de tais instrumentos.

Diante de tantas indefinições, ao invés de avançar na regulamentação, mediante projeto de lei complementar, dos dispositivos constitucionais, o Poder Executivo Federal optou, há treze anos, por se acomodar ou atribuir importância burocrática e economicista (ênfase no fiscal: orçamentação, administração financeira, contabilidade e controle da economicidade e legalidade dos gastos) às imprecisões e às soluções provisórias deixadas pela formulação dos constituintes de 1988.

9. Art. 35. O disposto no Art. 165, § 7º, será cumprido de forma progressiva, no prazo de até dez anos, distribuindo-se os recursos entre as regiões macroeconômicas em razão proporcional à população, a partir da situação verificada no biênio 1986-87.

§ 2º - Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o Art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

I - o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;

II - o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;

III - o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

A Lei nº 10.180/2001, que “Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências”, não objetiva a efetiva criação de um sistema e nem a organização de bases para um procedimento sistemático e sistêmico do processo de planificação estratégica e de coordenação intragovernamental. Procura tão somente criar uma relação organizada entre as atividades integrantes do processo de elaboração e execução do PPA, da LDO e do Orçamento Geral da União (OGU). Adota uma perspectiva formal e centrada nos aspectos orçamentários, financeiros e contábeis, que em nada supera as lacunas criadas pela não regulamentação dos dispositivos constitucionais referentes ao planejamento público.

Em seu Artigo 1º, a lei afirma: “Serão organizadas sob a forma de sistemas as atividades de planejamento e de orçamento federal, de administração financeira federal, de contabilidade federal e de controle interno do Poder Executivo Federal”. O desenho do sistema pode ser vislumbrado pelo que dispõe o Artigo 3º (O Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal compreende as atividades de elaboração, acompanhamento e avaliação de planos, programas e orçamentos, e de realização de estudos e pesquisas socioeconômicas) e o Artigo 4º:

Integram o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal:

I - o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, como órgão central;

II - órgãos setoriais;

III - órgãos específicos.

§ 1º Os órgãos setoriais são as unidades de planejamento e orçamento dos Ministérios, da Advocacia-Geral da União, da Vice-Presidência e da Casa Civil da Presidência da República.

§ 2º Os órgãos específicos são aqueles vinculados ou subordinados ao órgão central do Sistema, cuja missão está voltada para as atividades de planejamento e orçamento.

§ 3º Os órgãos setoriais e específicos ficam sujeitos à orientação normativa e à supervisão técnica do órgão central do Sistema, sem prejuízo da subordinação ao órgão em cuja estrutura administrativa estiverem integrados.

§ 4º As unidades de planejamento e orçamento das entidades vinculadas ou subordinadas aos Ministérios e órgãos setoriais ficam sujeitas à orientação normativa e à supervisão técnica do órgão central e também, no que couber, do respectivo órgão setorial.

§ 5º O órgão setorial da Casa Civil da Presidência da República tem como área de atuação todos os órgãos integrantes da Presidência da República, ressalvados outros determinados em legislação específica.

Um sistema necessita que suas partes integrantes estejam em permanente interação, influenciando-se mutuamente e – em se tratando de sistemas abertos, como deve ser o caso –, estabelecendo trocas e influências com o ambiente circundante. O sistema aberto funciona internalizando recursos, demandas, eventos etc., e exteriorizando produtos, ações, fatos etc. O sistema criado é aberto às interações com o ambiente externo, quase que exclusivamente para proceder a alterações nas dotações orçamentárias e autorizações de despesas (contingenciamentos). O plano é de elevada rigidez, a programação física não acompanha a dinâmica da real execução de projetos e atividades, o financeiro impera não sustentado em avaliações contínuas (*ex-ante* e *ex-post*) das decisões tomadas nesse âmbito, e das consequências dessas decisões.

Assim, os resultados práticos da lei se restringem a organizar a relação entre as unidades central e setoriais de planejamento e a conferir ao Ministério do Planejamento o poder de normatizar o funcionamento do conjunto e coordenar a elaboração dos instrumentos referidos no Artigo 165 da CF. Deve ser ressaltado que a lei reafirma a visão economicista e fiscalista que orientou os constituintes na definição das peças integrantes do planejamento das despesas governamentais.

O Artigo 2º anuncia intenções ambiciosas, ao estabelecer como finalidade do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal (SPOF):

I - formular o planejamento estratégico nacional; II - formular planos nacionais, setoriais e regionais de desenvolvimento econômico e social; III - formular o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais; IV - gerenciar o processo de planejamento e orçamento federal; V - promover a articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, visando à compatibilização de normas e tarefas afins aos diversos Sistemas, nos planos federal, estadual, distrital e municipal.

De 2001 ao presente, não se materializa qualquer tentativa, liderada pelo SPOF, de construir um plano estratégico nacional. Tampouco se tem conhecimento de planos nacionais e regionais de desenvolvimento que não o PPA e as tentativas de a ele imprimir uma dimensão territorial – ainda não concretizada. Planos setoriais foram elaborados segundo a conveniência e o interesse da autoridade setorial e dos atores pertinentes, e não como o atendimento a demandas postas pelo órgão central do sistema. O que efetivamente aconteceu foi a realização da finalidade III (formular o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais), que, por ser um imperativo constitucional, não pode ficar sem atendimento, sob pena de se incorrer em crime de responsabilidade. A finalidade IV (gerenciar o processo de planejamento e orçamento federal) somente poderá ser considerada alcançada se restringirmos o processo de planejamento à execução físico-financeira do PPA, a algumas avaliações que mais parecem relatórios de prestação de contas e

à elaboração e execução dos orçamentos federais. A articulação com estados se dá de maneira não sistemática e de modo superficial, não adentrando nos métodos e na substância do planejamento praticado pelos Entes. Há apenas uns dois anos que o órgão central passou a dedicar esforços na articulação com alguns consórcios públicos municipais, com o propósito de informá-los e qualificá-los para a elaboração de seus respectivos PPAs.

Como pode ser deduzido da figura 1, ao órgão central do SPOF foram designadas tamanhas e não conexas atribuições, que o resultado termina por distender e enevoar o foco de atenção da alta direção do ministério. Ademais, sua localização na estrutura organizacional da administração federal se dá na mesma linha dos demais ministérios setoriais. Não lhe são concedidos o poder e os instrumentos para assegurar a consistência global do PPA, a obediência às diretrizes presidenciais, a execução condizente com as prioridades maiores do governo, não dispondo do mandato e dos instrumentos para a coordenação do conjunto responsável pela execução das ações integrantes do plano.

O órgão central (MP) se desdobra em atividades estranhas ao planejamento estratégico. Não atende ao que seria exigido por um núcleo dirigente de governo que prezasse o cuidado com a direcionalidade e a congruência dos programas e ações que realizam os seus objetivos prioritários, ou seja, aqueles que dão cara e corpo ao projeto estratégico do governante. Tais programas e ações são postos em prática por uma extensa plêiade de 39 órgãos com *status* ministerial, cada qual respondendo pelo manejo de uns tantos instrumentos, quase sempre insuficientes para o eficaz enfrentamento dos complexos problemas que frequentam a agenda governamental. Disso decorre a exigência de sofisticados sistemas de informações gerenciais que apontem para a necessidade de intervenção do órgão central responsável pela realização do plano e a presença de enorme capacidade coordenadora. E eles não estão disponíveis ao MP.

Das secretarias integrantes da estrutura do MP, a maioria não deveria estar no núcleo duro de um sistema de planejamento estratégico da alta direção do governo. As Secretarias de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), do Patrimônio da União (SPU), de Gestão Pública (SEGEP), de Relações de Trabalho no Serviço Público (SRT) são condizentes com um órgão que cuide da gestão da administração federal, não com o órgão central de um sistema de planejamento estratégico, entendido como o centro assessor da alta direção do governo.

A maioria das ações a comporem as políticas e programas nacionais (e dos recursos financeiros envolvidos) tem a sua execução realizada de forma descentralizada, por estados e municípios. O MP, no entanto, é um órgão sediado exclusivamente em Brasília – desconsideram-se aqui as 27 superintendências regionais da SPU,

pelas razões apontadas no parágrafo anterior. Se os principais problemas a serem enfrentados quase sempre extravasam o âmbito setorial, o órgão central deveria estar presente onde as coisas acontecem, promovendo coordenação, integração intersetorial, produzindo sinergias, com vistas a assegurar eficácia e eficiência. Idealmente coordenando e assegurando a produção das informações necessárias à decisão por parte das representações setoriais federais, incumbidas de prestar assessoria técnica e apoio político-administrativo aos seus congêneres estaduais – e, eventualmente, municipais.

A reforçar a amplitude minimalista da concepção de SPOF derivada da Lei nº 10.180/2001, o seu Artigo 7º confere aos órgãos setoriais de planejamento

a competência para elaborar e supervisionar a execução de planos e programas nacionais e setoriais de desenvolvimento econômico e social [e para] coordenar a elaboração dos projetos de lei do plano plurianual e o item, metas e prioridades da Administração Pública Federal, integrantes do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, bem como de suas alterações, compatibilizando as propostas de todos os Poderes, órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Federal com os objetivos governamentais e os recursos disponíveis.

Tais órgãos, ademais, ficam incumbidos de “acompanhar física e financeiramente os planos e programas referidos nos incisos I e II deste artigo, bem como avaliá-los, quanto à eficácia e efetividade, com vistas a subsidiar o processo de alocação de recursos públicos, a política de gastos e a coordenação das ações do governo”.¹⁰

10. Art. 7º - Compete às unidades responsáveis pelas atividades de planejamento:

I - elaborar e supervisionar a execução de planos e programas nacionais e setoriais de desenvolvimento econômico e social;
II - coordenar a elaboração dos projetos de lei do plano plurianual e o item, metas e prioridades da Administração Pública Federal, integrantes do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, bem como de suas alterações, compatibilizando as propostas de todos os Poderes, órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Federal com os objetivos governamentais e os recursos disponíveis;

III - acompanhar física e financeiramente os planos e programas referidos nos incisos I e II deste artigo, bem como avaliá-los, quanto à eficácia e efetividade, com vistas a subsidiar o processo de alocação de recursos públicos, a política de gastos e a coordenação das ações do governo;

IV - assegurar que as unidades administrativas responsáveis pela execução dos programas, projetos e atividades da Administração Pública Federal mantenham rotinas de acompanhamento e avaliação da sua programação;

V - manter sistema de informações relacionados a indicadores econômicos e sociais, assim como mecanismos para desenvolver previsões e informação estratégica sobre tendências e mudanças no âmbito nacional e internacional;

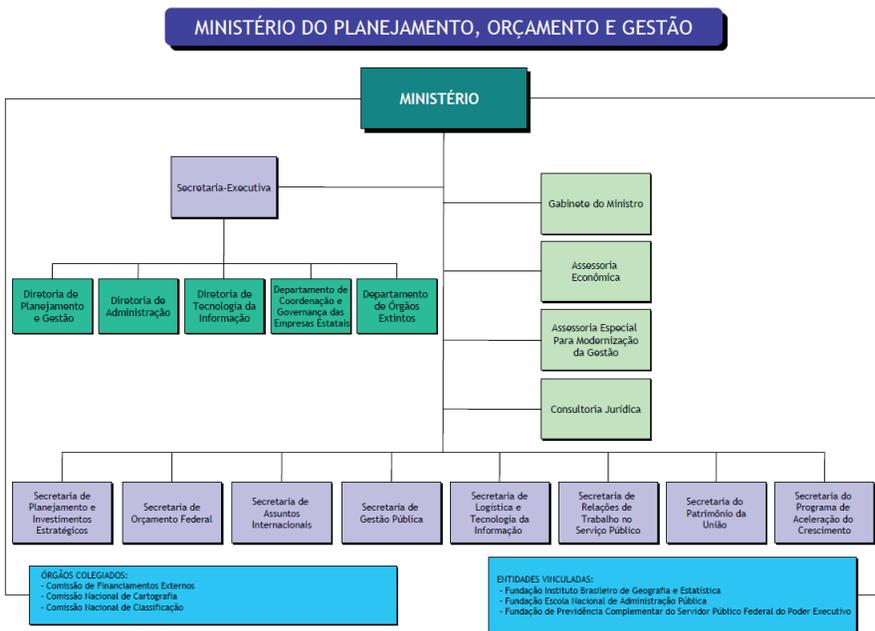
VI - identificar, analisar e avaliar os investimentos estratégicos do Governo, suas fontes de financiamento e sua articulação com os investimentos privados, bem como prestar o apoio gerencial e institucional à sua implementação;

VII - realizar estudos e pesquisas socioeconômicas e análises de políticas públicas;

VIII - estabelecer políticas e diretrizes gerais para a atuação das empresas estatais.

Parágrafo único. Consideram-se empresas estatais, para efeito do disposto no inciso VIII, as empresas públicas, as sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas e demais empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

FIGURA 1
Organograma do órgão central do SPOF



Fonte: Decreto nº 8.189, de 21 de janeiro de 2014.

Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

Ao se verificar a produção oriunda da realização das competências concedidas aos órgãos setoriais de planejamento, quase nada se encontra além do requerido para a elaboração, execução, e (modestas) avaliações do PPA – principalmente dos orçamentos.

O planejamento setorial efetivo acontece nas secretarias finalísticas dos ministérios, devendo ser consolidado e politicamente validado pelo gabinete do ministro. Sobre ele o órgão setorial de planejamento tem interferência praticamente nula. Sua atuação, vinculada à Secretaria-Executiva, estará restrita a trabalhar as implicações orçamentárias de tais planos e programas, ignorando tudo o mais exigido na sua condução do dia a dia.

A distribuição pelo SPOF dos servidores (teoricamente) especializados é regulada pelo Artigo 30 da lei aqui comentada:

Os servidores das carreiras de Planejamento e Orçamento e Finanças e Controle, os ocupantes dos cargos efetivos de Técnico de Planejamento P-1501 do Grupo TP-1500, de Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, nível intermediário do IPEA e demais cargos de nível superior do IPEA, poderão ser cedidos para ter exercício nos órgãos e nas unidades dos Sistemas referidos nesta Lei, *independentemente da ocupação de cargo em comissão ou função de confiança* (grifo nosso).

Ou seja, ignora-se que o planejamento é praticado por quem executa, que a execução se encontra sob a responsabilidade das áreas finalísticas, e que o planejamento do conjunto setorial está afeto ao secretário-executivo, ao ministro e a suas respectivas assessorias. Daí que, se quiserem contar com o apoio dos servidores (teoricamente) especializados, deverão dispor de cargos comissionados para poder requisitá-los e contar com a disposição colaborativa dos responsáveis pela gestão de tais carreiras.

Além da Lei nº 10.180/2001, existe outra que muito importa para o real funcionamento do SPOF. Trata-se da Lei nº 11.890, de 24 de dezembro de 2008, que dispõe sobre a reestruturação da composição remuneratória das carreiras dos servidores atuantes no SPOF, mas que também define as situações nas quais os servidores das carreiras pertinentes podem ser lotados em outros espaços que não aqueles permitidos pela lei organizadora do sistema. No Artigo 18 da Lei nº 11.890, define-se que:

Os integrantes das Carreiras (de Gestão Governamental) a que se refere o Art. 10 desta Lei somente poderão ser cedidos ou ter exercício fora do respectivo órgão de lotação nas situações definidas no Art. 1º da Lei nº 9.625, de 7 de abril de 1998, e, ainda, nas seguintes:

“IV - cessões para o exercício de cargo de Natureza Especial ou cargos em comissão de nível igual ou superior a DAS-4 do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores, ou equivalentes, em outros órgãos da União, em autarquias ou em fundações públicas federais;

V - exercício dos cargos de Secretário de Estado ou do Distrito Federal, de cargos em comissão de nível equivalente ou superior ao de DAS-4 ou de dirigente máximo de entidade da administração pública no âmbito dos Estados, do Distrito Federal, de prefeitura de capital ou de município com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes.

Pode ser por corporativismo garantidor de privilégios diferenciados ou por concepção rígida e imprópria da gestão de recursos humanos críticos para colocar o SPOF em operação. O fato é que não se consegue a apropriada distribuição dos servidores da função planejamento dentro das organizações do Poder Executivo Federal. Se uma área setorial prioritária para os objetivos de um governo necessitar do apoio dos servidores (teoricamente) especializados em planejamento, deverá dispor de, no mínimo, inúmeros DAS 4 para com eles poder contar.¹¹

11. Pesquisa realizada sob o amparo de uma parceria Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos/Secretaria de Orçamento Federal/Associação Nacional dos Servidores da Carreira do Planejamento e Orçamento (SPI/SOF/Assecor), *Diagnóstico dos Setoriais de Planejamento e de Orçamento Federal*, maio de 2013, atesta a concentração dos analistas de planejamento e orçamento nas Subsecretarias de Planejamento e Orçamento (SPOs), Subsecretarias de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOAs), Subsecretarias de Orçamento e Administração (SOADs), Departamentos ou Coordenações de Planejamento e Orçamento ou equivalentes.

Essas disposições legais representam um empecilho à efetivação de um verdadeiro sistema de planejamento estratégico. Como construir unidade e direcionalidade em uma área setorial qualquer sem um plano sempre vigente, atualizado e orientador das decisões do dia a dia? A distribuição dos servidores incumbidos do planejamento deve ser revista em profundidade.

É chegado o momento de justificar o porquê do uso da expressão “servidor (teoricamente) especializado”. Antes de tudo, não se pretende qualquer demérito ao assim qualificá-los, e sim dirigir a crítica àqueles responsáveis por o governo federal, influenciando decisores dos outros Entes Federados, ter menosprezado – talvez abandonado – a formação de planejadores governamentais. Algo em torno de três décadas se passaram sem que tenhamos conseguido reorganizar a formação de planejadores governamentais. Os analistas de planejamento e orçamento (APO), quando aprovados nos processos seletivos, passam por um, assim chamado, curso de formação. O curso é ministrado em tempo exíguo para habilitar os recém-ingressos nas lides do planejamento estratégico público, muitos deles sem nenhuma experiência em processos de governo, saídos da universidade com titulações diversas, mas que ao serem aprovados nos concursos vão conseguir o seu primeiro emprego.¹²

É bastante amplo o conjunto de disciplinas e atividades práticas a compor um curso de formação de planejadores que os torne aptos a praticar o planejamento estratégico público demandado pelo complexo processo de governar sociedades democráticas e dinâmicas. O tempo mínimo para consolidar conceitos métodos e técnicas não triviais, não ensinadas em qualquer curso de pós-graduação ofertado em nossas universidades e mesmo no exterior, será muito superior ao dedicado ao curso de formação que são obrigados a cumprir. Os cursos oferecidos nos últimos tempos têm carga horária variando entre 450 e 550 horas. A título de comparação, a formação de planejadores governamentais realizada pela antiga Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República (Seplan/PR), por intermédio do Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico e Social/Instituto de Planejamento Econômico e Social (Cendec/Ipea), com a colaboração do Instituto Latino-Americano e do Caribe/Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Ilpes/Cepal), entre a segunda metade dos anos 1960 e início da década de 1980 era de aproximadamente 1.600 horas/aula, seguido de anos de aprendizado prático (Ipea, vários anos). Os cursos frequentados pelos analistas de planejamento e orçamento seguem o programa contido no box 1 (ENAP, 2013).

12. Curiosamente, os que já têm ou posteriormente fazem cursos de especialização ou mestrado concentram-se nas áreas de Administração, Administração Pública, Finanças e Finanças Públicas, Economia, Engenharia, Direito e Políticas Públicas (SPI/SOF/Assecor, *op.cit.*).

BOX 1

Estrutura curricular dos cursos de formação para APO*Eixo 1 – Estado, sociedade e democracia*

O Estado contemporâneo e suas transformações.

Democracia e cidadania no Brasil.

Sistema político brasileiro.

Eixo 2 – Economia e desenvolvimento

Economia brasileira.

Economia internacional.

Economia do setor público.

Economia da regulação e defesa da concorrência.

Eixo 3 – Administração pública

O debate contemporâneo da gestão pública.

Administração pública Brasileira.

Fundamentos de direito público.

Comunicação escrita em governo.

Eixo 4 – Planejamento e gestão orçamentária e financeira

Introdução às políticas públicas.

Planejamento estratégico governamental.

Análise e interpretação de indicadores.

Métodos de planejamento aplicados ao desenho de programas.

Sistema de planejamento federal.

Gestão, avaliação e revisão do PPA.

Monitoramento e avaliação de políticas públicas.

Bases conceituais e institucionais do orçamento.

Sistema de Orçamento Federal.

Aspectos fiscais: receita e necessidade de financiamento do governo central.

Elaboração e programação orçamentária.

Controle e avaliação da execução orçamentária e financeira.

Palestras, seminários e visitas técnicas.

Fonte: Enap (2013).

O curso dá notícias sobre o Estado e a democracia brasileiros; sobre economia, mas não sobre desenvolvimento; sobre administração pública, mas não sobre processos de governo; e na parte sobre planejamento o forte é o PPA, um (não) plano que tem sido um orçamento plurianual ou uma listagem de coisas a fazer, deficiente em meios e instrumento de implementação; além do Orçamento da União (Garcia, 2012).

Após essa passada panorâmica sobre o SPOF, sua organização, atribuições, regulação e principais traços de sua operação, é chegado o momento de apresentar sugestões para a superação do que foi aqui considerado um conjunto de insuficiências.

2 OUTRO SISTEMA FEDERAL DE PLANEJAMENTO É POSSÍVEL

Sob a concepção de que um sistema de planejamento da alta direção do governo é um dos mais cruciais aparatos do processo de governar, entende-se que suas atribuições centrais são: colocar conhecimento e informação a serviço da ação do dirigente máximo; realizar o processamento técnico-político das demandas que chegam ao dirigente e das decisões dele emanadas; manter o plano de governo vigente, mediante a sua constante atualização; assegurar a consistência global da rede de decisões da alta direção governamental; ofertar cenários válidos para subsidiar a construção dos caminhos condutores aos objetivos pretendidos; coordenar o sistema de planejamento estratégico do conjunto do governo (planos atualizados, avaliações de consistência e sinergia intertemporal, de oportunidade, de direcionalidade, de eficácia processual, intermediária e terminal); entre outras relevantes tarefas.

Em assim sendo, advoga-se que o órgão central de planejamento estratégico deve estar situado ao lado do gabinete presidencial. Tem que ser uma unidade integrante da Presidência da República, tal como sugere a figura 2.

FIGURA 2

Proposta de criação e inserção da Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral no âmbito e organograma da Presidência da República Federativa do Brasil



Fonte: Elaboração dos autores.

O Sistema de Planejamento e Coordenação da Presidência da República, conforme figura 3 adiante, deveria incorporar as entidades criadas após a publicação da Lei nº 10.180/2001, como a Secretaria de Ação Estratégica (SAE) e o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES). O seu órgão central, a Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral da Presidência da República (Seplan/PR), disporia de uma estrutura organizacional dedicada à sua atividade precípua, permitindo-lhe foco concentrado nas tarefas anteriormente relacionadas.¹³

13. Deve ser lembrado que nos antigos livros texto de planejamento governamental e nas formulações contemporâneas mais sofisticadas, a orçamentação do plano sempre aparece como uma atividade intermediária do processo, e nunca com o destaque que lhe foi conferido pela onda neoliberal: Ministério do Planejamento e Orçamento; Ministério do Orçamento e Gestão; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão etc.

- Secretaria de Planejamento de Longo Prazo: análise de problemas complexos de natureza multissetorial e multidimensional, elaboração de cenários prospectivos, avaliação de consistência intertemporal dos planos e programas globais e setoriais.
- Secretaria de Planejamento Plurianual e Programação de Investimentos Estratégicos – fusão da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) com a Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento (Sepac) –, com a missão de preparar e coordenar as prioridades explicitadas pelo programa de governo e os programas e projetos considerados críticos, por terem elevada repercussão socioeconômica, territorial e ambiental. A seleção de projetos derivados dos programas e projetos estratégicos, os cuidados com a execução, a cobrança de informações e a remoção de gargalos, afetos atualmente à Sepac, também ficariam a cargo da secretaria, contando, agora, com a estrutura sugerida no próximo parágrafo.
- Secretaria de Orçamento – Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (DEST).
- Uma secretaria de monitoramento e avaliação, cuidando, ademais, de desenvolver métodos e técnicas para os executores, de conceber e gerir os sistemas de informações gerenciais sobre o contexto e sobre a atuação de atores relevantes a cada prioridade, fornecendo os indicadores necessários às instâncias decisórias e ao órgão central.
- À Seplan/PR deveria se juntar a Subchefia de Assuntos Federativos da Secretaria de Relações Institucionais/PR, a SAF, pois o governo federal não pode mais negligenciar o fato de que a Federação encontra-se em prolongada crise e que grande parte das ações das políticas nacionais é executada por Entes Federados que dispõem de desiguais (e quase sempre insuficientes) capacidades técnico-burocráticas, organizacionais e financeiras.

Conseqüentemente, há de ser feito um esforço da União para equalizar as capacidades demandadas para se ter eficácia, eficiência e oportunidade nos programas federais com execução descentralizada. Há que ser redefinida a atuação da Secretaria de Assuntos Internacionais (Seain), pois a cada vez se tornam menos relevantes os empréstimos junto aos organismos multilaterais de financiamento, e aumentam os requerimentos para uma atuação mais incisiva junto a fóruns internacionais e para intensificar a integração regional. Parece fazer sentido vincular ao órgão central do sistema, além do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Ipea, e a Escola Nacional de Administração Pública (Enap), que será objeto de uma proposição mais à frente, outras entidades como o CDES e o Fórum Interconselhos (devidamente institucionalizado). Ambos desempenham importante papel na articulação de interesses, na construção de consensos e na auscultação da sociedade civil.

FIGURA 3

Proposta de estrutura organizacional da Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral no âmbito da Presidência da República Federativa do Brasil



Fonte: Elaboração dos autores.

Imagina-se uma revisão das leis que orientam a lotação de analistas de planejamento e orçamento (APO) e de outras carreiras cruciais ao planejamento estratégico e à coordenação governamental (Artigo 30, da Lei nº 19.180/2001 – técnicos de planejamento e pesquisa do Ipea, especialistas em políticas públicas e gestão governamental). O objetivo seria permitir a inserção desses servidores onde de fato são necessários. Assim, cada secretaria finalística dos ministérios deveria contar, junto ao gabinete do(a) secretário(a), com uma assessoria de planejamento estratégico, tripulada por integrantes das carreiras acima referidas. nas secretarias-executivas dos ministérios seriam criadas assessorias especiais de planejamento estratégico, incumbidas de estruturar e manter vigente os planos setoriais, produzindo conhecimento e informação para a tomada de decisões com alta direcionalidade. Aos gabinetes dos ministros seriam destinados grupos de processamento técnico-político, com a atribuição de fazer as avaliações de última instância que antecedem o processo decisório, assim como de traduzir para os dirigentes, gestores e servidores as determinações, diretrizes e demandas do ministro.

Em contrapartida a essa reestruturação, um ministério da Gestão Pública seria organizado, absorvendo, de acordo com a figura 4 abaixo, as atribuições das atuais Secretaria de Gestão Pública (Segep), Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), Secretaria de Relações de Trabalho no Serviço Público (SRT), e Secretaria do Patrimônio da União (SPU) – e talvez, ainda, uma secretaria dedicada ao monitoramento e gestão intensiva de projetos derivados dos estratégicos, hoje sob a responsabilidade da SEPAC.

FIGURA 4

Proposta de estrutura organizacional do Ministério da Gestão Pública



Fonte: Elaboração dos autores.

Na mesma linha de auxiliar a operação do Sistema Federal de Planejamento, removendo do órgão central as atribuições impróprias, mas constituindo outros organismos competentes e funcionalmente coesos, vislumbra-se a necessidade de ser criado um ministério do Ordenamento e do Desenvolvimento Territorial que incorporaria, conforme figura 5 adiante, a maioria das atribuições, instrumentos, entidades subordinadas e vinculadas do atual Ministério da Integração – exceto irrigação, transferida para o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); a Empresa de Planejamento e Logística (EPL), por seu poder de remodelar o território, reduzir distâncias, induzir o movimento de pessoas e atividades econômicas; a Agência Nacional de Águas (ANA), por motivos idênticos aos da EPL. Ademais, o novo órgão responderia, junto com o Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal (MMA), pelo zoneamento ecológico-econômico de todo o território nacional, transformando-o em efetivo instrumento de regulação do uso do solo; estabeleceria o Mecanismo de Desenvolvimento Territorial (estudos e relatórios de impacto socioterritorial, planos de desenvolvimento socioterritorial), com vistas a permitir o maior benefício socioeconômico possível de toda intervenção pública ou privada considerada impactante – transformar a potencial produção de problemas (grandes obras públicas, grandes investimento privados) em motor de desenvolvimento local sustentável e inclusivo.

Os Ministérios da Gestão Pública e do Ordenamento e Desenvolvimento Territorial poderiam ou não ser partícipes do Sistema de Planejamento Federal, mas devem ser entendidos como decisivos auxiliares para a consecução dos objetivos do desenvolvimento nacional.

FIGURA 5

Proposta de estrutura organizacional do Ministério do Ordenamento e Desenvolvimento Territorial



Elaboração dos autores.

4 A URGÊNCIA DA CAPACITAÇÃO EM PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO PÚBLICO

O planejamento estratégico governamental no Brasil padece de alguns males: há uma considerável incompreensão sobre o lugar que ele deve ocupar na condução política dos processos de transformação social, em sentido amplo e em oposição a tudo que não é natural. Daí que não é demandado e não se busca seu desenvolvimento teórico e metodológico. A experiência nacional e internacional revela que tais desenvolvimentos acontecem por conta de esforços intelectuais e operacionais empreendidos no interior dos próprios governos para resolver problemas decorrentes da prática de governar, não sendo muito significativa a contribuição oriunda das academias. Todavia, há que ser registrado o considerável aporte oferecido pelo Sistema da Organização das Nações Unidas (ONU) – organismos setoriais como Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), Organização Mundial da Saúde (OMS), Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (Unido), Fundo das Nações Unidas para a Educação e Cultura (Unesco), entre outros, e, principalmente, a Ilpes/Cepal. Como recordado anteriormente, o Cendec/Ipea realizou grande parte desse esforço no Brasil, tendo deixado de fazê-lo há algumas décadas.

A Enap tem se esforçado, lutando contra uma realidade adversa: as fortes legiões do gerencialismo que ainda dominam boa parte de nossas universidades e marcam forte presença entre dirigentes, gestores e servidores públicos; a quase inexistência de planejadores de boa estirpe que pudessem se dedicar à capacitação dos servidores que ingressam no sistema; o pouco valor atribuído por dirigentes em alocar quadros técnicos qualificados e tempo na preparação de cursos que possibilitem dar partida à superação das debilidades identificadas.

Assim, três possibilidades se apresentam, a seguir descritas.

- 1) A primeira, e menos desejável, é transferir a Enap para o Ministério da Gestão Pública, com a incumbência de formar ou complementar a formação de servidores não integrantes das carreiras dedicadas ao planejamento estratégico público e ao assessoramento técnico-político. Menos desejável, por reduzir as possibilidades de interação, os espaços de debate, o fluir do conhecimento sobre problemas surgidos na prática de governar e sobre como foram superados. Tudo isso forma um caldo de cultura instigante e produtor de inovações a ser devidamente considerado e aproveitado. É de todo necessário, todavia, que a Enap passe a contar com um corpo docente mais estável, que também pesquise e desenvolva material instrucional avançado, em sintonia com os complexos problemas que afligem a administração federal. Tais problemas são frequentemente desconsiderados, mascarados ou minimizados, por exigirem tempo, conhecimento não trivial, e dedicação para serem equacionados ou superados.
- 2) A segunda seria criar na estrutura da Enap um centro de altos estudos e formação em governo (CAEF-Gov), dedicado exclusivamente a pesquisar, produzir conhecimento necessário ao avanço dos processos de governo, material instrucional e ferramentas metodológicas operacionais, e oferecer cursos de longa duração, modulares ou não, de média e curta duração. O tempo deve ser função dos requerimentos teóricos, técnico-metodológicos e didático-pedagógicos, e não das conveniências de dirigentes imprevidentes que relutam em formar adequadamente servidores, sempre sob a alegação de não poder liberá-los, dadas as urgências¹⁴ com as quais lidam.
- 3) A terceira seria criar o referido centro como unidade autônoma, vinculada à Secretaria-Executiva do órgão central do Sistema Federal de Planejamento. Seja nesta ou na opção anterior, o que importa é o tipo de servidor a ser recrutado para tripular o CAEF-Gov e o modo de funcionamento do centro. Imagina-se selecionar servidores integrantes de carreiras afins, com formação pertinente e grande experiência em processos de governo. Um grupo composto por APO, técnicos de planejamento e pesquisa do Ipea, técnicos de planejamento P-1501 do grupo TP-1500, analistas de finanças e controle (AFCs), especialistas em políticas públicas e gestão governamental (EPPGGs), integrantes da Advocacia Geral da União (AGU), diplomatas, oficiais das Forças Armadas, aposentados que militaram intensamente no planejamento governamental, todos dispostos a estudar, sistematizar as suas respectivas experiências, pesquisar e organizar os avanços teóricos metodológicos,

14. Quase sempre as urgências são tarefas demandadas há tempos e não feitas no momento certo. Diferentemente, as emergências acontecem de repente, sem aviso, e exigem respostas rápidas.

preparar material instrucional condizente, e realizar cursos, oficinas, laboratórios e o que mais for necessário para formarmos os planejadores exigidos pelos tempos atuais. Pode ser pensado um processo de identificação e seleção de quadros de colaboradores, integrantes das carreiras do ciclo de planejamento e gestão governamental – eventualmente servidores e empregados públicos de outras áreas e acadêmicos que possam trazer assuntos e matérias de interesse –, e instalar um mecanismo incentivado de rodízio, com dedicação por dois ou três anos ao centro. Ao cabo do período seriam substituídos por outros com igual perfil e disposição.

É preciso ter em conta que formar planejadores de um novo tipo e assessores técnico-políticos não é algo possível pelo uso de manuais de uso corrente.¹⁵ As matérias ou disciplinas que dominariam a programação do CAEF-Gov seriam algo como o que se segue:¹⁶

- teoria do jogo social; estrutura e dinâmica das sociedades contemporâneas;
- os processos de transformação social;
- história do planejamento governamental;
- o processo de governar;
- a organização dos governos; a explicação situacional;
- a explicação situacional de problemas complexos;
- análise estratégica;
- estudo de atores;
- simulação histórica;
- estudos de futuro e perspectiva estratégica;
- planejamento estratégico público;
- planejamento estratégico setorial;
- desenho de programas e o orçamento por programa;
- gestão de programas multissetoriais;
- monitoramento e avaliação da gestão pública;
- sistemas de informações sobre investimentos (públicos e privados);
- gabinete do dirigente e sistema de direção estratégica;

15. Ver, a título de exemplo: Dror (1996; 1997) e Matus (1993).

16. No fundamental, trata-se da proposta de Matus (1993).

- administração de conversações;
- técnica de jogos;
- estratégias e técnicas de negociação; e
- análise de grande estratégia.

Tais indicações são apenas algumas entre outras que a avaliação da experiência prática irá revelar. Uma entidade como o CAEF-Gov deverá realizar uma permanente pesquisa junto à alta e à média direção do aparato governamental em busca dos problemas que os afligem e estão carecendo de tratamento satisfatório. Esses problemas também passariam a compor a agenda de estudos e desenvolvimento do centro.

4 FINALIZANDO

Significativos atores sociais reclamam que o governo não oferece uma visão clara e abrangente dos caminhos que pretende seguir e de aonde quer chegar. Necessitam disso para se posicionarem e mobilizar os recursos que controlam, seja para reforçar a caminhada e validar os objetivos, seja para alterar o roteiro e fazê-lo mais próximo aos seus interesses.

No interior do aparato da administração pública federal é facilmente encontrado o reconhecimento de que a extrema segmentação setorial da estrutura organizacional do governo produz ineficiências e ineficácias. Não se produz sinergia, não é permitido o surgimento da nova qualidade, da nova capacidade, tampouco do aumento da potência realizadora/transformadora possibilitado pela conjugação programada e coordenada de múltiplas e diversas competências.

Ademais, o Brasil se posiciona no cenário econômico e político internacional com um peso tal que não admite falta de clareza sobre qual nação quer ser em um futuro não longínquo. O estágio socioeconômico alcançado nos coloca em encruzilhadas que requerem projeto nacional e capacidade de construí-lo, ou seja, de planejamento estratégico de alto nível, praticado cotidianamente, como o principal sistema de direção e coordenação governamental.

O aqui apresentado dá vazão a um entendimento por muitos compartilhados e, principalmente, a uma comprometida vontade de ver o governo galgar estágios superiores de direcionalidade e eficácia global. Acreditamos que o momento é oportuno, pois é nos períodos pré e pós-eleitoral que os projetos de mudança encontram ambiente mais propício para obter a consideração dos dirigentes.

Há aqui, também, a expectativa de se ter conseguido mostrar viabilidade para a reforma do Sistema Federal de Planejamento. Os meios e recursos para tanto estão, no fundamental, sob o controle do Poder Executivo.¹⁷ Mesmo algumas mudanças legais necessárias apresentam (como mostra a história mais ou menos recente) fácil tramitação legislativa.

Por ser organizativamente mais fácil, e demandar menos tempo para produzir frutos, talvez deva-se priorizar a implantação do CAEF-Gov e a formação de planejadores. Reforça-se, desse modo, a própria viabilidade das mudanças, ao mesmo tempo em que se propicia a introdução progressiva de melhorias no funcionamento do sistema.

São essas as apostas dos autores.

REFERÊNCIAS

ACKOFF, R. **El arte de resolver problemas**. Limusa, 1983.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 14 de outubro de 1988. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

_____. Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2001. Disponível em: <<http://goo.gl/hzAEyH>>.

_____. Lei nº 11.890, de 24 de dezembro de 2008. Dispõe sobre a reestruturação da composição remuneratória das Carreiras de Auditoria da Receita Federal do Brasil e Auditoria-Fiscal do Trabalho, de que trata a Lei nº 10.910, de 15 de julho de 2004, das Carreiras da Área Jurídica, de que trata a Lei nº 11.358, de 19 de outubro de 2006, das Carreiras de Gestão Governamental, de que trata a Medida Provisória no 2.229-43, de 6 de setembro de 2001; das Carreiras do Banco Central do Brasil - BACEN, de que trata a Lei nº 9.650, de 27 de maio de 1998; e da Carreira de Diplomata, de que trata a Lei nº 11.440, de 29 de dezembro de 2006; cria o Plano de Carreiras e Cargos da Susep, o Plano de Carreiras e Cargos da CVM e o Plano de Carreiras e Cargos do Ipea; dispõe sobre a remuneração dos titulares dos cargos de Técnico de Planejamento P-1501 do Grupo P-1500, de que

17. Observe-se, que, complementarmente ao sugerido, os demais ministérios, aqueles sem proposição de um organograma, deveriam dispor de assessorias de planejamento estratégico nos gabinetes de todas as secretarias finalísticas, de assessorias especiais de planejamento estratégico nas secretarias-executivas e de núcleos de processamento técnico-político, e salas de situação junto aos gabinetes dos ministros.

trata a Lei nº 9.625, de 7 de abril de 1998, e dos integrantes da Carreira Policial Civil dos extintos Territórios Federais do Acre, Amapá, Rondônia e Roraima de que trata a Lei nº 11.358, de 19 de outubro de 2006, sobre a criação de cargos de Defensor Público da União e a criação de cargos de Analista de Planejamento e Orçamento, e sobre o Sistema de Desenvolvimento na Carreira - SIDEC; altera as Leis nos 10.910, de 15 de julho de 2004, 11.358, de 19 de outubro de 2006, e 9.650, de 27 de maio de 1998, 11.457, de 16 de março de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.229-43, de 6 de setembro de 2001, das Leis nos 9.650, de 27 de maio de 1998, 10.593, de 6 de dezembro de 2002, 10.910, de 15 de julho de 2004, 11.094, de 13 de janeiro de 2005, 11.344, de 8 de setembro de 2006, e 11.356, de 19 de outubro de 2006; e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/72G5CT>>.

CAMPANELLA, M. (Ed.). **Between rationality and cognition: policy-making under uncertainty, complexity and turbulence**. Albert Meynzer, 1988.

DE GREEN, K. B. **A systems-based approach to policymaking**. Kluwer Academic Press, 1993.

DROR, Y. Idéia politológica dos estudos do futuro: futuros alternativos e ação presente. **Revista Ciência Política**, Rio de Janeiro, jan./mar. 1978.

_____. **Razonamientos pertinentes a políticas avanzadas para gobernantes**. Caracas, Fundacion Altadir, 1988.

_____. **Enfrentando el futuro**. México: Fondo de Cultura Economica, 1990.

_____. **La capacidad de gobernar**. México: Fondo de Cultura Economica, 1996.

_____. O administrador público tipo delta para o século 21. **Revista do Serviço Público**, Brasília, Ano 48, n. 2, maio/ago. 1997.

_____. **A capacidade para gobernar**. São Paulo: Fundap, 1999.

ENAP – Escola Nacional de Administração. **Catálogo de cursos**, Brasília, 2013. Disponível em: <www.enap.gov.br>. Acesso em: 18 jul. 2014.

GARCIA, R. C. **A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003**. Brasília: Ipea, 2000. (Texto para Discussão, n. 726).

_____. (Coord.). **Acelerar a inclusão produtiva: o novo ciclo de investimentos e oportunidades de superação das desigualdades sociais e regionais**. Brasília: MDS/SAIP, out./2010.

_____. O PPA: o que não é e o que pode ser. **Políticas Sociais – acompanhamento e análise**, n. 20. Brasília: Ipea, 2012.

HAMMOND, K. R. **Human judgment and social policy**. Oxford University Press, 1996.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Relatórios Anuais de Atividades. Brasília: Cendec, vários anos. Memória técnica do Ipea.

JOUVENEL, B. **The art of conjecture**. New York, Basic Book, 1967.

MÁTTAR, J.; PERROTTI, D. (Eds.). **Planificación, prospectiva y gestión pública**. Santiago de Chile: CEPAL, mayo 2014.

MATUS, C. **Planificación de situaciones**. México: Fondo de Cultura Económica, 1980.

_____. **Estrategia y plan**. México: Siglo Veintiuno, 1981.

_____. **Política y plan**. Caracas: Iveplan (Instituto Venezolano de Planificación), 1984.

_____. O plano como aposta. **São Paulo em Perspectiva**, v. 5, p. 28-42, 1991.

_____. **Política planejamento e governo**. Brasília: Ipea, 1993.

_____. **Reingeniería pública**. Caracas: Fundación Altadir, 1994.

_____. **Adeus, Senhor Presidente**. São Paulo: Fundap, 1996.

_____. **Los 3 cinturones de gobierno**. Caracas: Fundación Altadir, 1997.

_____. Estratégias políticas – **Chimpanzé, Maquiavel e Ghandi**. São Paulo: Fundap, 1996.

_____. **O líder sem Estado-Maior**. São Paulo: Fundap, 2000.

_____. **Teoria do jogo social**. São Paulo: Fundap, 2005.

NELSON, M. (Org.). **A presidência e o sistema político americano**. São Paulo: Alfa-Omega, 1985.

PLOWDEN, W. (Org.). **Advising the rulers**, Oxford, UK, Basil Blackwell, 1987.

PRESIDENTE do TCU culpa falta de planejamento por atraso nas obras da Copa. EBC, 9 abr. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/FpMhzO>>.

SCHWARTZ, P. **The art of long view**. New York, Currency Paperback, 1991.

SPI/SOF/ASSECOR. **Diagnóstico dos setoriais de planejamento e de orçamento federal**. Brasília, maio 2013.



Parte II

PLANEJAMENTO & DESENVOLVIMENTO

INIQUIDADE SOCIAL NO BRASIL: UMA APROXIMAÇÃO E UMA TENTATIVA DE DIMENSIONAMENTO^{1,2}

Ronaldo Coutinho Garcia

1 INTRODUÇÃO

Em fevereiro de 2000, escrevi um texto com o título *Iniquidade Social: como estamos vendo e enfrentando este problema*. Pretendia, à época, provocar (em todos os sentidos) os colegas do Ipea envolvidos academicamente com estudos e pesquisas sociais e aqueles que começavam a se organizar para proceder avaliações dos programas governamentais articulados pelo Plano Plurianual (PPA) 2000-2003. No texto, apresentei uma conceituação e uma proposta para construir um indicador abrangente da iniquidade social (Iniq), em um esforço de tentar captar as transformações globais pretendidas pelo PPA. Posteriormente, incorporei a sugestão do Iniq em um trabalho publicado pelo Ipea em janeiro de 2001.³

Daquela época até agora, em razão de dificuldades diversas, não consegui “rodar” as Pesquisas Nacionais por Amostras de Domicílio (Pnads) e produzir uma série histórica do Iniq. Retomo agora o texto de fevereiro de 2000, ao qual acrescento algumas partes, novas informações e o indicador calculado. Não gostei do que foi revelado. Se os dados estiverem corretos, se o indicador fizer algum sentido e permitir uma aproximação à realidade, se as relações que foram estabelecidas ajudarem a compreender as razões e os interesses que têm orientado o movimento da sociedade brasileira, não há por que alguém gostar. Mas é um alerta. Um alerta ultra estridente para que todos os esforços sejam realizados para superar a gritante iniquidade existente e a inércia dominante.

1. Originalmente publicado na coleção Textos para Discussão do Ipea, n. 971, em agosto de 2003.

2. Agradeço a colaboração de Eliane Teles Bastos, de Salvador Teixeira Werneck Vianna e, principalmente, o inestimável apoio de Lélia Rodríguez, na preparação dos dados referentes às Contas Nacionais, e de José Hamilton de Oliveira Bizarria, na construção da tabela sobre o custo da dívida pública. Sou grato, também, a Alfonso Arias e Alfredo Costa Filho pela leitura atenta e pelos comentários à versão original de 2000 e a todos os colegas do Ipea que discutiram o texto e sugeriram sobre diversos pontos. Na medida do possível, tentei incorporar as sugestões. Este texto foi concluído em agosto de 2003.

3. Ver Garcia (2001).

2 O SONHO

Nos últimos tempos, vêm crescendo as evidências e, talvez, a consciência de que somos um dos países mais socialmente desiguais e injustos. Chegou-se até a falar que o Brasil já não seria subdesenvolvido, mas apenas injusto. Acontece que não há um único país considerado desenvolvido que seja tão marcado pela injustiça social como é o nosso. Não por acaso, encontra-se entre os campeões mundiais da desigualdade. Se assim é, continuamos subdesenvolvidos, ainda que a riqueza material existente (e o seu fluxo de produção) possibilite significativa redução da desigualdade e da injustiça sociais e, portanto, a superação do subdesenvolvimento. Mas estamos caminhando nesta direção?

Diminuir a desigualdade social extrema é algo justificável *per se*. Ou seja, não é necessário buscar argumentos outros para empreender um forte e amplo esforço neste rumo. No entanto, em uma época em que se vive sob desenfreada competição em escala planetária, quando são modestas as taxas de investimento produtivos nas principais economias (exceto os Estados Unidos, até o início da presente década), quando o poder aquisitivo da massa consumidora dos países centrais não se expande como antes, quando os mercados potenciais são disputados a ferro e fogo e, principalmente, quando a economia brasileira passa por quase duas décadas sem significativo crescimento do produto interno bruto (PIB)/*per capita*, reduzir desigualdades sociais pode ser um trunfo ímpar.

Melhorar as condições de existência da enorme maioria da população brasileira, que é *sub* em tudo (renda, habitação, saúde, educação, consumo, informação, poder político, organização social etc.), pode ter um efeito dinâmico na economia, a ponto de reverter as tendências vigentes de baixo crescimento do produto e aprofundamento da vulnerabilidade externa, de ampliação do desemprego, de aumento dos problemas financeiros da Previdência Social, de exacerbação da instabilidade e da insegurança sociais, entre outras.⁴ E não se trata de milagre, mas de mudança de lógica, de ênfase, de estilo de crescimento. Trata-se, também, é verdade, de guiar-se por uma outra ética que, invertendo prioridades, eleve o valor *equidade* à posição absolutamente dominante: mais para quem tem menos; menos para quem tem mais, o mínimo para quem tem muito e, no limite, nada para quem tem tudo. Não vale, por isso, o argumento de que faltam recursos públicos (orçamentário-financeiros e outros) para se fazer equidade, mesmo reconhecendo que sua conquista não haverá de ser tarefa exclusiva de governos.

4. Ver a respeito Medici e Braga (1993); e Medeiros [s.d.].

Fácil não é. Nunca se fez transformação social, política e econômica de fundo sem enfrentar dificuldades, sem combater fortes interesses contrários, sem correr riscos e sem buscar apoio em forças comprometidas e beneficiadas pela mudança. Mas ao mesmo tempo não é impossível, como atesta o exemplo coreano de acelerada distribuição de renda – entre o fim dos anos 1970 e meados dos 1980 –, entendida como requisito para a consolidação e a expansão do mercado interno e condição para embasar o relançamento internacional de sua economia.⁵ É certo que isso envolve processos variados, a superação de problemas complexos, a articulação sociopolítica refinada, o aprofundamento da democracia, a condução estratégica e determinada por parte dos governos. Exige o inarredável compromisso com a equidade, elevada a critério crucial para toda e qualquer decisão.

Pode até ser um sonho. Mas alguém já disse que um sonho sonhado por muitos pode tornar-se realidade. E este é, sem dúvida, um sonho que habita, dia e noite, as cabeças de muitas dezenas de milhões de brasileiros que sofrem todas as consequências da brutal iniquidade social imperante no país, e de um outro número expressivo de brasileiros incluídos, cidadãos conscientes que desejam ver um Brasil diferente, mais justo, solidário e progressista. Imagine, então, que país não poderíamos ser hoje se, em vez de termos caído da 43ª posição no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da Organizações das Nações Unidas (ONU), em 1960, para o 62º lugar, em 1995, tivéssemos avançado dezenove posições.⁶ No mínimo, todo o país seria um enorme Rio Grande do Sul. Não seria impossível, todavia, que pelas interações dinâmicas entre redução de desigualdade e crescimento econômico equitativo pudéssemos ter ultrapassado a Itália, seja em PIB ou em IDH (21º, em 1995).

3 A REALIDADE HISTÓRICA

Era inexorável o caminho descendente? O reducionismo determinista pode até achar que sim, afinal existem aqueles que acreditam em destino. Mas se olharmos a história, veremos que o que somos hoje (o futuro de qualquer tempo passado) foi construído por ações cotidianas, em situações concretas. Nestas, se ganha e se perde, se acerta e se erra, se enxerga ou não os perigos, os riscos e as oportunidades; são os momentos em que se ousa ou se acovarda, em que sempre se escolhe e, às vezes, se é escolhido.

Se se tem um projeto claro, legitimamente construído, socialmente respaldado e competência técnica e política para conduzi-lo, enfrenta-se a incerteza, a complexidade e os conflitos próprios do mundo em que vivemos com maior êxito.

5. Ver BNDES (1988).

6. Ipea/IBGE/FJP/Pnud (1998, p. 46).

Há exemplos.⁷ Mas há, igualmente, a marcha da insensatez, fazendo que “a política fundada em erros se multiplique jamais regrida. A persistência no erro, eis o problema. Mas a liberdade de escolha é um fato, ainda quando procuram justificar uma decisão errada como se não houvesse alternativa”.⁸

O destino não estava traçado e o caminho não era o único, ainda que o passado tenha o seu peso no presente. O Brasil foi fundado sob o signo da desigualdade, da injustiça, da exclusão: capitânicas hereditárias, sesmarias, latifúndio, Lei de Terras de 1850 (proibia o acesso à terra por aqueles que não detinham grandes quantias de dinheiro), escravidão, genocídio de índios, importação subsidiada de trabalhadores europeus miseráveis, autoritarismo e ideologia antipopular e racista das elites nacionais. Nenhuma preocupação com a democracia social, econômica e política. Toda resistência ao reconhecimento de direitos individuais e coletivos.

Mas existiram tentativas de seguir outras trilhas. Algumas foram derrotadas, outras eram equivocadas, houve ainda aquelas que não eram sinceras ou foram conduzidas de forma desastrosa. Apenas nos últimos trinta anos se falou em desenvolvimento social subordinado ao econômico, a malfadada “teoria do bolo” (primeiro crescer para depois distribuir, como se a distribuição não se desse no momento mesmo da produção); em “tudo pelo social” (mantendo o econômico excludente e concentrador); em levar o país para o Primeiro Mundo (onde a elite sempre esteve, mas agora oferecendo quinquilharia importada e desemprego à massa); e, mais recentemente, em estabilização monetária como a melhor, maior e mais eficaz política social (como se só houvesse uma política de estabilização e esta prescindisse de outras políticas, principalmente, das sociais e econômicas redistributivas).

No último meio século (1950-2001), o PIB real brasileiro cresceu 1.208% (segundo dados do Ipeadata), ainda que em um ritmo diferenciado, pois de 1950 a 1980 multiplicou 8,4 vezes e, de 1980 a 2001, expandiu em apenas 54,2%. Nos mesmos intervalos de tempo, o PIB real/*per capita* (Ipeadata) apresentou crescimento de 352,2% e 8,8%, respectivamente. É compreensível o desempenho do primeiro período ser mais fácil por se tratar de um ponto de partida modesto. Todavia, não é gratuito que os dois decênios finais da centúria passada venham sendo chamados de “décadas perdidas”. Durante estas, oportunidades foram desperdiçadas, espaços de possibilidades foram destruídos, equívocos reiterados. Persistiu-se no erro, proclamando o pensamento e o caminho únicos, mesmo quando outras vezes apontavam alternativas e muitos olhos viam possível enveredar-se por estradas distintas.

De qualquer forma, é um considerável espaço de tempo e um profundo processo de transformação econômica e social. Disso resultaram a urbanização da

7. Já referida Coreia e também o Japão, a Alemanha e a Itália do Pós-Guerra, a Suécia da virada do século XIX, os Estados Unidos da Guerra da Secessão até os nossos dias, as tentativas da França desde 1981, a China dos últimos vinte anos, entre outros.

8. Tuchman (1989, p. 389-390).

população; a industrialização e a constituição de uma economia diversificada e integrada; a articulação do espaço nacional mediante extensa rede de infraestrutura e de meios de comunicação; e uma sociedade heterogênea e complexa.

Mas do ponto de vista do que interessa aqui, pouco mudou. E não porque tenham faltado condições materiais e meios objetivos para reduzir a iniquidade, como bem indicam os números referentes ao crescimento do PIB e do PIB/*per capita*. Mais expressiva ainda é a variação do estoque da riqueza tangível no Brasil: entre 1950 e 1998, multiplicou-se por 34 (valores constantes de 1998). Em igual lapso de tempo, o estoque líquido de capital fixo produtivo (exceto construção residencial) aumentou 46,4 vezes (tabela 1).⁹ Ou seja, foram criadas riqueza e renda suficientes para produzir alterações significativas nas condições de vida da grande massa da população brasileira que é carente de tudo. No entanto, a riqueza existente, a produzida e a renda criada sempre foram apropriadas concentradamente por minorias que sofrem de um estado crônico de “ganância infecciosa”.

TABELA 1
Estoque líquido de capital fixo (1950-1998)
 (Em R\$ mil de 1998)

Ano	Produtivo ¹	Total
1950	29.946,8	61.328,6
1955	57.173,8	100.848,1
1960	94.771,9	157.321,4
1965	135.548,9	222.072,9
1970	199.650,0	316.170,0
1975	383.967,1	564.452,6
1980	672.482,8	957.345,1
1985	864.189,4	1.270.529,9
1990	1.104.504,1	1.650.479,4
1995	1.255.762,7	1.890.879,4
1998	1.390.489,7	2.089.952,1

Fonte: Marquetti (2000).

Nota: ¹Exceto construção residencial.

É isso o que mostra a tabela 2: um movimento fundiário concentrador entre 1950-1980 e, nas últimas duas décadas, uma imperturbável estabilidade na concentração da distribuição da propriedade da terra (riqueza não passível de reprodução pelo trabalho criativo, donde o imperativo de cumprir uma função social) e da renda do trabalho. Esta última não contempla, evidentemente, a relação entre as rendas auferidas pelo trabalho e as absorvidas pelos detentores das diversas formas de riqueza (capital, aluguéis e juros).

9. Ver Marquetti (2000).

Desse modo, é possível afirmar que o Brasil não é, na atualidade, um dos países mais socialmente desiguais e injustos do mundo porque isto estivesse escrito nos astros e planetas. É assim porque vem sendo cotidianamente construído dessa forma ao longo do tempo. Poderia ter sido diferente. O futuro está sempre aberto, podendo ser de outra qualidade se, a cada dia, for feito de maneira diferente da que se fez no passado longínquo, próximo ou ontem.

TABELA 2
Índices de Gini: Brasil

Distribuição da terra ¹		Distribuição da renda do trabalho ²	
1950	0,840	1978	0,604
1960	0,839	1981	0,587
1970	0,843	1985	0,601
1975	0,854	1990	0,616
1980	0,857	1993	0,604
1985	0,857	1995	0,601
1995	0,856	1999	0,596
-	-	2000	0,609

Notas: ¹Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)/Censo Agropecuário. Elaboração: Gasques e Conceição.

²IBGE/Pnad: (1978-1995). Elaboração: Ipeadata, 2000 (Censo Demográfico).

4 O FUTURO SE CONSTRÓI AGINDO NO PRESENTE, AVALIANDO, CORRIGINDO, AVANÇANDO

Quão iníqua é a sociedade brasileira? O que temos feito contra isso? Estamos tendo sucesso ou a iniquidade aumenta, ou apenas persiste atualmente? Em que ritmo se movimentam?

Não temos respostas seguras e confiáveis para essas perguntas. No entanto, é necessário respondê-las. Mais ainda, é preciso respondê-las a qualquer momento, sendo fundamental saber se o que é feito hoje e se as consequências previstas do que ainda vai ser realizado terão impacto positivo ou negativo sobre a desigualdade. Do contrário, corremos o risco de nos isolarmos no primeiríssimo lugar no campeonato mundial de iniquidade social.

No ano 2000, entrou em vigor um Plano Plurianual (PPA), com vigência até 2003. É o programa de ação do governo federal (todos os governos estaduais e municipais são, também, constitucionalmente obrigados a fazê-lo). Em sua “Orientação estratégica” diz ter como objetivo

mudanças estruturais no modelo de desenvolvimento do país (...) e como desafio (entre outros) abrir o campo de oportunidades para os excluídos. Significa distribuir os frutos dessa nova etapa do desenvolvimento de uma forma e com tal intensidade que se permita melhorar as condições de vida dos mais pobres.¹⁰

10. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (1999).

A “Orientação estratégica” desdobra-se em quatro grandes diretrizes:

- consolidar a estabilidade econômica com crescimento sustentado;
- promover o desenvolvimento sustentável voltado para a geração de emprego e oportunidades de renda;
- combater a pobreza e promover a cidadania e a inclusão social; e
- consolidar a democracia e a defesa dos direitos humanos.

Todas as quatro diretrizes e duas outras agregadas pelo Congresso Nacional por meio da Lei de Diretrizes Orçamentária 2000 – reduzir as desigualdades inter-regionais e promover os direitos de minorias vítimas de preconceito e discriminação – apontam para o grande problema das desigualdades e das injustiças sociais. Teria a iniquidade se transformado no inimigo público número um?¹¹

O PPA está organizado em 28 macroobjetivos, aos quais são dirigidos programas finalísticos, que, por sua vez, congregam ações específicas (projetos e atividades orçamentárias e ações não exigentes em recursos financeiros). Dos 28 macroobjetivos, quinze se destinam a atacar manifestações da desigualdade social extrema (estando relacionados à universalização da educação e da saúde de qualidade, à expansão dos sistemas de saneamento, à superação do *deficit* habitacional, à geração de ocupação e renda, ao combate da mortalidade infantil, à erradicação do trabalho infantil, à assistência social, à reforma agrária e ao apoio à agricultura familiar, ao desenvolvimento urbano, à melhoria do transporte de passageiros, à garantia de direitos, ao fortalecimento da cidadania, à redução da violência), e pelo menos outros sete, de natureza mais econômica, teriam forte impacto sobre emprego e renda. O PPA inova, pelo lado gerencial, ao estabelecer o problema e o objetivo para cada um dos programas, o público-alvo, os resultados a serem alcançados, os prazos, os valores financeiros, os indicadores diversos e também as metas e os custos para as ações. É colocada forte ênfase na qualidade da gestão dos programas, introduzindo a exigência de avaliações (de eficiência físico-financeira, de eficácia na obtenção de resultados e até de satisfação dos beneficiários). Formalmente, é um avanço considerável, pois se abre, em teoria, a possibilidade de verificar, a qualquer momento, o rumo, a intensidade, a economicidade e a coerência dos programas/ações e se os objetivos parciais vêm sendo alcançados.

Mas é preciso ir além. Importa saber se os resultados obtidos com a produção do conjunto das ações governamentais estão se traduzindo em redução da desigualdade. Esse é um dos crivos decisivos, aquele que mostra se a transformação

11. Além deste megaproblema (a iniquidade), o PPA reconhece (implicitamente) um outro: a baixa competitividade da economia brasileira. Ver García (*op. cit.*, p. 48-51).

produzida é a desejada e qual a sua amplitude, e se a equidade está sendo o valor orientador da alocação dos, sempre escassos, recursos públicos. Sem a avaliação sistemática e rigorosa do desenho e da implementação do conjunto de programas do plano e das transformações que este provoca, não se constrói, consciente e direcionadamente, o futuro distinto, mais equitativo e solidário. É preciso avaliar a eficácia global do próprio PPA.

5 PARA VER ENQUANTO AINDA ESTÁ SENDO FEITO (E TENTAR AGIR NO RUMO CERTO)

Romper com a tradição, reverter tendências indesejáveis, construir com direcionalidade, não se desviando do alvo perseguido, constituem um desafio e tanto. Para ser enfrentado com competência, há uma exigência básica: saber o porquê, o quê e como se fazer a cada momento de agir; as consequências da ação; e a sua relação com o objetivo para o qual se agiu. Quem não sabe por onde anda, a cada passo da caminhada, se perde – ainda que supostamente saiba aonde quer chegar. Saber onde está, se se aproximou ou se afastou do destino, se o caminho percorrido está sendo o melhor, se menos energia, tempo e recursos estão sendo despendidos; saber para poder decidir o que de melhor e mais oportuno fazer, isto não se consegue apenas com a improvisação e a intuição. É requerida informação pertinente, apropriada e em tempo eficaz, organizada de forma a permitir rápida avaliação e correção oportuna.

No caso do PPA 2000-2003, tentou-se a montagem de um sistema de informações gerenciais e de um processo regular de avaliação que, se tivessem sido levados a cabo, deveriam fornecer elementos importantes para a realização de julgamentos. Informações gerenciais (relativas à execução de ações/programas) são imprescindíveis à condução de processos, mas não têm capacidade para mostrar as transformações provocadas nas realidades concretas às quais se destinam.

É preciso saber se a desigualdade social está diminuindo por força dos programas governamentais executados em seu conjunto. Para isso, tem de se dispor de informações apropriadas referentes ao movimento do problema (reduziu, aumentou, estabilizou, mudou de lugar ou de natureza), e que direcionem em quanto e em que rumo a realidade social brasileira foi modificada.

A partir desse ponto, é necessário baixar o nível de generalidade e ir ao cerne da questão: o que entendemos por iniquidade social? Evidentemente, são muitas as respostas possíveis. E todas estarão fundamentadas em ideologias, valores, interesses, posição política, na experiência de vida, no conhecimento e na informação acumulados e na inserção social de cada um que procure respondê-la. Há, portanto,

a necessidade de estabelecer uma intersubjetividade que possibilite a construção de uma referência a mais objetiva possível.¹²

É o que será tentado, a seguir, como uma *proposta aberta* (por isso mesmo, preliminar, incompleta, imprecisa etc.). Aberta, como sugerido por Umberto Eco,¹³ porque vai sendo reelaborada ao receber críticas, contestações, reformulações, complementações, atualizações e tudo o mais que coopere para a formação da intersubjetividade mínima necessária para a definição de um quadro referencial comum e legítimo, que por sua vez não se fecha, podendo sempre ser melhorado, aprofundado, detalhado, adaptado por todos os interessados em dele fazer uso. É uma proposta aberta a ser aprimorada coletivamente.

6 UM PONTAPÉ INICIAL

O jeito que me ocorre não é outro senão o de começar pelo começo, arriscando conceitos e formulações, sempre com a preocupação de que permitam aplicações práticas.

Até aqui se falou em desigualdade, disparidade, iniquidade quase que como sinônimos. Todavia não são. Não ser igual, não ser par é diferente de ser extremamente injusto. Se alguém tem 10, outro 9,5, um terceiro 9,0, existe desigualdade. Se poucos têm bem mais do que 10 e muitos outros têm 0,01 ou menos, o que estará presente é a iniquidade – uma situação extremamente injusta, que poderia ser modificada mediante uma nova distribuição entre todos. Assim, propõe-se:

Iniquidade social é a situação de uma sociedade particular, caracterizada por distribuição extremamente desigual da renda e do patrimônio (material e não material), em que uma minoria populacional detém a maior parte destes e uma grande parte da população não alcança um patamar mínimo de existência com dignidade, quando isto seria possível com uma distribuição mais equitativa do patrimônio e da renda.

Como fica evidente, essa tentativa ainda não resolve. Nessa conceituação, existem diversas imprecisões. Tentando melhorar, veja-se adiante.

- *Patrimônio material*: a quantidade de bens imobiliários (terra produtiva e domicílio permanente), meios de produção, bens de consumo duráveis detidos pelas famílias.
- *Patrimônio não material*: escolaridade, condição de sanidade, acesso aos serviços públicos, à informação, ao lazer, à justiça, à segurança, à proteção previdenciária e à participação associativa.

12. Perguntaram-me por que tentar a construção de conceitos e indicadores para identificar e medir um fenômeno social algo difuso e impreciso quando existem propostas consolidadas como o IDH do Pnud ou o ICV da Cepal. Acredito existirem diversas razões para tanto: *i*) estes indicadores não foram feitos para orientar, concretamente, a ação dos governos; *ii*) buscam, superando o economicista PIB/*per capita*, introduzir uma nova conceituação de desenvolvimento que incorpore uma dimensão humana; *iii*) objetivam estabelecer comparações internacionais e o “aperfeiçoamento dos sistemas de estatísticas sociais dos diversos países” (Ipea/IBGE/FJP/Pnud, 1996); e *iv*) principalmente, não captam a situação concreta das famílias concretamente existentes.

13. Ver Eco (1968).

- *Patamar Mínimo de Existência Digna (Pmed)*: condição social e historicamente definida a partir da qual a família e os indivíduos que a integram têm assegurada a liberdade para escolher o que valoram e se afirmar como cidadãos.¹⁴ Expressar-se-ia pela posse de uma quantidade mínima de patrimônios e renda.
- *Equidade como possibilidade concreta*: quando a riqueza material existente e o fluxo de produção de nova riqueza e de renda são suficientes, em termos puramente quantitativos, para permitir trazer para o patamar mínimo de existência digna todos os que se encontram abaixo dele. Não se trata de instaurar o igualitarismo, pois é reconhecido que o processo de divisão social do trabalho capitalista produz desigualdades interpessoais e, principalmente, entre classes. Mas apenas constatar que a riqueza e a renda existentes podem ser redistribuídas a *qualquer momento*, com ganhos macrossociais e macroeconômicos. Descarta-se o argumento conservador, imobilista e, acima de tudo, preservador da injustiça de que a redução da iniquidade somente pode ser feita com o crescimento continuado da renda e da produtividade (maior equidade apenas em um futuro longínquo e incerto), mantendo intacta a presente distribuição da riqueza, que permite a apropriação dos ganhos de produtividade e da maior parte da renda.

Se essas formulações ajudarem a iniciar a conversa, a imprecisão terá ficado um pouco menor. Mas é necessário buscar a operacionalização dos conceitos, baixando a abstração e especificando referências empíricas, que facultem levar a intersubjetividade a uma prática coletiva. Para isso, a lógica impõe que, primeiramente, o Patamar Mínimo de Existência Digna (Pmed) seja contextualizado para a realidade atual. Quais seriam, então, os patrimônios e a renda mínimos para assegurar uma existência digna, conforme acima definido?

A resposta vai procurar combinar elementos referentes à disponibilidade de informações (confiáveis, abrangentes e periódicas) com os objetivos da ação governamental. Ou seja, se o governo diz ser sua prioridade reduzir desigualdades sociais com a implementação de determinados programas, e se estes têm como objetivo ampliar o acesso ao patrimônio (material e não material) e à renda por parte dos excluídos, deverá ser possível verificar em quanto a iniquidade reduziu mediante o tratamento de informações representativas do universo dos que se encontram acima e abaixo do Pmed, que podem ser encontradas na Pnad, em censos e outras fontes oficiais.

14. Sob a inspiração de Amartya Sen. Ver Joan Oriol Prats. *La nueva concepción de bienestar segun Amartya Sen in Ideas*. Disponível em: <www.iigov.org/pnud>.

A relação entre os dois contingentes conformaria um possível Indicador de Iniquidade Social (Iniq).¹⁵

Uma seleção preliminar dos principais atributos do Pmed aponta, de imediato, para o que segue.

- i) *Renda familiar per capita* igual ou maior que 1,5 salário mínimo mensal.¹⁶ No momento, este valor corresponde a R\$ 300, que multiplicado pelo número de membros de uma família média (3,6 pessoas) perfaz o montante de R\$ 1.080.¹⁷ Essa cifra representa 95,6% do salário mínimo necessário,¹⁸ calculado pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese) para junho de 2002 (R\$ 1.129,18). O valor médio¹⁹ da cesta alimentar básica apurado também pelo Dieese para a mesma época (R\$ 116,97)²⁰ equivale a 35% dos R\$ 300. Levando-se em conta que as famílias de renda mais baixa tendem a destinar parte maior de seus ganhos a despesas com alimentação, os R\$ 300 não parecem uma referência despropositada. Um reforço à sustentação dessa referência é aportado por Wanderley Guilherme dos Santos ao analisar a Pesquisa sobre Padrões de Vida, 1996-1997, do IBGE, em que encontra que “para a maioria das pessoas, em todas as ocupações, e estritamente independente do salário médio mensal (à exceção dos trabalhadores rurais), o limiar de ‘vida ruim’ situa-se na linha dos R\$ 200”²¹ (R\$ 265 em valores de junho de 2002).
- ii) *Patrimônio Material Mínimo Necessário (PMMN)*. Idealmente, deveria considerar o ativo fixo de propriedade das famílias (terra produtiva, domicílio permanente, meios de produção) e os bens duráveis. No entanto, não estão disponíveis informações quantitativas sobre a posse de meios de produção pelas famílias e, tampouco, informações anuais sobre a

15. Um nome entre outros. Poderia ser o INSS (índice nacional de subdesenvolvimento social), ou qualquer outro de fácil entendimento e aceitação.

16. Diretamente, a partir dos dados da Pnad, sabendo que a renda é sistematicamente subdeclarada ou procedendo correções para torná-la compatível com as Contas Nacionais.

17. Pelos dados do Censo Demográfico de 2000, apenas 20% dos trabalhadores recebiam mensalmente cinco ou mais salários mínimos (SMs) (R\$ 1.000, pelos valores vigentes). Mais da metade (51,9%) recebia até 2 SMs por mês.

18. De acordo com a Constituição Federal, capítulo II, Artigo 7º, inciso IV: “salário mínimo fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender às necessidades vitais básicas (do trabalhador) e às de sua família, como moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, reajustado periodicamente, de modo a preservar o poder aquisitivo, vedada sua vinculação para qualquer fim”.

19. A rigor não se deve calcular o valor médio da cesta alimentar básica, pois esta tem o seu preço apurado em dezesseis capitais, o qual varia de R\$ 102,37 a R\$ 134,41. Trata-se de um artifício forçado para estabelecer um parâmetro nacional de comparação. Ver Dieese (2002).

20. Em São Paulo, atingiu o valor de R\$ 165,30, de acordo com a pesquisa semanal da Fundação Procon/Dieese, realizada na segunda semana de agosto de 2002.

21. Santos (1999, p. 51-63).

propriedade fundiária rural. Assim, ter-se-à de reduzir o patrimônio material à propriedade de domicílio permanente e de bens duráveis essenciais. Nas áreas rurais, a propriedade de domicílio permanente será um indicador da titularidade de domínio das terras de produção por parte das famílias agricultoras. Tomando o domicílio como unidade básica de investigação, é possível averiguar tanto a condição de ocupação (a qualidade da habitação) como o acesso aos serviços públicos e outras características relevantes.

Será considerado como Patrimônio Material Mínimo Necessário a ingressar e a ultrapassar o Pmed a propriedade de: domicílio permanente; situado em aglomerado normal; construído com material durável (paredes e cobertura); com densidade de até dois moradores por dormitório; dispondo de abastecimento de água com canalização interna, banheiro e esgotamento sanitário por meio de rede coletora ou fossa séptica; com o lixo sendo coletado direta ou indiretamente (exceto área rural); com iluminação elétrica e telefone (todos os conceitos adotados são os utilizados pela Pnad). Compormia ainda o PMMN a posse dos seguintes bens duráveis: fogão, filtro de água, rádio, televisão e geladeira.

iii) Patrimônio Não Material. O Patrimônio Não Material mínimo necessário (PNM) a ingressar na cidadania e a assegurar a liberdade de escolher o que é valorizado deveria ser composto dos atributos indispensáveis à participação ativa e direta das famílias (e indivíduos que as integram) na sociedade atual, em suas diversas dimensões. Haveria de incluir uma escolaridade mínima que habilitasse a lidar com a realidade complexa e com os processos de produção mais exigentes em conhecimento. Deveria propiciar saúde pública e higidez pessoal, garantidoras de uma vida saudável, prazerosa e produtiva, em condições ambientais sustentavelmente adequadas. Deveria exigir algum grau de associativismo (sindicato, partido, associações comunitárias ou de interesse), o amplo acesso à informação (posse de rádio e televisão, assinatura de jornais e revistas) e ao lazer. Incluiria o acesso fácil e rápido à justiça e à segurança pessoal e à pública e a algum tipo de proteção previdenciária, à liberdade de expressão e à produção cultural, entre outros. Todavia, as informações disponíveis, periódicas e confiáveis não permitem tanto. A redução que se impõe faz possível, apenas, lidar com a escolaridade e a proteção previdenciária, utilizando os indicadores: Taxa de Escolaridade Mínima Adequada (Tema) e Taxa de Cobertura Previdenciária (Tcop), sugeridos no apêndice A. Nada impede, no entanto, a incorporação de outras variáveis à medida que informações apropriadas se tornem disponíveis.

7 TENTANDO CHEGAR A UM PATAMAR MÍNIMO DE EXISTÊNCIA DIGNA

Viver com dignidade é, sem dúvida, algo bastante subjetivo. Quem define o que é digno? Vida digna de qual posto de observação e a partir de quais padrões valorativos? Uma discussão que pode ser interminável se não dispusermos de proposições concretas, com certeza viesadas subjetiva e ideologicamente, mas embasadas em elementos objetivos defensáveis.

Como afirmado anteriormente, a pretensão não é finalizar a discussão. Ao contrário, a proposta é criar uma referência relacionada aos objetivos da atuação governamental explicitados no PPA 2000-2003: casa própria para quem não tem; reforma agrária e apoio à agricultura familiar; emprego e renda crescentes; saneamento, energia, comunicações expandidos; população saudável e com cobertura previdenciária; escolaridade em elevação; facilidades no transporte coletivo; ampliação da cidadania e segurança de direitos. Tais objetivos expressam anseios e valores sociais generalizados, atendendo, também, a interesses econômicos identificáveis. Existem várias formas de buscá-los, com resultados distintos, principalmente em termos de equidade. É fundamental, portanto, procurar ver se avançamos (ou não) na redução de iniquidade, ver se está crescendo o contingente daqueles que vivem com um mínimo de dignidade.

Esse mínimo seria alcançado quando as famílias se apropriassem de um patrimônio material e não material e de uma renda mensal que, supostamente, lhes permitissem a liberdade de escolher o que valoram. E isso estaria assegurado quando, *simultaneamente*, dispusessem das condições constituidoras do Patamar Mínimo de Existência Digna (Pmed), possível de ser apurado com as Pnads:

- *domicílio próprio adequado* (situado em aglomerado normal; construído com material permanente; com densidade de até dois moradores por dormitório; abastecimento de água com canalização interna, banheiro e esgotamento sanitário feito por rede coletora ou fossa séptica e coleta direta ou indireta de lixo, se urbano; iluminação elétrica e telefone; com fogão, geladeira, filtro de água, rádio e televisão);
- *renda familiar per capita igual ou superior a 1,5 salário mínimo*;
- *escolaridade adequada* (pessoas entre 7 e 14 anos frequentando o primeiro grau, as entre 15 e 18 anos com oito ou mais anos de escolaridade e as com idade entre 19 e 24 anos com onze ou mais anos de escolaridade);
- *cobertura previdenciária* (todos os indivíduos ocupados protegidos por algum tipo de seguro previdenciário).

Pmed = Famílias com domicílio próprio adequado, renda familiar *per capita* $\geq 1,5$ SM, escolaridade adequada e cobertura previdenciária.

A simultaneidade é uma exigência forte para tentar apreender a dignidade como uma condição abrangente em relação à natureza multidimensional do ser humano e às inúmeras inserções impostas para viver sob a complexidade crescente das sociedades contemporâneas. As quatro características utilizadas para definir o Pmed nem de longe atendem a uma conceituação mais completa do que seria uma existência digna. É uma aproximação pobre com o intuito de dimensionar a iniquidade e tentar uma avaliação global da ação governamental, que diz ter como objetivo combatê-la. A adoção da simultaneidade tem uma implicação que deve incomodar o formalismo quantitativista, pois fica atribuído o mesmo peso a todas as variáveis – quando o conceito de patamar mínimo é levado à prática –, permitindo a apuração do indicador. É sabido que, subjetivamente, tais variáveis têm valores distintos para as pessoas/famílias. Não obstante, na ausência de pesos obtidos pela valorização (inevitavelmente média) das famílias/pessoas que não dispõem do acesso às variáveis consideradas, defende-se a fórmula adotada. Sendo a existência digna uma totalidade complexa, situacionalmente referida, não há por que adotar simplificações arbitrárias, seja a partir da nossa própria subjetividade, ou mesmo de uma intersubjetividade entre pares não fundamentada na privação de qualquer dos modestos atributos do Pmed. Como lembra Edgar Morin, “o problema da complexidade não é o da completude, mas da incompletude do conhecimento”.²² Tentar pensar uma complexa totalidade situacional é lutar contra o pensamento disjuntivo que separa, isola, mutila, criteriosamente ou não; que sempre deixa de lado o importante não perfeitamente conhecido, não enquadrável nos nossos esquemas formais reducionistas e segmentadores da realidade. Ao buscarmos conhecer uma realidade mediante procedimentos analíticos que separam e isolam as partes constitutivas de um todo, perderemos, inevitavelmente, as qualidades emergentes que o fazem diferente da simples soma (ponderada ou não) das partes. Essas qualidades emergentes, “constatáveis empiricamente mesmo (às vezes) não sendo dedutíveis logicamente, retroagem ao nível das partes e podem estimulá-las a exprimir suas potencialidades”.²³

Não se acredita necessário defender a exigência de domicílio adequado. Quanto a ser próprio, de propriedade daqueles que o habitam, pode ser controverso. Entende-se ser imperioso pelas seguintes razões: o acesso à habitação adequada é garantia de proteção física pela qual o ser humano busca desde os seus primórdios; a segurança do acesso é proporcionada, em uma sociedade capitalista, pela propriedade, pois, em situação limite, um indivíduo pode dispor da renda suficiente e ainda assim não ter acesso ao domicílio adequado de imediato; em uma sociedade capitalista como a nossa – econômica e monetariamente instável, sem rede de proteção social efetiva, com fortes traços patrimonialistas –, a propriedade de bens de raiz traz segurança, *status* e funciona como reserva de valor (poupança). Os cidadãos possuem

22. Morin (1999, p. 176).

23. *Idem* (*ibidem*, p. 180).

propriedades ou desejam/planejaram possuí-las (não é verdade?). Nas sociedades mais equitativas e democráticas, os cidadãos conquistaram o direito e as condições institucionais de terem acesso fácil (compatível com suas rendas) à propriedade de seus domicílios.

No que se refere aos outros fatores integrantes do patrimônio material, lembra-se apenas que a energia elétrica é sinônimo de civilização contemporânea. O telefone é, atualmente, meio de comunicação socialmente indispensável, tanto que em famílias urbanas de classe média (na qual nos situamos) para cima, o número médio de telefones *per capita* é superior a um: um ou dois fixos de uso corrente, um fixo cativo para Internet e um celular para cada membro habilitado a usá-lo. Quanto aos bens aqui considerados essenciais, procurou-se ater aos itens de maior presença nos domicílios brasileiros, mesmo considerando que a posse de máquina de lavar roupas é essencial à redução da sobrecarga de trabalho que paira sobre as cônjuges ou mulheres chefes de família (em número crescente).

Uma das variáveis que possivelmente ensejará polêmicas é a da escolaridade por faixa etária. Muitos poderão argumentar que se trata de uma exigência exagerada, quando de fato não é, pois se adotou uma certa elasticidade na relação idade/escolaridade e não se buscou referi-la ao conjunto da população, mas apenas àquela passível de ser apanhada com maior facilidade pelo esforço educacional. Vale lembrar que a Prússia praticamente eliminou o analfabetismo no fim do século XVIII,²⁴ e a Alemanha, em 1850.²⁵ A Coreia chegou à média de doze anos de escolaridade para a sua população no fim dos anos 1970,²⁶ e a escolaridade nos países democráticos e mais equitativos é sempre muito elevada. Se T. H. Marshall já alertava, há mais de 50 anos, que “a educação é um pré-requisito necessário à liberdade civil,”²⁷ pois apenas cidadãos capazes de ler e escrever poderiam usufruir os direitos civis e políticos; o que dizer, então, da escolaridade necessária para ser cidadão e trabalhador nos dias de hoje, na sociedade complexa e na economia da informação, do conhecimento, da inovação tecnológica acelerada? O percentual de brasileiros que se enquadrará no critério estabelecido indica, ao revés, o tamanho do estoque de pessoas sem a escolaridade adequada e suficiente, vítimas sistemáticas de uma dinâmica social, política e econômica produtora de iniquidades.²⁸ Um estoque grande de pessoas sem educação apropriada, nas faixas etárias selecionadas e acima delas, não poderá ser desprezado em prol de qualquer esforço que busque, na atualidade, reduzir defasagens de série/idade. Este poderá apenas tentar assegurar, no futuro, índices menos iníquos, mas não eliminará o fardo do passado.

24. Landes (1969).

25. Benecke (2000).

26. Ver BNDES (1988).

27. Marshall (1963, p. 98).

28. De acordo com a Pnad 1999, 61% dos jovens e adultos brasileiros não concluíram o ensino fundamental.

Quanto à renda *per capita* estabelecida para ingressar na Pmed (1,5 salário mínimo), além das justificativas apresentadas, vale recordar que o salário mínimo no Brasil teve o seu poder de compra submetido a fortes variações ao longo do tempo. No interior da série contida na tabela 3, os valores máximos foram alcançados em 1957-1959 (R\$ 343,4) e 1961 (R\$ 345,4), não coincidentemente, quando tivemos elevados índices de crescimento do PIB e ambiente político democrático e participativo. Mas, em particular, o país tinha um projeto nacional claro e uma liderança patriótica determinada e com visão de futuro. Buscava-se, à época, a industrialização e a constituição de um mercado de massa capaz de absorver a produção de bens de consumo duráveis que a inaugurava. Os R\$ 300 *per capita* propostos para hoje são compatíveis, portanto, com o tamanho atual da economia brasileira, pois se todas as famílias (47,2 milhões) auferissem tal renda, isto equivaleria a cerca de 45% do PIB (estimado para 2002).

TABELA 3
Salário mínimo real:¹ Brasil (1950-2002)

Ano	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2002 (junho)
Valor	108,4	232,9	298,9	247,0	209,1	224,7	227,7	196,8	129,4	149,7	171,2	192,1

Fonte: Ipeadata. Deflacionado pelo INPC/IBGE 03/1979 - 06/2002. Até 1979 pelo ICV/RJ da FGV.

Nota: ¹Valor médio anual em R\$ de junho de 2002.

A formulação adotada para estabelecer o Pmed pode ser aplicada anualmente (até mesmo recuperando uma série histórica razoável) para o Brasil, os estados, e o Distrito Federal e regiões metropolitanas, utilizando-se apenas a Pnad devidamente compatibilizada. Permite verificar as diferenças existentes entre gêneros e raças, entre o espaço urbano e o rural (exceto região Norte), algumas privações específicas (de domicílio adequado, renda, escolaridade, algum bem etc.), as distâncias para alcançar o Pmed, assim como possibilita a organização de um *rank* estadualizado da iniquidade. Acredita-se ser possível apanhar (não medir com exatidão) a contribuição do PPA (quando existirem metas anuais e indicadores de execução rigorosamente apurados) da administração pública federal para alterar a iniquidade, separada da contribuição conjunta dos outros dois níveis de governo (supondo que também disponham de metas e indicadores confiáveis). Se isto se efetivar, estarão disponíveis indicadores interessantes para orientar a localização, a intensidade e a especificidade da ação governamental. Impossível será dimensionar o produto da ação de outros atores sociais e das iniciativas familiares ou individuais que resultem em auxílios à redução da iniquidade. No caso de representatividade amostral da Pnad se ampliar, talvez se torne praticável obter tal contribuição como resíduo.

8 UM INDICADOR DA INIQUIDADE

Se o contido no item anterior fizer algum sentido, os dados deverão mostrar o contingente populacional que estaria acima do Pmed, ainda que o conceito de Pmed aqui utilizado seja muito modesto ou restrito. A ideia é estabelecer a relação entre os que estão acima e abaixo do referido patamar, criando uma escala de 0 (zero) a 1 (um), em que zero significa que toda a população alcançou ou ultrapassou o patamar de existência com dignidade mínima.

$$\text{Iniq} = 1 - \left(\frac{\text{número de pessoas em situação} \geq \text{Pmed}}{\text{total de pessoas}} \right)$$

Poderá ser dito que com esse procedimento são ignoradas variações de níveis e tipos de privação e uma maior ou menor distância do Pmed entre os que estão abaixo dele. É verdade. Isso, no entanto, não fará diferença se for aceito que a *existência digna* é uma totalidade complexa e situacional, que não se faz apenas pela justaposição de partes que a integram, mas que resulta da *interação* simultânea de todas elas. Destas interações surgem qualidades distintas das obtidas pela simples soma de atributos parciais. Por isso, descarta-se aqui o uso de medidas de tendência central. Ao se recorrer a média, por exemplo, produz-se um certo mascaramento das realidades concretas vividas pelas famílias. A utilização do recurso (estatisticamente válido em muitos casos) de se somar ponderadamente médias referentes a variáveis particulares não é apropriado à apreensão de uma totalidade complexa como viver com dignidade. Ter casa e não ter energia elétrica ou telefone; ter educação e não ter renda; ter renda hoje e não dispor da garantia de tê-la no futuro, quando a capacidade laborativa estiver reduzida, não permitem uma existência digna. Mesmo ficando apenas com as poucas variáveis fornecidas pela Pnad,²⁹ não será difícil, para um(a) cidadão(ã) de classe média urbana que viva dignamente, segundo os seus próprios valores, reconhecer como inadmissível a ausência de uma das variáveis consideradas. Ou seja, é necessário que todas estejam presentes, ainda que com ponderações variadas segundo a subjetividade de cada um. O que não podemos é aceitar que uma medida de dignidade possa ser alcançada do mesmo modo que se obtém

29. Caso se mostre tecnicamente defensável calcular o Iniq por Unidade da Federação (estados e Distrito Federal), talvez faça algum sentido tentar incorporar a dimensão saúde, relacionando esta com um indicador sintético, como esperança de vida ao nascer, mediante a seguinte fórmula:

$$1 - \left(\frac{\text{pessoas} \geq \text{Pmed}}{\text{total de pessoas}} \cdot \frac{\text{esperança de vida da UF}}{\text{UF com mais alta esperança de vida}} \right)$$

A Unidade da Federação com maior esperança de vida seria a testemunha de que mesmo no Brasil é concretamente possível melhorias nas condições de existência.

a temperatura média do corpo de um indivíduo cuja cabeça está em um forno a 300° C e as pernas em um *freezer* a -30° C, ainda que, mediante sofisticados cálculos, possamos chegar a uma temperatura média normal (36,5° C). O indivíduo, no entanto, estará morto, deformado e com o seu corpo parcialmente destruído.

8.1 Os “milagres” (ou as injustiças) da média

Há quase cinco anos, em sua imperdível coluna na revista *Carta Capital* (10 de dezembro de 1997), Nicolau Sevcenko nos brindou com uma resenha que, por sua vez, será aqui resumida: “A fantástica arte dos números.”

Pode-se fazer tudo com as estatísticas, exceto jurar sobre elas (...) Com o declínio consecutivo da teologia, da metafísica, das teorias globalizantes e da polarização ideológica, os números vieram a preencher o vazio, recuperando a aura pitagórica e reassumindo a vocação mística de signos com que Deus rege o universo. A nova seita dos neopitagóricos pulula por toda parte erguendo templos e arrastando multidões de fiéis em estado de graça (...) Bem-aventurados os que conhecem a técnica, só a eles será revelada a verdade, desde sempre inscrita em números.

Um dos trabalhos mais geniais sobre essa epifania estatística é o de dois artistas russos emigrados e radicados nos Estados Unidos, Vitaly Komar e Alexander Melamid, publicado sob o título *Painting by number: Komar and Melamid's scientific guide to art* (Farrar, Straus e Giroux, 1997). Eles organizaram um repertório de pinturas composto de temas, estilos, tratamentos e soluções característicos das principais correntes artísticas: renascentista, barroca, romântica, realista, moderna etc. Em seguida, submeteram essa seleção a uma enorme gama de pessoas, pelos cinco continentes, junto com um questionário com perguntas como: qual sua imagem preferida? Qual a sua cor favorita? Qual a composição que mais lhe agrada? E assim por diante. Ao final, fizeram um balanço estatístico, juntaram os elementos mais votados e deram a conhecer ao mundo as obras de arte criadas pela seleção popular, representando o gosto democrático da população global, legitimada pelos altos índices estatísticos.

O resultado é de um mau gosto cômico: conservador, estereotipado, sem imaginação, irrelevante e *kitsch*. E, no entanto, da maior importância, pois os artistas puseram em teste o princípio científico da análise estatística, o princípio político da consulta popular e o princípio mercadológico da pesquisa de mercado. A experiência, obviamente, revela mais sobre os dogmas que regem a vida pública nesses nossos tempos do que sobre os meandros da criação artística. A estética estatística pode ser chata, inexpressiva e medíocre, mas é inegavelmente um raio X da cultura populista. A gente pode até aguentar firme, não fazer careta nem gemer, mas não dá para negar que Komar e Melamid tocaram o dedo fundo na ferida.

Nos debates que se seguiram à publicação do livro, os artistas continuaram explorando os paradoxos e revelações de sua perturbadora experiência. Komar, comentando as armadilhas embutidas no uso e manipulação de estatísticas, saiu-se com o seguinte exemplo: ‘Suponha que Melamid comeu um frango inteiro e eu não tenha comido nada. As estatísticas dirão que cada um de nós consumiu meio frango. Portanto, além de passar fome, ainda vou servir para produzir os números que legitimam a gula dele!’ Não reclame, caro Komar, pois se o seu amigo glutão é um egoísta, pelo menos as estatísticas são democráticas, elas gostam de todos com a mesma afeição, e é ao convertê-lo em número que elas lhe dão um lugar ao sol.

Nunca nossa consciência foi tão facilmente lograda pela sedução das fórmulas numéricas.

9 CALCULANDO O INDICADOR

Por recomendação de especialistas em estatísticas sociais, aplicou-se a formulação do Pmed para os anos de 1992 a 1999, por se tratar de uma série histórica metodologicamente comparável. De início, pensou-se em tomar a família como unidade de observação e análise. No entanto, como o IBGE pesquisa o domicílio e este pode ser multifamiliar, preferiu-se selecionar os indivíduos habitantes dos domicílios por sua posição acima ou abaixo do Patamar Mínimo de Existência Digna. Como o Pmed é muito sensível a cada uma das variáveis que o integram, e sendo a renda a menos estrutural delas – sofrendo oscilações conjunturais pronunciadas, tão mais fortes quanto mais especializada for a economia regional –, é de esperar movimentos de inclusão e exclusão no Pmed. Tais movimentos poderão até mesmo ser magnificados em regiões com menor densidade demográfica e, portanto, com peso reduzido na amostra nacional de 352.393 pessoas e 115.654 domicílios, em 1999, e que não cobre a área rural da região Norte.

Os resultados estão apresentados na tabela 4. Não é algo que anime. Em 159,7 milhões de brasileiros, apenas 8,8 milhões (5,5%) atendiam aos requisitos propostos para alcançar ou ultrapassar um modesto e parcial patamar mínimo de existência digna em 1999. Destes, 72,6% ou 6,4 milhões encontraram-se na região Sudeste; 10,8%, na Sul; 9,6%, na Nordeste; 5,3%, na Centro-Oeste; e 1,6%, na Norte. É verdadeiramente gritante a disparidade urbano *versus* rural, ainda que o crescimento da população rural igual ou acima do Pmed tenha se dado a taxas mais elevadas que as da urbana no período 1992-1999. Todavia, era tão baixo o percentual da população rural que havia alcançado o Pmed em 1992 (0,072%) que o resultado de 1999 ainda continuou desprezível (0,25% ou 80.502 pessoas). Chama atenção, porém, que a maior parte dos rurais igual ou acima do Pmed viva no Nordeste, o que provavelmente deverá ser explicado pela agricultura irrigada de base técnico-econômica mais sofisticada.

TABELA 4
Pessoas em situação igual ou acima do Pmed: Brasil e Grandes Regiões (1992-1999)

Região	1992		1993		1995		1996		1997		1998		1999	
	Pessoas	%	Pessoas	%										
Norte														
Total	83.628	1,27	84.451	1,24	114.689	1,58	82.524	1,11	102.412	1,34	135.376	1,73	137.457	1,71
Urbano	83.628	1,35	84.451	1,31	114.689	1,67	82.524	1,16	102.412	1,42	135.376	1,82	137.457	0,00
Rural	ND	ND	ND	ND										
Nordeste														
Total	474.007	1,10	581.836	1,33	714.661	1,59	759.666	1,67	854.795	1,89	892.260	1,92	851.975	1,84
Urbano	454.173	1,72	550.167	2,03	652.110	2,30	714.566	2,47	800.476	2,77	828.429	2,85	816.040	2,77
Rural	19.834	0,12	31.669	0,19	62.551	0,38	45.100	0,27	54.319	0,33	63.831	0,38	35.935	0,21
Sudeste														
Total	3.912.366	6,16	4.028.515	6,25	5.016.057	7,59	5.353.085	7,99	5.639.309	8,30	6.132.243	8,93	6.412.059	9,21
Urbano	3.907.715	6,97	4.019.673	7,07	5.005.581	8,58	5.337.908	8,99	5.623.120	9,34	6.186.657	10,04	6.378.766	10,33
Rural	2.651	0,04	8.842	0,12	10.476	0,14	15.177	0,20	16.189	0,21	15.586	0,20	33.293	0,42
Sul														
Total	550.442	2,46	602.735	2,67	768.036	3,32	759.253	3,25	867.648	3,64	873.884	3,62	956.147	3,91
Urbano	550.442	3,29	600.980	3,50	765.748	4,28	754.709	4,16	862.649	4,64	868.406	4,61	949.644	4,96
Rural	-	0,00	1.755	0,03	2.288	0,04	4.544	0,09	4.999	0,09	5.478	0,10	6.503	0,12
Centro-Oeste														
Total	240.022	2,48	316.165	3,20	343.345	3,34	423.039	4,04	485.472	4,51	492.845	4,48	472.795	4,21
Urbano	240.022	3,07	316.165	3,96	343.345	4,11	408.669	4,82	478.215	5,39	483.213	5,38	468.024	0,00
Rural	-	0,00	-	0,00	-	0,00	14.370	0,72	7.257	0,38	9.632	0,48	4.771	0,23
Brasil														
Total	5.260.465	3,62	5.613.702	3,80	6.956.788	4,59	7.377.567	4,80	7.949.636	5,11	8.526.608	5,41	8.830.433	5,53
Urbano	5.237.980	4,62	5.571.436	4,82	6.881.473	5,74	7.298.376	5,98	7.866.872	6,36	8.432.081	6,73	8.749.931	6,88
Rural	22.485	0,07	42.266	0,13	75.315	0,20	79.191	0,25	82.764	0,26	94.527	0,29	80.502	0,25

Fonte: Pnad (microdados).

Elaboração do autor.

Obs.: (ND) não disponível; (-) não existem pessoas em situação \geq que o Pmed.

A Pnad não foi realizada em 1994. A publicação da pesquisa referente ao ano 2001 está prevista para setembro de 2002.

O Indicador de Iniquidade Social (Iniq), calculado mediante a fórmula:

$$1 - \left(\frac{\text{número de pessoas} > Pmed}{\text{total de pessoas}} \right)$$

involuiu muito lentamente nos oito anos da série, como pode ser visualizado na tabela 5.

TABELA 5
Índice de iniquidade: Brasil (1992-1999)

Ano	Total	Urbano	Rural
1992	0,9638	0,9538	0,9993
1993	0,9620	0,9518	0,9987
1995	0,9541	0,9426	0,9980
1996	0,9520	0,9402	0,9975
1997	0,9489	0,9364	0,9974
1998	0,9459	0,9327	0,9971
1999	0,9447	0,9312	0,9975
Varição no período (1992-1999)	-1,89%	-2,24%	-0,18%
Varição média anual	-0,27%	-0,32%	-0,03%
Anos necessários para zerar o indicador	348	290	3.899

Fonte: Pnads 1992 a 1999.

Elaboração do autor com a colaboração de Salvador Teixeira Werneck Vianna, da Diset/lpea.

Ao se converter o Pmed em Iniq, é revelado um panorama com dimensões dantescas. A esperança esvai-se com o cálculo do tempo necessário para trazer ao Pmed toda a população que estaria abaixo, se mantidas as taxas médias anuais de redução vigentes entre 1992 e 1999. O artifício é um alerta e, ao mesmo tempo, uma denúncia. Não faz sentido algum pedir tais tempo e paciência à grande maioria da população brasileira carente de tudo. Não é possível prosseguirmos nesta marcha da insensatez, quando existem condições objetivas para sermos um país diferente, uma sociedade mais equitativa.

Pela tabela 6, fica revelada a importância de ser adotado o critério da presença simultânea dos (poucos) atributos como condição para se atingir e ultrapassar o Pmed. Uma vida digna não seria conseguida sem a produção das qualidades emergentes e a realização das potencialidades de cada um dos atributos quando em presença dos outros. A tabela 6 sugere, também, que a segmentação setorializada da política governamental (prioridade para a educação, ou para a saúde, ou para o emprego) não resolve o complexo problema da iniquidade, de forma a permitir o alcance e desfrute da cidadania plena por parte da grande maioria do povo brasileiro.

TABELA 6
Varição dos atributos¹ do Pmed Brasil (1992-1999)

Ano	Pessoas com atributos									
	Domicílio adequado		Escaridade adequada		Renda familiar per capita \geq 1,5 SM		Cobertura previdenciária		Pessoas \geq Pmed	
	N ^a	%	N ^a	%	N ^a	%	N ^a	%	N ^a	%
1992	3.539.253	9,82	29.512.213	53,74	30.307.347	21,60	28.417.612	43,58	5.260.465	3,62
1993	3.740.270	10,12	30.657.884	55,23	35.247.878	24,78	28.605.653	43,06	5.613.702	3,80
1995	4.436.378	11,38	31.995.097	57,13	53.291.074	36,04	29.948.086	43,10	6.956.788	4,59
1996	4.955.986	12,47	32.914.808	57,65	54.366.992	36,41	29.674.924	43,68	7.377.567	4,80
1997	5.480.366	13,48	33.497.536	58,96	54.736.205	36,06	30.304.395	43,79	7.949.636	5,11
1998	5.943.466	14,21	34.743.275	60,75	53.025.459	34,63	30.941.372	44,30	8.526.608	5,41
1999	6.599.748	15,40	35.925.891	62,42	50.800.726	32,65	31.137.163	43,50	8.830.433	5,53

Fonte: Pnad.

Elaboração do autor.

Nota: ¹Conforme as definições apresentadas na seção 7.

Alguns colegas com quem discuti uma versão preliminar deste texto ficaram com a impressão de que o Iniq não estaria refletindo as diferenças de desigualdades mais evidentes. Este não é o objetivo. A pretensão é estabelecer um patamar, uma linha de corte entre cidadãos e não cidadãos, entre os que têm condições de existência que lhes permitem escolher o que valoram e aqueles que, vivendo em ambiente de privações, estão submetidos à dura luta pela sobrevivência no dia a dia, sem segurança, sem conhecimento, sem entender o mundo iníquo e injustificável no qual vivem.

Outros colegas sugeriram que, dadas as limitações da Pnad, não fossem calculados o Pmed e o Iniq para a área rural. De fato, por conta da menor representatividade estatística e da baixa densidade demográfica do meio rural, associadas às vulnerabilidades e instabilidades próprias das atividades agropecuárias, as oscilações das medições são mais pronunciadas. No entanto, são conhecidas as enormes disparidades existentes entre o rural e o urbano, facilmente captáveis por quaisquer indicadores simples ou compostos. Assim, a leitura dos números referentes ao rural deve ser feita de forma acautelada, mas sabendo que são grandes, sim, as diferenças existentes entre os dois espaços.

10 INCONCLUSÃO

Iniquidade não é uma fatalidade. É construção social, produzida com persistência, direcionalidade, coerência e determinação. É feita por comportamentos e atitudes das elites (conformando um padrão para os demais), em particular as do setor privado, e

por opções de política governamental, que a cada caso, em cada situação, em toda crise (de qualquer tipo e natureza) beneficia e protege os que têm poder, organização, riqueza, informação, conhecimento, em detrimento dos que pouco ou nada têm. A espiral viciosa, a ganância infecciosa, o egoísmo estúpido constroem uma sociedade iníqua – estágio avançado na corrida rumo à barbárie. As alternativas sempre existiram, como existem hoje, agora, e existirão amanhã. Poderão ser adotadas quando houver insuportável pressão social e política e compromisso com os que estão sofrendo com a iniquidade e as suas consequências. Ou não, pois a repressão também é uma opção.

Voltando ao que motivou a produção deste texto, um indicador para auxiliar a avaliação global do PPA, a proposta apresentada, se fizer sentido, estabelece um marco inicial, o ponto de partida para o Plano Plurianual para o quadriênio 2000-2003, ou seja, o ano de 1999 ou o T 0. Com as devidas adaptações, o Iniq poderá ser calculado para 2000 (Censo Demográfico). Para 2001, teremos uma nova Pnad (prevista para setembro de 2002). Como o Ministério do Planejamento não providenciou a compatibilização temporal entre as Pnads e a necessidade (legal) de avaliar o PPA (até 15 de abril do ano subsequente a cada exercício fiscal), as referentes a 2002 e 2003 só deverão estar disponíveis quando o PPA vigente e o governo que o concebeu terminarem. Uma pena!

Reafirma-se o caráter de obra aberta do Iniq. Se as Pnads futuras trouxerem novas variáveis (saúde, associativismo, propriedade de meios de produção, entre outras) compatíveis com o conceito de Pmed, será possível produzir várias séries do Indicador da Iniquidade Social: o Iniq original, um Iniq1 (com novas variáveis, a partir de um ano determinado), um Iniq2 (com outras novíssimas variáveis, incorporadas posteriormente ao Iniq1) e assim sucessivamente. Teríamos, então, uma série do Iniq, outra do Iniq1, uma terceira do Iniq2, cada uma começando no seu ano, mas com um conjunto compatível e no seu todo esclarecedor da involução (ou evolução) da iniquidade social no Brasil.

Fica, ademais, a torcida para que outros se animem a pensar, mais apropriada e competentemente, como apreender a iniquidade social, como melhor estabelecer um Pmed (se isto for defensável), como medir e avaliar a disposição dos governantes para enfrentar este problema que compromete a nossa existência como nação e o nosso futuro como sociedade civilizada, contemporânea aos países desenvolvidos e democráticos. Amplificar o alerta pela construção de evidências e argumentos que se anteponham à ambição avara e destrutiva e à insensibilidade dos governantes: eis a tarefa inconclusa.

APÊNDICE A

Indicadores de Eficácia para Mensuração do PMMN e PNM

O Patrimônio Material Mínimo Necessário (PMMN) e o Patrimônio Não Material (PNM) estão referidos a importantes programas governamentais. A eficácia terminal do conjunto deles (qual a transformação produzida na realidade) poderá ser apreendida, anualmente, pela Pnad, ainda que sem a exatidão proporcionada por pesquisas conduzidas com este fim específico. De qualquer maneira, é possível imaginar indicadores de eficácia terminal para cada um dos principais programas integrantes do PPA 2000-2003 que esteja diretamente relacionado ao Pmed. Seguem exemplos.	
- Taxa de Cobertura do Saneamento Ambiental (Tasa) =	$\frac{\text{domicílios servidos por sistemas de saneamento geral}}{\text{total de domicílios}}$
- Taxa de Acesso à Energia Elétrica (Taeae) =	$\frac{\text{domicílios servidos por energia elétrica}}{\text{total de domicílios}}$
- Taxa de Acesso ao Serviço de Telefonia (Tast) =	$\frac{\text{domicílios com telefone fixo ou móvel}}{\text{total de domicílios}}$
- Taxa de Apropriação de Ativo Imobiliário (Taai) =	$\frac{\text{famílias proprietárias de domicílios adequados}}{\text{total de famílias}}$
- Taxa de Apropriação Fundiária pela Agricultura Familiar (Taaf) ³⁰ =	$\frac{\text{famílias proprietárias de 1 a 4 módulos fiscais}}{\text{total de famílias assalariadas rurais (perm. e temp.) e de parceiros, arrendatários e ocupantes de áreas até 4 módulos fiscais}}$
- Taxa de Acesso a Bens Essenciais (Tabe) =	$\frac{\text{domicílios com geladeira, fogão, filtro, TV, rádio}}{\text{total de domicílios}}$
- Taxa de Obtenção de Renda Mínima Digna (Tord) =	$\frac{\text{domicílios com renda familiar per capita} \geq 1,5 \text{ SM}}{\text{total de domicílios}}$
- Índice de Atenção Preventiva à Saúde (Iaps) ³¹ =	$[1 - (\text{tx. de incidência de baixo peso ao nascer} \cdot 0,3)] + (\text{tx. de cobertura vacinal} \cdot 0,4) + [1 - (\text{tx. de prevalência de doenças infecto-contagiosas} \cdot 0,3)]$
Ou, tomado como um indicador-síntese das condições gerais de saúde:	
- Indicador do Diferencial de Esperança de Vida (Idev) =	$\frac{\text{esperança de vida ao nascer (UF)}}{\text{maior esperança de vida ao nascer (RS)}}$
- Taxa de Escolaridade Mínima Adequada (Tema) =	$\frac{\text{pop. 7 a 14 anos na escola}}{\text{total pop. 7 a 14 anos}} \cdot \frac{\text{pop. 7 a 14 anos}}{\text{pop. 7 a 14}} + \frac{\text{pop. 15 a 18 anos c/escolaridade} \geq 8 \text{ anos}}{\text{total pop. 15 a 18 anos}} \cdot \frac{\text{pop. 15 a 18 anos}}{\text{pop. 7 a 14}} + \frac{\text{pop. 19 a 24 anos com escolaridade} \geq 11 \text{ anos}}{\text{total pop. 19 a 24 anos}} \cdot \frac{\text{pop. de 19 a 24 anos}}{\text{pop. 7 a 14}}$
- Taxa de Cobertura Previdenciária (Tcop) =	$\frac{\text{pessoas que contribuem para a previdência pública ou privada}}{\text{população economicamente ativa ocupada}}$

Fonte: Pnad/IBGE.
Elaboração do autor.

APÊNDICE B

Rank da iniquidade

UF	1992		1993		1995		1996		1997		1998		1999	
	Iniq.	Posição												
Tocantins	1,0000	1ª	-	-	1,0000	1ª	1,0000	1ª	0,9972	1ª	0,9931	1ª	0,9929	1ª
Amapá	1,0000	1ª	-	-	0,9882	4ª	0,9960	2ª	0,9842	7ª	0,9846	5ª	0,9912	4ª
Piauí	0,9955	2ª	-	-	0,9878	5ª	0,9838	8ª	0,9841	8ª	0,9804	7ª	0,9806	10ª
Maranhão	0,9955	2ª	-	-	0,9861	7ª	0,9904	4ª	0,9875	3ª	0,9865	4ª	0,9915	3ª
Alagoas	0,9938	3ª	-	-	0,9853	10ª	0,9816	11ª	0,9806	12ª	0,9796	8ª	0,9838	8ª
Mato Grosso do Sul	0,9935	4ª	-	-	0,9909	3ª	0,9866	6ª	0,9816	11ª	0,9770	11ª	0,9786	11ª
Ceará	0,9924	5ª	-	-	0,9878	5ª	0,9902	5ª	0,9847	6ª	0,9866	3ª	0,9873	6ª
Pará	0,9906	6ª	-	-	0,9878	8ª	0,9906	3ª	0,9861	5ª	0,9866	3ª	0,9850	7ª
Roraima	0,9890	7ª	-	-	0,9982	2ª	0,9799	14ª	0,9921	2ª	0,9664	17ª	0,9500	22ª
Mato Grosso	0,9879	8ª	-	-	0,9831	12ª	0,9785	15ª	0,9752	15ª	0,9748	12ª	0,9810	9ª
Rondônia	0,9877	9ª	-	-	0,9652	20ª	0,9861	7ª	0,9744	16ª	0,9689	14ª	0,9725	15ª
Pernambuco	0,9874	10ª	-	-	0,9866	6ª	0,9835	9ª	0,9830	10ª	0,9869	2ª	0,9884	5ª
Bahia	0,9873	11ª	-	-	0,9829	13ª	0,9812	13ª	0,9802	13ª	0,9780	9ª	0,9779	13ª
Paraíba	0,9832	12ª	-	-	0,9739	16ª	0,9734	16ª	0,9706	18ª	0,9666	16ª	0,9618	20ª
Goiás	0,9823	13ª	-	-	0,9767	14ª	0,9700	18ª	0,9665	20ª	0,9693	13ª	0,9642	17ª
Sergipe	0,9823	13ª	-	-	0,9855	9ª	0,9728	17ª	0,9701	19ª	0,9606	20ª	0,9711	16ª
Rio Grande do Norte	0,9800	14ª	-	-	0,9761	15ª	0,9816	11ª	0,9766	14ª	0,9777	10ª	0,9758	14ª
Rio Grande do Sul	0,9793	15ª	-	-	0,9682	17ª	0,9692	19ª	0,9720	17ª	0,9685	15ª	0,9628	19ª
Amazonas	0,9757	16ª	-	-	0,9846	11ª	0,9822	10ª	0,9867	4ª	0,9814	6ª	0,9780	12ª
Paraná	0,9732	17ª	-	-	0,9661	18ª	0,9654	21ª	0,9635	21ª	0,9635	18ª	0,9632	18ª
Santa Catarina	0,9717	18ª	-	-	0,9653	19ª	0,9679	20ª	0,9474	22ª	0,9554	21ª	0,9527	21ª
Espírito Santo	0,9692	19ª	-	-	0,9536	21ª	0,9527	22ª	0,9334	24ª	0,9476	22ª	0,9390	24ª
Minas Gerais	0,9644	20ª	-	-	0,9512	23ª	0,9483	23ª	0,9416	23ª	0,9386	23ª	0,9391	23ª
Acre	0,9631	21ª	-	-	0,9521	22ª	0,9815	12ª	0,9840	9ª	0,9615	19ª	0,9926	2ª
Rio de Janeiro	0,9302	22ª	-	-	0,9233	24ª	0,9173	24ª	0,9170	25ª	0,9076	24ª	0,9000	25ª
São Paulo	0,9263	23ª	-	-	0,9087	25ª	0,9046	25ª	0,9036	26ª	0,8953	25ª	0,8934	26ª
Distrito Federal	0,9206	24ª	-	-	0,8924	26ª	0,8786	26ª	0,8736	27ª	0,8736	26ª	0,8934	26ª
Brasil	0,9638	-	0,9620	-	0,9541	-	0,9520	-	0,9489	-	0,9459	-	0,9447	-

Fonte: Pnad/IBGE.
Elaboração do autor.

APÊNDICE C

POR QUE AVANÇAMOS TÃO POUCO?

Olhar para os números que saem do cálculo do Iniq provoca perplexidade, indignação ou qualquer outro sentimento negativo. Nunca indiferença. Inevitavelmente, vem a pergunta: por quê? No que se segue, não será tentada uma resposta completa e acabada à pergunta feita no título deste apêndice, por se tratar de tarefa que exigiria mais tempo, informação e conhecimento especializado do que os disponíveis para o autor. Será buscados, tão somente, uma ligeira contextualização, o estabelecimento de alguns nexos, algumas relações entre processos considerados relevantes e que dizem respeito à atuação governamental, ao movimento da economia e às produção e apropriação da riqueza e da renda. Isso porque, como dito anteriormente, algumas dessas variáveis, fundamentais para instaurar um quadro de maior equidade, não conhecem uma tendência, por mais tênue que seja, de desconcentração. A ideia é trabalhar com informações esparsas e com grandes números para uns poucos elementos em um período de tempo que englobe o da série histórica do Iniq, grosso modo a década passada e o início da atual, indo além quando interessante.

Como já apontado, a iniquidade tem raízes profundas e antigas. O Iniq capta apenas alguns de seus aspectos, suas manifestações apreendidas pelas informações da Pnad. Algumas dessas variáveis apresentam uma lenta tendência inercial de alcançar valores crescentes, como é o caso da educação e da propriedade de bens essenciais (crediário, demanda por lazer barato, facilidades para o trabalho doméstico). Também é constatável empiricamente um esforço das famílias em conseguir a propriedade de seus domicílios (poupança familiar sob grandes sacrifícios, autoconstrução, mutirões comunitários etc.). Os governos (federal, estaduais e municipais) tendem, em certos momentos e condições políticas, econômicas e fiscais, a alocar recursos a programas habitacionais, seja porque há forte demanda e grande retorno político, seja por seus impactos sobre o emprego ou pelos efeitos de encadeamento. Isso se aplica também à expansão dos sistemas de saneamento. A energia elétrica, insumo fundamental nas economias industrializadas/urbanizadas, deve ter seus investimentos recuperados pela maior capilaridade da rede de distribuição, o que, associado à demanda residencial, acaba por atender aos domicílios de populações não incluídas. Essa lógica orienta, parcialmente, o crescimento dos serviços de telefonia. No que diz respeito à renda, os detentores da riqueza, geradora desta, buscam, sempre, se apropriar da maior parcela possível. Em quase todo o tempo conseguem. Às vezes são obstados por pressões sociopolíticas distributivas.

Daí que, sob o domínio da inércia, séculos (ou milênios, para o meio rural)³⁰ serão necessários para elevar a totalidade da população brasileira ao Pmed, tal como proposto. Mas, na prática, muito mais tempo poderá ser requerido, na medida em que, sendo o Pmed histórica e socialmente definido, deverá ir incorporando outras variáveis (outros bens duráveis; computadores e Internet; escolaridades técnica e universitária; domínio de outras línguas; acesso ao turismo; a novos serviços e informações etc.), tornando-se um objetivo cada vez mais longínquo. A “sociedade” que teremos, então, poderá ser um cruzamento de um *Admirável mundo novo* (Aldous Huxley) com o *1984* (George Orwell), ou uma mistura de *Blade runner/Çaçador de andróides* (Redley Scott) com *Soylent green/No mundo de 2020* (Richard Fleischer), pois nada menos que a barbárie estaria sendo construída, de forma persistente, em cada momento presente da nossa história futura, como tem sido até aqui. Não há registro de que, em algum pedaço da nossa existência como nação, o combate à iniquidade tenha se colocado como a grande tarefa nacional ou a prioridade sincera de qualquer governo, como o foi em alguns outros países, hoje mais democráticos, socialmente homogêneos e com economias prósperas, menos instáveis e dependentes.

Pela tabela 2 do capítulo (seção 3), foi possível verificar uma certa estabilidade na concentração da distribuição da renda do trabalho (Gini). Curiosamente, nos últimos tempos, deixou-se de discutir a distribuição funcional de renda, tema valorizado no passado. Acredita-se ser este um aspecto importante quando se debate iniquidade. Em um artigo de 1979, Zerkowski³¹ mostra que a participação de remuneração do trabalho urbano na renda urbana apresenta a seguinte variação: 56,7% em 1949; 55,5% em 1959; 52,0% em 1970; e 52,5% em 1975. Uma queda de 4,2 pontos percentuais em 26 anos, num movimento inverso ao ocorrido, na mesma época, nos países desenvolvidos, democráticos e hoje economicamente muito mais dinâmicos e socialmente equitativos. Nestes países, naquele tempo, estavam sendo constituídos verdadeiros mercados de massa e sistemas de *welfare*, no bojo de autênticos e soberanos projetos nacionais. Uma queda de participação da renda do trabalho, como a aqui acontecida, torna-se mais perversa do ponto de vista social quando se leva em conta que no período predominaram elevadíssimas taxas de crescimento do PIB e da produtividade do trabalho, condições que tornariam mais favorável a promoção de ações e políticas que aumentassem a equidade – como foi feito, por exemplo, na Coreia do Sul, na Itália, Alemanha, França, no Japão, entre outros, ao longo do Pós-Guerra.

30. Para as diferenças gritantes sofridas pela população rural, ver Garcia (2003).

31. Ver Zerkowski (1979).

TABELA 1
Produto interno bruto (PsB) – ótica da renda (1992-2000)
 Participação percentual no total do PIB

Componentes	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ótica da renda	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Produto interno bruto	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1. Remuneração dos empregados	43,5	45,1	40,1	38,3	38,5	37,5	38,2	37,5	37,9
1.1. Salários	34,6	35,9	32,0	29,6	28,8	27,8	27,5	26,5	26,5
1.2. Cont. sociais efetivas	5,5	5,8	4,6	4,7	5,8	5,7	6,0	6,2	6,2
1.3. Cont. sociais imputadas	3,4	3,4	3,5	4,0	3,9	3,9	4,7	4,7	5,2
2. Rendimentos de autônomos (rendimento misto)	6,3	6,3	5,7	5,9	5,7	5,6	5,5	5,1	5,1
3. Excedente operacional bruto	38,0	35,4	38,4	40,3	41,0	42,8	42,3	41,4	40,5
4. Impostos líquidos de subsídios sobre a produção e a importação	12,2	13,2	15,8	15,6	14,8	14,2	13,9	16,0	16,5

Fonte: IBGE/Diretoria de Pesquisa/Departamento de Contas Nacionais.

Tabela de recursos e usos – 1992, 1993, 1994. Tabelas sinóticas da economia nacional – Tabela 4 – Composição do produto interno bruto sob as três óticas 1995-2000.

Elaboração: Lélia Rodriguez, do Ipea.

Lastimavelmente, de lá para cá, a participação da renda do trabalho na renda nacional só fez diminuir. A tabela 1 deste anexo mostra um acelerado processo de perda de posição dos salários e dos rendimentos dos autônomos em um espaço de tempo muito menor do que o ocorrido entre os anos 1950 e 1975. De 1992 a 2000, a parte de renda nacional apropriada pelos salários cai 8,1 pontos percentuais, uma redução de quase um quarto em apenas oito anos (média de um ponto percentual ao ano). A participação de renda dos autônomos conhecerá uma diminuição de aproximadamente 20%. De 1992 a 1997, a fatia da renda conquistada pelos detentores de riqueza (material e financeira) cresce 4,8 pontos percentuais (mais de um ponto percentual ao ano), conhecendo ligeira queda até 2000. Todavia, a redução é compensada pela transferência de riqueza financeira possibilitada pelo endividamento público que remunera seus credores com altas taxas de juros, mediante o crescimento da própria dívida, o aumento da arrecadação tributária, a compressão das despesas orçamentárias, com a produção de elevados *superavit* primários. Entre 1992 e 2000, a participação dos impostos líquidos de subsídios sobe de 12,2% para 16,5% da renda nacional, sem que isto tenha redundado em significativa ampliação e melhoria de qualidade dos bens e serviços públicos.

A tabela seguinte mostra como o endividamento público, com as características que tem no Brasil, contribui para o atual estado de iniquidade. Entre julho de 1994 e junho de 2002, a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) cresceu quase cinco vezes em valores correntes, praticamente triplicando em termos reais. Os títulos que a compõem possuem vencimento em prazos relativamente curtos, exigindo a rolagem periódica, e quase 50% deles estão sob proteção cambial, sendo

corrigidos pela variação do dólar norte-americano. Sobre a dívida, incidem taxas de juros recordistas (colunas 3 e 4), várias vezes maiores que as praticadas nos países centrais. Neste particular, o país é singular, pois há mais de uma década adota as maiores taxas do mundo, configurando, talvez, um caso único na história do capitalismo: manter por mais de dez anos taxas de juros reais sobre a dívida pública (taxa básica para a economia nacional) de seis a quase trinta vezes maiores que as vigentes nos principais mercados financeiros (menos de 1% nos Estados Unidos, 1,5% na área do euro, 0% no Japão, em torno de 2% no México, 1,5% no Chile). Neste período, a liderança brasileira foi disputada por vários países que passaram por graves crises econômicas, financeiras ou cambiais (México, Tailândia, Rússia, Venezuela, Turquia, entre outros), mas nenhum deles permaneceu no topo ao longo da década. O único que lá ficou por todo o tempo foi o Brasil.

TABELA 2
Custo da dívida pública (1994-2002)
 (Em R\$ bilhões de junho de 2002)¹

Ano	Dívida líquida do setor público (valor nominal médio anual)	Dívida líquida do setor público (valor real médio anual)	Taxa de juros <i>Over Selic</i> (média anual)	Taxa de juro real	Juros anuais sobre a DLSP	PIB	Relação DLSP/PIB	Despesa orçamentária efetiva do governo federal	Juros anuais sobre a DLSP
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5 = 4.2)	(6)	(7)	(8)	(9 = 5/8)
1994	150,23	272,40	68,45	42,07	186,46	1.058,18	25,74	190,79	0,98
1995	180,45	276,42	54,90	26,54	151,75	1.102,79	25,07	200,20	0,76
1996	240,80	318,64	27,60	16,37	87,94	1.132,20	28,14	203,06	0,43
1997	258,78	320,23	25,17	18,96	80,60	1.169,24	27,39	275,94	0,29
1998	347,12	429,55	29,50	27,39	126,72	1.170,78	36,69	295,00	0,43
1999	495,07	566,18	26,26	15,90	148,68	1.180,29	47,97	282,20	0,53
2000	541,84	578,89	17,59	10,96	101,83	1.231,78	47,00	248,60	0,41
2001	627,82	627,58	17,47	9,10	109,64	1.247,24	50,33	275,94	0,40
2002	708,45	734,85	18,70	12,44	137,42	1.259,70	57,76	ND	-
(jan.-jun.)	-	-	(anualizada)	(anualizados)	(anualizados)	(anualizado)	(estimada)	(estimada)	-
Total	-	750,26 (junho)	-	-	1.131,04	-	-	-	-

Fontes: (1) Banco Central do Brasil (compreende governo federal e Banco Central, governos estaduais e municipais e empresas públicas).

(2) Banco Central do Brasil: média anual da taxa acumulada no mês analisado.

(3) Os valores estimados não são efetivamente pagos em sua totalidade. *Superavit* primários e despesas orçamentárias permitem o pagamento da parcela dos juros e encargos. A diferença será coberta com emissão de mais títulos que fazem a DLSP crescer.

(4) Pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

(6) Ipeadata.

(8) SOF/MP: 1994 a 2000; STN/MF: Balanço Orçamentário da União para 2001. Não inclui amortização da dívida, juros e encargos da dívida.

Elaboração do autor, com a inestimável contribuição de José Hamilton de Oliveira Bizarria, da Dimac/Ipea.

Nota: ¹Pelo IPCA, IBGE (julho de 1994 a junho de 2002).

As consequências dessa opção são várias e dramáticas. A soma dos juros incidentes sobre a DLSP nos últimos nove anos equivale a um PIB médio do período. Para fazer frente à tamanha transferência de renda (e riqueza) para os detentores de excedentes financeiros (famílias e indivíduos milionários, grandes empresas de todos os tipos, bancos, especuladores internacionais), o governo teve de comprometer substanciais parcelas dos recursos que arrecada, deixando de realizar os gastos necessários à redução da iniquidade. A partir de 1999, por força de acordos com o FMI, o país comprometeu-se a produzir elevados *superavit* primários na execução dos orçamentos anuais: em porcentagem do PIB, corresponderam a 3,23%, em 1999; 3,51%, em 2000; 3,68%, em 2001; e 4,68%, até junho de 2002. Em valores monetários de junho de 2002, a soma dos *superavit* alcançou o montante de R\$ 147,42 bilhões, algo em torno de 16% do total da despesa orçamentária efetiva e equivalente a 3,7 vezes os investimentos realizados pelo governo federal nestes três anos e meio.

Todavia, tamanho sacrifício é quase inócuo. O *superavit* primário produzido em 2001, R\$ 43,7 bilhões, representou apenas 40% do montante dos juros anuais incidentes sobre a DLSP. Somente a diferença, R\$ 66,1 bilhões, promoveria um crescimento real de 10,5% sobre o estoque da DLSP ao fim de 2001. Assim tem sido e continuará a ser, em uma espiral ascendente viciada em promover concentração de renda e iniquidades.

A elevada dívida pública (em julho de 2002, a DLSP chegou a R\$ 819,3 bilhões, o que é equivalente a 61,9% do PIB), com custos insuportáveis, é resultado da opção de política de estabilização monetária adotada (há mais de uma década e ainda vigente), que buscava atrair capitais externos para, inicialmente, formar reservas e depois financiar *deficit* na Conta de Transações Correntes do Balanço de Pagamentos (*deficit* comerciais e em serviços). Hoje é também causa da progressiva fragilidade externa da economia brasileira, pois são crescentes as remessas de lucros, juros e *royalties* para o exterior. Os três fatores – juros elevados, contenção de gastos dos governos, *deficit* com o exterior – impedem um crescimento mais vigoroso da economia brasileira, produzem problemas financeiros na Previdência Social e comprimem a base de arrecadação tributária, fazendo aumentar a carga sobre a produção e o emprego existentes. Mas a grande consequência da atuação conjugada daqueles três fatores é o explosivo aumento do desemprego e da queda do rendimento real dos trabalhadores assalariados.

TABELA 3
Desemprego e renda real do trabalhador: Grande São Paulo (1985-2002)

Ano	Taxa de desemprego (%) (média anual)	Rendimento médio real do trabalho assalariado (base 1985 = 100)
1985	12,5	100,0
1986	9,8	106,1
1987	9,0	81,5
1988	9,7	78,3
1989	8,8	82,2
1990	10,0	71,4
1991	11,6	61,2
1992	14,9	58,4
1993	14,8	65,3
1994	14,3	67,1
1995	13,2	69,9
1996	15,0	71,0
1997	15,7	72,6
1998	18,2	71,3
1999	19,3	68,5
2000	16,1	63,8
2001	17,5	59,3
2002 ¹	19,4	55,7

Fonte: Seade e Dieese/PED.

Elaboração: Ipeadata; médias calculadas pelo autor.

Nota: ¹Até maio.

Segundo os dados produzidos pelo IBGE nas pesquisas mensais de emprego, a renda real do trabalho caiu sistematicamente desde 1998, perfazendo uma perda real de quase 12% (até maio de 2002), motivada pelo desemprego e pela alta rotatividade. Já a situação na Região Metropolitana de São Paulo é mais grave, como mostra a tabela 3. A taxa de desemprego dobra entre 1985 e 2002, enquanto o rendimento médio real do trabalhador assalariado é reduzido quase à metade. Recentemente, o Ministério do Emprego e Trabalho trouxe a público um estudo³² baseado nas informações apuradas pela Relação Anual de Informações Sociais (Rais) referentes aos anos de 2000 e 2001 e relativas ao comportamento do mercado formal de trabalho. No período (tabela 4), houve criação líquida de 1,25 milhão de empregos com carteira assinada, todos para quem recebe até três salários mínimos, tem até 29 anos e pelo menos a 5ª série do primeiro grau. As demissões feitas no mesmo período estiveram concentradas entre as faixas salariais acima de

32. *Folha de S. Paulo*, 28 de abril de 2002.

três salários mínimos, alcançando trabalhadores mais velhos e com menor escolaridade. Em 1999, 12,5 milhões de trabalhadores com carteira assinada ganhavam mais de 3 SM. Em 2001 o número deles caiu para 11,8 milhões. Desapareceram 702.350 postos de trabalho mais bem remunerados, provocando uma redução de 2,6% (equivalentes a R\$ 500 milhões) na massa salarial do mercado formal. O desemprego que está sendo criado tende a ser, portanto, mais duradouro, produtor de informalidade e de marginalização, pois é feito de trabalhadores com idade mais avançada (376 mil demissões) e com menor grau de instrução (234 mil com até a 4ª série do primeiro grau). Em 2001, os trabalhadores formais representavam menos de 40% da população ocupada. Diante desse quadro, é de se perguntar: para onde vai o capital humano? E a resposta que brota dos números é: vai para onde vão todos os capitais – para o bolso dos capitalistas.

TABELA 4
Evolução do mercado formal de trabalho (2000-2001)

Nº de vagas criadas por:	Faixa salarial (em salário mínimo)		Escolaridade	
-	Até 0,5	17.105	Analfabeto	-31.190
-	0,51 a 2,0	1.729.342	4ª incompleta	-66.862
-	2,01 a 3,0	181.515	4ª completa	-135.680
-	3,01 a 5,0	-251.544	8ª incompleta	19.251
-	5,01 a 10,0	-298.886	8ª completa	258.526
-	10,01 a 20,0	-108.998	Médio incompleto	229.179
-	Mais de 20,0	-42.922	Médio completo	784.668
-	-	-	Superior (comp. e incomp.)	175.692

Fonte: MET/Rais, *Folha de S. Paulo*, 28 de abril de 2002.

A ilustrar a outra face da moeda temos a declaração de André Bretty, detentor da marca Giorgio Armani no Brasil, ao jornal *O Estado de S. Paulo* (21 de fevereiro de 2002), informando que as vendas da etiqueta em São Paulo são substancialmente maiores do que as de Nova York, bem como a constatação de que a venda de carros blindados cresce a taxas superiores à de veículos normais, e as recentes notícias de que famílias abastadas estão a construir *bunkers* domésticos para se protegerem de assaltos (*Blade Runner* ou *Soylent Green*?).

As perdas de rendimento efetivo por parte do trabalhador assalariado são, infelizmente, maiores do que mostram os números. A renda disponível está ficando menor ainda, e são vários os motivos. Para fazer frente ao endividamento público crescente e aos juros recordistas, foram promovidos forte arrocho fiscal e privatizações de empresas públicas. Com isso, os assalariados estão pagando mais impostos e tarifas maiores.

A arrecadação da Receita Federal³³ cresceu, em termos reais, 42,73% entre 1994 e 2001. A arrecadação do Imposto de Renda sobre Pessoas Físicas dobrou (98,78%) no período, aumentando sua participação de 17,4% para 26,8% do total das receitas tributárias. O número de contribuintes pulou de 6 milhões, em 1994, para 13,6 milhões em 2001 por força da não correção da tabela do IRPF no período, mesmo diante de uma inflação de 111,4%. As alíquotas ainda foram aumentadas, proporcionando um ganho seguro e fácil na arrecadação (desconto na fonte).

Tal opção da política de arrecadação de impostos contraria o princípio básico da doutrina tributária: promover a justiça social, estabelecendo impostos, contribuições, taxas e alíquotas progressivas, diferenciadas segundo a capacidade contributiva. A prática vigente retira dos trabalhadores de menor renda, a base da estrutura de contribuintes, os ganhos nominais de salários obtidos para compensar a perda de poder de compra diante da inflação. E como a progressividade do IR só existe para as faixas de rendas mais baixas, as pessoas físicas com renda mais elevadas têm os seus ganhos protegidos. O imposto assim arrecadado – penalizando os com renda menor e beneficiando os com renda maior – será destinado, em larga medida, ao pagamento de juros para os credores da dívida pública. Os mais pobres deverão se contentar com bens e serviços públicos e condições de existência cada vez piores.

A espiral viciada da iniquidade e a ganância infecciosa não param de operar. No mesmo intervalo de tempo, a participação do setor financeiro caiu de 10,38% para 7,97% do recolhimento total da Receita Federal, ainda que os lucros dos vinte maiores bancos tenham crescido mais de três vezes. Um estudo da ABM Consulting (*Folha de S. Paulo*, 27 de janeiro de 2002) informa que 56,2% dos lucros dos bancos advêm da remuneração das carteiras de títulos do governo, que alcançavam R\$ 281,28 bilhões ao final de 2001. E o restante deve vir dos *spreads* cobrados, os mais altos do mundo. No caso dos bancos estrangeiros, a rentabilidade sobre o patrimônio líquido foi 24% maior que a obtida nos outros países onde operam. A relação lucros/ativos conseguida no Brasil é 50% superior, ultrapassando, em muito, o chamado “risco Brasil”. A título de exemplo: o ABN-Amro tem apenas 2,49% dos seus ativos totais no Brasil, que geram US\$ 326 milhões – 13,55% dos seus lucros globais; o Santander, com 7,3% dos ativos em terra tupiniquim, obteve US\$ 539 milhões – 24,5% do seu lucro total; e o BankBoston, que aqui localizando 5,3% de seus ativos, retirou 33% de sua massa total de lucros.

Quanto às tarifas públicas e aos preços administrados, a tendência é a mesma. No Distrito Federal, segundo o Dieese, de 1994 a 2001 a energia elétrica subiu 127%; o gás de cozinha, 450%; a tarifa de água, 116%; e a assinatura básica de telefonia, 3.722%. Na mesma época, a inflação ficou em 105% e o rendimento médio real das pessoas ocupadas caiu 5,5%, de R\$ 1.240 para R\$ 1.172 por mês.

33. Ver <www.fazenda.receita.gov.br>.

Segundo a Associação Brasileira de Distribuidoras de Energia Elétrica, 67% das contas de luz em todo o país estão com mais de dez dias de atraso no pagamento. A inadimplência confirmada, no entanto, é liderada pelo setor público, obrigado a gerar *superavit* primários (*Estado de S. Paulo*, 12 de agosto de 2002).

Desemprego alto e em elevação, renda do trabalho assalariado cadente, impostos e tarifas crescentes, modesto crescimento do PIB, investimento público diminuído, apagão... A crise energética também foi enfrentada com opções iníquas. O esforço de racionamento de energia elétrica foi estabelecido sem levar em conta as faixas de consumo. Uma família de baixa renda situada na menor faixa de consumo (kilowatt/hora) tinha de economizar o mesmo percentual de um nababo que consumisse 5.000 kwh em sua residência. Enquanto que a primeira passaria a tomar banho frio, ou a pagar multa ou ter sua ligação cortada, o segundo tinha a opção de trocar os aparelhos velhos por outros energeticamente mais eficientes, desligar o ar condicionado da sala de musculação ou, no limite, reduzir o aquecimento da piscina ou diminuir o uso da sauna. Nunca, é lógico, desligar o climatizador da adega.

O incrível aumento das tarifas telefônicas produziu resultados curiosos e iníquos. A alta lucratividade inicial das empresas privatizadas permitiu volumosas remessas de lucros e dividendos para o exterior, em um processo de rápida recuperação dos investimentos. Para fazer frente às metas de expansão dos serviços, estabelecidas nos contratos com o governo, as empresas tomaram empréstimos às matrizes ou a bancos associados. Assim passaram a pressionar duplamente a Conta de Transações Correntes: remessa de lucros e pagamentos de juros, além de contribuírem para os *deficit* comerciais pela importação de equipamentos, peças e componentes. A expansão das redes aconteceu. No entanto, o aumento das tarifas e a perda de renda das famílias fizeram que, no fim de 2001, 2,5 milhões de consumidores tivessem o telefone desligado por falta de pagamento, conforme declarou o ex-presidente da Agência Nacional de Telecomunicação (Anatel) à Comissão de Ciência e Tecnologia da Câmara de Deputados (*Jornal Valor*, 10 de maio de 2002). A resposta à crise veio com o Profone: como 10 milhões de linhas estão disponíveis e não há demanda, o governo irá subsidiar a instalação e as contas da população de baixa renda. Postura não muito diferente da recentemente adotada com a indústria automobilística: diante de pátios superlotados por falta de consumidores, decidiu-se, sem nenhuma contrapartida das indústrias em termos de diminuição de suas taxas de lucros, reduzir os impostos incidentes sobre os veículos de passeio, numa tentativa de aliviar a crise das montadoras. Os mesmos impostos que não estarão disponíveis para financiar bens e serviços públicos para os que se encontram abaixo do Pmed e que farão falta para produzir o *superavit* fiscal de 3,75% do PIB em 2002. Isto se o novo acordo com o FMI não exigir mais. Não chega a ser intrigante que as empresas hoje

beneficiadas com reduções de impostos são as mesmas que ontem superinvestiram, estimulando a fratricida guerra fiscal entre Unidades da Federação. Quando a “superior” competência e a “extraordinária” racionalidade das grandes empresas privadas (e internacionalizadas) falham, a conta é sempre paga pelos andares de baixo do disforme edifício social brasileiro.

No geral, as empresas brasileiras (nacionais ou não) são pouco competitivas, haja visto o desempenho quantitativo e qualitativo das exportações. Não desenvolvem ou incorporam inovações tecnológicas com velocidade, carecem da qualidade imperante internacionalmente e não possuem escala adequada. Isto porque o mercado interno é estreito e pouco exigente. Todavia, é cartelizado o suficiente para se mostrar dos mais rentáveis. Mas não só por isso. Aqui o capital é altamente protegido. As empresas recebem subsídios fiscais e creditícios (BNDES) e favores diversos (terrenos, infraestrutura). Contam com regulações frouxas, fiscalizações inoperantes, trabalhadores desorganizados e desempregados, poder público permissivo, justiça viesada e lenta, impunidades. Promovem (tabela 9) elevadíssima rotatividade de mão de obra, usam e abusam dos processos de “enxugamento” das folhas de salários (demissões, rebaixamento funcional), fogem dos espaços em que os sindicatos são atuantes, terceirizam à vontade. O trabalhador é apenas custo, nunca consumidor. Há algum tempo expande-se, de forma acelerada, a informalização do emprego. Hoje, vicejam as cooperativas de trabalho, estratégia adotada pela empresa para se livrar do 13º salário, da gratificação de férias, das contribuições previdenciárias, das indenizações, dos planos de saúde e de seguro em grupo, enfim, para reduzir ao máximo os custos salariais. Se o mercado encolhe e a produção não se realiza, recebem reduções fiscais, financiamentos privilegiados, incentivos à exportação e lhes são permitidos aumentos de preços e tarifas. O capital financeiro (até mesmo os ganhos de capital de pessoas físicas) tem tratamento ultraprivilegiado do ponto de vista tributário.

O Estado brasileiro dá, ademais, a sua contribuição direta ao processo de degradação do trabalho e subtração de direitos: a “flexibilização” do mercado de trabalho não significa outra coisa senão a eliminação de direitos e de salários indiretos, tardiamente conquistados. Boa parte das reformas feitas na Constituição Cidadã teve este objetivo. O setor público, nos três níveis de governo, faz uso extensivo da contratação de trabalhadores via “convênios” com organismos internacionais e mediante o “mecanismo” da cooperativa, promovendo a evasão de receitas previdenciárias e fragilizando a ética do serviço público, pois “consultor” e trabalhador “cooperativado” não têm os compromissos típicos do servidor público.

No Brasil, o mais essencial dos direitos, o direito de ter direitos, conforme ensinou Hannah Arendt, é um sonho em destruição.

REFERÊNCIAS

- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Política fiscal/finanças públicas**. Disponível em: <<http://goo.gl/JFqKPJ>>. Acesso em: jun. 2002.
- BENECKE, D. El sistema educacional alemán. **Contribuciones**, ano 17, n. 1, enero 2000.
- BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Coreia do Sul**: a importância de uma política industrial. Rio de Janeiro: BNDES; Deset, 1988.
- DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Cesta básica nacional**. Disponível em: <<http://goo.gl/ro6uDs>>. Acesso em: jun. 2002.
- ECO, U. **Obra aberta**. São Paulo: Perspectiva, 1968.
- GARCIA, R. C. **Subsídios para organizar avaliações da ação governamental**. Brasília: Ipea, jan. 2001. (Texto para Discussão, n. 776).
- _____. **Desenvolvimento rural e o PPA 2000-2003**: uma tentativa de avaliação. Brasília: Ipea, fev. 2003. (Texto para Discussão, n. 938).
- GASQUES, J. G.; CONCEIÇÃO, J. C. P. R. **A demanda de terra para a reforma agrária no Brasil**. Brasília: Cepal; GTZ; Ipea, 2000.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar (Pnad)**: 1992 a 1999. Rio de Janeiro: IBGE, vários números.
- _____. **Censo Demográfico 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2001.
- _____. **Pesquisa Mensal de Emprego**. Disponível em: <<http://goo.gl/W7R6DR>>. Acesso em: jun. 2002.
- IPEA/IBGE/FJP/PNUD. **Desenvolvimento humano e condições de vida**: indicadores brasileiros. Brasília, 1996.
- LANDES, D. **The unbound Prometheus**. New York: Cambridge University Press, 1969.
- MARQUETTI, A. Estimativa do estoque da riqueza tangível no Brasil: 1950-1998. **Nova economia**, Belo Horizonte, v. 10, n. 2, dez. 2000.
- MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1963.
- MEDEIROS, C. A. **Desenvolvimento econômico e estratégias de redução da pobreza e das desigualdades no Brasil**. Rio de Janeiro, [s.d.].

MEDICI, A. C.; BRAGA, J. C. S. Políticas sociais e dinâmica econômica: elementos para uma reflexão. **Planejamento e políticas públicas**, Brasília, n. 10, dez. 1993.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **PPA 2000-2003**. Brasília, 1999.

MORIN, E. **Ciência com consciência**. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999.

PRATS, J. O. **La nueva concepción de bienestar según Amartya Sen in Ideas/IIG**. Disponível em: <<http://goo.gl/i7Vduz>>. Acesso em: jun. 2002.

SANTOS, W. G. O horizonte do desejo ou a impotência da choldra. **Insight-inteligência**, ano 2, n. 7, jun. 1999.

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. **Arrecadação tributárias**: séries históricas. Disponível em: <<http://goo.gl/ejMLmx>>. Acesso em: jun. 2002.

SEVCENKO, N. A fantástica arte dos números. **Carta capital**, 10 dez. 1997.

TUCHMAN, B. **A marcha da insensatez**. 3. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1989.

ZERKOWSKI, R. M. As contas nacionais revelam piora na distribuição de renda? **Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 12, dez. 1979.

DESPESAS CORRENTES DA UNIÃO: VISÕES, OMISSÕES E OPÇÕES^{1,2}

Ronaldo Coutinho Garcia

1 INTRODUÇÃO

Na atualidade, são muitas as vozes que insistentemente clamam por redução das despesas correntes do governo federal. Advogam que teriam crescido vertiginosa e insustentavelmente. Insistem que a diminuição é condição para a retomada dos investimentos públicos e para a ativação da economia. Concluem, quase sempre, dizendo que, por isso, o governo é ineficiente.

Essas afirmações estabelecem uma relação direta, determinista, entre elevada participação das despesas correntes na despesa total e ineficiência. Se a decorrência desejável é aumentar a eficiência global do governo, o caminho proposto, cortar as despesas correntes, pode revelar-se enganoso e, no limite, bastante problemático. E isto por diversas razões.

Sem ordem de importância e sem procurar a exaustão, uma primeira razão é que essa relação simplifica enormemente a realidade concreta do processo de governar (dirigir politicamente processos de transformações sociais, mais ou menos ambiciosos, a depender do programa governante, e conduzir a administração pública), desprezando a relevância social, econômica e política dos itens específicos que compõem a despesa considerada corrente. Uma segunda razão reside no desconhecimento das dificuldades técnicas para proceder a reduções nas despesas, que, se feitas de forma linear, ou seja, sem critérios claros e endossados por avaliações técnico-políticas, provocam profunda desorganização na execução das ações, com efeitos nefastos para amplas parcelas da sociedade e, consequentemente, para o próprio governo que as executa.

1. Originalmente publicado na coleção Textos para Discussão do Ipea, n. 1319, em janeiro de 2008.

2. Agradeço o apoio dos colegas da Diretoria de Estudos Sociais do Ipea Bruno de Carvalho Duarte na preparação de alguns dados, José Valente Chaves na elucidação de alguns aspectos da Orçamento da União, a Guilherme C. Delgado pela autorização para uso de trabalho inédito, a José Celso Cardoso Jr. pelos comentários e cooperação, e a Martha Cassiolato pela colaboração.

A razão talvez decisiva refere-se ao fato de considerar a relação despesas correntes/ despesa total um indicador apropriado para medir a eficiência governamental, abstraindo a situação socioeconômica de cada país e as opções feitas por seus povos ao longo de suas respectivas histórias.

Considere-se, de um lado, um país que possui uma população com alto nível de vida, baixa heterogeneidade, forte coesão e amplo sistema de proteção social; sua democracia está consolidada, as instituições funcionam eficazmente, sua cidadania é ativa; sua economia é dinâmica, tecnologicamente inovadora e sofisticada, e conta com larga rede infraestrutural; a política econômica é consistente, os preços básicos estão alinhados em níveis estimuladores, as finanças públicas estão arrumadas, as despesas correntes serão vultosas e dificilmente significarão ineficiência do governo.

Imagine-se agora, de outro lado, um país que apresenta uma enorme desigualdade social, com grandes contingentes populacionais em condição de pobreza, miséria, e submetidos a carências múltiplas, com outros setores sociais detendo privilégios diversos, e os segmentos abastados vivendo dessolidarizados do restante, em ambientes conflituosos, inseguros e sem coesão social. Ademais, seu incompleto e desintegrado sistema de proteção social não alcança cobertura plena, os serviços públicos são precários, de baixa qualidade, e sua prestação não se dá de forma coordenada entre os responsáveis. Neste país, a democracia formal é recente, a cidadania é incipiente; o sistema político-partidário é pouco representativo e descompromissado com a superação das mazelas que infelicitam a nação; o arranjo institucional carece de aperfeiçoamentos e consolidação, e o aparato legal-normativo é prenhe de contradições; o pacto federativo foi estilhaçado, e o sistema de governo opera com reduzida capacidade e baixa direcionalidade. Se não bastassem tais diferenças, sua economia se move muito abaixo do seu potencial, apresentando elevadas taxas de desemprego e informalidade, sem vigor inovativo e com baixo poder competitivo, com sua indústria sofrendo perdas de mercado e encurtamento de cadeias produtivas, por conta de abertura comercial não preparada e ausência de política industrial. A política econômica praticada é inconsistente, impede um crescimento a taxas maiores e onera o Tesouro Nacional com taxas de juros recordistas em âmbito mundial que, por sua vez, valorizam a moeda nacional, prejudicando a produção interna e as vendas externas de muitos bens industrializados. A estrutura tributária é de baixa qualidade, e a carga bruta é crescente. Para completar, as finanças públicas enfrentam uma pesada dívida interna, carregada com prazos curtos e custos exorbitantes, devendo produzir *superavit* primários de porte, que, restringindo as despesas não compulsórias, principalmente as relativas a investimentos, ainda assim são insuficientes para honrar o serviço da dívida.

Em tal situação, as despesas correntes serão elevadas e realizadas com considerável ineficiência. Se não forem feitas, no entanto, a sociedade corre sérios riscos de conflito e caos social, e a economia ressentir-se-á com o recuo da demanda. Evidentemente, a perenização desse quadro é de todo indesejável, requerendo criteriosa análise do processo que o produziu, para que no seu enfrentamento se possa atacar suas causas, com vistas à superação que conduza a governos competentes, eficientes, capazes de liderar o país por um estilo de desenvolvimento pautado na equidade, no enraizamento democrático, na expansão da cidadania, no aperfeiçoamento das instituições e na sustentabilidade ambiental. Este desafio terá de ser assumido pelas maiores lideranças governamentais e da sociedade.

2 POSSÍVEIS ORIGENS DA VILANIZAÇÃO DAS DESPESAS CORRENTES

Temos razões de sobra para desejar governos eficazes e administrações públicas globalmente mais eficientes e *probas*. No entanto, não se trata de algo trivial fazer significativa elevação da eficiência do conjunto do governo, menos ainda promover substancial e abrupta redução das despesas correntes, de forma que seja social e politicamente defensável e tecnicamente exequível. A experiência brasileira com os desorganizadores contingenciamentos orçamentários e cortes lineares em projetos e atividades com importâncias diferentes, que geram repercussões distintas para a sociedade e a economia, deveria servir de alerta para formulações gerais e abstratas.

Mas existem interesses e motivações para que tais demandas e formulações sejam feitas de forma genérica e contundente, conseguindo transformar as despesas correntes na grande vilã das finanças públicas. Primeiro, para estampar o rótulo de ineficiente em tudo o que fazem os governos. Com isso, busca-se angariar adesões, pois todos esperam que os governos sejam eficientes. Conquistadas as adesões – mediante o martelar incessante da mídia –, cria-se um senso generalizado de urgência; afinal, o desperdício é inaceitável. Vem, então, a pressão para que as reduções nas despesas correntes sejam feitas de forma rápida. A rapidez, neste particular, equivale a penalizar os que não podem se defender, por não terem voz, organização e acesso à imprensa. Ou seja, parcela majoritária da população brasileira. Outro subproduto deste processo é colocar o governo na defensiva, sempre a se justificar e incapaz de tomar iniciativas que contrariem os interesses dos privilegiados.

Sem desconsiderar a necessidade de obras e investimentos, muitos deles de natureza complexa e elevado custo, uma das origens dos ataques às despesas correntes é que muitos dirigentes públicos e fornecedores de obras e equipamentos supervalorizam – por desconhecimento e/ou esperteza, os primeiros, e por interesse, os segundos – as grandes construções, as obras e os empreendimentos

caros e sofisticados, altamente lucrativos. No entender de tais governantes, obras portentosas serão os marcos eternos de suas passagens pelo poder público. Não ponderam as consequências que tais opções terão sobre a dinâmica socioeconômica. Governantes e grupos econômicos poderosos conseguem repercutir seus interesses, auxiliados por uma mídia igualmente interessada, a ponto de torná-los ilusório desejo coletivo: governar é sinônimo de fazer obras. Não interessa para quem, contanto que sejam visíveis e caras: modernos e encantadores palácios; aeroportos luxuosos; vias expressas mirabolantes, com elevados túneis e jardins; estradas de rodagem que lembram bulevares europeus; centros esportivos de padrão internacional; monumentos majestosos, entre outros tantos que a imaginação permitir.

Estão presentes, também, razões de natureza mais geral advindas da criação, nos centros hegemônicos mundiais, de uma ideologia e uma estratégia de levar à prática governamental, em particular ao sul do Equador, que ganhou força tempos atrás. Constitui-se no que Peter Evans (2003) chamou de “monocultura institucional”.

Para o autor,

Organizações internacionais, formadores de políticas locais e consultores particulares se unem para impingirem a presunção de que os países mais avançados já descobriram o melhor planejamento institucional para o desenvolvimento, e a sua aplicabilidade transcende culturas e circunstâncias nacionais. Fazem isso com agressividade cada vez maior através de uma gama de instituições – desde taxas de dívida e de patrimônio líquido em empresas privadas a relações entre bancos centrais e presidentes, e à organização de hospitais públicos ou sistemas de pensão (...). Na maioria das arenas da vida pública, especialmente naquelas ocupadas com a prestação de serviços públicos, a monocultura institucional oferece a proposta estéril de que a melhor resposta ao mau governo é menos governo. Seus defensores ficam, então, surpresos quando seus esforços resultam na persistência de uma governança ineficiente, “atomização inaceitável” entre cidadãos e paralisia política (...). De fato, a monocultura institucional não tem funcionado muito bem na prática. Se tivesse, esperaríamos taxas de crescimento aceleradas no Sul durante as últimas décadas de esforços intensificados quanto à monocultura institucional. Ao invés disso, os últimos vinte anos testemunharam uma queda nas taxas de crescimento entre os supostos beneficiários desse processo no Sul, tanto absoluta quanto relativamente às taxas de crescimento dos países ricos.³

Apesar de inúmeras evidências, dos alertas de estudiosos e até mesmo do reconhecimento de instituições multilaterais que fomentaram a monocultura institucional (parte integrante do receituário conhecido como o Consenso de Washington),⁴ e

3. Evans (2003, p. 20-63).

4. Que preconizava a redução do tamanho do Estado, por ser sinônimo de ineficiência e responsável por impedir a aceleração do desenvolvimento nacional, mediante demissões de servidores, a extinção de órgãos públicos, as privatizações, as desregulamentações, a descentralização para os governos subnacionais, a queda das barreiras tarifárias e não tarifárias, a abertura financeira, a independência dos bancos centrais, entre muitas outras medidas que retiraram poder retor dos Estados nacionais, abrindo caminho para a expansão globalizadora dos países centrais.

apesar de países que optaram por políticas diferentes apresentarem crescimento acelerado, ampliação da participação no comércio e na economia mundial, melhorias de renda e de condições de vida, entre outras conquistas, ainda são intensas as pressões para perseguir no caminho insensato. Continuam sendo feitas acusações globais e genéricas de ineficiência. Expressam, além da atratividade poderosa do simplismo daquela ideologia – e dos interesses que lhes são subjacentes –, o desconhecimento das especificidades operacionais de cada ação de governo e do seu lugar no conjunto da programação, ignorando as prioridades políticas de cada governante. Tentam impor a agenda do corte nas despesas correntes não por atribuírem elevado valor à eficiência no manejo dos recursos públicos algo meritório, mas sim para preservar recursos que possam ser destinados ao atendimento de seus interesses.

Ter como objetivo permanente da administração pública operar com elevada eficiência é um imperativo ético e uma determinação constitucional. Mas tal imperativo e a norma constitucional dele decorrente não se realizam no abstrato. É algo a ser tenaz e cotidianamente perseguido nos mínimos detalhes, pois somente ali se obtém a concretização do objetivo. Uma das condições inescapáveis para se alcançar uma gestão eficiente de órgãos, programas e ações governamentais é dominar os processos que lhes dão substância, monitorá-los e avaliá-los, o que permite intervir com maior precisão nos focos de ineficiência e superá-los. Do contrário, ficaremos a escutar demandas abstratas e propostas inespecíficas, mantendo a situação indesejável.

Por conta disso, parece ser necessário lançar um olhar sobre as despesas correntes, na tentativa de apreender sua evolução recente e verificar se apresenta o comportamento que lhe é atribuído.

3 COMPOSIÇÃO E EVOLUÇÃO DAS DESPESAS CORRENTES DA UNIÃO

O conceito de despesas correntes atende à necessidade de classificar os gastos públicos para fins de elaboração da lei de meios e da contabilidade pública. “Despesa corrente” é uma das categorias econômicas – a outra é a despesa de capital – nas quais se organiza o orçamento público. “Classificam-se como despesas correntes todas as despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital” (MP/SOF, 2004, p. 46). Integram as despesas correntes três grupos de natureza de despesa: pessoal e encargos sociais; juros e encargos da dívida; e outras despesas correntes. Os dois primeiros itens são óbvios; o terceiro, outras despesas correntes, refere-se a uma plêiade de objetos de gasto (elementos de despesa) relacionados à aquisição de material de consumo necessário à produção dos bens e serviços entregues à população e à manutenção dos órgãos públicos,

pagamento de diárias, contratação de serviços de terceiros prestados sob qualquer forma, transferências, contribuições, subvenções, obrigações decorrentes da política monetária, auxílios para alimentação e transporte, sentenças judiciais, equalização de preços e taxas, entre diversos outros.⁵

3.1 Outras despesas correntes

Ao falarmos do agregado despesas correntes, portanto, estaremos juntando gastos de diferentes tipos, com destinações e consequências socioeconômicas muito variadas. Vale, então, tentar detectar o movimento de cada um dos seus três subconjuntos, sabendo, de antemão, que *outras despesas correntes*, por sua vez, é um conjunto tão heterogêneo que tratá-lo globalmente revelar-se-ia pouco elucidativo. Como no momento não estão disponíveis o espaço e o tempo que sua análise detalhada exige, opta-se, de início, por aproveitar uma tentativa, ainda muito agregada, porém esclarecedora, de apurar a evolução das despesas da União feita pela Secretaria de Assuntos Econômicos da Presidência do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (SAE/BNDES).

A tabela 1 mostra que, durante o período 2000-2005 e em porcentagem do produto interno bruto (PIB),⁶ o “custo da máquina” foi reduzido em 6,8%. No triênio 2003-2005, “os gastos correntes finalísticos foram os que mais cresceram, passando de 9,26% do PIB para 10,48% do PIB, o que representou um crescimento de 13,10% em relação ao período 2000/2002” (BNDES, 2006, p. 2). O estudo estima que a participação na renda total dos 50% mais pobres teria passado de 12,4%, em 2000, para 15,1% em 2006. A participação na renda total dessa camada mais pobre da população teria crescido 0,11 ponto percentual (p.p.) ao ano (a.a.) entre 1993 e 2002. Já entre 2003 e 2006, o crescimento teria sido de 0,53 p.p. a.a. – quase cinco vezes maior. Muitos setores produtores de bens e serviços foram direta e positivamente afetados pelo acréscimo da demanda resultante de medidas de política do governo,⁷ cujos gastos estão classificados em outras despesas correntes.

5. Ver Portaria Interministerial nº 163/2001, Anexo II, também publicada em MP/SOF (2004).

6. Dado que o trabalho foi publicado em 2006, o PIB ali referido é o apurado pela metodologia então vigente.

7. Como, por exemplo, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, o Programa de Aquisição de Alimentos, o Seguro-Safra, o microcrédito, a bancarização, o crédito consignado em folha, o Programa Universidade para Todos (ProUni) etc. Vale observar que todos os que têm expressão orçamentária estão enquadrados em despesas correntes.

TABELA 1
Evolução das despesas da União (2000-2005)
 (Em % do PIB)

	Média 2000-2002	Média 2003-2005
Despesa total	16,65	17,29
1 Pessoal e encargos sociais	5,13	4,79
2 Benefícios previdenciários	6,27	7,19
3 Despesa do FAT	0,55	0,57
4 Subsídios e subvenções econômicas	0,30	0,41
5 Benefícios assistenciais (Loas+RMV) ¹	0,00	0,40
6 Outras despesas de custeio e capital	4,32	3,81
7 Saúde	1,59	1,63
8 Educação e cultura	0,47	0,39
9 Combate à pobreza	0,11	0,31
10 Organização agrária, Sistema S (Sebrae e outros)	0,70	0,49
11 Saneamento básico e habitação	0,13	0,07
12 Manutenção da máquina	0,47	0,42
13 Investimento da União	0,85	0,49
14 Transferências ao Banco Central	0,00	0,03
15 Despesas do Banco Central	0,09	0,08
Gastos correntes finalísticos – (2)+(5)+(6)+(7)+(8)+(9)+(10) (2)+(5)+(7)+(8)+(9)+(10)+(11)	9,26	10,48
Custo da máquina – (1)+(12)	5,60	5,22

Fontes: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) (retirado de BNDES/Secretaria de Assuntos Econômicos – Visão do Desenvolvimento, 25 jul. 2006).

Nota: ¹Loas = Lei Orgânica da Assistência Social; e RMV = Renda Mensal Vitalícia.

Como visto, essas despesas denominadas de gastos correntes finalísticos têm forte e *direta* repercussão na qualidade de vida das camadas mais pobres da população e contribuem para a redução das desigualdades sociais. Não podem, portanto, ser consideradas como algo que inibe investimentos, *potencialmente* produtores de benefícios *indiretos* para os pobres e miseráveis.

Essa lógica do indireto e potencial justificou os incentivos fiscais e creditícios para o Nordeste, a Amazônia e para diversos setores econômicos. Pretendia-se que gerassem enormes lucros e riquezas para alguns audaciosos empreendedores e promotores de desenvolvimento e empregos, renda e progresso social para uma população que padecia de miserável condição, resultado de uma das mais iníquas concentrações de riqueza e renda. Os resultados são conhecidos: apropriação concentrada dos subsídios fiscais, creditícios e dos recursos naturais; degradação ambiental; corrupção, clientelismo e favorecimentos fundadores de privilégios; permanência da pobreza, da miséria e das iniquidades sociais.

Outra tentativa de apanhar a evolução das outras despesas correntes pode ser visualizada na tabela 2. Ali se verifica uma expansão real das despesas, a menor delas referente ao que se pode vincular, imprecisa e genericamente, ao custeio da

máquina (exceto pessoal), intitulada demais despesas correntes. O aumento absorve a elevação dos gastos com as transferências de renda (Bolsa Família e outros), com a execução direta do governo federal em saúde e educação, com a manutenção de estradas federais (incrementada em 2005 e 2006), e com a expansão do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (equalização de juros), entre outros. Não se trata, pois, de gastos supérfluos; ao contrário, são despesas que incidem diretamente na qualidade de vida das pessoas, principalmente as que sofrem de maiores privações, contribuindo para o aumento do consumo e da produção de bens, serviços e da geração de tributos. E, sem dúvida, para a redução das desigualdades e das injustiças sociais.

TABELA 2
Outras despesas correntes (1995-2006)
 (Em R\$ bilhões de 2006, IPCA pela média)

	1995	1998	2000	2002	2003	2005	2006	2006/1995 (%)
A) Outras despesas correntes	177,12	213,52	241,26	284,26	283,95	348,62	372,44	110,28
1 Transferências a estados, DF e municípios	48,86	66,42	81,37	100,15	95,18	122,63	126,86	159,64
2 Benefícios previdenciários ¹	73,73	94,75	102,08	119,26	128,75	148,45	161,75	119,38
3 Demais despesas correntes ²	54,53	52,34	57,80	64,85	60,02	77,54	83,84	53,75
B) Receita corrente da União	287,45	354,76	398,37	467,14	456,30	549,32	584,01	103,17
C) A/B	61,62	60,19	60,56	60,85	62,23	63,46	63,67	3,33

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi/STN/CCONT/Geinc).

Elaboração: Diretoria de Estudos Sociais (Disoc) do Ipea.

Notas: ¹Os benefícios previdenciários referem-se ao pagamento de inativos, pensões, e outros benefícios previdenciários.

²Excetuados os valores referentes ao refinanciamento da dívida pública.

Alertas e cuidados devem estar presentes nas afirmações peremptórias de que as despesas correntes configuram algo indesejável para o país, sendo causa de ineficiências. Seguramente, as baixas taxas de juros do Pronaf, o apoio financeiro aos assentados pela reforma agrária, as transferências de renda, os benefícios assistenciais, entre muitos outros, têm execução eficiente (baixo custo de administração e de entrega ao beneficiário final) e são mais do que desejados pelos que os recebem. Muitas despesas de custeio – principalmente nas áreas em que há elevado peso na produção de bens e serviços, entregues à sociedade, e na manutenção dos órgãos – não são feitas com a eficiência possível. Mas alcançá-la exige não o simples corte de recursos, e sim a adoção de técnicas gerenciais mais sofisticadas, métodos de programação e avaliação mais elaborados e sistemas de tomada e prestação de contas.

É inegável que os itens da despesa da União que aumentaram a participação relativa, de meados dos anos 1990 até 2006, foram: amortização da dívida⁸ (259,15%); juros e encargos da dívida (174,4%); e transferências a estados, Distrito Federal e municípios (134,9%). Todos os demais caíram, com destaque para pessoal e encargos, quase reduzidos à metade. Pela tabela 3 é possível verificar que o custeio ordinário das atividades governamentais (demais despesas correntes) apresenta tendência de queda na participação no total das despesas da União, ainda que com oscilações durante o período.

A movimentação entre certos itens da despesa explica-se por mudanças na forma de execução das políticas do governo federal e pela regulamentação de alguns direitos sociais criados pela Constituição de 1988, permitindo que estes produzam eficácia após o primeiro terço dos anos 1990.

TABELA 3
Composição das despesas da União (1995-2006)
(Em %)

Grupo de despesa	1995	1998	2002	2003	2005	2006	2006/1995 (p.p.)
Despesas correntes	86,10	65,69	77,22	77,82	85,44	79,04	(-) 7,06
Pessoal e encargos sociais	24,53	15,80	17,09	16,01	15,50	13,42	(-) 11,11
Juros e encargos da dívida	10,86	10,15	12,58	13,32	14,81	18,94	8,08
Outras despesas correntes	50,71	39,74	47,55	48,49	55,13	46,68	(-) 4,03
Transferências a estados, DF e municípios	14,01	12,36	16,75	16,25	19,35	15,90	1,89
Benefícios previdenciários ¹	21,09	17,64	19,95	21,99	23,52	20,27	(-) 0,82
Demais despesas correntes	15,61	9,74	10,85	10,25	12,26	10,51	(-) 5,10
Despesas de capital	13,90	34,31	22,78	22,18	14,56	20,96	7,06
Investimentos	3,30	2,73	2,31	1,31	2,85	2,46	(-) 0,91
Inversões financeiras	4,85	23,54	4,78	4,75	3,60	3,34	(-) 1,51
Amortização da dívida ²	5,85	8,04	15,69	16,12	8,11	15,16	10,82
Outras despesas de capital	-	-	-	-	-	-	-
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	-

Fonte: Siafi/STN/CCONT/Geinc – por causa das limitações na identificação dos benefícios previdenciários (pagamento de inativos, pensões, outros benefícios previdenciários), os mesmos não estão destacados.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Notas: ¹Os benefícios previdenciários referem-se ao pagamento de inativos, pensões e de outros benefícios previdenciários.

²A partir de 1995, a amortização da dívida, mediante refinanciamento, e o refinanciamento da dívida pública têm destaques na contabilização e não estão incluídos nesta tabela.

De fato, o processo de descentralização⁹ promovido – desde o começo dos anos 1990 – pelo governo central em direção aos estados e, principalmente, aos municípios, fez com que, na atualidade, seja majoritário o número de ações federais executadas por estes níveis de governo. Saúde, assistência social, segurança alimentar, educação básica, esporte e cultura, apoio à agricultura familiar e reforma agrária, saneamento e habitação, segurança pública, entre outras áreas, são, em boa medida, executadas em âmbitos estadual e municipal, mediante transferências de recursos do Orçamento da União. Há de ser considerado, adicionalmente, que a consolidação do Sistema Único de Saúde (SUS) e a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef) demandaram a ampliação da responsabilidade federal no financiamento destas áreas. Isto explica a inversão de posições entre as demais despesas correntes e as transferências para estados, DF e municípios no que se refere à participação no total das despesas: a primeira cai de em torno de 15%, em 1995, para, em média, menos de 11% nos últimos anos da série. Em sentido contrário, as transferências para os outros Entes Federados aumentam 5,34 p.p., entre 1995 e 2005, caindo bruscamente em 2006.

Os benefícios previdenciários – excluídos os gastos com a previdência do setor público, que se encontram embutidos nas despesas de pessoal –, que representavam 21% do total das despesas da União, em 1995, conhecem uma trajetória descendente até 1998, recuperam progressivamente, chegando a absorver 23,52% dos gastos da União em 2005, caindo, em 2006, para 20,27%. Tal conjunto de benefícios configura parte decisiva da rede brasileira de proteção social. Se por isso só é algo relevante, não pode ser esquecido que essa foi a forma que a sociedade brasileira encontrou para incorporar a enorme massa de brasileiros excluída de direitos elementares. Tais direitos eram usufruídos pela parcela minoritária de cidadãos plenos, acrescida, evidentemente, de uma extensa lista de privilegiados, resultantes da obtenção dos mais diversos e criativos “benefícios” corporativos, e por uma reduzida e abastada elite dessolidarizada do restante do país. Esta configuração fazia da nacionalidade brasileira um arquipélago composto de ilhas separadas por enormes desigualdades. Claro é que as desigualdades permanecem. Todavia, a desagregação social explosiva pode estar sendo postergada justamente pelos benefícios proporcionados por esse incompleto sistema de proteção social.

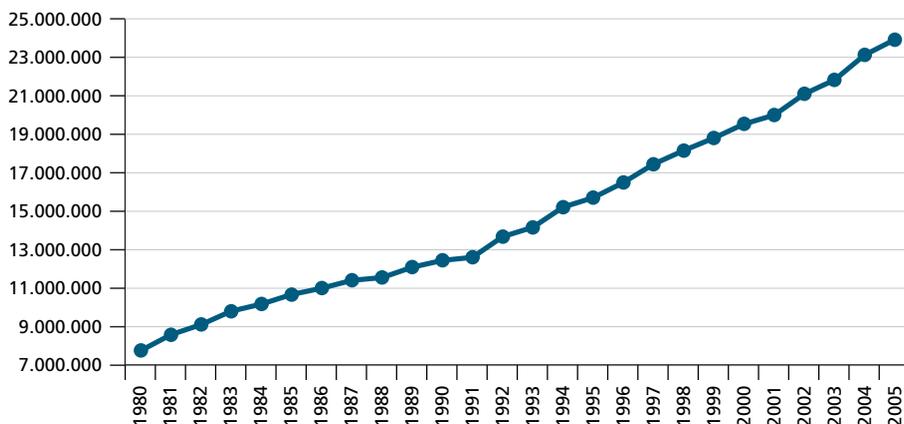
De 1990 a 2005, dobra o quantitativo de benefícios previdenciários, passando de 9,8 milhões para 18,8 milhões de benefícios. E os benefícios assistenciais (pagos pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS) vão conhecer um aumento de 92,4% (de 1,45 milhão para 2,79 milhões).¹⁰ O gráfico 1 permite visualizar o movimento. Tratou-se de um enorme esforço da sociedade, já que financiado também

9. Ver Garcia (1995).

10. Ver Delgado (2007).

por impostos e contribuições sociais – tal como definido pela Constituição Federal –, para reduzir os elevados níveis de desproteção social vigentes no país. Os custos de assim proceder serão inevitavelmente crescentes, mesmo com as diversas alterações introduzidas no sistema de previdência social (Emendas Constitucionais nº 20/1998 e nº 41/2003 e as inúmeras melhorias da gestão implementadas pelos atuais dirigentes do Ministério da Previdência Social – MPS). Sofrerão, também, as consequências da política de valorização do salário mínimo, que permitiu um aumento real do seu valor de 82%, entre 1995 e 2006.¹¹ Nos últimos anos, por conta das baixas taxas de crescimento do PIB, da elevação do desemprego e da informalidade, foram intensificados os programas de transferência de renda às famílias em situação de extrema pobreza. Os gastos incorridos são agrupados no item demais despesas correntes, que mesmo com um crescimento real de 54% entre 1995 e 2006, apresentam uma participação declinante no total das despesas, ainda que de forma errática.

GRÁFICO 1
Previdência Social: estoque de benefícios em manutenção (1980-2005)



Fonte: Delgado (2007).

11. O crescimento dos gastos com benefícios previdenciários tem deixado em polvorosa os que usufruem do pagamento de elevados juros sobre a dívida pública e os grandes fornecedores de bens e serviços ao Estado. Veem nisto o risco de deixarem de contar com os ganhos extraordinários que sempre obtiveram. Com insistência, grande repercussão midiática e uma plêiade de porta-vozes entoam o mantra da grave crise do financiamento da Previdência, apresentando propostas para o corte de direitos, dos valores monetários das aposentadorias e sua desvinculação para com o salário mínimo, para a elevação da idade de aposentadoria, entre muitas outras, todas restritivas. Jamais se referem ao que tem sido objeto de públicas e frequentes intervenções do ministro da Previdência Social; o *deficit* existe, sim, mas está sendo magnificado. Ao se incorporar a parcela oriunda da Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF), colocar no seu devido lugar as aposentadorias não contributivas (necessariamente financiadas com recursos do Tesouro) e, principalmente, os subsídios fiscais destinados a outros setores (escolas e hospitais filantrópicos, entidades assistenciais, os instituídos pelo ProUni e pelo Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte – Simples –, os incentivos aos exportadores) que aparecem na contabilidade da Previdência como renúncia fiscal, o *deficit* geral da Previdência cai para R\$ 22 bilhões e, somente da relativa aos trabalhadores urbanos, fica em R\$ 4 bilhões. Algo administrável por sua importância social e que pode desaparecer caso a economia volte a crescer 5% ou mais ao ano (*Teoria e Debate*, nº 69, janeiro/fevereiro de 2007).

Da combinação dessas diversas ocorrências e de opções da sociedade e dos governos não resultou uma elevação da participação das Outras Despesas Correntes (ODC) no conjunto dos gastos da União. Todavia, o crescimento real das ODCs, no período, foi significativo. O reverso dessa moeda é a redução da desigualdade na distribuição pessoal de rendimentos: o índice de Gini baixou de 0,615, em 1995, para 0,566, em 2005. Desempenho mais do que considerável por se dar em um contexto de baixo crescimento do PIB e elevado patamar de desemprego e informalidade.

Diante desses fatos, algumas perguntas impõem-se: qual seria o quadro socioeconômico brasileiro se não tivéssemos montado essa política de proteção social? Quais alternativas sociopoliticamente viáveis estavam disponíveis ou poderiam ser construídas para ampliar direitos e estendê-los à grande massa de não cidadãos, impedindo a aceleração do esgarçamento do tecido social brasileiro? Como alterar essa tendência de elevação das despesas correntes, na conjuntura presente ou em futuro próximo, como desejado e postulado por alguns, sem que a renda seja reconcentrada e as desigualdades sociais se aprofundem? Direitos sociais, estabelecidos pela Constituição Federal, serão suprimidos, os segmentos subalternos da sociedade serão lançados à sua própria sorte (aos seus azares, seria mais preciso), e a barbárie ganhará um substancial reforço. Será este o caminho que retirará o Brasil da condição de quase “submergente” ou de “lanterninha do crescimento” na qual nos encontramos? Será que queremos ser uma “sub-Chíndia”, combinando a pobreza, as desigualdades sociais e regionais crescentes, a desproteção e a ausência de direitos sociais que existem na China e na Índia, sem ter o acelerado crescimento do PIB? Cumpre lembrar que de 1980 até início dos anos 1990 não tínhamos um sistema de proteção social equivalente e nem por isso apresentávamos o dinamismo japonês ou alemão, da época.

Se a opção for outra, o caminho para abrir espaço nas despesas da União, com vistas a criar condições à realização de gastos de outros tipos e encaminhando alternativas apropriadas aos objetivos estabelecidos pela vontade da maioria do povo brasileiro, deveremos eliminar as travas que impedem o acelerado crescimento com equidade, gerando empregos e ocupações de qualidade, incorporando produtivamente as legiões de brasileiros hoje assistidos por programas de transferência de renda e ofertando serviços públicos promotores de cidadania plena.

3.2 Despesas de pessoal

No bojo da onda do Estado Mínimo, muitos países adotaram medidas para a redução do quadro de pessoal da administração pública. Na maioria deles, o processo avançou até o final da década de 1990. A partir de 2000, é possível constatar uma recomposição do corpo de funcionários, como mostra a tabela 4. Verifica-se que,

por exemplo, no Reino Unido, inaugurador da ofensiva minimalista, o contingente atual é superior ao que existia há dez anos. Segundo Nogueira (2005),¹² seria uma nova e forte tendência internacional, que corresponde a uma resposta pragmática (portanto, não doutrinária)¹³ dos governos centrais diante de demandas de pessoal especialmente qualificado e essencial para o bom funcionamento do Estado, o que impõe uma perspectiva de revalorização ampla do trabalho no setor público.

TABELA 4
Evolução do número de servidores civis em países selecionados (1994-2004)

País/ano	1994	1996	1998	2000	2001	2002	2003	2004
Estados Unidos	2.971.600	2.847.400	2.789.500	2.708.100	2.710.000	2.715.500	2.725.900	n.d.
Canadá	224.640	201.009	179.831	141.253	149.339	157.510	163.314	165.976
Austrália	n.d.	143.264	121.062	113.704	119.495	123.368	131.720	131.522
Reino Unido	494.140	458.660	430.460	445.980	453.770	462.940	490.190	503.550
França	n.d.	2.402.456	2.440.498	2.472.840	2.491.100	n.d.	n.d.	n.d.
Brasil	n.d.	694.221	659.314	636.711	632.084	632.769	639.425	644.563

Fonte: Órgãos de estatística do Estado nos seis países.
Elaboração: Nogueira (2005).

Nas nações democráticas e com elevado padrão de vida, resultante da combinação de renda bem distribuída com serviços públicos universalizados e de qualidade, o quantitativo de funcionários não é pequeno. Isso se dá por razões técnicas, ou seja, não é possível prestar serviços universalizados de qualidade com quadro de servidores exíguos, por mais bem preparados e mais produtivos que sejam. Em grande parte dos serviços públicos bem organizados existem coeficientes técnicos estabelecidos com base em longa e avaliada experiência. Eles mudam com o passar do tempo, com a introdução de novos métodos, processos e tecnologias, sem deixar de serem seguidos, pois a qualidade dos serviços públicos é uma constante exigência da cidadania ativa e participante. Os governos centrais, por sua vez, esmeram-se em coordenar, supervisionar, fiscalizar, avaliar e aperfeiçoar o desempenho do conjunto, o que requer quadros técnicos e administrativos competentes e em número suficiente. O aumento (pequeno)¹⁴ da população que muitos países desenvolvidos ainda

12. Nogueira (2005, p. 3).

13. Diferente, portanto, do anterior processo de enxugamento que, endeusando as virtudes do mercado, se baseava na doutrina de o bom Estado ser o mínimo Estado (observação nossa).

14. Na União Europeia, excetuando Polônia e Hungria (países ex-socialistas que ingressaram recentemente), apenas a Alemanha está passando, nos últimos dois anos, por uma ligeira queda de população. Na média da região, o crescimento demográfico anual se fez à taxa média de 0,45% e, nos países integrantes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), um pouco acima de 0,7% (OECD, 2006).

conhecem ou as mudanças em sua composição etária (proporção crescente de idosos, mais exigentes em cuidados), bem como a elevação da complexidade da vida socioeconômica, impõem a necessidade de presença estatal ampliada. Tudo a demandar um dimensionamento apropriado do contingente de servidores públicos.

3.2.1 A dimensão quantitativa

O governo central do Brasil¹⁵ longe está de poder ser considerado um grande empregador. Em uma comparação internacional, algo desigual, pois os países têm diferenças significativas – uns são unitários, outros fortemente descentralizados; há aqueles com funções público-estatais avantajadas, enquanto outros têm tradições menos estatizantes –, o caso brasileiro aparece com destaque pela pequenez de uma relação importante: a do número de servidores por habitante. A tabela 5 foi elaborada apenas com dados de países que tinham fornecido à OECD informações consolidadas e com os critérios solicitados, em data a mais próxima ao ano 2000. Mesmo não cobrindo o período de tempo mais recente, ainda assim não permite acusar o governo federal de possuir uma estrutura de pessoal despropositada, pois a relação servidor/habitante, a mais utilizada nas comparações internacionais, coloca o país em última posição.

Países federativos, como a Alemanha, o México, os Estados Unidos, todos com a prestação de serviços públicos fortemente descentralizada para outros níveis de governo, possuem a referida relação em valores 11%, 53% e 78%, respectivamente, superiores à do Brasil. O caso alemão, no qual a Constituição, votada ainda sob a ocupação aliada, determinou o esvaziamento do poder central (pensado como antídoto contra qualquer nova tentativa bélico-expansionista), os estados da federação e os municípios executam a quase totalidade das ações relacionadas à educação, saúde, assistência social, fiscalização do cumprimento das normas ambientais e das relações de trabalho, entre outras atribuições.¹⁶ Os Estados Unidos, onde uma cultura, mais simbólico-discursiva do que real, exalta uma presença pouco extensa do Estado, na prática o que se vê é um aparato estatal (governo central) bem maior (74%) que o brasileiro em termos relativos à população, e com uma capacidade de atuação muito mais intensiva e abrangente.

15. Os dados e as informações sobre os outros níveis de governo não estão disponíveis na mesma série temporal, no mesmo grau de confiabilidade e com as discriminações necessárias para permitir um tratamento mais abrangente.

16. Cf. Kissler (2001).

TABELA 5
Servidores públicos por população em países selecionados

Países selecionados	Servidores públicos adm. central ¹	População/2 mil (1 mil hab.)	Servidores/ 1 mil hab.	Servidores públicos/1 mil hab. outros países/Brasil
Alemanha	501.700	82.160	6,10	1,11
Áustria	169.003 ¹	8.110	20,84	3,78
Canadá	336.603	30.689	10,97	1,95
Coreia	563.682	47.962	11,75	2,09
Espanha	770.956	40.264	19,15	3,41
Estados Unidos	2.770.000	282.194	9,82	1,78
Finlândia	125.481 ²	5.176	24,24	4,31
França	2.270.100 ³	59.013	38,47	6,83
Hungria	277.894	10.211	27,22	4,83
Irlanda	207.926	3.790	54,86	9,74
México	835.007	98.658	8,46	1,53
Brasil (total ativos da União) ⁴				
2000	964.798	172.540	5,52	-
2006	997.739	187.850	5,32	-

Fontes: OCDE (2001, p. 14). OECD (2007). IBGE – Estimativas mensais da população, 1991/2010. População brasileira em 2000. MPOG/SRH – Boletim Estatístico de Pessoal n. 129, Brasília, jan. 2007.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Notas: ¹Inclusive Forças Armadas.

²1999.

³1998.

⁴Inclusive empregados de empresas públicas e de economia mista.

Chamam atenção os casos da Finlândia e da Irlanda. Países pequenos, com populações que equivalem a de bairros de uma cidade como São Paulo, que empreenderam acelerados processos de desenvolvimento nacional nas últimas décadas, possuem o quádruplo e o décuplo de servidores por 1 mil habitantes. A Irlanda é conhecida por ter feito um rigoroso ajuste fiscal¹⁷ em passado recente, embora nem por isso tenha desmantelado seu setor público, mesmo porque não teria conseguido o elevado desempenho econômico sem um serviço público à altura dos desafios enfrentados.

Se na comparação internacional o Brasil não aparece como possuidor de um quadro de servidores públicos exagerado, pelo contrário, na comparação intertemporal o quadro encontrado também não permite conclusões pelo gigantismo ou inchaço da máquina pública do Executivo federal. O quantitativo de seus servidores

17. Ajuste que, se não implicou cortes de servidores públicos, exigiu redução dos gastos sociais. Hoje, o país apresenta desigualdades sociais maiores que no passado. "Para o professor Peadar Kirby, do Dublin City College, o país tem um *deficit* social elevado apesar do forte crescimento recente, que se traduz num nível de desigualdade alto para os padrões europeus. Kirby cita um indicador que aparece na Pesquisa sobre Renda e Condições de Vida, realizada pela União Europeia (UE) desde 2003. Segundo o levantamento, 20,8% da população do país vivia, em 2005, 'em risco de pobreza', com uma renda inferior ao equivalente a 60% da mediana da renda nacional, um percentual superior aos 16% registrado nos 25 países que faziam parte da UE naquele ano, quando Bulgária e Romênia ainda não faziam parte do bloco. 'Num país que experimenta um *boom* econômico, um quinto da população está ficando para trás', afirma Kirby. Para ele, um problema é que os gastos da Irlanda com proteção social são baixos: em 2002, as despesas do país para esse fim equivaliam a 15,9% do PIB, muito abaixo da média de 27,4% nos 15 países que então faziam parte da UE, de acordo com números do Eurostat" (Valor Econômico, 2007).

ativos, em 2006, é 10,9% maior do que o existente em 1995, enquanto a população brasileira cresceu 17,4% no mesmo intervalo de tempo, fazendo com que a relação servidores/1 mil habitantes tenha caído de 5,52 para 5,32. No conjunto dos poderes federais (Executivo, Legislativo e Judiciário), o crescimento foi de 13,7%. No Poder Judiciário, atendendo ao anseio generalizado por melhorias na Justiça, houve um acréscimo de 26.500 servidores, para fazer frente à ampliação do número de varas, implantação de juizados especiais e aperfeiçoamentos de ordem técnico-administrativa.

Comporta questionamento a evolução do quadro de funcionários do Legislativo. Se o número de deputados e senadores não cresceu e tampouco o volume de trabalho, se inovações tecnológicas e organizacionais foram incorporadas, qual a explicação para se ampliar em quase 10 mil postos seu corpo de servidores? Excluindo a expansão da capacidade midiática da Câmara e do Senado e um acréscimo do leque de atividades do Tribunal de Contas da União (TCU), poucas justificativas podem ser encontradas para um avanço da ordem de 56,5%, em pouco mais de uma década.

Se o quantitativo de funcionários ativos do Poder Executivo apenas buscasse manter a relação servidores ativos/população existente em 1995, teria de crescer à mesma taxa média anual experimentada pela população (1,495% a.a., entre 1995 e 2006), o que exigiria um contingente de 1.057.248, em 2006. Admitindo que pudesse existir alguma desproporcionalidade no quadro entre servidores ligados às áreas-meio e às áreas-fim, que algumas funções tivessem perdido razão de ser em decorrência da incorporação de novas tecnologias, entre outros motivos, e se se pretendesse manter a mesma relação “servidores ativos/população” vigente em 2000, o total empregado pelo Executivo federal em 2006 seria de 900.357.

TABELA 6
Quantitativo de servidores da União, segundo a condição (1995-2006)

	1995	2000	2005	2006	2000/1995	2006/2000	2006/1995
Executivo federal¹							
Ativos	899.941	826.977	849.890	997.739	(-8,1)	20,6	10,9
Aposentados ²	778.537	900.294	939.853	941.424	15,6	4,6	20,9
Legislativo							
Ativos	17.402	19.458	26.441	27.238	11,8	40,0	56,5
Aposentados ²	6.213	10.909	9.907	10.994	75,6	0,1	76,9
Judiciário							
Ativos	64.561	80.932	87.515	91.025	25,4	12,5	41,0
Aposentados ²	17953	20.705	22.197	22.480	15,3	8,6	25,2
Total							
Ativos	981.904	927.367	963.846	1.116.002	(-5,5)	20,3	13,7
Aposentados ²	802.703	931.908	971.957	974.898	16,1	4,6	21,5
Geral	1.784.607	1.859.275	1.935.803	2.090.900	4,2	12,5	17,2

Fonte: MP/SRH, nº 129.

Elaboração: Disoc/lpea.

Notas: ¹Administração direta, autarquias e fundações, Banco Central, Ministério Público da União e Forças Armadas. Brasília, janeiro de 2007.

²Inclui pensionistas.

Parte desse aumento pode ser atribuída ao cumprimento de determinações legais reconhecidas em Termo de Ajuste de Conduta assinado pelo Poder Executivo da União com o Ministério Público Federal, em decorrência de auditorias do TCU que constatarem inúmeros casos de terceirizações indevidas. Obrigado a realizar concursos, o governo incorporou 22.112 mil servidores civis em 2006.¹⁸ Todavia, não foram suficientes para suprir as necessidades de pessoal qualificado em áreas importantes. Nas universidades, centros tecnológicos e escolas técnicas federais, apesar da contratação de professores (16.783), existem muitas vagas não preenchidas, até mesmo em decorrência da criação de novas universidades e outras instituições de ensino. O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) encontra enormes dificuldades para proceder ao devido controle das extensas áreas de reserva e de proteção sob sua jurisdição e para fiscalizar a aplicação e o cumprimento de toda a legislação ambiental que lhe é atribuída. Na fiscalização das relações e das condições de trabalho a situação não é muito melhor, haja vista a elevada taxa de informalidade existente no nosso mercado de trabalho, a ocorrência de trabalho escravo, os caminhões lotados de boias-frias que infestam as estradas que atravessam as áreas rurais e, principalmente, o fato de termos números elevados de acidentes do trabalho. Os assentamentos de reforma agrária e a agricultura familiar não contam com a supervisão e o apoio técnico necessários. A febre aftosa recorrentemente ataca os rebanhos, acarretando prejuízos de monta, por deficiente fiscalização em defesa animal. A Receita Federal admite elevados índices de sonegação fiscal, o INSS informa a existência de desvios, registrando-se o não recolhimento das contribuições por parte de empregadores que as cobram de seus empregados. Ambos têm enormes dificuldades em conseguir o pagamento de suas respectivas dívidas ativas. Assim como o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) perde na Justiça ações desapropriatórias, muitas outras ações judiciais envolvendo a União têm desfechos contrários aos seus interesses por deficiências de sua defesa, por causa da carência quantiquantitativa de pessoal. Ministérios importantes, que executam suas ações de forma descentralizada ou contratada ao setor privado, não dispõem de controladores e fiscais que assegurem a correção do que está sendo feito. O quantitativo de analistas da Controladoria Geral da União (CGU) é claramente insuficiente para fazer frente a sua enorme tarefa de assegurar procedimentos corretos, constatar e tomar providências a respeito do indevido, em todas as ações dos órgãos do governo federal e as que são executadas por órgãos públicos de estados e municípios.

Não é necessário entrar em detalhes sobre as consequências dessas deficiências para a economia, para a sociedade, para o governo e as suas finanças, e para todas as

18. Em 2006, foi aumentado em 100 mil o contingente de militares na ativa (cf. MP/Secretaria de Recursos Humanos, nº 129).

pessoas prejudicadas em seus direitos. Muitos desperdícios, muitos desvios e muita ineficiência decorrem da falta de pessoal qualificado, da inexistência de apropriados esquemas de supervisão e controle.¹⁹ O “apagão aéreo”, precedido pelo acidente com a aeronave da empresa aérea Gol, é revelador, para os poucos cidadãos deste país que fazem uso do avião como meio de transporte, do quanto pode ser oneroso não se dispor das condições apropriadas para o adequado funcionamento de um sistema complexo. A Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e o Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo (Cindacta) carecem de pessoal e dos meios necessários e suficientes para garantirem o eficaz funcionamento da aviação comercial. De igual maneira não estão adequadamente dotadas de recursos humanos e meios materiais quase todas as demais agências reguladoras, mesmo tendo sido admitidos 2 mil analistas por concurso em 2006. Quanta ineficiência e ineficácia decorrem disso?

3.2.2 A dimensão orçamentário-financeira

Nesta dimensão, centrada nos gastos com os servidores da União, as informações coletadas apontam para um quadro evolutivo que não permite, de forma isolada, imputar às “despesas de pessoal” efeitos deletérios sobre as finanças públicas e de *prima* causa da ineficiência da administração governamental. A política de pessoal e a gestão global e setorial de recursos humanos – incluídos a capacitação adequada e continuada, a estrutura de remunerações, o sistema de prestação de contas e avaliação, os mecanismos de sanção positiva e negativa, entre outros – não estão aqui em consideração, mesmo sabendo-se serem claramente insatisfatórias. A tabela 7 apresenta a evolução das despesas com servidores de 1995 a 2006, em bilhões de reais de 2006.

Entre 1995 e 2002, as despesas com os servidores ativos do Poder Executivo conheceram um aumento real de 8%, e as despesas com os aposentados e pensionistas, 21%. Em 2003, o primeiro grupo de despesas conheceu uma redução de quase 10%, ampliando-se nos anos seguintes, sem, todavia, recuperar-se plenamente em termos reais, o que veio a acontecer em 2006, com um aumento de 12% sobre o exercício anterior. Este incremento é correspondente à recomposição do quadro de funcionários (+11%)²⁰ e de reajustes nos vencimentos de algumas carreiras. Os aposentados e os pensionistas conhecem um movimento similar. Ou seja, entre o início e o fim do quadriênio passado, as despesas somente ultrapassaram o montante de 2002 no último ano.

19. Quanto de corrupção, como no caso das ambulâncias (CPI dos Sanguessugas), não poderia ser evitado se tivéssemos controladores e avaliadores preparados e em número suficiente, cobrindo o conjunto da ação do governo federal (execução direta e indireta)?

20. De todos os servidores contratados desde 1996, 72,5% deles o foram entre 2003 e 2006, evidenciando uma preocupação do governo em profissionalizar o quadro funcional.

Como os Poderes Legislativo e Judiciário têm autonomia administrativa e financeira assegurada pela Constituição Federal, podem propor e aprovar contratações de servidores e revisões salariais, nos limites estabelecidos pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Esta última estipula que a despesa total com pessoal da União não poderá exceder a 50% da receita corrente líquida.²¹ O volume de recursos financeiros correspondente a este percentual será distribuído entre os poderes, na esfera federal, da seguinte maneira: 2,5% para o Legislativo, incluído o TCU; 6% para o Judiciário; 40,9% para o Executivo; e 0,6% para o Ministério Público da União.

TABELA 7

Despesa anual com pessoal da União, por poder e segundo a situação funcional
(Em R\$ milhões médios de 2006, IPCA)

	1995	1998	2000	2002	2003	2004	2005	2006
Executivo¹								
Ativos	39.060,94	34.263,82	38.398,05	42.152,66	38.134,45	41.151,63	40.267,12	45.095,70
Aposentados ²	32.123,79	33.760,02	35.177,15	38.915,06	38.756,73	39.770,68	39.786,51	42.212,60
Legislativo								
Ativos	1.978,60	2.308,16	2.161,27	2.583,35	2.764,00	2.964,02	3.054,25	3.779,90
Aposentados ²	726,03	978,51	1.039,78	1.351,17	1.375,23	1.474,27	1.540,04	1.688,40
Judiciário								
Ativos	4.401,87	7.791,96	8.621,74	9.677,13	9.261,91	10.678,08	10.442,65	14.227,40
Aposentados ²	1.407,50	2.083,98	2.383,55	2.796,56	2.874,26	3.099,63	2.913,29	3.172,80
Outros ³	5.839,68	3.994,43	4.091,59	4.702,82	574,69	411,74	6.478,46	4.834,90
Total	85.538,41	85180,89	91.873,13	102178,8	93.741,26	99.550,04	104.482,32	115.011,70

Fonte: MPOG/Secretaria de Recursos Humanos, nº 124 e nº 129 (base Siafi/STN).

Elaboração: Disoc/lpea.

Notas: ¹Administração direta, autarquias e fundações, Banco Central, Ministério Público da União, Forças Armadas e empresas públicas e de economia mista.

²Inclui pensionistas.

³Transferências intergovernamentais (até 2004), repasses previdenciários (em 2005) e Fundo Constitucional do Distrito Federal (a partir de 2006).

21. Por receita corrente líquida entende-se o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzido, no caso da União, de valores transferidos aos estados e municípios por determinação constitucional ou legal, as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I do Artigo 195, e no Artigo 239 da Constituição (referentes, respectivamente, às fontes da Seguridade Social – inclusive, é claro, a Previdência Social – e o Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PIS/Pasep), as contribuições dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do Artigo 201 da Constituição (decorrente da contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, para efeito de aposentadoria). Cf. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, Artigo 2º, inciso IV e alínea c.

No Legislativo, em decorrência do aumento do número de servidores (tabela 5) e das remunerações, a despesa real com ativos cresce 30,6% entre 1995 e 2002, e a com inativos conhece um aumento real de 86,1%. Nos quatro anos seguintes (2003-2006), crescerá ininterruptamente, totalizando um aumento real de 36,8%. A despesa com os inativos terá um crescimento menos impetuoso, mas ainda elevado: 25% ao final do período.

Na mesma rubrica, o Poder Judiciário mais que dobrou seus gastos (119,8% com servidores ativos) entre 1995 e 2002; nos quatro anos seguintes, o aumento real alcançou 53,6%. Com os inativos, as despesas aumentaram, em termos reais, 98,7%, no primeiro período, e 10,39%, no segundo. Relativamente, o Judiciário federal foi o poder que mais aumentou as despesas com pessoal, ativos e inativos, fazendo crescer sua participação no montante das despesas de pessoal da União.

A despesa de pessoal da União sofrerá, entre 1995 e 2002, um aumento real de 19,4% e, entre 2002 e 2006, de 22,7%. Todavia, sua participação na receita corrente líquida será decrescente, como evidenciado na tabela 7. Em 1995, a despesa de pessoal absorvia 56,2% da receita corrente líquida. Em 2002, havia baixado a 32,1%, caindo para 27,9 % em 2006 – ainda que tenha conhecido um incremento de 0,58 ponto percentual na relação despesa com pessoal/receita corrente líquida, de 2005 para 2006. Uma redução de 51,4% em 11 anos. Evidentemente, a maior contribuição para tal desempenho veio do Executivo federal.

Isto porque, mesmo contratando,²² desde 1996, 97.798 servidores concursados – 63,3% com nível superior –²³ e com o contingente de aposentados e pensionistas sendo acrescido de 162.887 unidades, o Poder Executivo conheceu um aumento real em sua despesa total de 22,65%, e com o pessoal ativo de 15,45%. O Legislativo produziu um aumento real no total das despesas com pessoal de 102,18%, e o Judiciário, de 199,52%.

22. MP/SRH, nº 125.

23. Vale observar que as contratações se deram, na grande maioria, em áreas finalísticas e de serviços exclusivos de Estado (arrecadação, fiscalização, finanças e controle, regulação, gestão, inteligência, segurança pública etc.). É de se notar, também, que as agências reguladoras foram criadas sem corpo técnico especializado nas atribuições específicas de cada uma delas, muitas funcionando durante largo tempo com mão de obra não habilitada e contratada em caráter provisório, o que, teoricamente, poderia abrir espaço para a captura precoce destes órgãos pelos interesses dos setores regulados. Em algumas áreas, como a de energia elétrica, a privatização da distribuição ocorreu sem que houvesse um marco regulatório definido nos detalhes requeridos.

TABELA 8
Relação entre despesa com pessoal¹ e receita corrente líquida da União² (1995-2006)
 (Em R\$ milhões correntes)

	Despesa de pessoal	Receita corrente líquida ³	Desp. de pessoal/ receita corrente líquida (%)
1995	37.825,50	67.298,10	56,20
1996	40.900,90	89.352,70	45,80
1997	44.529,70	97.040,60	45,90
1998	47.944,80	104.491,40	45,90
1999 ⁴	51.571,00	129.854,40	39,70
2000 ^{5, 6, 7}	56.093,30	148.201,50	37,80
2001	59.212,20	167.650,50	35,30
2002	64.415,90	200.697,80	32,10
2003	70.213,90	224.920,20	31,20
2004	79.959,90	265.798,00	30,10
2005	82.761,60	303.013,80	27,31
2006	96.163,31	344.731,43	27,89

Fonte: STN/MF.

Elaboração: MP/Secretaria de Recursos Humanos, nº 129, jan. 2007.

Notas: ¹Inclui administração direta (Executivo civil e militar, Legislativo e Judiciário) e administração indireta (autarquias, fundações, empresas públicas e sociedade de economia mista).

²Valores apurados pelo critério de competência.

³O limite de participação das despesas de pessoal x receita corrente líquida definido na Lei Complementar nº 82/1995 (Lei Camata) não poderá exceder a 60% em cada exercício financeiro. A receita corrente líquida corresponde à receita corrente da União, menos:

- transferências constitucionais e legais;
- contribuição para o PIS/Pasep; e
- benefícios previdenciários.

Das receitas correntes da União já estão deduzidos os valores relativos aos incentivos e às restituições fiscais. Observa-se também que crescimentos da despesa de pessoal nos meses de dezembro ocorrem pelo aumento das seguintes contas:

- precatórios dos ativos;
- férias - abono constitucional e pagamento antecipado;
- exercícios anteriores; e
- restos a pagar.

⁴A partir de junho de 1999, o limite da participação das despesas com pessoal x receita corrente líquida da União, definido na Lei Complementar nº 96, de 31 de maio de 1999, não poderá exceder a 50%.

⁵A partir de janeiro de 2000, as despesas estão adequadas ao critério da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), definida na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. A LRF estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, mediante ações em que se previnam riscos e se corrijam os desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, destacando-se o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização como premissas básicas. Também cria condições para a implantação de uma nova cultura gerencial na gestão dos recursos públicos e incentiva o exercício pleno da cidadania, especialmente no pertinente à participação do contribuinte no processo de acompanhamento da aplicação dos recursos públicos e de avaliação dos seus resultados.

⁶O acréscimo da despesa de pessoal deveu-se ao cancelamento orçamentário efetuado pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF), em função da frustração da receita "Contribuição do Plano de Seguridade Social (PSS) do Servidor" (STN/MF).

⁷A partir de 2000, está sendo considerada a despesa pessoal líquida que corresponde à despesa de pessoal menos:

- inativos custeados com recursos vinculados;
- sentenças judiciais de períodos anteriores ao da apuração;
- indenização por demissão;
- despesas de exercícios anteriores; além de
- outras despesas de pessoal (Artigo 18, § 1º, LC nº 101/2000).

Obs.: Os dados aqui apresentados são obtidos da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, por meio do endereço eletrônico <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/index.asp>.

Para que a redução da participação das despesas de pessoal nas receitas correntes líquidas pudesse se expressar em termos tão vigorosos, o denominador contribuiu substancialmente (tabela 9). Entre 1995 e 2006, a receita corrente líquida (RCL) cresceu 126,5% em valores reais, acompanhando o incremento de 103,2% da receita corrente da União (RCU). A RCL aumenta mais que a RCU porque subiu a participação das contribuições sociais no total arrecadado, e estas não são objeto de partilha com estados, DF e municípios. Tamanho aumento de arrecadação não pode ser atribuído, principalmente, ao aumento real da despesa de pessoal da União, que cresceu 24,67% no mesmo período, crescimento este inferior ao do PIB, de 29,3%. Ou seja, a receita corrente líquida conheceu tamanho crescimento (mais de cinco vezes o crescimento das despesas com pessoal) para fazer frente a outros gastos.

TABELA 9
Evolução da receita corrente da União e líquida
(Em R\$ bilhões de 2006, IPCA pela média)

	Receita corrente da União	Receita corrente líquida
1995	287,45	152,21
1998	354,76	185,04
2000	398,37	233,80
2002	467,14	274,00
2003	456,30	266,95
2004	501,69	295,94
2005	549,32	315,69
2006	584,07	344,73
2006/1995	103,20%	126,48%

Fonte: STN/MF.

Retirado de: SRH/MPOG/SRH, n. 129, jan. 2007.

Elaboração: MPOG/SRH (atualização monetária feita pelo autor).

Obs.: 1. Das receitas correntes da União já estão deduzidos os valores relativos aos incentivos e às restituições fiscais.

2. A receita corrente líquida corresponde à receita corrente da União menos: transferências constitucionais e legais; contribuição para o PIS/Pasep; e benefícios previdenciários.

3. Os dados infomados foram obtidos da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, por meio do endereço eletrônico <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/index.asp>.

De qualquer forma, não deverão ser nos gastos com pessoal que serão achadas grandes margens para efetuarem-se reduções substanciais nas despesas correntes da União. Muito provavelmente, elas deverão ser acrescidas caso se prossiga na reestruturação do quadro de servidores ou um projeto de desenvolvimento nacional afirme-se. Dado o atual estágio em que nos encontramos, após privatizações, descentralização de funções da União, acúmulo de deficiências diversas, um crescimento equitativo, ambientalmente sustentável, acompanhado de políticas sociais consequentes e adequadas demandarão expansão do corpo de servidores públicos.

3.3 Um quase esquecido componente das despesas correntes: juros e encargos da dívida

Em muitas discussões técnicas no interior do governo, nos raciocínios e nas intervenções de consultores privados, nos debates acadêmicos entre os principais oráculos do *status quo*, nas matérias da grande imprensa – com destaque para as colunas “especializadas” e as consultas ao “mercado” –, em boa parte dos trabalhos do Congresso Nacional, sempre que o assunto é finanças públicas, um pressuposto é implicitamente adotado: ao se falar das despesas da União, consideram-se apenas as despesas não financeiras. Exclui-se, de partida, o pagamento de juros, encargos e amortização da dívida pública. São intocáveis, impronunciáveis, inexistentes para a política fiscal, ainda que a onerem pesadamente.

Parece ser completamente irrelevante o fato de ter sido o segundo item da despesa que mais cresceu – em primeiro lugar foram as amortizações da dívida –, que beneficia a um restrito número de famílias e grupos econômicos multibilionários – e a um número um pouco maior de poupadores líquidos –, que podem ser alterados sem se recorrer a emendas constitucionais, que não podem ser eliminados da concepção e da condução da política fiscal e que são parte integrante de uma outra *política*²⁴ de governo: a monetária.

Em qualquer discussão séria sobre despesas e eficiência do governo, terão de ser considerados todos os tipos de gastos feitos pela administração pública. É inaceitável não o fazer. A não ser que se reconheça, se aceite e se venere, *ad infinitum*, a intocabilidade do *privilégio*²⁵ dos que se beneficiam com certas despesas do governo. Que as considere mais legítimas, necessárias e importantes que quaisquer outras que as conceba como as que melhor atendem à sociedade em sua inteireza.

Como esse não é o entendimento aqui esposado, deve-se tentar esclarecer o comportamento das despesas com juros e encargos da dívida pública, buscando encontrar possibilidades outras que não a eliminação ou radical redução daquelas dirigidas aos integrantes das parcelas mais desprovidas da população, enquanto premissa para abrir condições fiscais capazes de promover investimentos governamentais, acelerar o crescimento econômico e reduzir as desigualdades sociais.

Como pode ser observado na tabela 10, a dívida pública mobiliária federal interna conheceu uma rápida e forte ascensão. Foi multiplicada por sete, em pouco mais

24. O grifo em política é para ressaltar que a política monetária ainda não deixou de ser uma, entre outras, política governamental. Isto porque há um enorme esforço, promovido pelos mesmos que se beneficiam das opções da política monetária adotada no Brasil nos últimos 15 anos, que faz do país o campeão mundial de juros elevados, de retirar o caráter político das escolhas feitas na administração da moeda. Pretendem que o Banco Central (BC) seja um ente descolado da economia real, dos interesses da maioria da sociedade, dos objetivos e das orientações de governos legitimamente eleitos. Desejam que o BC seja conduzido exclusivamente por “neutros técnicos” saídos do mundo das finanças, para onde voltam depois de lhes prestar bons serviços, como supostos servidores públicos – ou de instituições acadêmicas, afinadas teórica e ideologicamente com o mundo das finanças, no qual também ingressam com polpudas remunerações, após se revelarem confiáveis e competentes em suas passagens pelo governo. Defendem tais interesses para o grande público e pressionam o governo no sentido de que a política monetária seja uma *não política*, quase como o resultado do funcionamento automático de algum sofisticado, abstrato e descomprometido modelo macroeconômico instalado em um computador do BC.

25. Intocáveis são os direitos sociais e individuais e não os privilégios que prejudicam a maioria.

de uma década. O movimento resultou de uma opção de política econômica – em suas componentes cambial e monetária – que integrava não só o programa de estabilização da moeda – trocando a inflação por dívida, mediante a adoção do câmbio fixo e ampliação das importações –, como a estratégia de atração de capitais externos – mediante as mais generosas taxas de juros – para financiar os *deficit* em transações correntes²⁶ advindos do real sobrevalorizado, ampliar a internacionalização da economia nacional e acelerar a financeirização da riqueza, desregulamentando a movimentação de capitais.²⁷ Disso resultou elevado crescimento do passivo externo – aumentando a vulnerabilidade da economia nacional –, perda de dinamismo e desnacionalização em diversos setores econômicos, aumento do desemprego, concentração funcional da renda, medíocres taxas de crescimento do PIB, entre outras consequências negativas.

O acelerado endividamento contou com o forte reforço de uma política fiscal permissiva até 1998 – quando o país quebrou, ao início de 1999, e teve de recorrer ao Fundo Monetário Internacional (FMI) que impôs draconiana disciplina – e de taxas básicas reais de juros que, em todo esse tempo, figuraram entre as mais altas do mundo. E sempre muitas vezes maiores do que as praticadas nos países centrais e nos chamados “emergentes”, assemelhados ao Brasil. Muito provavelmente, trata-se de um caso único na história do capitalismo mundial: um país manter, por 15 anos, taxas de juros entre as mais altas do planeta. Neste período, em diversos momentos ocupou o mais alto lugar do pódio. Nenhum país que lhe fez indesejadamente companhia, o acompanhou em tão longo percurso. Apenas o Brasil lá ficou. Olímpicamente. Vendo os outros ingressarem em processos de crescimento mais robusto e, corroendo-se de inveja, ainda insistia no mantra: são necessários; as pressões inflacionárias ainda os exigem; temos de fazer as “reformas”; o futuro será melhor; o espetáculo do crescimento começará no próximo ano – que, em alusão à música *Pedro Pedreiro*, de Chico Buarque, “que já vem, que já vem, que já vem (...)”.

TABELA 10

Evolução do estoque da dívida pública mobiliária federal interna
(Em R\$ bilhões de 2006, IPCA pela média)

Ano	R\$ bilhões	1995 = 100
1995	193,60	100
1998	614,10	317,21
2000	838,00	432,85
2002	1.111,30	574,02
2003	1.135,50	586,52
2004	1.194,00	616,73
2005	1.282,90	662,65
2006	1.375,44	710,45

Fonte: MF/STN. Disponível em: <www.stn.fazenda.gov.br/estatistica/est_divida.asp>.
Elaboração: Disoc/lpea.

26. De 1995 a 2002, foram acumulados *deficit* que totalizaram US\$ 185,6 bilhões (Banco Central, vários números).

27. Entre o final de 1998 e o de 2006, as aplicações estrangeiras no mercado de capital brasileiro aumentaram em quase 600%. Hoje totalizam US\$ 101 bilhões, valor igual ao das reservas cambiais da época – cf. Carta Capital (2007).

Será dramático o impacto do endividamento e das elevadas taxas de juros que incidiam sobre o estoque da dívida no orçamento da União. Nos anos em que o governo central (Tesouro, Previdência, Banco Central e estatais) menos juros pagava, eram levados alguma coisa superior a 3% do PIB, chegando a quase 7%, em 2005 (tabela 11). A partir de 1998, o total de juros pagos sobre a dívida líquida do setor público será superior às despesas da União agrupadas sob a denominação de demais despesas correntes (tabelas 1 e 3), que contém todos os itens de custeio das ações diretas de governo, exceto pessoal (ativos, mais aposentados, pensionistas e outros). Será, também, sempre bastante superior às despesas apenas com o pessoal ativo. Se forem somadas as despesas da União com o efetivo pagamento de juros às despesas com a amortização da dívida – excluído o refinanciamento, portanto –, encontra-se que, de 1998 a 2004, o total ultrapassa com facilidade as despesas com benefícios previdenciários, praticamente igualando-as em 2005. Em 2002, a diferença a favor de juros mais amortização sobre benefícios previdenciários foi suficiente para cobrir os gastos com pessoal inativo somados às outras despesas correntes.

O custo para a sociedade e para a economia brasileiras dessas escolhas tem sido extremamente pesado; pelo lado fiscal, exigiu uma elevação progressiva da carga tributária bruta, tornou a estrutura tributária mais complexa, ineficaz e injusta – penalizando a produção e o trabalho, encarecendo as exportações etc. –, e conduziu a uma recentralização de recursos na União pelo aumento da participação das contribuições sociais, agravando a crise federativa.

TABELA 11
Juros sobre a dívida líquida do setor público
 (Em R\$ bilhões de 2006, IPCA pela média)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total	71,9	50,2	50,3	112	148	123	127,6	155,2	271,3	142,6	163,6	n.d.
% do PIB ¹	4,7	3,2	3,3	7,5	9,1	7,2	7,3	8,5	9,3	7,3	8,1	n.d.
Governo central	n.d.	n.d.	n.d.	88,7	82,7	71,6	69,8	57,0	119,8	88,4	134,3	155,1
% do PIB				5,5	5,1	4,2	4,0	3,1	6,5	4,5	6,7	6,7

Fonte: Boletim do Banco Central – Relatórios Anuais.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Nota: ¹PIB calculado com a metodologia antiga do IBGE.

O peso das despesas financeiras (juros e encargos sobre a dívida efetivamente pagos com recursos do Tesouro somados às despesas orçamentárias com a amortização das dívidas interna e externa) para a política fiscal do governo federal pode ser mais bem apreendido quando se utiliza o mesmo critério estipulado pela Lei de Responsabilidade Fiscal para conter os gastos com pessoal. Ao relacionar tais despesas com a receita corrente líquida da União (RCLU), encontra-se uma proporção espantosamente alta e crescente, como mostra a tabela 12. Alcançando o equivalente a quase 39% da RCLU, em 1995, cresce a 65%, em 2003, conhe-

cendo reduções significativas nos dois exercícios seguintes. Em 2006, no entanto, chega a representar mais de três quartos da RCLU. Mesmo que se desconsidere a liquidação da dívida com o FMI, evento a não se repetir, o total das despesas financeira teria atingido algo próximo a 68% da RCLU.

TABELA 12
Carga tributária bruta¹
(Em % do PIB)

1992	25,86
1993	25,73
1994	29,46
1995	29,74
1998	29,74
1999	32,15
2000	32,95
2001	34,36
2002	35,61
2003	34,90
2004	35,88
2005	37,37
2006 ¹	38,80

Fonte: SRF, STN/MF.

Elaboração: Disoc/lpea.

Nota: ¹Para 2006 foi usada a estimativa do Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT).

As despesas financeiras serão mais que quadruplicadas entre 1995 e 2006: um imbatível crescimento de 359,77%, maior do que o de qualquer outro item de despesa da União. Nestes 12 anos, a despesa efetivamente suportada pelo Orçamento da União (excluídos os refinanciamentos) ultrapassa a R\$ 1,1 bilhão, em valores de 2006. No entanto, como mostra a tabela 10, o estoque da dívida não para de crescer. T tamanha transferência de recursos para os detentores da dívida não foi suficiente para pagar todos os juros que sobre ela incidiam. Os *superavit* primários crescentes, a contenção indiscriminada de gastos, com queda drástica da qualidade dos serviços públicos decorrente da criação da DRU,²⁸ a recentralização tributária na União não foram suficientes para cobrir todas as despesas com juros, exigindo a colocação de mais títulos públicos no mercado. E como os juros reais continuavam muito altos, a dívida cresce a taxas elevadas. A carga tributária bruta vai passar de 29,70% do PIB, em 1998, para 37,37%, em 2005 (7,67 p.p. do PIB, em sete anos).²⁹ Após conhecer um aumento de dois p.p. na preparação para o Plano Real, a carga tributária bruta estabiliza-se em torno dos 29% do PIB

28. Desvinculação de receitas da União (ex-Fundo Social de Emergência e ex-Fundo de Estabilização Fiscal), que corresponde a 20% da receita tributária da União.

29. São utilizados os valores do PIB produzidos sob a antiga metodologia do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), pois o novo cálculo não abrange toda a série aqui adotada. Com a nova metodologia, a participação irá cair, sem, no entanto, alterar a tendência. Resultados preliminares para 2006 apontam para uma Carga Tributária Bruta (CTB) de 38,8% do PIB. Disponível em: <www.ibpt.com.br>.

até 1998, quando, em virtude do acordo com o FMI, inaugura uma trajetória ascendente, com vistas a pagar os juros da dívida pública.

É estabelecida uma virtuosa espiral ascendente para os credores do Estado, cuja contrapartida necessária é uma espiral viciosa descendente para o restante da sociedade, em particular para seus setores subalternos.

TABELA 13

Despesas financeiras x receita corrente líquida da União (1995-2006)
(Em R\$ bilhões correntes)

	1995	1998	2002	2003	2004	2005	2006
1. Receita corrente líquida (RCL)	67,30	104,49	200,70	224,92	265,80	303,01	344,73
2. Despesas financeiras (DF)	26,07	55,22	124,22	145,66	145,97	139,09	271,08
3. DF/RCL (%)	38,74	53,80	61,89	64,76	54,92	45,90	78,64
4. Despesas financeiras (R\$ bi. 2006)	58,96	97,78	169,10	172,88	162,52	144,91	271,08

Fonte: Siafi – STN/CCONT/Geinc.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: 1. A receita corrente líquida corresponde à receita corrente da União menos transferências constitucionais e legais; contribuição para o PIS/Pasep; e benefícios previdenciários.

2. As despesas financeiras resultam da soma de pagamentos de juros e encargos com amortização da dívida.

Diante de um quadro como esse, o governo reage com baixa eficácia. Generalizaram-se a prática dos contingenciamentos orçamentários, a aplicação dos cortes lineares nas despesas, com danosos efeitos sobre a gestão pública e sobre a quantidade e a qualidade das ações governamentais. A privatização às pressas e menos lucrativa do que poderia ser, o deplorável estado em que se encontra a rede viária, a insegurança sobre a oferta futura de energia elétrica, o desgaste material das Forças Armadas, a inadequação e desatualização dos portos, a precariedade da educação pública, os *deficit* em habitação e saneamento, o recrudescimento de doenças transmissíveis, o aumento acelerado da violência e da criminalidade, a forte desaceleração no desenvolvimento científico e tecnológico, entre tantos outros problemas, podem ser, em larga medida, atribuídos ao célere e custoso endividamento público, aos seus efeitos fiscais e ao modo como foram enfrentados.

Uma das diversas facetas desse movimento desestruturador foi e é a produção, a qualquer preço e de qualquer modo, de consideráveis *superavit* primários. Alcançados sem planejamento e gestão estratégicos, e sempre inferiores às necessidades (*deficit* público nominal), geraram um poderoso processo de fragilização das bases organizacionais, decisórias e operacionais da ação governamental.

Para quem vinha funcionando sem maiores preocupações com a eficiência do gasto público e sem ter o objetivo de equilibrar as contas fiscais, a adoção eficaz e competente de abrupta e rígida disciplina é uma quase impossibilidade. Os *superavit* primários do governo central (Tesouro Nacional, Previdência e Banco Central),³⁰ resultantes das

30. Disponível em: <www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/resultado/Tabela1.xls>.

exigências constantes do acordo de empréstimo com o FMI, foram, em percentual do PIB, de: 2,3 em 1999; 1,9 em 2000; 1,8 em 2001; 2,4 em 2002; 2,5 em 2003; 3,0 em 2004; 2,9 em 2005; e 2,5 em 2006. Números mais que significativos ao se considerarem todas as carências sofridas por uma das mais desiguais e injustas sociedades, todas as insuficiências na rede de serviços públicos, as debilidades da infraestrutura econômica, além de muitas outras.

A longa vigência de taxas de juros das mais altas do mundo – associadas a uma estrutura tributária não inteligente e com carga bruta em elevação, à redução do investimento governamental, à perda de capacidade diretiva do governo, à fragmentação dos interesses econômico-sociais – deve ter força explicativa para o fato de o país estar experimentando taxas de crescimento do PIB tão baixas, por todo esse longo período. Caímos da posição de oitava/sétima economia do mundo para o 14º/10º lugar, no presente – a depender da taxa de câmbio e da metodologia de apuração do PIB.

Afinal, por que investir, inovar, arriscar, por que se empenhar em fazer crescer a produção de bens e serviços, se o mercado não expande, a capacidade de consumo da população é baixa e, principalmente, se é possível ter rentabilidade segura e elevada com títulos da dívida pública?

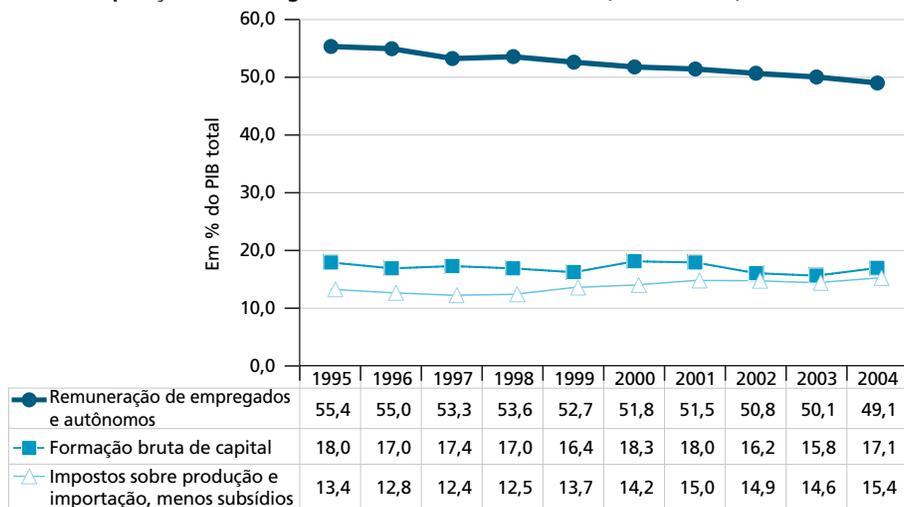
Alguns afirmam que esse aumento da carga tributária teria sido apropriado exclusivamente pelo governo federal com o intuito de promover uma “gastança irresponsável e ineficiente”. Pedem, então, uma redução da carga tributária, mas acompanhada do pontual pagamento dos juros sobre a dívida pública e da ampliação dos investimentos governamentais em infraestrutura. Evidentemente, falta lógica a esse discurso – ou, não satisfeitos com a violência que campeia, estão querendo produzir uma explosão social no Brasil.

É importante olhar para outra manifestação desse processo, para verificar se o governo está absorvendo a renda gerada e asfixiando a economia do país. Na realidade, o governo tem sido apenas um intermediário, retirando renda do lado real da economia e transferindo-a para os detentores da riqueza financeira, os credores do Estado. Os gráficos 2 e 3³¹ revelam que a participação do governo na renda nacional não apresenta uma elevação correspondente ao aumento da carga tributária (de 29,7% do PIB, em 1995, e de 37,37%, em 2005), e no mesmo período a renda do trabalho é a que mais perde participação, levando consigo o consumo das famílias. Este e o consumo do governo, somados, cairão o equivalente a 4,5 p.p. do PIB, entre 1995 e 2004. A mais célere expansão é a do excedente operacional bruto das empresas que, todavia, não é acompanhado do crescimento da formação bruta de capital, evidenciando a financeirização da riqueza.

31. Elaborados e gentilmente cedidos por José Celso Cardoso Jr.

GRÁFICO 2

Composição do PIB segundo a ótica da renda – Brasil (1995 a 2004)

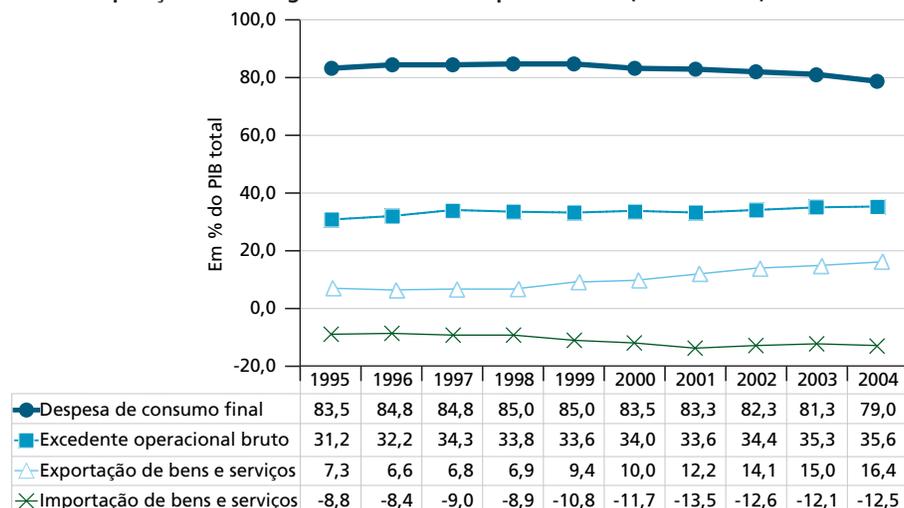


Fonte: IBGE, novo sistema de contas nacionais.

Elaboração: Disoc/lpea.

GRÁFICO 3

Composição do PIB segundo a ótica da despesa – Brasil (1995 a 2004)



Fonte: IBGE, novo sistema de contas nacionais.

Elaboração: Disoc/lpea.

Fica evidente, também, que o aumento da carga tributária, ou a sua expressão como a parte do governo na renda nacional, é incrementado com a política econômica que gerou o programa de estabilização monetária de 1994. O excessivo

peso das despesas com os juros da dívida pública pressiona pela busca de novas receitas, aumentando a carga tributária e, em contrapartida, a participação do governo na renda nacional.

Para viabilizar a supremacia dos interesses ligados ao mundo das finanças, em particular o pagamento dos juros da dívida, duas medidas mostraram-se cruciais: o drástico encolhimento do número de integrantes do Conselho Monetário Nacional (CMN),³² retirando a representação dos setores produtivos, dos trabalhadores e de todos os demais ministérios e ficando apenas a Fazenda, o Planejamento e o Banco Central (Lei nº 9.069, de 29 de junho de 1995); e a elaboração e aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal contém dispositivos necessários e importantes; alguns deles, porém, possuem implicações nada desejáveis. É evidente sua preocupação primeira com o bem-servir aos credores do Estado (cumprimento fiel e tempestivo do serviço da dívida) e seu viés pró-investimento.

De modo simplificado, é possível agrupar os investimentos públicos em dois tipos básicos: aqueles em apoio à produção privada e os em infraestrutura social e de serviços públicos. Os primeiros são intensivos em capital, tanto na construção, quanto na operação (estradas de rodagem, ferrovias, portos e aeroportos, armazéns e silos, túneis e elevados urbanos – paliativos para o descongestionamento momentâneo do caótico trânsito nas grandes cidades –, geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, entre outros). O segundo tipo de investimentos, aqueles destinados à prestação de serviços públicos à população, em particular a que dispõe de menores rendas, escolaridade, organização e de mais precárias condições de existência, são intensivos em trabalho, principalmente em sua operacionalização.

Escolas, hospitais, centros e postos de saúde, a segurança pública, os serviços de fiscalização da qualidade de vida (alimentos, medicamentos, habitações etc.), do trabalho e do ambiente são intensivos em trabalho – a operação de sistemas de saneamento ocupa uma posição intermediária quanto à intensidade em trabalho –, com as despesas de custeio ultrapassando rapidamente (em meses ou poucos anos, a depender da complexidade do serviço prestado) os valores investidos na construção e/ou na aquisição de equipamentos.

32. Entre 2004 e 2005 houve um intenso movimento, envolvendo a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e os integrantes do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, da Presidência da República, em prol de uma ampliação do número de membros do CMN. A grande imprensa, o mundo das finanças e seus porta-vozes posicionaram-se imediatamente contrários a tal pleito sob os argumentos principais de que: *i*) a condução da política econômica deveria ter uma orientação “técnica”, ignorando que os então componentes do CMN eram dois ex-deputados (ministro da Fazenda e o presidente do Banco Central) e um deputado federal licenciado (o ministro do Planejamento), nenhum deles podendo ser considerado um técnico especializado; e *ii*) a presença de outros segmentos poderia trazer a inflação de volta, como se apenas os financistas fossem interessados no controle da inflação, e não os trabalhadores que mais perdem com ela, e os empresários produtivos que não conseguem repassar para seus preços os custos inflacionados por cartéis ou setores monopolistas.

Uma escola pública de porte médio, dotada de adequados laboratórios para ciências, de uma boa rede de computadores, de biblioteca satisfatória, de equipamentos e ambientes para a prática de educação física e artística em suas diversas modalidades, com prestação de assistência odonto-médico-psicológica, como as que desejamos para os nossos filhos, exigirá investimentos mais avantajados. Nesta escola, em alguns poucos anos, as despesas com o seu custeio – que supõe professores em quantidade apropriada e com a formação e remuneração condizentes, bem como um corpo suficiente de outros servidores de apoio, além de todos os serviços e meios para a manutenção e o funcionamento – ultrapassarão todos os gastos realizados com a sua construção e implantação. Em uma escola modesta, não provida dos meios necessários e suficientes para produzir uma educação de qualidade e cidadãos conscientes e habilitados a lidar com o mundo atual, os custos do investimento, se é que podem ser assim chamados, serão sobrepujados pelas despesas de custeio em questão de meses. Este raciocínio aplica-se a todas as áreas de prestação direta de serviços à população, com relações um tanto diferentes, mas sempre com a imposição das despesas de custeio, em que o peso maior é sempre com pessoal. Em hospitais de baixa complexidade, o tempo para que o custeio exceda o investimento de forma continuada será menor do que em um hospital no qual se façam cirurgias complicadas, tratamentos tecnologicamente sofisticados, que tenha muitos leitos em especialidades mais exigentes etc.

Assim, a restrição generalizada imposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) aos limites de gasto com pessoal pode acarretar a impossibilidade em produzir serviços de qualidade destinados às populações mais necessitadas, ao passo que as obras realizadas para criar facilidades ou viabilizar os investimentos privados e para melhorar as condições de vida dos setores abastados da sociedade (aeroportos, túneis e viadutos urbanos, autovias expressas etc.) encontram todo o respaldo e o estímulo da lei. São muitos os casos de prefeitos, e mesmo governadores, que se encontraram em situações complicadas por terem que efetivar gastos inadiáveis e socialmente justificados, incorrendo em desrespeito ao estipulado na LRF.³³

É o típico caso de se perguntar se os critérios de eficiência e equidade sociais estão sendo observados e presidindo as decisões alocativas dos recursos públicos.

33. Outro efeito danoso dessa concepção foi a terceirização e a transferência para organizações não governamentais (ONGs) e entidades (supostamente) sem fins lucrativos de um grande número de ações antes executadas diretamente pelos governos – e que assim continuam nos países desenvolvidos e democráticos. É verdade que tal processo sofreu influências anteriores às da LRF, como a Lei Rita Camata e a proposta de reforma do Estado (de fato, da administração pública) de Bresser Pereira, quando ministro da Administração e da Reforma do Estado (1995-1998). Muitas de tais organizações não têm o domínio dos processos exigidos, não conhecem os meandros da legislação que regula as atividades públicas, encontram dificuldades para fornecer informações com o devido apuro e presteza, submetem-se a manipulações clientelistas e fisiológicas, padecem de práticas personalistas. Frequentemente, suas atividades sofrem interrupções por não atenderem os prazos para apresentação de propostas e prestações de contas, com prejuízos para a população assistida. Tampouco são conhecidas avaliações de eficiência e eficácia desse modo de operar que justifiquem sua continuidade. No entanto, são muitas as críticas e cobranças dos gestores governamentais que, todavia, não dispõem do poder para alterar o quadro.

Esterilizar recursos públicos como pagamento de juros reais elevados parece ser uma alternativa avaliada como a mais eficiente e a que representa melhor alocação, do ponto de vista do interesse coletivo. Tanto o é que, diante da insuficiência dos *superavit* primários para fazer frente a esse gasto, surgem as propostas de se produzir *superavit* nominais, o *superavit* nas contas públicas que dê conta do total de juros sobre a dívida – algo superior a 8% do PIB, como mostra a tabela 11. Trata-se, convenhamos, de uma considerável ousadia, dado o estado geral da nação.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apenas com muita (má) vontade é possível desconsiderar a importância das despesas correntes com o pagamento de juros e encargos da dívida – e das despesas de capital com a amortização da dívida. É compreensível que os diretamente interessados em recebê-los, os credores do Estado, façam de tudo ao seu alcance para garantir o recebimento integral e regular das mais altas taxas de juros reais do planeta. Também é fácil compreender que mobilizem os meios de comunicação, áulicos, assessores, consultores – explícitos ou nem tanto – e porta-vozes para defenderem seus interesses. Não o é, todavia, que aceitemos tais imposições sem qualquer esforço para desvendar as afirmações peremptórias, as verdades criadas pela exaustiva repetição.

Entre 1995 e 2006 (tabela 3), as despesas correntes com o pagamento de juros e encargos da dívida foram as que mais aumentaram participação nas despesas da União, em 74% o pagamento de juros e em 160% a amortização da dívida, enquanto os benefícios previdenciários se mantiveram praticamente constantes, e as despesas com pessoal reduziram-se em 45%. Para a produção do *superavit* primário e para a amortização da dívida, o item investimentos é o mais passível de corte pelos decisores da Secretaria de Orçamento Federal e da Secretaria do Tesouro Nacional, pela facilidade em fazê-lo. Em termos absolutos, os itens que mais cooperaram historicamente foram as despesas de pessoal, a manutenção e o funcionamento dos órgãos, comprometendo a qualidade e a quantidade dos serviços (escolas e universidades sucateadas, hospitais e postos de saúde em estado precário, estradas e portos em situação lastimável etc.).

O discurso a favor da opção dos juros em primeiro lugar despreza o inevitável encontro com o futuro que se está construindo. O avanço regular da barbárie não o incomoda. A dramática condição de existência de parte majoritária da população, o desespero de quem vive por longo tempo sob o desemprego, sem proteção e sem serviços públicos de qualidade não são objeto de consideração sincera, sendo tampouco entendidos como algo que tenha a ver com os ganhos exorbitantes que auferem. A perda de dinamismo da economia nacional não lhes diz respeito, preocupados que estão com o movimento global dos capitais financeiros e com as inversões que fazem nos países com crescimento de 8% a 10% ao ano, ainda

que reclamem da baixa qualidade da nossa infraestrutura e tenham se exasperado quando os voos de seus jatos executivos foram alcançados pelo apagão aéreo.

As despesas da União padecem de diversas deficiências. O que é destinado à produção de bens e serviços não está submetido ao planejamento que possibilite integração e sinergias, tampouco aos modernos métodos e técnicas de gestão, não é objeto sistemático de avaliações de eficiência e eficácia e nem ao critério da equidade social e regional. Carecem, portanto, da racionalidade e da direcionalidade que se espera ao lidar com escassos recursos públicos. Mas, seguramente, não têm o caráter estéril e produtor de desigualdades tão flagrante quanto aqueles que são destinados à apropriação concentrada por alguns poucos milhares de famílias e algumas centenas de grandes grupos econômicos.

As despesas correntes da União cresceram muito nos últimos tempos. Na atualidade beneficiam diretamente uma enorme massa de brasileiros que, em passado não distante, desconheciam a presença do Estado, os seus mecanismos de proteção e os seus serviços construtores de cidadania, por incipiente que sejam. Estas despesas animam as economias dos pequenos municípios espalhados pelo país, ampliam o mercado para os bens de consumo acessíveis às suas rendas, gerando empregos e impostos, retirando alguns da marginalidade e dando a outros oportunidades que não teriam. Está para ser avaliado com maior precisão o quanto contribuem para a ampliação da produção de bens e serviços, assim como faltam simulações para estimar sua incidência sobre a violência e a insegurança pública. Dificilmente poderão ser neutras ou negativas para estas dimensões da vida nacional.

Cortá-las será sempre uma opção. Podemos, até mesmo, seguir as recomendações recentes de Tereza Ter-Minassian (2006), do FMI: controlar o crescimento dos gastos correntes; melhorar a qualidade do gasto público; focalizar melhor o gasto social; assegurar níveis de *superavit* primários compatíveis com a meta desejada para a dívida pública; e continuar a reduzir a dívida pública em relação ao PIB para permitir uma queda sustentável da taxa de juros real.

Nada contra melhorar a qualidade do gasto público, um imperativo que não vem sendo observado há muitas décadas, nem em reduzir a relação dívida/PIB. Mas a radical e abusiva inversão de relações causais é algo que soa como música aos ouvidos dos rentistas e dos defensores do *status quo*, que passam a usá-la como argumento de autoridade. As elevadas taxas de juros, razão poderosa do crescimento da dívida, passam a ser consequência e não a causa a ser atacada.

Se for adotada essa opção, o certo é que desorganizará famílias, economias municipais e regionais, reduzirá mercados de empresas e fará cair a arrecadação tributária. Incrementará as tensões, os conflitos e a violência sociais. Não seremos mais dinâmicos economicamente nem teremos menos desiguais sociais por conta

disso. Restará a esperança de que um dia, conquistado o *superavit* nominal, com a relação dívida/PIB tendo caído para um patamar confiável – a quem quer que seja –, com o país despedaçado e sucateado, o *animal spirit* dos empreendedores schumpeterianos despertará, fazendo o Brasil deixar os CIRs (China, Índia e Rússia) na caudalosa poeira levantada por uma nova e célere liderança que estará se afirmando na economia mundial.

Os grandes empresários brasileiros estão entesourados, autofinanciando³⁴ seus modestos investimentos no país, mas carreando volumosos recursos para aplicações (investimentos em novas capacidades produtivas ou aquisições) em países que apresentam taxas de crescimento elevadas. Neles, não estão a reclamar por segurança jurídica, marcos regulatórios favoráveis e estáveis, reformas em seus sistemas previdenciários – quando existem –, aumento da eficiência governamental ou redução das despesas correntes. Até porque não seriam ouvidos. China, Índia, Argentina, Venezuela, Colômbia são atrativos e não atendem as exigências que fazem aqui. Porém, crescem, e isso lhes basta. Se no Brasil se comportam diferente é por vislumbrarem possibilidades de serem atendidos, reduzindo seus riscos e incertezas e, principalmente, por não enxergarem uma demanda agregada em expansão.³⁵ Quem cresce atrai mais crescimento. Quem se obceca com a estabilidade monetária pode acabar se encontrando apenas com a calma dos cemitérios, em dias que não o de Finados.

Enfrentar o pesado endividamento, adotar uma política monetária condizente com a realidade fiscal do país e com as expectativas de inflação cadente, reformar a estrutura e a política tributárias (fazendo-as progressivas, federativas e pró-produção) também são opções. Menos custosas socialmente, mais inteligentes do ponto de vista econômico, politicamente menos exigentes. Afinal, no momento parece que estamos presenciando um quase consenso sobre a necessidade de se baixar juros, ampliar o investimento público e estimular o privado, adotar medidas e políticas para a sustentabilidade ambiental e, principalmente, avançar na redução das desigualdades sociais.

Essas opções exigem a elaboração de políticas criativas, habilidade negociadora, capacidade de coordenação e de direção de processos complexos. Demanda a construção de acordos entre os diversos atores sociais e entre os setores produtivos, financeiro e de serviços, com vistas a reduzir fricções e desequilíbrios evitáveis. Os não evitáveis são da natureza mesma do processo de desenvolvimento e lhe

34. Também têm colocado ações e debêntures em bolsa ou tomado crédito no exterior a taxas bem menores que as vigentes no país.

35. Puga e Nascimento (2007) mostram em recente estudo que “as causas da desaceleração dos investimentos brasileiros devem ser buscadas fundamentalmente na redução da demanda, que se seguiu à crise externa dos anos 1980. Somente nos três últimos anos é que vem se observando um quadro consistente de melhora nos indicadores externos da economia, acompanhada de maior estabilidade macroeconômica. Desde então, a taxa de investimento vem se recuperando e tende a se acelerar nos próximos anos.”

conferem dinâmica virtuosa; não devem ser motivo de medo e angústia, pois são transitórios.

O que não podemos é imaginar ser uma opção o simples e passivo esperar. Ou acreditar (ou seja, ter fé) que naturalmente a mão invisível do mercado dará um jeito no país, irá tirar seu povo da miséria, da pobreza e do desemprego, dar capacidade de governo aos dirigentes públicos e impregnar de compaixão a elite econômica deste modorrento e inseguro paraíso tropical. O presente não é destino, diz o artista. O futuro está aberto e pode ser construído por opções inteligentes e inovadoras. O caminho que a ele leva é moldado com ações eficazes, oportunas e coerentes com o objetivo pretendido, conduzidas com firmeza e determinação. Riscos existem; incertezas também. Certamente, menores do que aqueles apontados pelas projeções da manutenção das opções em vigor. Mas é preciso ficar claro que redução de desigualdades sociais, inclusão de milhões de brasileiros na cidadania, a democratização da vida socioeconômica, a instauração plena do estado de direito – entre outras características de países desenvolvidos – são aspirações que demandam muitos recursos. Não se faz uma nação democrática e desenvolvida sem incorrer em elevado dispêndio de recursos públicos no que, aqui entre nós, se denomina despesas correntes, realizadas de forma eficiente, eficaz e equitativa.

REFERÊNCIAS

BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Boletins e relatórios anuais**. Vários números. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>>.

BNDES – BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO. Secretaria de Assuntos Econômicos. Desmistificando o debate fiscal. **Visão do Desenvolvimento**, n. 6, 25 jul. 2006.

CARTA CAPITAL, ed. 435, p. 34-35, 14 mar. 2007.

DELGADO, G. **Macrodiagnóstico do mercado de trabalho para a Previdência Social: 1980-2006**. Brasília: Ipea, 2007 (Texto para Discussão, versão preliminar).

EVANS, P. Além da monocultura institucional: instituições, capacidades e desenvolvimento deliberativo. **Revista Sociologias**, Porto Alegre: PPGS/UFRGS, ano 5, n. 9, jan./jun. 2003.

GARCIA, R. C. **Descentralização**: um processo a ser acompanhado e avaliado. Brasília: Ipea, jan. 1995 (Texto para Discussão, n. 364).

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Contas Nacionais**, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>.

KISSLER, L. Reforma administrativa e questões de gênero nos sistemas de governo da Alemanha. **Caderno de Ciências Sociais Aplicadas**, n. 2, set. 2001.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento, MTO-02**. Brasília SOF/MPOP, 2004.

_____. Secretaria de Recursos Humanos. **Boletim estatístico de pessoal**. Brasília, diversos números. Disponível em: <<http://www.servidor.gov.br>>.

NOGUEIRA, R. P. **Novas tendências internacionais da força de trabalho no setor público**: o Brasil comparado com outros países. ObservaRH, Nesp/Ceam/UnB. Brasília, ago. 2005.

OCDE – ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES. Service de la gestion publique. **Resume de L'Analyse des Donnees sur les Principales Tendances de L'Emploi et des Remunerations dans lê Secteur Public**. Paris: PUMA/HRM. Paris: juin 2001.

OECD Statistics, v. 3.2, extraído em 26 jan. 2007.

_____. v. 4.2, 2006.

PUGA, F. P.; NASCIMENTO, M. M. O que aconteceu com o preço dos investimentos no Brasil. BNDES/SAE. **Visão do Desenvolvimento**, n. 25, 14 mar. 2007.

TEORIA E DEBATE, entrevista com o ministro Nelson Machado. **Reforma não é necessária**, n. 69, p. 4-9, jan./fev. 2007.

TER-MINASSIAN, T. Desafios atuais da política fiscal brasileira: agenda para os próximos anos. *In*: **Seminário internacional**: 20 anos de STN. Brasília, nov. 2006.

VALOR ECONÔMICO, Edição de 12 mar. 2007.

ALGUNS DESAFIOS AO DESENVOLVIMENTO DO BRASIL^{1,2}

Ronaldo Coutinho Garcia

O nacionalismo é uma virtude

Carlos Drummond de Andrade

1 INTRODUÇÃO

Desde o final dos anos 1980 nós, brasileiros, deixamos de nos indagar sobre o que poderíamos ou gostaríamos de ser como nação. Há uns treze anos, o então presidente da República afirmou que o Brasil não mais seria um país subdesenvolvido, mas apenas injusto. Esqueceu, ou conscientemente ignorou, que todos os países considerados desenvolvidos são muito mais igualitários que o nosso. E não explicou o que seríamos se não mais éramos subdesenvolvidos. Da afirmação presidencial aos dias de hoje pouco se falou sobre o Brasil que desejamos e como construí-lo.

Alguns, no entanto, começam a acreditar que estaríamos ingressando em um auspicioso processo de crescimento econômico sustentado, o qual nos levará, automaticamente, à condição de sociedade nacional desenvolvida. Estão retomando a crença, que embalou a muitos durante os anos 1950/1970, de que bastaria ter uma economia movendo-se a taxas consideráveis para sanar nosso país de todos os males. Não concebem grande parte dos problemas hoje existentes como o resultado dos anos de crescimento acelerado com concentração de renda, com inobservância dos preceitos democráticos, com desconsideração por um ordenamento da ocupação do território e pela dinâmica ambiental, entre outras deficiências. Hoje não demandam clara visão de futuro, continuam a desprezar o planejamento organizador do conjunto e produtor de consistência ao longo da caminhada. Não aceitam a construção de novas institucionalidades e novas regulações. Correm enormes riscos sem terem consciência deles. É um indicador de quão difícil é aprender com a história, com os erros cometidos no passado, e tentar o novo.

1. Originalmente publicado na coleção Textos para Discussão do Ipea, n. 1373, em janeiro de 2009.

2. Esclarecimento: Da produção deste texto (fevereiro de 2008) à sua publicação, por força das circunstâncias, muito tempo se passou. E aqui, o *muito* deve ser referido à dinâmica acelerada a que estão submetidos os processos sociopolítico-econômicos na atualidade. A crise iniciada com a derrocada dos títulos *subprime* norte-americanos ainda não mostrava todo o seu potencial devastador. Abordá-la aqui iria exigir mais tempo e competência que os disponíveis. Todavia, o autor acredita que muito do apresentado a seguir ainda faz algum sentido, até mesmo porque a natureza e a amplitude dos macrodesafios nacionais permanecem. E torce para estar enganado.

Pensar o desenvolvimento nacional na atualidade é um enorme desafio. Obviamente, a tarefa que se propõe aqui não é dizer como deve ser construído o desenvolvimento brasileiro. O objetivo deste texto, ainda assim bastante ambicioso, é o de tentar delimitar a extensão e as características do desafio de trilhar uma trajetória que permita superar a condição na qual nos encontramos, ou seja, melhor apreender a natureza dos problemas a serem enfrentados e dos obstáculos a serem ultrapassados.

Entende-se ser essa uma condição preliminar para logarmos alguma chance de sucesso na empreitada maior: a de formular um projeto de desenvolvimento, com as políticas e os instrumentos que lhe darão materialidade, e levá-lo à prática. Admite-se que assim procedendo se ganha em clareza e se torna menos problemático encontrar os nexos que possibilitem relações fortes entre a situação atual vivida pelo país, a imagem-objetivo de um Brasil desenvolvido, e a construção do caminho que liga uma a outra.

Importa estabelecer, desde o início, que a perspectiva a ser impressa à tarefa não é de natureza teórica ou acadêmica. A inserção institucional do autor obriga a que se pense o desenvolvimento enquanto um projeto político nacional coordenado pelo Estado e conduzido, na prática, sob a liderança do governo federal. Um governo legítimo, democrático, comprometido, desassombrado e determinado a fazer do Brasil um país melhor para o seu povo (de hoje e das futuras gerações), solidário com os vizinhos sul-americanos e compromissado com a paz e a cooperação entre os povos.

2 A CONFORMAÇÃO DO CONTEXTO PRESENTE

É importante e cabe reconhecer que desenvolvimento nacional é uma noção que ainda carece de conceituação pacífica. Ademais, sofreu influência profunda de formulações impregnadas de poderoso determinismo mecanicista, presente nos dois grandes grupos de pensamento/interesses que deram a tônica nas discussões e proposições sobre o desenvolvimento. O das vertentes liberal-conservadoras considerava o desenvolvimento exclusivamente em sua dimensão econômica, como um processo evolutivo rumo ao que eram os Estados Unidos e a Inglaterra ou a França, a Alemanha, os países escandinavos. Entre os defensores de concepções e formulações reformistas ou revolucionárias havia a convicção de que o desenvolvimento das forças produtivas, materializado na industrialização, resolveria senão todos, pelo menos quase todos os problemas dos países considerados subdesenvolvidos. Tal processo levaria à sonhada libertação nacional das garras do imperialismo, podendo, eventualmente, encaminhar as sociedades nacionais rumo ao socialismo.

As abordagens construídas no âmbito do estruturalismo cepalino também faziam uma grandiosa aposta nas promessas da industrialização substitutiva de importações, vista como o caminho para o desenvolvimento nacional, para a erradicação da miséria e para a superação das desigualdades regionais. A sua herança, a perspectiva histórico-estrutural (Celso Furtado, Maria da Conceição Tavares, J. M. Cardoso de Mello, Carlos Lessa, entre outros), possibilitou, no entanto, a identificação dos seus limites e avançou na formulação de entendimentos que ainda guardam grande potencial interpretativo e propositivo.

Lastimavelmente, a história dos últimos sessenta anos revelou a insuficiência das duas correntes de pensamento e das políticas por elas influenciadas. Nesse período de tempo ocorreram transformações de vulto em nosso país, e em muitos outros da América Latina, sem que tivéssemos alcançado a condição de desenvolvidos. Mais recentemente aconteceram mudanças profundas em escala mundial e nacional que tiraram grande parte da capacidade explicativa e orientadora das ideias elaboradas nas décadas posteriores à Segunda Grande Guerra.

A criação de novos materiais, a química fina, a indústria de alta precisão, a nano e a biotecnologia, e, principalmente, as novas tecnologias da microeletrônica, da informática, da automação, e a integração planetária pelas comunicações via satélites deram novas forças aos países centrais. Por conta da potência destas tecnologias e das virtuosidades que criaram, esses países foram deslocados para patamares muito superiores em termos de poderio econômico, financeiro, comercial, ideológico-cultural, tecnológico e militar. Ficaram ainda mais distantes da periferia, industrializada ou não, democrática ou não, produtora de energia ou não, detentora ou não de recursos naturais importantes. O acelerado ritmo de introdução de inovações nos processos produtivos de bens e serviços tem feito com que as distâncias não diminuam, mas, ao contrário, aumentem cada vez mais.

As crises americanas do começo da década de 1970 redundaram, praticamente, no fim do Acordo de Bretton Woods. A partir de então, órgãos da cúpula do governo estadunidense, as grandes corporações e os organismos multilaterais dominados pelos Estados Unidos (Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional – FMI) iniciaram a formulação de uma doutrina com vistas a condicionar a evolução das economias nacionais da periferia, do sistema financeiro mundial e do comércio internacional ao que entendiam ser os seus objetivos maiores.³

Tal doutrina foi sendo progressivamente aperfeiçoada e para ela desenvolvidos instrumentos e justificativas técnico-teóricas (com o forte apoio dos centros acadêmicos e dos *think tanks* sob patrocínio) e, desde então, implementada por partes ou no todo em diversos países periféricos onde e quando pudessem ser criadas as

3. Ver Martins (1975).

condições para tanto. Em simultâneo, articulando os países centrais, desencadearam uma ofensiva nos fóruns e nas organizações internacionais com o objetivo de estabelecer convenientes e poderosas regras que permitissem acelerar e validar a disseminação dos seus interesses. Ao término dos anos 1980 do século passado, toda esta estratégia ganha nome e formato, e o mundo toma conhecimento do que veio a ficar consagrado como o Consenso de Washington.⁴ A sua já rápida difusão vinha sendo patrocinada pelas políticas e iniciativas dos governos de Ronald Reagan e Margaret Thatcher.

Era uma difusão mesclada com imposição por parte dos organismos multilaterais como o Banco Mundial e o FMI. Os principais e mais prestigiados centros acadêmicos anglo-americanos tiveram papel decisivo em tal processo, pois davam aparência “científica” às formulações político-ideológicas, produziam os manuais, os modelos, os instrumentos operacionais e as recomendações técnicas para levá-las à prática. E, principalmente, formavam os professores, técnicos, dirigentes públicos dos nossos periféricos países, os responsáveis pela implementação do receituário dos governos nacionais.

As consequências da implementação dessa estratégia são conhecidas: os problemas socioeconômicos dos países da periferia se agravaram, foram reduzidos os seus potenciais e destruídos poderosos instrumentos de promoção do desenvolvimento nacional.⁵ No caso brasileiro, a manifestação concreta pode ser encontrada na acelerada degradação do aparato estatal e brutal redução da capacidade de governo, na abertura comercial abrupta e despreparada, na privatização das empresas estatais, na demissão do governo federal de inúmeras atribuições essenciais

4. Em 1989, o Institute for International Economics, um *think-tank* conservador, promoveu reunião em Washington, com economistas liberais latino-americanos, funcionários do governo norte-americano, do Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O tema do encontro, *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, tinha como objetivo avaliar as reformas econômicas em curso na América Latina. O diretor do instituto, John Williamson, foi quem organizou os pontos de consenso entre os participantes, dando origem ao que ficou conhecido como o *Consenso de Washington*:

1. Disciplina fiscal, pela qual o Estado deve limitar seus gastos à arrecadação, eliminando o *deficit* público.
2. Focalização dos gastos públicos em educação, saúde, infraestrutura, segurança pública.
3. Reforma tributária que amplie a base sobre a qual incide a carga tributária, com maior peso nos impostos indiretos e menor progressividade nos impostos diretos.
4. Liberalização financeira, com o fim de restrições que impeçam instituições financeiras internacionais de atuar em igualdade com as nacionais e o afastamento do Estado do setor.
5. Taxa de câmbio competitiva.
6. Liberalização do comércio exterior, com redução de alíquotas de importação e estímulos à exportação, visando impulsionar a globalização da economia.
7. Eliminação de restrições ao capital externo, permitindo investimento direto estrangeiro.
8. Privatização, com a venda de empresas estatais e descentralização das ações do governo central.
9. Desregulação, com redução da legislação de controle do processo econômico e das relações trabalhistas.
10. Defesa da propriedade intelectual.

5. Seja aqui lembrado que esse processo foi antecedido pelo acelerado endividamento dos países da periferia, iniciado com a crise do petróleo, incentivado pela elevada liquidez internacional dos anos 1970, tornado dramático com a elevação abrupta dos juros norte-americanos entre 1979 e 1982.

(mediante descentralização para os outros níveis de governo despreparados para assumir os encargos resultantes), na submissão aos ditames dos países centrais para o ingresso em organizações e tratados por eles concebidos, no baixo crescimento econômico, nas crises cambiais sucessivas, no aumento das vulnerabilidades em diversas dimensões, no dilaceramento do tecido social brasileiro, entre muitos outros.

Em paralelo a esse processo devastador ocorre outro que irá reforçá-lo e potenciá-lo. O desmoronamento do mundo do socialismo real na Europa, em particular da União Soviética, eliminou alternativas programáticas, encurtou o horizonte utópico, desmobilizou grande parte das elaborações emancipatórias, desorganizou e rebaixou o debate teórico e político-cultural sobre as possibilidades de desenvolvimento da periferia. A concentração unipolar, em escala mundial, do poder econômico e científico-tecnológico, militar, político e ideológico conferiu grande velocidade à onda neoliberal (o thatcher-reaganismo com roupagem acadêmica).

O neoliberalismo engendrou o pensamento e o caminho únicos em quase toda a nossa sofrida Latino-América. Eles haviam sido precedidos e foram reforçados pelo avanço das formas simplistas e alienantes de se pensar e explicar o mundo. Ignorando ou fazendo ignorar os problemas complexos, pois exigem saberes que não são encontrados nas disciplinas acadêmicas e menos ainda em seus subconjuntos, nos quais se aprofundam os especialistas, as formas simplistas e alienadoras do que importa no mundo real radicalizaram na criação de especialidades. Ora, é sabido que

os problemas essenciais nunca são parcelados (...) e a cultura científica e técnica disciplinar parcela, desune e compartimenta os saberes, tornando cada vez mais difícil sua contextualização (...) o recorte das disciplinas impossibilita apreender o que está 'tecido junto', o sentido original do termo, o complexo. O conhecimento especializado é uma forma particular de abstração (Morin, 2000).

No entanto, o que mais se fez foi aprofundar a impossibilidade de se pensar globalmente, de lidar com os problemas complexos referentes ao processo de desenvolvimento nacional.⁶ E nesta desconstrução a “ciência” econômica teve papel decisivo.

A natureza colonizadora da “ciência” econômica tentou (na maior parte das vezes com sucesso) mercadorizar todas as dimensões da vida. Passou-se a falar de mercado eleitoral, dos mercados da cultura, do lazer, dos esportes, do mercado espacial, das águas, das profundezas oceânicas, das religiões, do sexo etc. Da economia do casamento, da família, do afeto, da saúde, da educação, do meio ambiente, do conhecimento e da informação, da economia das trocas simbólicas. Neste reducionismo sábia e interessadamente construído, o pensamento e o caminho únicos ganhariam substância com a aplicação rigorosa dos ditames do Consenso de Washington.

6. A especialização segmentadora começa a ser reconhecida, no próprio ambiente acadêmico, como um processo que leva a uma redução dos horizontes intelectuais, e tanto mais quanto mais precoce se der (Castro-Santos, 1998).

Tudo se resumia à economia, à estabilização monetária, à política fiscal contracionista, às promessas do comércio livre, à desregulação, às intermináveis reformas. A abertura das fronteiras nacionais seria um fenômeno avassalador e inexorável, sob a qual os Estados nacionais perderiam poder e capacidades, já que os espaços da nacionalidade passariam a ser mais virtuais que delimitadores de soberania. O mercado deificado distribuiria a felicidade e a prosperidade a todos os crentes, reduziria as desigualdades, eliminaria o atraso e acabaria com as crises cíclicas do capitalismo.⁷ Prometeram o nirvana e entregaram crises, desespero, miséria, impotência nacional etc.

A criação de novas regras, não equitativas, para o comércio internacional (Organização Mundial do Comércio – OMC), para o acesso ao conhecimento, à tecnologia e à informação (TRIPS),⁸ e para o crédito e o financiamento (Acordo de Basiléia) se deram sob essa ofensiva ideológica. Concretamente, produziram restrições pesadas para os países periféricos, dadas as fortes assimetrias de poder, conhecimento, informação e organização existentes nesses espaços.

Esses e outros processos ocorrendo (quase) simultaneamente moldaram a chamada globalização. Nela, ganha ascendência a forma financeira de riqueza, possibilitada pela mobilidade excepcional dos capitais entre ativos, setores, países. Exigindo cada vez mais liberdade de movimento, consegue, pela combinação dos instrumentos descritos, reduzir as barreiras e os controles nacionais sobre o comércio e sobre os fluxos do dinheiro, inclusive investimentos. A contrapartida é os países da periferia verem igualmente reduzidos os respectivos poderes de ditarem os seus próprios destinos nacionais.

Se, por um lado, essa reconfiguração do mundo estreitou as possibilidades de projetos nacionais de desenvolvimento, ao mesmo tempo os fez mais necessários e prementes. Obviamente, no Brasil a tarefa de construir tal projeto ganhou complexidade proporcional à fragilidade diretiva do Estado, à heterogeneidade e segmentação da sociedade nacional, à diversidade da economia, à instabilidade do mundo hiperconectado por um capital desregulado, à incerteza que domina todos os campos da atividade humana e à anêmica vontade das elites dirigentes de assumirem papel protagônico no processo, se é que o vislumbram como algo necessário.

Não bastassem as dificuldades apresentadas, há de ser adicionalmente considerado que quase todas as formulações e proposições produzidas pelos nossos grandes teóricos, técnicos e homens de ação foram feitas em uma época cujas características eram muito diferentes da situação presente. Daí que uma pergunta se antecipa.

7. Ver, por exemplo, Tavares e Fiori (1993).

8. TRIPS: Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio.

3 QUAL DESENVOLVIMENTO?

A capacidade analítica, interpretativa e propositiva de Celso Furtado (a perspectiva histórico-estrutural e a profunda compreensão das especificidades da periferia e particularmente do Brasil) aponta para a resposta a ser construída. O mestre conhecia a natureza multidimensional do processo de desenvolvimento e não o reduzia à sua expressão estritamente econômica.

O ponto de partida do desenvolvimento deveria ser (...) o horizonte de aspirações da coletividade, considerada esta não abstratamente, mas como um conjunto de grupos ou estratos com perfil definido, assim como o sistema de decisões que prevalece nessa sociedade e os fatores limitantes que escapam ao poder interno de decisão. Desenvolvimento é a transformação do conjunto das estruturas de uma sociedade, em função de objetivos que se propõe alcançar essa sociedade (Furtado, 1968, p. 17-18).

Se assim for, empreender o desenvolvimento de uma nação passa a ser uma tarefa de toda a sua sociedade. Trata-se, então, de construir o futuro de acordo com as vontades expressas da maioria dos atores sociais integrantes da nacionalidade. Seria um processo complexo, que se manifesta em múltiplas dimensões, demanda diversos e variados recursos, sendo muito exigente em coesão social e liderança política. Requer, ademais, fina coordenação produtora das necessárias convergências e das sinergias potencializadoras de novas qualidades. Ou seja, não se faz sem um Estado com ampla e competente capacidade de condução política, sem governos perseverantes, íntegros e unos. É o que nos mostra a história dos séculos XIX e XX e a presente trajetória exitosa de importantes países.

Nessa perspectiva, o desenvolvimento não comportaria qualificativo (do tipo desenvolvimento econômico, desenvolvimento social, desenvolvimento político-cultural, entre quaisquer outros). Como de novo alerta Celso Furtado (Sedes, 2004), não se confunde com o simples crescimento econômico, ainda que este seja um dos seus requisitos, se realizado em bases promotoras de equidade social e de sustentabilidade ambiental.

O desenvolvimento, como o que a sociedade brasileira está, difusamente, a reclamar, tem que se manifestar em todas as dimensões relevantes da vida nacional: social; cultural; política; institucional; econômica; financeira; científico-tecnológica; regional: comunitária; ambiental; administrativa etc. Tem que se espriar por todo o território, rural, urbano, metropolitano. Tem que articular direcionadamente todos os poderes da República: o Executivo; o Legislativo; o Judiciário. Tem que envolver virtuosa e integradamente todas as instâncias federativas: a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. Isto é o que revela, hoje, os países considerados desenvolvidos.

Se há alguma dimensão mais decisiva para o processo de desenvolvimento é a da política. É nela que se dão as escolhas que conformarão um novo país; é dela que surgem os acordos sociais que darão o suporte necessário a executar as escolhas feitas. Na política democrática se constroem viabilidades, são criadas as condições para se fazer o necessário. Na política democrática e participativa são ampliados os espaços de possibilidades. Mediante o sincero diálogo social, consensos podem ser produzidos, interesses diferentes podem ser concertados, acordos estabelecidos e o desenvolvimento desejado pode ser alcançado. É com a política que desafios são enfrentados, obstáculos são transpostos, as sociedades se fazem, a cidadania se afirma e a democracia se realiza. A vontade política coletiva sustenta a determinação governamental através dos tempos, levando as nações aonde elas aspiram chegar.

Nos processos exitosos de desenvolvimento nacional, a simultaneidade de movimentos transformadores nas diversas dimensões referidas foi frequente. Todavia, a sincronidade, ainda que desejável nem sempre é possível, seja por razões políticas, institucionais, econômicas, técnicas/tecnológicas, ou quaisquer outras. A experiência histórica⁹ parece referendar a interpretação de que talvez mais importante do que a simultaneidade convergente de mudanças nos âmbitos ideológico-cultural, socioeconômico, político-institucional, organizativo-tecnológico e todos os outros, é a sinergia intertemporal entre as mais importantes transformações nas estruturas, relações e instituições criadoras de nações que se desenvolveram e que continuam avançando. Ou seja, se tudo puder ser feito ao mesmo tempo de forma coerente, articulada e potente, ótimo. Se não, que seja feito à medida que vão sendo criadas as viabilidades, que os espaços de liberdade de iniciativa se ampliam, mas sempre produzindo efeitos sinérgicos portadores de novas qualidades, potencializadores de avanços consistentes com o grande projeto da nacionalidade.

Fica também sugerido pelas histórias nacionais bem-sucedidas que esse projeto nacional de desenvolvimento somente empolga a nacionalidade quando partindo de uma visão de futuro ofertada pelo Estado, único ator capaz de uma formulação global, integradora das múltiplas dimensões da vida, que contemple o interesse geral e que pode negociar interesses particulares, articulando-os em um jogo de soma positiva, temporalmente alongado. Atores singulares conseguem, mesmo quando solidários aos setores subalternos e possuidores de alguma visão nacional, formular projetos de país com viés fortemente interessado e com perspectiva estreita de prazo.

A proposta de Norbert Elias¹⁰ de entender o desenvolvimento nacional como um processo de *mudança social estruturada*, no bojo de um movimento contraditório,

9. Ver, por exemplo, Chang (2003).

10. Ver Elias (2005), em especial, o item *A evolução do conceito de desenvolvimento* (p. 159-167).

tenso, entre as forças da manutenção da configuração presente e as forças da transformação orientada por um projeto capitaneado pelo Estado, pode ser útil. Para que a mudança social, conformadora de uma nação desenvolvida, possa ser estruturada, será necessária a permanente presença de princípios ou valores que deem lógica organizativa à ordem que constrói a nova realidade social. Dada a nossa situação, é crucial que sejam criadas as condições viabilizadoras de um consenso, base para a dominação de um valor maior, o da equidade, entendida como o que conduz à redução das desigualdades. A equidade deverá subordinar outros valores – a democracia; a solidariedade, a conservação ambiental – que *simultaneamente* presidirão a mudança estruturada. No Brasil, além destes valores, um objetivo é inarredável: a elevação sistêmica da produtividade de toda a estrutura econômica, como meio para reduzir a enorme desigualdade existente em seu interior e assegurar vida digna a todos.

Há de ser reconhecido, entretanto, que as condições sociopolíticas brasileiras da atualidade não são das mais favoráveis, ainda que, momentaneamente, a dimensão econômica possa ser vista como razoável. Ademais, faltam conceitos, teorias, métodos, técnicas e concepções organizacionais que permitam elaborar propostas de ação exequíveis, abrangentes o suficiente para dar expressão prática à noção mais ambiciosa de desenvolvimento. Conceber tais instrumentos é uma necessidade premente, mas que exige o compartilhamento de esforços de todos os que puderem cooperar com o propósito. Este é um repto a ser posto perante todos os que possam contribuir para o seu enfrentamento.

4 OBSTÁCULOS E ALERTAS

Para entender o processo de desenvolvimento nacional e habilitar-se a elaborar propostas que o viabilizem nas concretas condições brasileiras, um importante obstáculo terá que ser ultrapassado pelos que se aventurarem a concebê-lo e por aqueles que se proponham a empreendê-lo: o medo de pensar grande, de criar, de experimentar, de ousar.

Desde o início da década passada a sociedade brasileira foi submetida a um paralisante regime de contenção mental, de inibição e empobrecimento intelectual, de rebaixamento de expectativas, de redução de ambições. Se a Nova República e a Constituinte permitiram que sonhássemos um país diferente e melhor, a realidade acabou se mostrando mais dura que os piores pesadelos. Durante os primeiros anos da década de 1990 tivemos que enfrentar o desvario e, como em muitos anos anteriores, viver o terror da inflação acelerada.

O pensamento e caminho únicos, no entanto, vinham se instalando entre nós, destruindo sinapses e apagando neurônios. Em meados da década já nos diziam que não existiam alternativas, não existia uma única alternativa, nunca existiriam alternativas.

O futuro estava dado, a criatividade e a invenção proibidas, a imaginação abolida. Nada além de conformação. Querer ser uma nação ativa e soberana era algo jurássico. Conceber um projeto nacional, um Estado protagônico, uma cidadania ativa e partícipe da direção do processo transformador era ser irresponsável. Daí, passamos a discutir risco-país, classificações Standard & Poor's ou JPM, *superavit* primários, taxas Selic, metas de inflação, *deficit* em conta corrente, índices Dow Jones, Nasdaq, Nikkey, *hedges, swaps, spreads*, contas CC-5, cotações do dólar e do euro, entre outros termos que são meras abstrações para a grande maioria da população e que não constituem bases essenciais para se pensar o desenvolvimento do país.

Nesse processo, fomos aceitando não crescer o PIB a 7% ao ano, como o fizemos por mais de três décadas, conformando-nos com pífios 2%. Aceitamos a abertura comercial indiscriminada que encurtou cadeias produtivas, desnacionalizou setores inteiros da indústria, retirou do país centros decisórios importantes; aceitamos quase retornar à condição de primário-exportadores; aceitamos privatizar ativos estratégicos, sob condições duvidosas; aceitamos um sistema tributário regressivo e irracional. Aceitamos as desigualdades sociais aumentarem; as taxas de desemprego mais que dobrarem, a participação da renda do trabalho na renda nacional cair um ponto percentual ao ano, a precarização do trabalho, uma educação de baixa qualidade que produz levas de analfabetos funcionais e de despreparados para ingressar no mundo da produção. Aceitamos o desmonte do aparato governamental, a descentralização irresponsável e a privatização de atribuições estatais. Aceitamos continuar com uma estrutura da propriedade fundiária recordista em concentração, enquanto milhões de famílias lutam e morrem para ter acesso a terra; aceitamos ser incendiários de florestas tropicais e incapazes do manejar sustentavelmente os recursos naturais; aceitamos ser assassinos da nossa juventude (principalmente homens e negros);¹¹ aceitamos a morte por desnutrição de crianças índias e as terríveis ameaças que pairam sobre a população indígena; aceitamos conviver com os preconceitos e as discriminações contra negros, mulheres, homossexuais, deficientes, idosos, entre vários outros. Aceitamos um sistema político-partidário que não prima pela ética, pela fidelidade ao eleitorado e pela defesa do interesse público e do bem-comum. Aceitamos uma justiça inacessível à maioria, morosa e cara, orientada pelo formalismo e pelo individualismo e particularismo possessivos. Aceitamos um simulacro de pacto federativo e desigualdades regionais profundas. Aceitamos o domínio do egoísmo estúpido, da letal ganância infecciosa, das forças destrutoras da frágil sociedade brasileira, entre muitas outras coisas inaceitáveis.

11. Homicídios e acidentes constituem-se na principal *causa mortis* entre os jovens, que, por sua vez, conhecem taxas de mortalidade que se situam entre as maiores, por faixa etária.

Mais: acostumamo-nos com os meninos e meninas na rua, com as favelas expansivas, com o crescente uso e comércio de drogas ilícitas, com a escalada da insegurança pública e da violência, com os mendigos e os sem-teto, com as enormes feiras de camelôs, com as filas para fazer matrículas nas escolas públicas, nos hospitais e centros de saúde (quando existem) e nos postos do INSS, com o sucateamento das universidades públicas, com o retorno de doenças extintas ou quase, com um transporte coletivo precário, com um trânsito caótico, lento e ceifador¹² de dezenas de milhares de vidas, com as estradas esburacadas, com os maiores juros reais do mundo, com milhões de emigrantes brasileiros a viver clandestinamente em países desenvolvidos, com uma seleção de futebol pentacampeã que não tem um jogador titular ligado a clubes brasileiros.

Acostumamo-nos com uma engrenagem de comunicação de massa empenhada na deseducação do povo e na exaltação da vulgaridade; também fomos nos acostumando a ver milhões de brasileiros sem saneamento, os nordestinos do semiárido sem água, os sindicalistas rurais e os defensores de direitos serem trucidados, as chacinas nos grandes centros urbanos, os presídios produtores de barbárie, a polícia incapaz, corrompida e assassina,¹³ o crime organizado prosperar.¹⁴ Acostumamo-nos a “viver” com medo, isolados, indiferentes, descrentes, insatisfeitos, com as potencialidades contidas e com outras muitas coisas com as quais nunca deveríamos nos acostumar.

O obstáculo a ser ultrapassado é grande: romper com as amarras mentais e ideológicas que nos cegaram para tantas coisas, que nos acostumaram com o retrocesso, com o trágico e a barbárie, que nos aprisionaram no pensar pequeno e em pautas que não são as exigidas por um projeto de desenvolvimento nacional. Será necessário recuperar a visão profunda, alargar os horizontes intelectuais, dar vazão à inventividade, resgatar valores culturais básicos da nacionalidade e retomar ambições históricas.

Pensar o desenvolvimento do Brasil em perspectiva larga implica superar as visões compartimentadas, disciplinares e ultraespecializadas que hoje predominam. Exige mais que pesquisar o passado ou tentar acompanhar os movimentos do presente. Exige olhar para frente, com acuidade e globalidade, procurando vislumbrar futuros alternativos possíveis e identificar os que mais se aproximam da situação pretendida para que se possa, então, ter indicações melhor orientadas sobre como agir no presente para construir o que se deseja. Da história devem ser tiradas as lições que ela ensina.

12. Anualmente, morrem cerca de 50 mil brasileiros por conta de acidentes de trânsito. Segundo a Organização Mundial de Saúde (OMS), o Brasil lidera o *ranking* mundial desta triste estatística.

13. Segundo o Centro de Estudos Segurança e Cidadania da Universidade Cândido Mendes, somente a polícia do Rio de Janeiro matou, na média dos anos 2002 a 2004, o triplo do que mataram as 21 mil polícias (federal, estaduais, municipais e de condados) dos Estados Unidos: 1.026 mortes no Rio *versus* 341 nos Estados Unidos (*Folha de S. Paulo*, 4 de abril de 2005).

14. O Maio Sangrento, de 2006, em São Paulo, foi acompanhado por iniciativas igualmente audaciosas em diversas outras cidades do país.

4.1 Reconhecer o ponto de partida

O Brasil é um país muito desigual. É, também, muito diversificado, seja qual for a perspectiva adotada. A diversidade sofre influências da geografia e da ecologia. Mas a desigualdade, que se manifesta fortemente na dimensão social, é o resultado de fatores históricos e, principalmente, de variados processos que vêm sendo reforçados, de modo contínuo, ao longo do tempo. Não é por acaso que somos um dos países mais desiguais do mundo, ocupando um triste primeiro lugar do *podium* em muitas áreas, que tenhamos perdido influência e posições na economia internacional e experimentado décadas perdidas.

Tudo isso apesar de termos grandes potencialidades, dispormos de consideráveis capacidades e sermos uma sociedade ansiosa para ver o país ingressar em uma trajetória diferente, combinando virtuosamente o aprofundamento da democracia, o crescimento acelerado, a inclusão social, a redução de todas as desigualdades, a sustentabilidade ambiental e a inserção internacional soberana. O desenvolvimento está se tornando um imperativo nacional. O governo e os atores sociais responsáveis e comprometidos com os interesses do povo brasileiro e com a nacionalidade têm que encontrar o caminho que possibilite atender a demanda histórica que se apresenta. Desiludir a atual e as próximas gerações, frustrar as esperanças mobilizadoras de forças poderosas poderá acarretar outras muitas décadas perdidas.

4.2 Não desprezar o passado

O nosso passado não quer passar. Tem força para se manter, se projetar no presente, ambicionando ser o futuro. Por isso a permanência das desigualdades sociais, a cidadania restringida, a democracia apenas formal, a economia apequenada, a retomada primário-exportadora, a predação ambiental, a posição externa inferiorizada.

A história brasileira não registra exemplos de construção de amplos consensos sociopolíticos que suportassem projetos emancipatórios duradouros. Ao contrário, somos pródigos em casos de retrocessos, discriminações, imposições. Aliás, o país nasceu sob o signo da imposição. Os colonizadores se impuseram sobre as populações nativas, os povos autóctones erroneamente chamados de índios devido aos conquistadores ibéricos terem achado que haviam chegado às Índias. Os dominadores portugueses se impuseram até mesmo sobre os seus patrícios, ao para cá extraditarem criminosos, adversários políticos, desafetos e outros dominados, todos na condição de degredados que deveriam povoar e cuidar das novas terras. Posteriormente, se impuseram aos africanos, fazendo-os cativos em sua terra e subjugando-os aqui como escravos. Os senhores lusitanos se impuseram aos homens de poucas posses que para cá emigraram na tentativa de melhorar de vida, à época da mineração aurífera, negando-lhes pleno acesso aos direitos e privilégios que usufruíam.

O Brasil, diferentemente dos Estados Unidos, do Canadá, da Austrália, não foi uma colônia de povoamento, donde surgiam cidadãos independentes, altivos, que coletivamente criaram nações exemplares, progressivamente mais democráticas e inovadoras. Mesmo quando o Brasil deixou de ser uma colônia (de exploração), a imposição continuou a ser o método estabelecido das normas sociais, políticas e econômicas. A independência nacional não foi o ápice de um movimento de mobilização, conscientização, organização e lutas coletivas. Foi uma articulação das elites que impuseram um imperador português e preservaram os privilégios, deixando intocado o *status quo*.

As imposições se sucederam em grande número. Todos os grandes dissensos explicitados durante o Império ganharam o formato de rebeliões, revoltas e guerras civis. A ordem, favorecedora dos interesses dos mais poderosos, era reimposta a ferro e fogo. A “unidade nacional” era conseguida a custo de muito sangue. As feridas não cicatrizavam em definitivo, reabrindo em novos e violentos embates fratricidas, resultando em novas imposições. E elas se sofisticavam à medida que a população crescia, a sociedade se tornava mais dinâmica, os problemas mudavam de natureza. A Lei de Terras, de 1850, é um bom exemplo desta capacidade de sofisticar-se. Diante da iminência do fim da escravidão e da certeza de não mais ser possível dar continuidade ao tráfico de negros africanos, os senhores da terra (café), do dinheiro e do comércio estabelecem que o acesso a terra deixava de ser livre, como o era desde 1822 (bastando assegurar a sua exploração em benefício próprio), para passar a ser vendida por altos valores monetários. Foi a nossa “reforma agrária” às avessas. O oposto do que fez os Estados Unidos poucos anos depois e que fizeram todos os países hoje democráticos e desenvolvidos. Foi uma imposição antecipada, por isso mais sofisticada, pois estabeleceu uma barreira intransponível para a propriedade fundiária aos futuros libertos, aos homens livres e pobres e aos inevitáveis imigrantes estrangeiros. Impuseram-lhes a condição de futuros sem-terra, mão de obra farta e barata, sem direitos e com excesso de deveres, antes mesmo que a ela chegassem.

A República continuou a tradição. De novo, impuseram-se a vontade e a esperteza de uns poucos. Os mesmos, tardiamente atualizados nas concepções e experiências trazidas pelos ventos vindos do Norte. A república não republicana, sem cidadãos, sem democracia, sem direitos civis, políticos e sociais para a massa do povo. A República (nascida) Velha, dos barões, coronéis e senhores das províncias. Se o povo não compreendia ou se compreendia e queria mudar, novas imposições se faziam. Canudos (Bahia) e Contestado (Santa Catarina e Paraná), entre muitos outros, são comprovações cabais dessa enorme capacidade de imposição. O objetivo era tão somente o de manter o poder, a riqueza e os privilégios decorrentes. Um projeto de nação? Sim: continuar tudo como tudo era. Sem ameaças, instabilidades, inseguranças que impeçam de ser feito o que sempre se fez. Para os mesmos.

Quão nova seria a República Nova? Resultada de uma “revolução” liderada por um caudilho com interesses contrariados, impôs-se perante os derrotados e à grande maioria da população que havia sido apenas espectadora temerosa. De novo, uma república sem poder para o povo, ou seja, sem democracia, sem acordos sociais amplos e sólidos. A progressiva incorporação dos segmentos populares pelas políticas governamentais e pela arena pública é feita como um mecanismo de cooptação. Não se dialoga, não há negociação equilibrada, não se constroem consensos. O Pai dos Pobres fala e os pobres escutam. O promotor da industrialização decide e os empresários (muitos são criados pelo próprio Estado) cumprem. São constatáveis realizações de vulto? Sim. A constituição do Estado moderno tem o seu início ali. A criação do DASP será um marco na história administrativa brasileira; as universidades e escolas técnicas são implantadas, a CLT (urbana), o salário mínimo (urbano), a CSN, a CVRD. Há progressos? Sim. Todos eles se sustentam? Não. As disputas são ferrenhas. Os conflitos se desdobram em golpes, de todos os tipos. O diálogo é uma quase impossibilidade. As pequenas oportunidades não são cultivadas e alargadas. Havia um restrito projeto nacional formulado pelas lideranças, expressando os interesses dominantes, mas não abraçado e apropriado pela nacionalidade, que, de resto, ainda não havia se constituído enquanto cidadania ativa, no que foi dificultada também pela atuação governamental. Alguns avanços políticos e outros tantos retrocessos econômico-sociais, mas também políticos (governo Dutra) atestam a fragilidade daquilo construído sem diálogo sincero, sem acordos legitimadores, sem amplo respaldo social. No retorno democrático, quando Vargas é eleito, o quadro se mostrava mais tenso. Alguns avanços se fazem com apoio popular e forte oposição – BNDES, Petrobras, agrovilas na região Centro-Oeste. Os antagonismos explodem, deles ficando uma Carta Testamento, visões inconciliáveis e disputas acirradas.

Democracia restrita, acordos entre alguns, marginalização de muitos, oposições ferrenhas, polarizações. Mesmo assim, forte determinação e elevada capacidade de lidar com conflitos fizeram os “cinquenta anos em cinco”. Em alguma medida dão continuidade ao esforço anteriormente empreendido; em outras medidas, se não o contradizem, pelo menos são distintos (a abertura ao capital estrangeiro, menor ênfase na ampliação de direitos, menos atenção à institucionalidade etc.); e em outras tantas são aberturas de novas frentes. A vontade de poder do governante e o voluntarismo estatal por ela motivado criam impulsos potentes, temperados pela simpatia, habilidade e tenacidade de Juscelino Kubitschek. O projeto de nação, parcialmente formalizado no Plano de Metas, era ambicioso. Nele, JK enfeixou tanto o que permitia a sua visão penetrante de estadista, como as aspirações menos visionárias da elite dominante brasileira (compensando alguns dos seus setores mais

atrasados com promessas de conservar-lhes as posições), mediadas por uma leitura arguta das possibilidades oferecidas pelo contexto internacional. Transformações estruturais acontecem, mas sem a amplitude e a profundidade necessárias à conformação de uma realidade social, política e economicamente mais equilibrada e dinâmica, e por isso mesmo não se mostraram capazes de serem vetores de um processo de pactuação social. A alguns, todas ou muitas das mudanças se apresentam como imposições, como ideias descabidas, como construções artificiais. Outros, a massa de trabalhadores rurais e agricultores familiares, simplesmente não foram contemplados. Muitos eram apenas espectadores ansiosos para ver se alguns ganhos teriam. De qualquer maneira, é inegável que no espaço de cinco anos, muito pouco em termos de tempo histórico, profundas transformações foram produzidas, algumas poderosas sementes foram lançadas, crescendo e dando frutos em meados da década seguinte.¹⁵ A ausência de consensos mostra que cinco anos são cinco anos. Cinquenta seriam, se a construção inacabada tivesse defensores em grande número, conscientes e crentes de que o projeto poderia ser do interesse de quase todos, contemplando-os diferentemente, com ganhos diferenciados, em prazos distintos, assegurando a perenidade necessária à construção de uma nação mais equitativa, próspera e soberana.

Por mais que as formalidades democráticas tenham sido respeitadas, a ritualística institucional cumprida, depois dos cinco anos de auge, a crise latejava e se espraiava em dimensões variadas. Insidiosamente, os desencontros avolumavam-se, os desentendimentos prosperavam, os confrontos ideológicos se aprofundavam. Com o diálogo se tornando enormemente dificultado, atingir o consenso, que permite o Projeto Nacional, se constituía em uma impossibilidade. As posições extremadas muitas vezes expressavam interesses antagônicos, outras tantas apenas evidenciavam conflitos cognitivos e indisposição dialógica. Seja como for, a crise se agudiza. Incompetências intelectuais e políticas à esquerda e à direita do espectro das forças tidas como democráticas dramatizam o quadro. Resumindo, são duas as visões de Brasil, são dois os projetos de nação; um mais democrático-popular, o outro elitista-conservador; um mais soberano e com reformas de base, o outro é modernizante, com articulação submissa a interesses externos. A saída se dará por novas e violentas imposições. Golpe, contrarrevolução ou regressão autoritária, pouco importa a denominação ou o enquadramento conceitual se as consequências serão as mesmas. A nova e violenta imposição desmascara outras formas autoritárias de dominação e imposição. Por exemplo, o clientelismo e a demagogia que, entretanto, permanecerão muito atuantes pelo grande interior do país, subjugando imensos contingentes de brasileiros.

15. Ver Cardoso de Mello (1975).

O novo regime, por sua própria natureza (militar, hierarquizado e avesso a debates) não favorece o diálogo sequer entre os que diretamente eram seus beneficiários. Uma questão de índole. Àqueles que lhes davam suporte sociopolítico, e eram os destinatários de suas atenções, concediam-se audiências, convidava-se para jantares, nos quais os interesses eram explicitados e coordenados com os projetos governamentais. As decisões são tomadas pelos que se autodesignam representantes, defensores ou encarnações dos Objetivos Permanentes do Estado Nacional e impostas, diferenciadamente, aos diversos setores da sociedade brasileira. Aos que lhe resistem são reservados instrumentos variados: oferta de vantagens e privilégios; pressão econômica, creditícia e fiscal; os rigores da lei, mudada segunda as conveniências dos poderosos; a força da repressão legal; a força bruta da repressão subterrânea, do aparato policial-militar clandestino à própria “legalidade” criada pelos atos institucionais do Executivo dos Generais ou do Legislativo manietado. Ao Judiciário subjugado pouco ou nada adiantava recorrer.

Assim ingressamos no “Milagre Brasileiro”. E ele não foi uma miragem ou uma peça de *marketing*. O país passará por tão profundas e extensas transformações que outro será o seu perfil e suas características ao fim do regime militar. Tal processo não se deu ao acaso: havia um abrangente projeto de nação e uma bem definida estratégia para implementá-lo. Reformas diversas (monetária, bancária, tributária e fiscal, previdenciária, trabalhista, dos sistemas habitacional e educacional, da administração pública) lançaram as bases. Um aparato institucional criado para promover o projeto de nação, fornecendo os instrumentos, os meios de ação necessários, as condições operacionais para a implementação do projeto. Foram concebidas diversas instituições, cada qual ocupando um lugar definido para a execução da estratégia desenhada, e permanentemente atualizada. É o caso de fundações e autarquias, como o Banco Central, o Ipea, o Incra, o Instituto de Pesquisas da Amazônia (Inpa) e o Instituto de Pesquisas Espaciais (Inpe), a CVM e a SUSEP, o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (Inan), o Inmetro e o Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI), para ficar em algumas poucas. Muitas foram, também, as empresas públicas constituídas: BNH, Serpro, Embrapa e Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater), Companhia Brasileira de Alimentação (Cobal) e Companhia Brasileira de Armazéns (Cibrazem), Central de Medicamentos (Ceme), Empresa de Planejamento de Transportes (GEIPOT), CPRM, FINEP, Embratur, por exemplo. Encaixam-se com destaque neste arranjo as grandes empresas de economia mistas fundadas no período: todo o sistema Telebrás; as vinculadas a *holding* Eletrobrás (Eletronorte, Eletrosul, Itaipu Binacional etc.), a Nuclebrás; todas as empresas da área de petroquímica e fertilizantes subsidiárias da Petrobras, assim como a BR Distribuidora, a Petronave, a Interbrás; as subsidiárias da CVRD (Docegeo, Docenave, Vale International etc.); as *holdings* Siderbrás e Portobrás, cada qual com uma plêiade de vinculadas; a

Embraer, sem pretender a exaustão. Ou seja, todo um aparato de intervenção, construção de articulações e sinergias foi sendo implantado com vistas a fazer um novo país. Quase nenhum problema ou deficiência (aos olhos dos dirigentes, é óbvio) ficou sem o tratamento considerado o adequado, ao seu tempo: desenvolvimento regional (Sudam, a Sudeco, a Sudesul);¹⁶ meio ambiente (Secretaria Especial do Meio Ambiente); desenvolvimento urbano e metropolitano (Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano); transporte metroviário; redivisão territorial (fusão Rio de Janeiro com a Guanabara, divisão do Mato Grosso, estado de Rondônia); meteorologia; sistemas de informações estatísticas, cartográficas e gerenciais. Pouco escapava à visão perspicaz dos estrategistas e decisores do regime.

Com o tempo o projeto de nação ganha nome, Brasil Potência, revelando que reconheciam, autoritária e autocentrada, o próprio sucesso e acreditavam na continuidade da trajetória em prazo longo.¹⁷ A política externa vai se tornando mais independente, superando o inicial alinhamento automático com os Estados Unidos, a ponto de criar atritos (por conta das posições brasileiras na África, no Oriente Médio, do Acordo Nuclear com a Alemanha etc.). As ambições crescem: um vigoroso programa de desenvolvimento científico e tecnológico; uma indústria aeroespacial; outra de armamentos, progressivamente mais sofisticados; um automóvel nacional (Gurgel); um programa nuclear; a busca da autossuficiência em petróleo e outros combustíveis líquidos (álcool e óleos vegetais); inovações nacionais em telecomunicações; uma lei e uma indústria de informática (*hard e softwares*), além de várias outras realizações e muitas pretensões. Sabiam que tinham adversários, mas se consideravam poderosos e detentores de recursos e conhecimentos únicos. Déspotas esclarecidos da segunda metade do século XX.

A ambição produziu a crise, a arrogância impediu de ver os movimentos do mundo real, o sucesso trouxe o fracasso. Uma larga frente de investimentos públicos esgotou a capacidade financeira do Estado e se fez em endividamento excessivo e crise fiscal. A vontade de potência ignora o tamanho dos choques do petróleo e as suas consequências econômicas, financeiras, tecnológicas e geopolíticas (“o Brasil é uma ilha de tranquilidade em meio ao mar turbulento”, Ernesto Geisel). As muitas transformações produzidas, em praticamente todas as dimensões da vida nacional, fizeram a sociedade e a economia mais complexas, mais difíceis de serem comandadas, mais conflituosas, impedindo, naquelas circunstâncias, nova fuga para frente, que foi a saída historicamente utilizada para harmonizar interesses contraditórios.¹⁸ A política se expande e adentra os quartéis, os sindicatos de trabalhadores e os escritórios

16. E os fundos de desenvolvimento regional (Finor e Finam) e para o desenvolvimento de setores específicos (FISSET pesca, reflorestamento e turismo), Zona Franca de Manaus e seus incentivos fiscais. Também os fundos para a marinha mercante, para a manutenção e expansão da rede viária e, posteriormente, para as telecomunicações, entre muitos outros.

17. Ver Lessa (1998).

18. Ver Fiori (1995).

empresariais: Frota tenta o golpe; Euler Bentes é o general candidato das oposições à Presidência da República; as greves explodem no ABC e ganham terreno; as Cartas dos Empresários, nos Fóruns Gazeta Mercantil, trazem posicionamentos graves e são lidas por todos. Lenta e agônica transição.

A perigosa Campanha das Diretas Já (poderia o povo tomar o seu destino nas próprias mãos?) estimula a rápida articulação por cima. Por essa via a elite acerta-se no fundamental, não perder o poder, congregando adversários quase inimigos na confiável Aliança Democrática Liberal. Confiável até para o regime que expirava. A República Nova tinha como bandeira a secularmente desejada “Mudança Já”. De quê para quem? Melhor não responder. No Brasil, acordos de elite são feitos para viabilizar novas imposições. Se as condições políticas e psicossociais exigirem, artifícios engenhosos deverão ser usados. Plano Cruzado, levado oportunística e eleitoralmente à exaustão, e Constituinte não exclusiva podem servir. Grandes e belas oportunidades para a construção de acordos sociais amplos, de um projeto nacional, são desperdiçadas. A engenhosidade enganadora se revela fraca e a crise se instala. São buscadas saídas fáceis em sucessivos programas de estabilização monetária para a inflação galopante e em “pactos sociais”. Não dão certo, pois a crise é multidimensional e a baixa credibilidade dos governantes não afiança mais nada. A Constituição Cidadã nasce sob fogo cerrado, em meio a negociações diversas, a rolos compressores de um Centrão que tem horror a mudanças. Decepções. A Mudança Já... era.

Busca-se o novo. Mas a malandragem antiética soube espertamente explorar o egoísmo e o medo dos poderosos. Abre-se o caminho para o salvacionismo do oligarca travestido de modernizador moralizante. Aventureirismos e voluntarismos. Bucaneiros sôfregos dos butins da nação, sob a complacência da elite acovardada e a incompreensão e a frustração populares. Contribuíu, e muito, a incapacidade reativa dos setores organizados, prostrados por profunda recessão, desiludidos e desorientados diante da implosão soviética e sob o ataque da avassaladora ideologia neoliberal.

Ainda que tudo tenha limites e um dia encontre o seu fim (*impeachment*), começa a ficar evidente que a Marcha da Insensatez¹⁹ tinha se instalado entre nós. Havíamos inaugurado o processo no qual nossas elites dirigentes passariam a decidir, de forma sistemática, contra os seus e os nossos próprios interesses nacionais, mesmo quando alternativas eram declaradas e defendidas. Abertura comercial escancarada, endividamento externo e interno acelerado, desmanche do aparato estatal, abominação do planejamento estratégico público, degradação da infraestrutura, financeirização da riqueza, endeusamento da globalização, desnacionalização da

19. Essa é a instigante constatação de Bárbara Tuchman (*A Marcha da Insensatez*, Ed. Livraria José Olympio, 3ª edição, Rio de Janeiro, 1989) para os processos nos quais incorreram diversas nações, em diversos momentos (tanto que o subtítulo do livro é *De Tróia ao Vietnam*), nos quais seguidos dirigentes tomam, continuamente, decisões que contrariam os seus interesses (e dos seus respectivos países), mesmo quando alternativas existiam e eram anunciadas e insistentemente defendidas por pessoas que lhes eram próximas.

estrutura produtora de bens e serviços, encurtamento das cadeias produtivas, aumento da dependência externa, submissão incondicional aos interesses do Império, negação das possibilidades de concertar e implementar um projeto nacional. Juros escorchantes, crescimento econômico pífio, renda *per capita* estagnada, aumento da concentração da renda e da riqueza, bloqueio da mobilidade social.

Pensamento e caminho únicos. Não existem alternativas, não existe uma única alternativa, nunca existirão alternativas. O futuro está dado, a criatividade está abolida, a imaginação e a invenção proibidas. Nada além de conformação. Quando muito tentar, na pequena medida do possível, compensar os desgraçados, pois não há outro modo de lidar com o inevitável.

Mesmo pela via da imposição ou dos restritos acordos entre elites impostos ao restante da sociedade, mesmo sem democracia ou com estreita democracia formal, o país se industrializou, urbanizou-se, modernizou sua agropecuária, construiu considerável rede infraestrutural, criou (deficientes) sistemas públicos de educação, saúde, saneamento, previdência social, adquiriu razoável competência científica e tecnológica. Por não termos um projeto nacional resultante de um amplo entendimento nacional e de um democrático processo de concertação, a contrapartida foi um aumento das desigualdades sociais, regionais, entre o urbano e o rural. Um país desequilibrado, muito heterogêneo, com baixo dinamismo econômico, vulnerável às pressões e instabilidades externas. Um país apavorado com o aumento vertiginoso da insegurança pública e da violência social, assistindo, meio passivamente, à diminuição da solidariedade e da coesão social e progressiva destruição de valores básicos que amalgamam povos e fazem nações.

É consequência também do modo e da forma como tudo se deu, sem acordos socialmente legítimos, sem o consenso construído entre os atores sociais significativos, sem a adesão majoritária do povo, estarmos a regredir de posições obtidas no cenário internacional. Fomos a 7ª economia do mundo, hoje somos a 10ª ou a 14ª (a depender da metodologia de cálculo do PIB e da taxa de câmbio) e correndo o risco de cair na escala, por conta da nossa baixa *performance*, inclusive mais baixa que a média da América Latina, em quase todos os anos da presente década.²⁰ Em 1960 ocupávamos o 43º lugar no *rank* do IDH da ONU/PNUD.²¹ Atualmente estamos na 70ª posição. São constatações a mostrar que o retrocesso não é uma impossibilidade histórica. O que é feito sem sólidas bases na sociedade pode ser destruído ou perdido por falta de defensores poderosos. O que em seu tempo parecia ser vigoroso, depois de uma volta na espiral da história pode se revelar frágil e sucumbir sem esforço maior.

20. Ver Cepal 2006-2007.

21. Ver Ipea *et al.* (1996).

Mas as opções existiram e existem, assim como sempre é possível construir alternativas, mesmo demandando tempo, paciência e muita determinação dos dirigentes e do povo.

4.3 Aprender com a experiência alheia

A experiência internacional mostra que muitos foram os países que conseguiram enfrentar desafios intimidadores, até mesmos ameaçadores de suas respectivas existências. Rapidamente, e a título de exemplo, vale a pena considerar alguns casos que se tornaram verdadeiramente paradigmáticos.

Os Estados Unidos se formaram à base de um contrato social revolucionário, fundador de um novo tempo histórico e referência para muito do que adviria no processo sociopolítico do Ocidente. Um projeto generoso para a época. Desde então, tal contrato regula e orienta o seu desenvolvimento nacional. Reinterpretado quando as circunstâncias exigem, mas nunca contestado em seus princípios basilares.²² Assim, durante a Grande Depressão, provocada pela derrocada bursátil de 1929, o presidente F. D. Roosevelt conclamou a sociedade americana para a construção do New Deal, um pacto para o enfrentamento da mais profunda crise econômica que o país iria conhecer e para dar nova face ao tecido social estadunidense. Enfrentou resistências, oposições virulentas, mas ao final conseguiu convencer a grande maioria, e em particular a elite, de que os potenciais de ganhos eram muito grandes e, se bem coordenados, as vantagens se mostrariam, difundindo benefícios, senão para todos, pelo menos para a grande maioria dos atores sociais. Foi difícil, penoso, mas os resultados vieram e são até hoje visíveis. A sociedade e a economia estadunidenses são bem diferentes ao sair da crise, com estas diferenças dando características e dinamismo ímpares à nação americana.

Depois da arrasadora derrota, em 1945, o Japão formulou um novo projeto nacional que pode ser visualizado no acordo para se ter uma sociedade mais igualitária e coesa, uma economia extremamente dinâmica, uma inserção internacional ativa e comprometida com a paz. Tenazmente perseguido, promoveu as liberdades civis e políticas, a reforma agrária, a educação universal e de qualidade em todos os níveis, um vigoroso desenvolvimento científico e tecnológico, a introdução acelerada de inovações de todos os tipos e em todos os âmbitos, o menor desemprego possível, o emprego vitalício (para boa parte dos trabalhadores) e a renda crescente do trabalho, a elevação sistemática da qualidade de vida da massa da população. É emblemático dessa disposição o estabelecimento do Imposto sobre as Grandes Heranças, com alíquota de 50%, para que as fortunas pessoais deixassem de existir em quatro gerações, permitindo aumentar a solidariedade e a coesão social em uma sociedade mais igualitária. O Movimento pela Produtividade e Qualidade

22. Talvez o Patriot Act, conseguido por George W. Bush após o 11 de Setembro, seja, se não a única, uma das poucas exceções.

instituiu, de forma pactuada, em 1954, uma regra básica para a distribuição dos ganhos auferidos pela rápida incorporação de progresso técnico e inovações organizacionais: parte maior seria transferida aos preços, em seguida aos salários e, por último, aos lucros. Estes sempre tiveram taxas muito baixas no Japão, o que era compensado pela enorme massa e por um esquema de financiamento ao investimento bastante generoso. Um poderoso planejamento estatal, uma articulação fina entre todos os interesses (governo, partidos políticos, empresariado, trabalhadores, com a participação da academia) e a negociação permanente fizeram possível o país se tornar uma potência econômica em pouco mais de três décadas, uma nação com os melhores indicadores sociais e níveis de vida, uma sociedade pacífica, com as menores taxas de criminalidade e violência do mundo. Construíram-se assim. Tendo sido destruídos, sob grandes restrições, com carência de recursos naturais e energéticos, superaram-se. Porque coletivamente o quiseram, se organizaram para tanto e, sem se intimidarem, o fizeram.

Igualmente no pós Segunda Guerra Mundial, diversos países europeus empreenderam a construção de pactos sociais amplos com o fito de eliminar os traumas do totalitarismo nazifascista, do militarismo e da própria guerra e, não menos importante, de orientar o encurtamento da distância (social, tecnológica, econômica etc.) que os separavam do estágio alcançado pelos Estados Unidos. Na Alemanha, igualmente derrotada, destruída, dividida, com uma sociedade cindida política e ideologicamente, o esforço haveria de ser monumental. De um lado o sofrimento, de outro a altivez e o desejo coletivo de superação. O discernimento e a competência das lideranças compunham o triângulo que tornou possível inaugurar um diálogo social esclarecedor e o estabelecimento de consensos que resultaram no “pacto corporativo para a economia social de mercado” que ilumina as relações sociopolíticas e econômicas até o presente. Manejando com habilidade as dificuldades e as vantagens de sua inserção geopolítica durante a Guerra Fria, a Alemanha soube se fazer em novas bases, criando uma sociedade pouco heterogênea, coesa e democrática, uma economia dinâmica e, superando resistências várias, integrada com o resto da Europa Ocidental. Tal qual o Japão, em pouco menos de trinta anos era a terceira economia do mundo e uma das mais prósperas sociedades. Abdicando radicalmente do militarismo e de qualquer pretensão expansionista, conseguiu conquistar a confiança dos países vizinhos e liderar, ao lado da França, a formação da atual União Europeia. Não são feitos pequenos. Não são realizações conseguidas sem amplo embasamento social, sem o respaldo concertado dos atores sociais nacionais. Prova disto é que, em grau muito maior ao do Japão, a direção política do país esteve, ao longo do tempo, nas mãos dos diversos partidos políticos – democratas cristãos, liberais, socialdemocratas – e nem por isso o processo foi interrompido ou desvirtuado. O Pacto Corporativo para a Economia Social de Mercado é uma construção, uma conquista do povo alemão.

Na Itália, igualmente machucada pela guerra, com a sociedade também dividida pelas adesões ao fascismo, ao socialismo/comunismo, à democracia cristã, com uma economia menos diversificada, com graves problemas regionais, a tarefa de se refazer não seria pequena ou simples. O entendimento, por grande parte das lideranças nacionais, dos atores sociais significativos e por expressivos segmentos de uma população mais politizada e com fortes vínculos comunitários, do momento em que se vivia e do tamanho dos desafios, fez toda a diferença. Resultou na conformação do que foi chamado de “bloco histórico” (socialistas, democratas cristãos e apoio crítico dos comunistas) que levou a cabo um programa de transformações socioeconômicas, de integração regional e afirmação cultural que colocaram o país em patamares muito superiores aos do pré-guerra. No caso italiano, também é destacado o enorme valor atribuído aos acordos construídos com base no diálogo esclarecido e socialmente legitimado. Desde o final da Segunda Guerra até o início da presente década, o tempo médio de duração dos gabinetes ministeriais era inferior a um ano. Alternavam-se no poder as diversas forças político-partidárias (inclusive entre as facções de um mesmo partido), alterava-se a composição da aliança, mas o projeto nacional perdurou.

A França merece ser lembrada por suas peculiaridades. Invadida, dividida sob o governo títere de Petain, parcialmente destruída, resistindo internamente com os *maquis* e conclamada do exterior por De Gaulle e outros, saiu da guerra vitoriosa, mas sob o trauma do terror nazista e com a grande e aberta ferida do colaboracionismo que alcançou consideráveis contingentes. Não fosse a lucidez de expressivos dirigentes comunistas e socialistas, o nacionalismo arraigado da maioria do povo e a forte liderança de Charles De Gaulle, as coisas teriam ficado muito mais difíceis. Tudo isto, no entanto, pouco valeria sem um acordo interclasses clarividente e duradouro que permitiu fazer o país avançar célere. Sob um planejamento estatal democrático e participativo, buscou-se explorar todas as possibilidades identificadas, promovendo o equilíbrio regional, atentando para as especificidades do rural e do meio ambiente, incentivando setores econômicos promissores, ampliando o Estado do Bem-Estar Social. E não só sob o General, mas sob outras lideranças que o sucederam, inclusive a dos socialistas, com Mitterrand. Reafirmando os valores republicanos, aprofundando a democracia, mantendo os direitos e a proteção social quando os mesmos eram atacados em diversos países, fortalecendo a economia nacional, a França conseguiu um lugar de destaque na Europa e no mundo. Seu papel na construção da União Europeia foi decisivo. Entender como os líderes franceses o fizeram, como atribuíram importância em trazer a Alemanha para a comunidade das nações europeias, apesar de todo o seu passado belicoso e, em particular, do nazismo recente, é algo muito raro. Talvez seja um dos poucos casos onde houve efetivo aprendizado com a história (Tratado de Versailles), associado com visão longa de futuro.

Para nós brasileiros, o Pacto de Moncloa celebrado na Espanha pós-Franco teve grande e particular interesse, pois na mesma época discutíamos as possibilidades de transitarmos do regime militar para uma autêntica democracia. Infelizmente não aprendemos quase nada com os espanhóis. Arrebatados por uma guerra civil que fraturou a sociedade por longos quarenta anos, os democratas espanhóis de todos os matizes (dos comunistas à direita esclarecida) acordaram as bases para a reunificação nacional. Respeitando diferenças de todos os tipos, as peculiaridades e as vontades regionais, acertaram o mínimo denominador comum a todos: uma Espanha democrática; uma institucionalidade a ser por todos defendida; a mobilização das potencialidades nacionais, respeitadas as autonomias regionais; uma sociedade próspera; uma economia a ser integrada à da Europa. O Pacto de Moncloa lançou as bases para a irreversível retomada da democracia e para o vigoroso processo de desenvolvimento espanhol. Desde então, a Espanha sofreu tentativas de golpes, conviveu com movimentos separatistas, integrou-se à União Europeia, passou por diferentes governos (conservadores e socialistas), sem abandonar os princípios e valores pactuados.

Também é fruto de um grande acordo, de um ambicioso projeto e de um sofisticado processo, agora de âmbito supranacional, a constituição da União Europeia. Lançado há mais de cinquenta anos, foi sendo alargado e aprofundado à base de delicada construção de unanimidades sobre os todos os aspectos envolvidos na constituição de uma união progressiva de nações. Sem dúvida é *o exemplo*, pela sua complexidade e pelos valores que a presidiram: solidariedade; igualdade; respeito às especificidades nacionais; progressividade; determinação intertemporal e intergeracional, entre outros. Por sua recentidade, deve ser de todos conhecido, e deverá ser objeto de discussões e de aprendizado por longo tempo, até porque é um processo que se encontra em curso, sobre permanente avaliação e revisões aperfeiçoadoras.

Os casos aqui sumariados, e outros poderiam arrolados, mostram ser possível contra-arrestar tendências indesejáveis ou até mesmo destrutoras de futuro. Eles estimulam a tentar construir um projeto que atenda ao, tão fora de moda, bem comum. Um projeto que não seja mais um jogo de soma negativa, como tantos jogados em nossa história e que nos colocaram onde hoje nos encontramos. São experiências concretas, vividas por povos inteiros, desenhadas e empreendidas por personagens singulares, em condições específicas e em tempos determinados, que não ficaram marcados como sendo tempos fáceis. São exemplos de que o impossível é transitório, de que possibilidades bem aproveitadas podem fazer a diferença, de que o aparentemente inconciliável pode ser harmonizado em horizontes temporais diferenciados. Mostram ser possível abrir jogos de soma positiva, onde todos possam ganhar, uns mais e antes do que outros, mas com os ganhos dos primeiro se tornando, eles mesmos, ganhos dos outros em tempos diferentes. O que tal processo não comporta é que os mesmos sempre ganhem, cada vez mais, em detrimento da maioria.²³

23. A distribuição de renda se traduz em ampliação do mercado consumidor que permite maiores massas de lucro, incentivam o investimento e a inovação etc. A distribuição da riqueza produz sociedades mais homogêneas, mais coesas, conseqüentemente mais solidárias, menos violentas, mais seguras. E assim por diante.

5 NÃO SUBESTIMAR OS DESAFIOS E SE PREPARAR PARA ENFRENTÁ-LOS

A definição de um projeto nacional de desenvolvimento em um país submetido ao regime democrático será sempre o resultado de um grande acordo ou pacto que exprima os valores e princípios, as visões e os interesses comuns à maioria dos atores sociais de uma determinada sociedade. Expressa o máximo consenso social possível, em uma certa circunstância, em um tempo definido, e será permanentemente atualizado, se for levado à prática.

Um projeto nacional não elimina conflitos, não suprime a luta de classes. Sequer assegura que todos ganhem ao mesmo tempo. É um acordo que sanciona ganhos e perdas ao longo do tempo, com vistas a que todos se beneficiem, diferentemente e alterando as relações de poder, em um prazo mais dilatado. Estabelece sobre o quê e como devem ser aplicados os esforços e recursos detidos por todos os pactuantes, objetivando a realização dos interesses comuns, à construção daquelas características de país que foram objeto de consenso. O que não foi contemplado no projeto pactuado continuará em disputa ou poderá vir a ser incorporado em sucessivas negociações. Não é um processo que se encerra nem um projeto com prazo finito.

Conforma, como mostram diversas experiências internacionais, um modo de convivência social, uma maneira democrática de produzir unidade na diversidade. Acordar um projeto de desenvolvimento para o Brasil é uma tarefa de fôlego. Não é algo que se fará rapidamente e de modo fácil. Nossa sociedade é muito heterogênea e desigual, sob todo e qualquer ponto de vista. Construir consensos sobre as bases em que se dará a sua elaboração é o primeiro e decisivo passo. Quais os valores que orientarão a formação de uma visão de futuro do país? O que os diversos atores sociais estarão dispostos a fazer, alguns dos quais tendo que abrir mão dos seus interesses imediatos para assegurar possibilidades de sermos diferentes e melhores à frente? Como construir um país que convenha a todos e que seja superior, em múltiplas dimensões, ao que somos hoje?

As respostas poderão ser muitas, a depender da perspectiva que se adote e dos objetivos que se procure defender. Trata-se, portanto, de conseguir encontrar uma perspectiva que seja comum à grande maioria dos atores sociais.

Não parece ser de todo exagerado concebermo-nos como se situados em uma encruzilhada. Existem caminhos que levarão a lugares diferentes. Existe, inclusive, a possibilidade de um novo caminho ser construído, se nenhum dos que se apresentarem permitir chegar ao destino desejado. Assim fizeram os países hoje considerados vitoriosos ou que estão em vias de se tornarem: construíram os caminhos com os quais imaginaram fazer o futuro que lhes interessava. Ainda que as atuais circunstâncias não

sejam as mais propícias, ao se ter em mente que o mais importante é saber alargar os espaços de possibilidades existentes e que a inventividade e a determinação de um povo unido em propósitos comuns são forças poderosas, criar condições para se fazer o necessário passa a ser uma possibilidade. É dado tentar, à base da construção de conceitos e formulações potentes e apropriadas, do estabelecimento de uma compreensão que permita organizar o roteiro básico para reverter as tendências negativas e inaugurar uma espiral virtuosa de democracia aprofundada, inclusão social, redução de todas as desigualdades, desenvolvimento equitativo e sustentável, uma vida pacífica e uma inserção internacional soberana.

Nossa sociedade precisa ter claro que na atual situação o caminho a ser percorrido não está traçado nem figura em qualquer mapa. Será desbravado passo a passo, com olhos fixos no destino que se busca alcançar. O processo de caminhar tem, por esta razão, elevado valor e grande importância estratégica. Deverão estar sempre presentes disposição e preparo para lidar com os erros que inevitavelmente serão cometidos, realizando o aprendizado necessário. Por diversas vezes terão que ser renegociados o ritmo da caminhada, as mudanças de traçado, o modo de enfrentar os obstáculos, a maneira de construir ou aproveitar os atalhos. Disposição para buscar acordos, desprendimento, visão de longo prazo, determinação são ingredientes fundamentais em uma longa marcha. Longa, mas que irá incorporando ganhos progressivos, pois o futuro não é um lugar distante no qual se chega depois de muito tempo e se o encontra pronto. O futuro é feito no dia a dia, mediante ações consistentes com o grande objetivo. Deve estar sempre presente que o longo prazo começa hoje.

Não se trata de uma panaceia. As sociedades que assim fizeram não deixaram de enfrentar crises, dificuldades, conflitos e contradições. Não se refizeram de imediato nem se tornaram mais democráticas e igualitárias da noite para o dia; o paraíso não foi encontrado ao concordarem sobre o que tentariam ser. Dificilmente são hoje o que imaginaram ser no passado: adaptaram-se às circunstâncias que não controlavam, renegociaram quando assim pareceu ser necessário ou conveniente. Mas, seguramente, nunca desistiram nem consideraram render-se aos interesses que lhes eram alheios ou aos problemas postos pelas realidades de cada dia. Estão sempre em construção, a cada dia ambicionando ser mais. É um propósito permanente, estrategicamente perseguido.

Alguém poderia dizer tratar-se de uma utopia tentar empreender tal processo no Brasil. Não o é, ou pode ser a depender do entendimento. Não será se considerarmos a utopia como algo irrealizável. Poderá ser se a entendermos como o que orienta o caminhar. Aqui, de certo modo, pode até ser menos difícil do que foi em outros lugares. Somos muito desiguais, existem muitos preconceitos de classes,

certos traços culturais de nossas elites não favorecem o diálogo e elas têm horror às mudanças, enormes parcelas do nosso povo não têm compreensão, educação e informação que facilitem o trabalho, nossa sociedade é pouco organizada. Tudo isso é verdadeiro. Mas não fomos devastados por guerras, não estamos irremediavelmente divididos por ideologias antagônicas, não enfrentamos movimentos separatistas, não estamos submersos em uma crise esmagadora e desorganizadora da economia e da sociedade. Temos liberdades política e civil, vivemos em uma democracia formal, as instituições funcionam, temos algumas propostas de país publicamente colocadas, temos formulações parciais sobre o desenvolvimento nacional explicitadas, temos potenciais enormes, temos recursos que não estavam disponíveis aos outros países, temos uma restrita, porém ativa sociedade civil.

Não é pouco e pode ajudar muito. Se governo e atores sociais comprometidos forem capazes de estimular e coordenar as vontades coletivas, as chances serão consideráveis. Não podemos deixar de lembrar, como mostram diversas experiências históricas, que quando as regras de representação democrática e a soberania do voto popular são aplicadas e respeitadas por longos períodos, mesmo sem unidade de visões e interesses, podem ser criados valores, consensos e pressões para que a alternância de poder não impeça a continuidade de grandes objetivos nacionais pactuados implícita ou explicitamente. Eles devem nortear a atualização permanente do projeto de desenvolvimento, sendo que o mais indicado a fazê-la é o governo. Este detém visão global, possui as informações necessárias, dispõe de quadros técnicos e de capacidade de mobilização da inteligência e dos atores nacionais. E, principalmente, possui a legitimidade e a liderança sem as quais a tarefa se torna impossível.

6 LIGEIRO OLHAR SOBRE O MOVIMENTO RECENTE DA REALIDADE BRASILEIRA

Aos que estão acreditando que estaríamos ingressando em um auspicioso processo de crescimento econômico sustentado, o qual nos levará, automaticamente, à condição de sociedade nacional desenvolvida, vale avivar a memória para que se deem conta de que grande parte dos problemas hoje existentes é o resultado dos anos de crescimento acelerado com concentração de renda, com inobservância dos preceitos democráticos e de equidade.

Esquecem do que foi produzido em passado recente, por exemplo, conduzir o país à bancarrota por várias vezes, aguçar a financeirização da economia, entre tantos outros malfeitos. Parecem esquecer de mais de duas décadas perdidas, durante as quais abaixamos as nossas cabeças e nos fixamos no curtíssimo prazo. Hoje não demandam um projeto de futuro, continuam a rejeitar a atuação estatal coordenadora de interesses diferentes e construtora das convergências que superam obstáculos, não enxergam a importância de se construir uma sociedade menos desigual e mais coesa. Essa amnésia (ou cegueira) é uma amostra do quanto é poderosa a força da inércia e o medo de construir e explorar alternativas.

A adoção pelo IBGE de uma nova metodologia para o cálculo do produto interno bruto (PIB) proporcionou novas interpretações sobre a economia brasileira. Além de constatar um produto maior nos últimos anos (1995 a 2004), colocou em xeque as estimativas derivadas de modelo econométrico de previsão das possibilidades de crescimento econômico sem pressões inflacionárias. Tal modelo, adotado pelo Banco Central para calibrar a política monetária, justificou taxas de juros muito altas e por longo período, no suposto de que se assim não fosse o crescimento sem sustentação provocaria, inevitavelmente, aceleração inflacionária. Estas projeções estipulavam o limite de crescimento em 3,5%, limite este a partir do qual surgiriam fortes movimentos altistas. Os novos números permitem esperar que o potencial de crescimento da economia brasileira encontrar-se-ia um tanto além das projeções mais conservadoras e que não só as taxas de juros podem baixar, como, e principalmente, a economia nacional pode crescer mais, gerando mais empregos e maiores rendas, com relativa estabilidade de preços e, quem sabe, com menores desigualdades sociais.

Uma outra conclusão é a de que, apesar da taxa de formação bruta de capital fixo não ter crescido no período como era entendido necessário, ainda assim proporcionou elevação do produto consideravelmente superior. Esta poderia ser uma indicação de que o investimento estaria se fazendo com uma produtividade bastante maior que a registrada em passado não muito distante. Se assim for, ampliam-se as possibilidades de crescimento sustentado e sem maiores riscos de surgir pressões inflacionárias endógenas à economia nacional. Inclusive, parece ser esta a expectativa do empresariado.

Segundo o IBGE, contas nacionais do terceiro trimestre de 2007, o investimento e o consumo das famílias (mais empregos, renda maior e crédito facilitado, com prazos largos e taxas cadentes) foram os principais responsáveis pela expansão do PIB de 5,3%, em relação ao mesmo período do ano anterior. Como há indícios de que a tendência persistiu, o crescimento do produto, em 2007, será algo bastante superior aos 3,7% de 2006. O Banco Central, Relatório de Inflação de dezembro de 2007,²⁴ projetava um aumento do PIB da ordem de 5,2%, com a projeção de crescimento dos investimentos subindo de 8,5% para 12,2%. A produção doméstica de bens de capital teria apresentado um aumento em torno de 20% em 2007 sobre os valores de 2006 e o volume importado de bens de capital, em 2007, pode ter conhecido uma expansão de 33%.

A nova metodologia para medir a produção interna de bens e serviços teve outras consequências importantes. A relação dívida/PIB caiu quase cinco pontos percentuais, melhorando um indicador muito observado na avaliação das economias nacionais. De igual modo, a carga tributária bruta também sofreu uma redução, já que é calculada em relação ao PIB.

24. Disponível em: <www.bcb.gov.br/?SISMETAS>. Acesso em: 28 de janeiro de 2008.

O IPCA fechou em 4,46%, ao final de 2007, cumprindo a meta de 4,5%, estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional.

O efeito combinado dessas constatações deveria ser o de permitir uma queda mais acentuada na taxa básica de juros (Selic), uma ampliação do crédito, do investimento e do consumo privados.²⁵ Isso seria reforçado pelas decisões tomadas pelo Conselho Monetário Nacional, que em dezembro de 2007 decidiu manter a meta de inflação para 2008 e 2009 em 4,5% e manteve a TJLP (utilizada pelo BNDES em suas operações de financiamento ao setor produtivo) em 6,25%. O Banco Central promoveu reduções da taxa Selic (variáveis entre 0,25% e 0,5%) desde agosto de 2005, fazendo-a cair de 19,75% para 11,25%, em setembro de 2007. Desde então este valor tem sido mantido. A pergunta que se faz é se o BC não vai deixar se intimidar pelos imprecisos prognósticos sobre as consequências da crise americana e, dadas as condições imperantes na economia brasileira, retomar a política de redução. Tal opção traria efeitos benéficos para o custo do dinheiro e para conter a apreciação do real, sem prejudicar a relativa estabilidade dos preços. E também para a política fiscal, que tem sido fortemente penalizada por carregar uma dívida elevada e com custos muito pesados. Não pode ser esquecido que mesmo atualmente as taxas de juros reais praticadas no Brasil ainda são das mais altas do mundo.

O crescimento econômico maior, a relativa estabilidade monetária, a ampliação do emprego e dos rendimentos, a queda (insuficiente e muito lenta) da taxa de juros básica, o incremento das exportações, o afluxo de capitais estrangeiros (especulativos e produtivos), a apreciação do real,²⁶ entre outros fatores, proporcionaram as condições para uma considerável expansão do crédito. Mesmo com a taxa média de juros, para todos os tipos de empréstimos, tendo fechado em 2007 ao redor de 35% a.a., com o *spread* mais elevado do mundo, o volume total aplicado alcançou o equivalente a 35% do PIB, contra 22% em 2003, e continua crescendo mês a mês. A taxa de juros média a pessoas físicas ficou em 45% a.a. e, para as pessoas jurídicas, 23%, em novembro de 2007.²⁷ Digno de destaque tem sido, também, o desempenho recente do mercado de capitais no Brasil (BNDES, 2007). De acordo com a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), em 2006 foram lançados R\$ 110,2 bilhões em títulos privados de renda fixa e variável, um crescimento real de 74% frente ao ano anterior.²⁸

25. Se a crise do sistema financeiro americano, desatada por o estouro dos títulos *subprime*, não contagiar o lado real da economia e se expandir para o resto do mundo. Todavia, como dessa vez a coisa é lá e não cá, não faltam vozes (FMI, inclusive) a dizer que, na circunstância, o apropriado é adotar uma receita tipicamente keynesiana: baixar juros e elevar as despesas públicas.

26. O real apreciado frente ao dólar e ao euro tem sido um elemento na obtenção da taxas de inflação de até um ponto percentual abaixo da meta. A face perversa dessa apreciação é retirar rentabilidade de muitos setores que não conseguem resistir à concorrência internacional, principalmente a chinesa. Resulta, então, o fechamento de fábricas, quedas na produção, demissões e a transferência de empregos, de produção e de arrecadação tributária para o exterior.

27. Não por acaso, os bancos batem recordes de lucratividade (e de massa de lucros) a cada balancete que publicam.

28. A título de comparação, em 2007, o BNDES concedeu empréstimos em um montante de R\$ 65 bilhões.

Do total, as debêntures representaram 63,1%. Esta é uma fonte de financiamento bem menos custosa que os empréstimos bancários, e que está apresentando crescimento acelerado desde 2004.

O desempenho da economia em 2007 possibilitou melhorias no mercado de trabalho.²⁹ Desde 2006 o emprego formal cresce mais rápido que a população ocupada. A taxa de desemprego (IBGE/PME) fechou o ano de 2007 com a média de 9,3% e de 7,4% em dezembro, a menor desde 2002. Em comparação com o ano anterior houve aumento de 3% no número de pessoas ocupadas, representado por a criação de 1,6 milhão de postos com carteira assinada, o maior número desde 1992, segundo o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED/MTE).

Esse comportamento do mercado de trabalho tem permitido uma recuperação dos valores reais das remunerações recebidas pelos empregados. Um aspecto importante a destacar nesse processo é que³⁰ em 2007 teve continuidade a redução virtuosa na desigualdade dos rendimentos do trabalho, propiciada por crescimento real mais forte nos estratos inferiores da estrutura salarial. Agregue-se a isso a política de valorização do salário mínimo, que beneficia, direta e indiretamente, em torno de 30% da população brasileira, por conta do seu “efeito farol”³¹ e de sua vinculação aos benefícios previdenciários e assistenciais, bem como o pleno alcance das metas (11 milhões de famílias) estabelecidas para o Programa Bolsa Família (PBF), e teremos a explicação para o fato do PIB estar subindo impulsionado, fortemente, pelo consumo das famílias.

São muito positivas as repercussões desse processo para a Previdência Social, pois reforça a tendência instalada desde 2003. Dessa época a 2006, a proporção de pessoas que contribuem para previdência aumentou em 11,9%, no Brasil metropolitano, contra uma taxa de expansão da ocupação total de 8,6%, no mesmo período. A manutenção dessa trajetória, em 2007, foi bastante alvissareira. A Previdência Social pagou, em 2007, um total de R\$199,8 bilhões em benefícios previdenciários (R\$ 184,4 bilhões) e não previdenciários (R\$ 15,4 bilhões), um aumento real de 7,4% sobre o ano anterior. Por suas consequências sociais e pela sua magnitude, trata-se de algo a ser devidamente valorizado, tanto no que se refere a proporcionar condições de existência mais dignas a milhões de famílias, como pela demanda que cria para o setor produtivo nacional.

Efeitos mais sensíveis ainda são sentidos no meio rural e nos pequenos municípios espalhados pelo país, que têm o seu comércio e a sua arrecadação tributária fortemente animados pelos ingressos monetários proporcionados aos aposentados, pensionistas, aos atendidos pelos benefícios assistenciais e pelo Bolsa Família. Do ponto de vista do seu financiamento, a Previdência Social está conhecendo uma redução na taxa de crescimento das transferências do Tesouro,

29. Todas as informações referentes às áreas e políticas sociais foram retiradas de Ipea (2007).

30. Ver Ipea (2007), capítulo Trabalho e Renda, principalmente o gráfico 4.

31. Ver Cardoso Jr. e Gonzalez (2006).

em virtude do melhor desempenho do emprego formal e das reformas de natureza gerencial em implantação. Essa tendência será reforçada com a criação da Receita Federal do Brasil e aprovação do Super Simples.³²

Deve ser frisado que as Necessidades de Financiamento do INSS (transferências do Tesouro) estão crescendo a taxas cadentes, mesmo com todos os aumentos reais que o salário mínimo vem conhecendo nos últimos anos (32%, entre 2002 e 2007). Em 2006, as receitas correntes do INSS (contribuições de empregados e empregadores) tiveram um aumento real de 11,2%, ao passo que as transferências do Tesouro subiram 8,5%. O resultado previdenciário (diferença entre despesas e receita) em 2007 foi 2,4% superior ao de 2006, o menor crescimento conhecido. Indica que se a economia continuar a crescer, com ampliação e formalização do emprego como vem se dando, há alta probabilidade de o sistema previdenciário brasileiro entrar em equilíbrio financeiro.

A tais constatações podem ser acrescentadas outras que têm contribuído para a conformação de um ambiente econômico-social interpretado por muitos atores sociais, estudiosos e analistas como promissor.

O forte dinamismo da construção civil, que com o seu efeito de encadeamento e a grande intensidade em trabalho, tem atraído volumes crescentes de investimento privado. No particular, conta muito a política governamental que com os programas da Caixa Econômica Federal (CEF), os recursos do FGTS e com o aumento das dotações orçamentárias injetou consideráveis montantes financeiros no setor. O sistema habitacional de interesse popular tem permitido sensível aumento no atendimento da população de renda mais baixa (até cinco salários mínimos), onde se situa a mais ponderável parte do *deficit* habitacional brasileiro. De 2002 para 2006, a participação dessa faixa de renda nos financiamentos CEF/FGTS passou de 57% para 70%.³³ Mais uma contribuição para a elevação das condições de vida da população pobre e para a redução das desigualdades sociais.

A correção das alíquotas do Imposto de Renda das Pessoas Físicas (IRPF) está ampliando a disponibilidade líquida para o consumo das famílias, principalmente as com menores rendimentos. No mesmo sentido operam três outros ingredientes. A queda das taxas de reajustes das tarifas de telefonia e energia elétrica (em alguns casos houve redução nominal dos valores),³⁴ propiciadas pela variação negativa do IGP-M,³⁵

32. Ver Ipea (2007), capítulo Previdência Social.

33. Ver Ipea (2007), capítulo Habitação.

34. A telefonia fixa conheceu deflação de 0,83%; a energia elétrica teve reajuste médio de 0,28%; os combustíveis, mesmo com a forte elevação dos preços internacionais do petróleo, foram corrigidos, na média, em 2,3%, com o preço do álcool sendo reduzido em 5,1%. Ver IBGE (2006).

35. Com o real se valorizando frente ao dólar e a perda de ímpeto altista de muitos bens e serviços de produção interna, o IGP-M conheceu deflação em 2005, base para a correção das tarifas em 2006. Ademais, 2007 contou com a significativa influência do câmbio apreciado, com o efeito da aplicação de índices de correção específicos em substituição aos gerais (energia e telefonia), a alteração de metodologia de cobrança das contas de telefone fixo de pulso para minutos, com redução em algumas regiões, inexistência de reajuste nos preços da gasolina – o último ocorreu em 2 de março de 2006 – e inexistência de reajuste nas tarifas de ônibus urbanos em algumas regiões.

índice que as corrigia, invertendo uma tendência de crescimento real pronunciado que vigorou desde a privatização destes setores, bem como a troca de índices gerais por índices setoriais específicos. A política de preços dos combustíveis praticada pela Petrobras (muito espaçados no tempo e em pequenos valores) tem feito com que as tarifas do transporte urbano de passageiros também tenham conhecido reajustes inferiores e tem reduzido o peso das despesas com combustíveis e lubrificantes para os proprietários de veículos automotores com menores rendas. O alto desempenho do sistema agroalimentar está permitindo a vigência do mais longo período³⁶ de estabilidade no abastecimento. Isto tem feito com que os preços relativos dos alimentos tenham caído, reduzindo o peso da cesta alimentar nas despesas domésticas (representavam mais da metade nas famílias com rendas muito baixas), liberando o orçamento para outros gastos. De novo, contribuições nada desprezíveis para a ampliação do bem-estar das camadas subalternas da sociedade.

No caso específico dos alimentos, o ano de 2007 presenciou uma certa reversão, com os preços destes itens conhecendo uma elevação de 10,74%. O fenômeno se deveu a: chuvas intensas no primeiro semestre e longa estiagem no segundo; redução de safra por baixa remuneração ao produtor em períodos anteriores; preços elevados dos produtos cotados no mercado internacional; aumento das exportações – favorecido pela redução de oferta em países produtores; aumento da demanda interna e externa por alimentos. Ou seja, não há nada que uma eficaz política agrícola e de abastecimento não resolva.³⁷ A safra nacional deverá fechar 2007 em 133 milhões de toneladas de grãos, 13,7% maior que a de 2006 (117 milhões de toneladas). Tanto o IBGE quanto a CONAB estimam uma produção recorde para o ano agrícola 2007/2008. Ademais, não se pode esquecer que o feijão, principal responsável pela subida do índice de preço, dá três safras no Brasil, e que a produção de leite caminha para a normalidade. Temos também a contribuição baixista dos preços dos produtos não alimentícios que aumentaram bem menos que em 2006.

Existem pressões de alta que possuem caráter benéfico, dado o seu conteúdo distributivista. São alguns preços fortemente influenciados pelos reajustes anuais do salário mínimo, com destaque para os serviços, especialmente sobre o item “empregados domésticos”. Como a renda está crescendo, estas pressões serão absorvidas sem maiores dificuldades, como foram nos anos anteriores.

36. Pois se alonga por mais de uma década.

37. Basta não dispensarmos os velhos e bons instrumentos de política, intensamente usados nos Estados Unidos e na União Europeia, como estoques reguladores, preços mínimos, zoneamento agroecológico-econômico, contingenciamento de exportações etc. No início de 2008 o preço das *commodities* alimentares conheceu um ímpeto ascensionista por conta de desenfreada especulação com as mesmas, alternativa para os grandes fundos de *hedges* que muito perderam com outros ativos.

Vão ficando, assim, cada vez mais explícitas as fortes relações entre política econômica, política social e a qualidade da vida de uma sociedade. A virtuosidade dos processos de desenvolvimento somente é alcançada quando em presença de elevada consistência entre tais políticas e entre elas e todas as demais políticas setoriais. Um autêntico processo de desenvolvimento, em realidades como a brasileira, demanda grande esforço de coordenação. Exige, ademais, a atuação convergente de todos os níveis de governo para os mesmos objetivos traçados pela vontade nacional.

Claro está que não nos encontramos próximos dessa condição. No entanto, existem espaços de possibilidades que podem ser aproveitados. Mesmo muito segmentadas e setORIZADAS, longe de conseguirem integração sinérgica, muitas ações governamentais setoriais estão em sintonia com o movimento promotor de maior equidade em nossa desigual sociedade.

A intensificação, em 2006, dos assentamentos de reforma agrária possibilitou a incorporação de 136,3 mil famílias à condição de produtores. Este número é expressivo por representar 16,7% de todas as famílias assentadas até então e 33,2% do realizado entre 1995 e 2002, que foi o período de mais veloz execução da reforma agrária.³⁸ Deve ser considerado que, em média, em cada gleba familiar são criadas três e meia ocupações produtivas e é gerada renda equivalente superior a três salários mínimos mensais (quando em plena operação). Mesmo as unidades que ainda se encontram em instalação recebem créditos para se manterem e implantarem culturas, antes de serem atendidas pelo crédito “linha A do Pronaf”. Os efeitos multiplicadores da criação de ocupações produtivas e de renda monetária pelos assentamentos de reforma agrária ainda estão para ser devidamente estimados. Todavia, dado que se localizam, predominantemente, em áreas de baixo dinamismo econômico, acabam produzindo resultados positivos de considerável expressão, o que tem sido apanhado, indiretamente, pelo crescimento da arrecadação municipal de suas respectivas áreas de influência e pela expansão das atividades comerciais e de serviços. Lastimavelmente, o Programa de Assentamento de Trabalhadores conheceu um desempenho pífio em 2007.

A expansão da cobertura do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), que em 2006 realizou 1.792 mil contratos com produtores familiares (crescimento de 7,3%, em relação a 2005), envolvendo a aplicação de R\$ 7,4 bilhões (um crescimento real de 11,1%, sobre 2005), tem possibilitado considerável aumento da produção e da renda dos beneficiados. No caso, deve ser ressaltada a progressiva ampliação da participação do crédito destinado ao investimento no total desembolsado pelos agentes financeiros. Entre 2003 e 2006, passou de 38% para 47%. Tal ocorrência é da maior importância, pois significa que os produtores familiares estão ampliando os seus ativos, elevando a produtividade, aumentando

38. Ver Ipea (2007), capítulo Desenvolvimento Rural.

suas rendas e com isso assegurando sustentabilidade socioeconômica e reduzindo as desigualdades sociais no meio rural. Ademais, também trazem benefícios consideráveis à economia local/regional, com as suas demandas e com o que ofertam em termos de empregos, produtos e serviços.

A atenção à saúde vem conhecendo sucessivas intervenções do governo federal,³⁹ com vistas à constituição de um novo padrão de prestação de serviços que resulte em melhorias para a população e maior eficiência em sua gestão. O Ministério da Saúde deu partida ao chamado Pacto pela Saúde, instituiu o Sistema de Planejamento do SUS (PlanejaSUS), aumentou em 15,4% o valor fixo do Piso de Atenção Básica e ampliou os incentivos para os programas considerados estratégicos, o Saúde da Família (PSF) e o Agentes Comunitários de Saúde (PACS). O PSF havia conseguido organizar 787 equipes em 1995, chegando em 2002 com 16,1 mil. Ao final de 2006 eram 26,7 mil equipes (aumento de 66%, em quatro anos), atuando em quase todo o país. Como no financiamento do SUS metade dos recursos é originada do governo federal (a outra metade compõe a contrapartida de estados e municípios), o ministério está colocando forte ênfase no Pacto de Gestão do SUS. Uma das resultantes desse processo é a integração do Plano Plurianual (PPA) 2008-2011 com o Pacto pela Saúde e com o Plano Nacional de Saúde, o que deverá proporcionar uma elevação da eficácia global do sistema, bem como da eficiência na aplicação dos recursos. O SUS, por sua concepção e cobertura, é um dos principais instrumentos de redução das desigualdades sociais.

Na mesma linha, mas voltada para a atenção às populações socialmente vulneráveis, o Sistema Único de Assistência Social (Suas) instituiu a Política Nacional de Assistência Social. A PNAS está organizada em duas linhas: a principal, Proteção Social Básica, e a complementar, Proteção Social Especial. A primeira atendeu 11,1 milhões de famílias, em 2.232 Centros de Referência da Assistência Social (Cras) (número 13% superior aos existentes em 2005), distribuídos em 1.609 municípios. A Proteção Social Especial desenvolveu uma enorme gama de atividades para públicos específicos. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome conseguiu ver aprovada pelo Congresso Nacional a Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional, que, entre outras determinações, estabelece a de organizar o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. No ano de 2006, os benefícios pagos a idosos e deficientes (Benefício de Prestação Continuada – BPC) e aos com direito a Renda Mensal Vitalícia alcançaram 2,9 milhões de pessoas (mais 5,3% que em 2005) e totalizaram R\$ 9,7 bilhões. O Bolsa Família, beneficiando algo em torno de 45 milhões de pessoas (11 milhões de famílias), desembolsou R\$ 7,5 bilhões, e os outros programas de transferência de renda atenderam a 650 mil famílias, aplicando R\$ 467 milhões. Quanto menos iníquo

39. Ver Ipea (2007), capítulo Saúde.

o país, menor a necessidade de ações mitigadoras da desproteção social. No Brasil, a assistência social ainda não atende a todos os que a ela demandam. No entanto, o que está a realizar tem contribuído substantivamente para a redução da miséria.

A debilitada educação brasileira⁴⁰ recebeu um reforço significativo ao final de 2006. Foi aprovada a Emenda Constitucional nº 53 que cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Com isso, diferentemente do FUNDEF, que vigorou de 1996 a 2006, passa a financiar a educação infantil (crianças com até cinco anos de idade), o ensino fundamental com nove anos de duração, e incorpora-se o ensino médio. O novo fundo amplia a participação da União no financiamento da educação básica (R\$ 9,5 bilhões entre 2007 e 2009 e 10% no total do fundo, a partir do quarto ano). São definidas diversas regras de distribuição de recursos financeiros e técnicos, todas de evidente compromisso com a equidade. Em 2006, o Ministério da Educação (MEC) deu início à expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica, que objetiva implantar 110 novas escolas, mais que dobrando a rede de escolas federais, ofertando cursos sintonizados com as demandas regionais e para atender aos arranjos produtivos locais (APLs). A rede federal de universidades também está a presenciar considerável expansão, com a conversão de *campi* ou escolas isoladas em sete universidades (BA, RN, MG, MS, PR) e a criação da nova Universidade Federal do ABC, em São Paulo. Trata-se de considerável esforço de democratizar o acesso às escolas técnicas e universidades públicas, de abrir canais de mobilidade social, de reduzir desigualdades sociais e regionais e atender às evidentes carências do mercado de trabalho por profissionais qualificados. Em 2007, o governo federal lançou o Plano de Desenvolvimento da Educação, ambicioso e abrangente, que pretende atacar todos os principais problemas da área, em todos os níveis. Se for efetivamente implementado e tiver sucesso, poderemos ter mudanças significativas no quadro educacional brasileiro ao longo dos próximos anos.

As ações destinadas à promoção de maior igualdade de gênero, etnia, de proteção aos direitos humanos e de valorização e dinamização da cultura apresentam resultados interessantes,⁴¹ mas modestos. Estão a revelar que são dependentes de um ambiente socioeconômico e político-cultural mais democrático, solidário, dinâmico e em interação mais potente que a constatável no presente. Isoladamente, tais ações podem pouco. Quando concebidas e executadas de forma verdadeiramente transversal, integradas à lógica que preside cada uma das outras políticas setoriais, as suas possibilidades e capacidades transformadoras são *magnificadas*.

40. Ver Ipea (2007), capítulo Educação.

41. Ver Ipea (2007), capítulos: Igualdade de Gênero; Igualdade Racial; Direitos Humanos e Cidadania; e Cultura.

O mesmo raciocínio se aplica ao acesso à justiça e à segurança pública.⁴² As importantes reformas promovidas no âmbito do sistema judicial brasileiro são passos cruciais para a democratização, o aperfeiçoamento e a eficácia da Justiça. Mas não só é necessário avançar, como é imprescindível que os poderes executivos, as grandes empresas privadas, deixem de assoberbar os tribunais, praticamente inviabilizando ao cidadão comum um acesso facilitado, decisões rápidas e justas. A insegurança pública reinante e crescente não será eliminada apenas com a ação policial repressiva. Suas causas são profundas e de natureza complexa. A banalização da violência, a criminalidade expansiva, a indignação espasmódica não encontrarão alívio no endurecimento da legislação, na redução da maioria penal, no encarceramento desenfreado, no extermínio de pequenos criminosos ou dos jovens soldados do tráfico de drogas. A sociedade é que tem que erradicar o processo de produção de desigualdades, de desesperanças, de seres que estão perdendo a humanidade. A superação passa por encontrar os caminhos para uma forte redução das iniquidades, para o aumento da solidariedade e da coesão social, para a promoção dos valores maiores e das práticas que fazem e expandem uma civilização.

7 RUMO AO DESENVOLVIMENTO?

O ano de 2006 trouxe alguns avanços e outras tantas frustrações. O crescimento da economia ficou muito aquém do necessário e, pior, do possível. Novamente, na América Latina (crescimento de 5,3%) (Cepal, 2006) ficamos à frente somente do Haiti. Nos últimos tempos temos apresentado uma taxa média de expansão do PIB que fica entre um terço e metade das taxas médias dos países classificados como “emergentes”. Em 2007, conhecemos um desempenho melhor. As estimativas indicam que o PIB deverá ter crescido acima dos 5%. Há, também, um quase consenso entre os analistas de que em 2008 o país pode conhecer um crescimento entre 4% e 5%, caso a crise americana não se traduza em profunda recessão e se espalhe por o resto do mundo. O desempenho brasileiro se daria principalmente por conta da elevada participação do consumo interno e a firme recuperação dos investimentos.

Contestamos os que veem ali as provas seguras de que estaríamos em processo de crescimento sustentado, o qual traria, inexoravelmente, o desejado desenvolvimento nacional. Se entendermos o desenvolvimento de um país com as características do Brasil como algo mais complexo do que isso e tivermos como imagem-objetivo um *mix* dos traços mais interessantes⁴³ dos países desenvolvidos,

42. Ver Ipea (2007), capítulo Justiça e Segurança Pública.

43. Econômicos, sociais, políticos, culturais, ambientais, institucionais, regionais, científico-tecnológicos, e todos os demais que fazem as sociedades mais democráticas, igualitárias, coesas, pacíficas e com elevada qualidade de vida, as economias mais dinâmicas e competitivas, as culturas ricas e diversas, as instituições mais eficazes, entre outras tantas características a que tanto aspiramos poder desfrutar.

veremos que a nossa economia e a nossa sociedade têm conhecido alguns processos que não permitem vislumbrar trajetórias verdadeiramente desenvolvimentistas.

Os setores industriais⁴⁴ com maior sofisticação e intensidade tecnológica estão vendo a sua participação cair 16%, nos últimos dez anos, enquanto a indústria básica aumentou em 9,6%. Foram os setores com intensidade tecnológica “média-baixa” (metalurgia básica, papel e celulose, petróleo etc.) os que mais aumentaram a sua participação na indústria nos últimos dez anos, passando de 29,6% do total para 39,2%. Nesse período, ganharam posições algumas áreas com menor valor agregado e que geralmente pagam salários mais baixos. Entre as *commodities*, a indústria extrativa mineral dobra a sua participação no total da indústria, acompanhada pelo setor de petróleo, coque e combustíveis. Na atualidade, cerca de 70% da indústria está concentrada em produtos de “baixa” ou “médio-baixa” tecnologia, enquanto a participação dos produtos mais sofisticados diminuiu de 36% para 30% no total da produção. A participação dos setores de “alta” tecnologia no total da indústria caiu de 4,9% para 4,1% nos últimos dez anos. E a dos de tecnologia “média-alta”, de 31,1% para 26,2%. Esta tendência tem sido reforçada com a valorização do real e favorece a importação de produtos mais intensivos em tecnologia, principalmente eletrônicos e bens de capital. A título de exemplo: entre os diversos segmentos que contribuíram negativamente para o crescimento do saldo comercial, o de maquinaria eletroeletrônica obteve um resultado muito negativo: -168,3% (Iedi, 2007a).

Tal processo tem sérias implicações para o desenvolvimento nacional ao inibir, e no limite impedir, a constituição e expansão de um núcleo endógeno de produção e difusão de novas tecnologias e inovações. Torna o país dependente das economias tecnologicamente dinâmicas para aumentar a sua produtividade global e enfrentar o aguçamento da competição internacional e mesmo nacional (mercado aberto). Deve ser levado em conta que a tecnologia e as inovações são ingredientes decisivos na disputa por mercados, compõem a estratégia de nações e empresas e dificilmente estão disponíveis, para aquisição, em suas versões mais avançadas. Em 2007, o número de patentes internacionais registradas pelo Brasil (384) causou decepção ao organismo da ONU responsável pelo setor, a Ompi. Nosso país situou-se em 24º lugar no *ranking*, atrás da Coreia (4º), China (7º), Índia (19º) e Rússia (24º). O primeiro colocado, os Estados Unidos, registrou 52.280 patentes.⁴⁵ Um processo nacional de desenvolvimento exige a constituição de um “sistema nacional de inovações” (bem situado no interior de uma política industrial consistente e progressista) que supra a economia doméstica das condições para a expansão competitiva, assim como exige um sistema de financiamento

44. IBGE (2005). As informações disponíveis para 2006 e 2007 confirmam as tendências detectadas entre os anos 1995-2005.

45. *Folha de S. Paulo*, 22 de fevereiro de 2008.

à produção e ao investimento capaz de dar conta da enorme heterogeneidade de nossa estrutura produtiva de bens e serviços.⁴⁶

O crescimento acelerado das importações, bem acima da taxa de aumento das exportações, promovendo quedas sistemáticas no *superavit* comercial, é uma das causas a dificultar a redução da elevada taxa de desemprego vigente. Ainda que a economia tenha crescido acima dos 5%, a taxa de desemprego metropolitano, medida pelo IBGE, continua muito elevada, influenciada pelo alto desemprego entre os jovens de 16 a 24 anos, que alcança 45%,⁴⁷ e pelo crescimento da PEA, indicador da necessidade de mais membros das famílias buscarem rendas que complementem o orçamento doméstico. E, também, porque os setores que mais estão gerando empregos são os de média-baixa e baixa tecnologia (construção civil, agroindústria sucroalcooleira, entre outros), onde os salários são menores e as condições de trabalho piores. Donde o salário médio recebido em 2007 ainda não ter recuperado o valor real do vigente em 2002. Há que se registrar que a taxa de informalidade no mercado de trabalho, mesmo estando a cair lentamente, ainda é muito elevada, um pouco abaixo dos 50%, algo desconhecido nas economias consideradas desenvolvidas. Com respeito à forte participação do trabalho (e pequenas empresas) informal, parece haver certa funcionalidade entre a sua expansão, as taxas de desemprego mais que duplicadas, a redução da renda do trabalho. Diante do empobrecimento geral da massa assalariada, foi com a oferta de bens e serviços de baixa qualidade e baixos preços, produzidos pelo mercado informal, que se fez possível a reprodução da força de trabalho formalizada e dos empobrecidos em geral. E isso não é próprio de países desenvolvidos.

Alguns outros fatos ilustram a ausência de visão larga e profunda que necessariamente orienta um projeto nacional de desenvolvimento.

Nos últimos anos (desde 2004) houve uma retomada da indústria automobilística sediada no Brasil. Em 2007 a produção bateu novo recorde: 2,97 milhões de unidades, sendo 2,4 milhões de automóveis. No mesmo ano, foram licenciados 2,40 milhões de veículos (1.928 mil automóveis), aos quais se acrescentam 224.180 importados (167.776 automóveis).⁴⁸ Tal feito está sendo comemorado. Por um

46. É uma pergunta recorrente: até onde o sistema financeiro brasileiro (público e privado) é capaz de alcançar a base da estrutura produtiva e fomentar as iniciativas da economia familiar, dos pequenos negócios? Advoga-se, aqui, a necessidade de se pensar na criação de agências não bancárias de financiamento para esses segmentos, acopladas a poderosos e capilares sistemas de extensão e assistência técnica à indústria, agricultura (agroindústria) e serviços.

47. Aliás, a crítica situação da juventude brasileira deveria ser objeto da maior atenção por parte de todos os governantes, das lideranças de todos os setores da sociedade e de todos os cidadãos responsáveis. Principalmente os jovens pobres, que estão submetidos a toda sorte de violência, conhecendo elevadas taxas de mortalidade por causas externas (homicídios, acidentes e drogas), vivendo em famílias desestruturadas e em espaços desprovidos de serviços, atratividade e segurança. Estão a receber educação de muito baixa qualidade, a sofrer incompreensões diversas e a ver o futuro se estreitar e as expectativas de amadurecer e ascender sendo destruídas. A juventude deixa de ser o futuro do país e passa a ser um dos seus maiores problemas sociais.

48. Anfavea (2007), acesso em 9 de fevereiro de 2008.

lado isso significa mais empregos, renda e tributos. Por outro (não comemorável), mais congestionamentos nas nossas saturadas metrópoles e cidades grandes, mais acidentes e mortes no trânsito caótico, mais tempo desperdiçado nos deslocamentos casa-trabalho, mais poluição e efeito estufa, mais obras caras (túneis, elevados, vias expressas, anéis etc.) que não resolvem, apenas minoram temporariamente o problema, absorvendo recursos públicos que poderiam ter outras destinações que aumentassem a mobilidade. Enquanto isso, os sistemas de transporte urbano de passageiros mais eficientes e de melhor qualidade (trens, metrô, VLTs) ficam apenas nos sonhos. Uma nação que queira construir um futuro mais igualitário, mais harmônico, mais sustentável, atribuindo valor à qualidade da vida coletiva, procurará, no mínimo, equilibrar os dois lados desse fato.

O uso do câmbio (real valorizado) como instrumento de combate à inflação tem trazido consequências nada desprezíveis: a manutenção do desemprego em patamares elevados, informalidade, desproteção social e perda de arrecadação previdenciária; destruição de empresas em alguns setores, inclusive naqueles importantes para a internalização das condições de reprodução da força de trabalho (têxteis, confecções, calçados, mobiliário, entre outras); inviabilização de exportações por parte de segmentos industriais com forte potencial de inovação, caso contassem com mercados mais volumosos, e de outros que diante do aumento brutal das importações concorrentes acumulam sérias desvantagens competitivas (eletrônicos de consumo, telefones celulares, balas e confeitos etc.). Acrescente-se a isso as remessas de lucros para o exterior em volumes recordistas; aumento dos investimentos brasileiros no mercado externo em busca de condições de produção compatíveis com os preços internacionais. Tudo somado, estamos novamente sendo conduzidos a conhecer *deficit* em conta corrente: a partir de 2008 (nos doze meses fechados em janeiro), o *deficit* já chegou a US\$ 4,2 bilhões. Aumentará, assim, a dependência da economia brasileira ao ingresso de capitais estrangeiros, especulativos ou não (que passarão a remeter mais lucros às suas matrizes/proprietários), justamente em um momento em que o cenário internacional é tomado por pesadas nuvens da incerteza, pela possibilidade de forte e duradoura crise, de aumento exacerbado da concorrência e, talvez, do protecionismo.

Quando orientado por um projeto nacional de desenvolvimento, o uso do câmbio como instrumento de estabilização de preços seria momentâneo. Estaria acompanhado de medidas de caráter estruturalmente transformador, como uma política de apoio à elevação da produtividade de setores atingidos, a adoção de mecanismos de proteção do mercado interno (tão utilizadas nos Estados Unidos, na União Europeia, no Japão e na Coreia), a colocação de restrições à livre movimentação de capitais (como fazem o Chile, a Argentina, a Malásia, a Tailândia e outros). Não jogaria o peso da formação de um necessário estoque de divisas apenas em uma dívida pública das mais caras do planeta, penalizando as camadas mais sofridas do

povo brasileiro. E no que se refere às metas de inflação e às metas fiscais, não as adotaria em uma perspectiva gregoriana (anual), pois o ciclo produtivo nem sempre respeita esse calendário. Alongaria no tempo o alcance das metas, como forma de não brechar o crescimento ante o surgimento de qualquer aumento localizado de preços, mediante a redução dos investimentos públicos e uma política monetária extremamente custosa para a maioria da população. Pequenas pressões altistas são um efeito corriqueiro, passageiro, de momentâneos desajustes nos preços relativos, decorrentes de uma economia que cresce sem coordenação público-privada e que ficou muito tempo contida em suas potencialidades. Podem e devem ser combatidas com instrumentos específicos e igualmente localizados.

Em qual projeto nacional de desenvolvimento cabe a aceitação de uma, não mais virtual, regressão da estrutura industrial do país, uma pauta exportadora concentrada em *commodities* agrominerais ou com baixo processamento? (Iedi, 2007b). De onde virão os empregos de qualidade e as inovações que remetem a economia nacional a uma dinâmica inclusiva, promotora de forte mobilidade social ascendente? Como conciliar o manejo sustentado dos recursos naturais, a proteção e o uso inteligente da biodiversidade com a expansão avassaladora de atividades predatórias levadas a cabo pela agropecuária e mineração exportadoras?

Um projeto nacional de desenvolvimento autêntico comporta a ausência de uma política urbana? E se satisfaz com a gestão de escassos recursos orçamentários, destinados, segmentadamente, à habitação, saneamento e mobilidade, mediante emendas parlamentares pulverizadoras, quando se tem uma estrutura urbana lastimável, metrópoles explosivas, favelas dominadas pelo tráfico de drogas e micromunicípios inviáveis? Aceita a existência de centenas de milhares de famílias sem-terra acampadas em miseráveis condições e que lutam desesperadamente por um trato de chão onde possam viver e produzir, quando existem milhões de hectares improdutivos ou fazendas do tamanho de países? Convive com um meio rural no qual a maioria da população padece da falta de tudo o que assegure condições dignas de existência? Em um projeto nacional de desenvolvimento a reforma urbana seria uma prioridade para elevar a qualidade de vida e da convivência social de milhões de habitantes das periferias e áreas degradadas que infestam as nossas cidades. A reforma agrária seria um instrumento de distribuição de riqueza e poder, integrada a uma política de desenvolvimento rural e reordenamento do território.

Lamentavelmente não é só. São vários outros os indicativos de que um processo de desenvolvimento não estaria em curso.

As dúvidas quanto ao suprimento de energia em médio prazo e as indefinições a respeito de nossa matriz energética do futuro. Neste caso, é mais que evidente a necessidade de se pensar longe, com audácia e descortino. Temos uma invejável variedade de alternativas energéticas, a permitir domínio absoluto de fontes renováveis na matriz. Todavia, pouco ou quase nada estamos investindo no desenvolvimento de capacidades tecnológicas para o aproveitamento com baixo impacto ambiental

do potencial hídrico, assim como não estamos próximos de ter esgotado o uso das pequenas quedas (PCH); pouquíssimo temos feito para viabilizar a incorporação dos cerca de 90/140 GW (potência instalável/em integração cumulativa) de potencial eólico (Eletrobrás, 2001) a natureza dotou o Brasil de excepcionais condições para a produção de energia solar e, no entanto, a atual participação desta fonte na geração é irrisória. Existe aí uma enorme oportunidade para o desenvolvimento de tecnologias eficientes e de mais baixo custo, sem que estejamos a aproveitá-la; o aproveitamento da biomassa residual (resíduos de processamentos agroindustriais) é outra possibilidade. Apenas o bagaço de cana-de-açúcar tem sido utilizado com maior intensidade, mas longe de esgotar o potencial.

Bastou um ligeiro aquecimento da economia (vinha crescendo pouco acima de 2%, nos últimos doze anos) para que sejam evidentes os gargalos no sistema logístico do país. Há aumentos superiores a 20% nos custos de fretes rodoviários, filas de meses nas montadoras para a compra de caminhões novos e perda de negócios por falta de navios para entregar as mercadorias no exterior, no prazo acordado. Nos portos, os custos são altos, há filas para embarque e custos adicionais por conta disso.

O frete de um eletrodoméstico do porto de Paranaguá (PR) para os Estados Unidos custa hoje o mesmo que o de uma mercadoria partindo da China para o mercado norte-americano, mesmo sendo a distância muito maior. Segundo o Centro de Estudos em Logística, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), os custos com transporte e logística no país equivalem a 12,75% do PIB, enquanto nos Estados Unidos são de 8,20%. Por deficiências de logística, exportar uma tonelada de soja do Brasil para a China – do norte de Mato Grosso, via porto de Paranaguá – custa hoje US\$ 18 a mais que fazer o mesmo do estado norte-americano de Iowa (*Folha de S. Paulo*, 3 de junho de 2007).

O Brasil é extremamente dependente do transporte rodoviário, com cerca de 60% de toda a carga transportada movimentada por caminhões (contra 26% nos Estados Unidos). Já o transporte ferroviário representa apenas 23% no Brasil, contra 40% nos Estados Unidos. Nos últimos dois anos, o Brasil investiu cerca de US\$ 1,8 bilhão/ano para ampliar e recuperar as suas rodovias, pois, em 2006, 41% da malha rodoviária federal se encontravam em estado ruim ou péssimo (CNT, Sest e Senat, 2006). A China, com padrão de transporte semelhante, está investindo US\$ 70 bilhões entre 2006 e 2008. Sem logística não há desenvolvimento sustentado.

Nos últimos anos estamos presenciando uma retomada do investimento privado, cujo financiamento está assentado em quatro pilares: autofinanciamento, proporcionado por taxas de lucro excepcionais e ganhos financeiros obtidos na gestão do fluxo de caixa; créditos do exterior a taxas de juros e em prazos mais favoráveis que os aqui obtidos; empréstimos do BNDES (que em 2007 totalizaram R\$ 65 bilhões); e recursos captados no mercado de capitais – lançamento primário

de ações, debêntures, notas promissórias e FIDC, que em 2006 (e em 2007) levantaram mais que o dobro dos recursos emprestado pelo BNDES (Coutinho, 2007). Verifica-se, assim, a existência de duas possibilidades de constituição de um sistema de financiamento, com implicações distintas para o desenvolvimento nacional. De um lado, temos, incipientemente, o que poderia ser aproximado a um “modelo” franco-nipo-germânico, onde a banca público-privada articula e viabiliza o investimento produtivo, aqui concentrado no esforço do BNDES, Banco do Brasil (BB), CEF, bancos regionais de desenvolvimento e, muito secundariamente, por alguns poucos bancos privados (evidenciando a necessidade de se pensar sistemicamente na incorporação da maioria deles). De outro lado, o do mercado de capitais, configura-se algo que lembra o “modelo” anglo-americano. Os países centrais acabaram por combinar os dois modelos quando passaram a dispor de montantes volumosos de riqueza monetária em busca de valorização, mas antes trilham mais fortemente por um dos lados. O que nos interessa? O que vamos reforçar, por ser o mais adequado às nossas condições e ao projeto nacional? Não temos este debate no país.

A inexistência de um zoneamento agroecológico-econômico a orientar a expansão das atividades agropecuárias está comprometendo a sustentabilidade de importantes biomas (cerrado, Amazônia, pantanal, caatinga) e destruindo uma das grandes riquezas do país, a maior biodiversidade do planeta. Esta deve ser vista, em um projeto nacional de desenvolvimento, como um trunfo ímpar, como uma base para outro estilo de vida. Um *locus* para fazer avançar a pesquisa científica e tecnológica, um lugar de onde sairão novos conhecimentos, um espaço para o desenvolvimento de novos produtos, se forem conservados. Não são empecilhos ao progresso, se este é feito de forma sócio-ambientalmente sustentável. As forças do mercado, no seu imediatismo e voracidade, são incapazes de adotar, de moto próprio, perspectiva multidimensional, ecológica, de longo prazo. Somente entendem os recursos da natureza como fonte de lucros, nunca como um espaço de valorização da vida, do conhecimento, de oportunidades para gerações vindouras. Ao Estado cabe disciplinar o manejo de recursos estratégicos, a ocupação ordenada do território, a incorporação programada da fronteira de recursos. E isso não está sendo feito. A avidez bioenergética do agronegócio e dos grandes grupos econômicos internacionais está sendo avaliada por alguns como sendo uma oportunidade. Não o é. Ao contrário, é uma ameaça que pode pôr o nosso futuro em causa.

Com o deficiente quadro educacional vigente no país, é extremamente preocupante a redução de matrículas no ensino médio, o que vem ocorrendo desde 2005, quando houve uma queda de 137.000. Em 2006, foram menos 124.500 matrículas. Não é possível pensarmos em desenvolvimento com apenas 62 escolas públicas do país, das 18.653 avaliadas pelo MEC, nas quais os alunos de 5ª a 8ª séries têm uma educação do mesmo nível da média dos países desenvolvidos. Somente nessas

os alunos alcançaram ou superaram a nota 5,5 no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), valor considerado pelo Ministério da Educação como a meta a ser alcançada por estas séries em 2021. Até lá deveremos contentar-nos com o quê, principalmente se não for estancado o declínio das matrículas no nível médio? O presidente da Petrobras, em participação no Fórum Nacional, apontou o mercado de trabalho como uma das restrições à expansão dos investimentos no país. Previu que a Petrobras e seus fornecedores irão encontrar dificuldades na contratação de mão de obra qualificada para atender aos novos projetos em carteira (Valor Econômico, 17 de maio de 2007). E a Petrobras não é a única a sentir o problema. O setor sucroalcooleiro, os empreendimentos ambientais, os escritórios de projetos, também o estão. Algumas empresas estão considerando importar engenheiros e técnicos chineses. Dados do Sistema Nacional de Emprego (Sine) informam que em 2007 sobraram 1,02 milhão de vagas não preenchidas por insuficiência de mão de obra qualificada.⁴⁹

O quadro sanitário dos brasileiros está conhecendo alterações epidemiológicas significativas. Aumenta a incidência das doenças tidas como próprias de estágios mais adiantados em termos de riqueza material, urbanização etc.: as crônico-degenerativas, a hipertensão, as coronarianas, o diabetes, entre outros. No entanto, como que a reafirmar a tradicional dualidade básica que historicamente nos caracterizou, as doenças infecto-contagiosas não regridem na mesma proporção. A lembrar a nossa condição subdesenvolvida, a dengue, a malária, a leishmaniose, as hantavírose, a tuberculose, a febre amarela recrudescem. Contam-se aos muitos milhares os portadores do mal de Chagas e da hanseníase. Todas estas doenças infecto-contagiosas são expressão da péssima qualidade de vida de parte enorme da população, que vive sem saneamento, sem moradia adequada, com renda insuficiente, sem conhecimento e informação. São doenças negligenciadas pelos centros de pesquisa, pelos laboratórios e pelos governos que não alteram as condições de existência do povo que as sofre. Não são doenças existentes em países desenvolvidos.

Estamos começando a nos acostumar com a barbárie que se expande velozmente por quase todo o espaço nacional. Chacinas de menos de dezenas de pessoas já não ganham espaço na mídia.⁵⁰ A batalha do Complexo do Alemão foi apresentada como veneno amargo oferecido à criminalidade, como se possível fosse dar veneno sem a resistência do eventual tomador. Por mais de dois meses quase cento e cinquenta mil pessoas viveram uma situação que lembra Bagdá, em seus piores dias: 44 mortos (com pelo menos cinco execuções a queima-roupa), quase cem feridos.⁵¹ As balas perdidas ceifando vidas diariamente. Jovens de classe média se enveredam para a criminalidade odiosa (assassinam índios, mendigos, prostitutas e homossexuais, espancam mulheres e outros jovens, ameaçam professores etc.).

49. *Folha de S. Paulo*, 26 de janeiro de 2008.

50. Somente nos primeiros seis meses de 2007 foram registradas quinze chacinas na cidade de São Paulo.

51. Números do final de maio de 2007.

Turistas estrangeiros (corajosos ou desinformados) são assaltados e mortos em nossas localidades mais atraentes. O crime organizado controla porções crescentes de território, funcionando como um estado, pois ali o Estado nunca esteve presente em sua inteireza. A violência e a insegurança pública aparecem liderando toda e qualquer enquete sobre os principais problemas em todos os lugares onde são feitas. Integrantes dos legislativos, executivos e judiciários de quase todas as Unidades da Federação (UFs) são objeto de investigação policial, muitos chegando às cadeias. Os abastados se entrincheiram, se protegem com segurança privada, em carros blindados, e ignoram sua responsabilidade na produção dessa realidade. Os poderes públicos atacam as consequências de tal problemática, enquanto as suas causas permanecem prosperando. Faltam políticas organicamente concebidas, integralmente implementadas e finamente coordenadas. São políticas que só se tornam eficazes quando situadas no interior de um abrangente projeto de transformação nacional.

Onde se encontra a preocupação em construir uma institucionalidade propiciadora da exigente dinâmica de um processo de desenvolvimento? Quem organiza e opera um sistema nacional de inovações, quem responde por viabilizar a rede logística (intermodalidade viária, matriz energética assentada na renovação, comunicações no estado da arte, e, por definição, integrada)? Qual o Pacto Federativo a sustentar o espraiamento do processo por todas as partes do território nacional? A nossa Federação continuará sendo a única no mundo que confere *status* de ente autônomo aos municípios, cuja imensa maioria não apresenta viabilidade administrativo-financeira? Que sistema político-partidário melhor se compraz com os desideratos de um Brasil desenvolvido, socialmente incluyente, igualitário e democrático, economicamente dinâmico, ambientalmente sustentável, entre outros valores demandados pela cidadania? Quem cuidará para que o equilíbrio regional esteja sendo permanentemente perseguido?

Quem está animando a construção de uma vontade nacional em prol do desenvolvimento, como tivemos à época de Getúlio Vargas, de JK, assim como em todos os países que realizaram um projeto de desenvolvimento? Quem está incumbido de promover uma cultura cívica, condição necessária à coesão social, à compreensão das nossas diversidades, à instauração de uma nova sociabilidade baseada na solidariedade, no reconhecimento do outro? Como incorporar a população brasileira em uma nova vontade, em uma outra onda desenvolvimentista, se mais de dois terços dos habitantes deste país nunca vão ao cinema, a museus, ao teatro ou retira livros em bibliotecas? Se a metade nunca vai a exposições, a shows ou a feiras?⁵² Qual o papel dos meios de comunicação e como envolver a produção artística e cultural em tal processo?

52. Ver (Ipea, 2007), capítulo Cultura.

Mas o principal indício de que não estamos a percorrer um processo que possa ser chamado de desenvolvimento é não termos um claro roteiro a orientar a construção do caminho que leve a situação objetivada. Não dispomos da estratégia, que exigindo consistência da política econômica (juros, câmbio, estrutura tributária, diretrizes fiscais), articule-a virtuosamente com a política social e imponha a convergência de todas as outras políticas setoriais, permitindo enfrentar concentrada e integradamente os problemas (regionalizados), desmontando as engrenagens do atraso e das injustiças. A mesma estratégia que permite mobilizar e concertar os poderes da República, os outros níveis de governo e os atores sociais, canalizando competências, esforços e recursos diferenciados para a tarefa de superar obstáculos, preencher lacunas, reduzir distâncias, lançar pontes para uma outra realidade. Falta o projeto com o qual se constroem os alicerces seguros e sobre os quais se ergue a nova nação. A elaboração desse projeto tem que ser uma iniciativa governamental, conclamando todas as lideranças responsáveis e comprometidas com a construção de um futuro diferente e muito melhor. “Desenvolvimento é a transformação do conjunto das estruturas de uma sociedade, em função de objetivos que se propõe alcançar essa sociedade” (Furtado, 1968, p.17-18). É preciso querer, e o querer coletivo exige coordenação estatal para assegurar a indispensável direcionalidade. Essas vontades e capacidades não são visíveis na atualidade. Mas é difusamente perceptível que muitos parecem se contentar com o simples acelerar das velhas engrenagens, as mesmas que construíram, em tempos passados e em outros não muito distantes, o presente que hoje vivemos.

8 É DIFÍCIL, MAS NÃO IMPOSSÍVEL

Longe de pretender a exaustão, os indícios lembrados apenas aqui evidenciam a complexidade do desenvolvimento nacional. Apontam que é necessário muito mais do que tem sido feito. Mostram ser imprescindível que a sociedade brasileira e as suas principais lideranças elevem as suas ambições, pensem grande e ajam de acordo. Mostram, também, que não basta ver o PIB crescer 4% ou 5% durante alguns anos. Não basta crescer de qualquer maneira. É preciso mais para acabar com a miséria e a pobreza, o desemprego, a informalidade, a superexploração da força de trabalho, a insegurança pública e a violência, as desigualdades sociais extremas. Desenvolvimento autêntico exige crescer eliminando iniquidades, distribuindo riqueza e renda, fazendo a todos cidadãos em uma sociedade democrática, respeitadora dos direitos humanos, das diferenças étnicas, etárias, de gênero, de capacidades. Desenvolver é construir uma sociedade coesa e solidária. Desenvolvimento e sustentabilidade ambiental são as exigências siamesas dos tempos atuais.

Desenvolvimento nacional requer um Estado apto a conduzir complexos processos de transformação socioeconômica e político-cultural. Um Estado

organizado para dirigir e dotado de capacidade de governo que o habilite a lidar com a delicadeza e as exigências da tarefa.⁵³ É chegada a hora de tentar uma compreensão global e profunda da nossa realidade. Destacar os problemas sem lentes cor-de-rosa, analisá-los em sua complexidade sem escamotear aspectos desagradáveis, situá-los nos contextos apropriados, procurar entender os processos que os produzem. Terão que ser reconhecidos os potenciais existentes, que são muitos e de diversas naturezas, as tendências favoráveis em curso, as oportunidades existentes e as que podem se abrir. Pois são elementos poderosos para a superação dos problemas. É combater as tendências desfavoráveis com criatividade e determinação. Ser realista para poder ser eficaz.

Aos técnicos governamentais e aos pesquisadores e estudiosos dos problemas brasileiros caberão tarefas de suma importância. De partida, a mais imediata é superar o arquipélago no qual se encontram e construir pontes generosas em direção a todas as ilhas (de conhecimento e cultura organizacional) onde se situam. Superar a visão segmentada proporcionada pela especialização radical e pela fragmentação organizacional. Passar a lidar com os complexos problemas afetos ao desenvolvimento, respeitando a complexidade que lhes é própria. Admitir a multidimensionalidade da vida humana, presente na unidade de cada indivíduo, tornado ser social pela convivência socialmente regulada com outros tantos. Reconhecer e superar as deficiências cognitivas próprias das nossas respectivas inserções nos processos sociais de produção de ações e de conhecimentos. Formular conceitos e produzir explicações capazes de apanhar globalmente as realidades objeto de intervenção. Organizar informações que expressem o que é técnica e politicamente importante, para sobre eles poder haver a decisão apropriada. Ofertar aos dirigentes e aos atores sociais elementos relevantes a compor as explicações que necessitam para agir em cada situação. Sem pretender a exaustão, fica evidente que se trata de uma pequena revolução em nossas concepções e práticas. Produzirão desconfortos, inseguranças e insatisfações momentâneas. Pouquíssimo provável, no entanto, que não desafiem os espíritos lúcidos e comprometidos com o país. As realizações pessoais serão proporcionais aos avanços coletivos. Um desafio intelectual nada desprezível.

Mais concretamente, deverão ser elaboradas respostas ou tentativas de respostas a questões nada triviais, mas que constituem fortes contribuições para superar falsos antagonismos e descobrir as interações sinérgicas que são requisitos para um processo de desenvolvimento nacional. Uma pequena amostra pode ser tentada a seguir.

- Qual política econômica torna progressivamente desnecessária a existência de programas sociais compensatórios?
- Como integrar e fazer convergentes as diversas ações que compõem a política social?

53. Ver Garcia (2004; 2006).

- Qual o mais eficiente e equitativo sistema de financiamento do investimento?
- Qual o sistema partidário-eleitoral que melhor propicia e sustenta um projeto nacional de desenvolvimento?
- Um projeto nacional de desenvolvimento se impõe ao longo do tempo quando é a expressão da vontade majoritária da nação, que ali vê contemplados os seus interesses principais. A sua formulação necessita ter a pretensão de ver alçada a condição hegemônica. Qual a contribuição indispensável, em tal processo, daqueles dedicados à produção/difusão cultural e ideológica?
- Como manejar os recursos naturais e a biodiversidade, em uma perspectiva de sustentabilidade consistente com a construção de uma sociedade justa, não perdulária, solidária com as gerações futuras e uma economia eficiente e competitiva?
- No mundo atual, com complexidade crescente, mudanças aceleradas, incertezas exacerbadas, ciência e tecnologia (C&T) são ingredientes cruciais ao desenvolvimento de qualquer país, mais ainda aos com características sociais, econômicas, ambientais e geográficas como o nosso. Como suprir a estrutura produtora de bens e serviços com infraestrutura ecologicamente suave, com tecnologias limpas (simultaneamente, um desafio e um trunfo)?
- Como favorecer o acesso à tecnologia por parte da economia familiar, da micro e pequena empresa?
- Como promover o amplo acesso por parte da nossa população pobre e miserável a serviços eficientes e de qualidade, como condição tanto para a equidade como para a competitividade?
- Qual o formato de um novo Pacto Federativo que favorece a redução das desigualdades regionais e sociais, promove maior integração entre os entes, melhor articula esforços e competências em prol da redução das desigualdades, de um crescimento econômico sustentado e equitativo, ambientalmente sustentável?
- Como o Brasil pretende se posicionar no redesenho, em curso, da divisão internacional do trabalho? O desenvolvimento nacional pode prescindir de uma forte interação com o espaço socioeconômico e político-cultural sul-americano? A integração continental é uma necessidade ou um sonho irrealizável? Que posição estratégica o Mercosul deve ocupar no projeto de desenvolvimento brasileiro? É admissível pensar um Brasil desenvolvido, mantendo espaços subnacionais na pobreza e no atraso? O meio rural

brasileiro carece de uma estratégia específica para o seu desenvolvimento equitativo e sustentável? A malha urbana brasileira é propiciadora de vida digna e cidadã, de ambiente competitivo, de dinamismo político-cultural?

- Que lugar a política de defesa nacional ocupa em um projeto de desenvolvimento? Como articulá-la de forma estratégica, democrática e eficaz com as outras dimensões da vida de um país, em prol da soberania, do dinamismo socioeconômico e da promoção da paz entre os povos?

Se tais desafios forem devidamente encarados, estaremos aprendendo a “lidar com o futuro como o produto de um composto dinâmico de necessidade, contingência, acaso e escolha” (Dror, 1999, p. 294). É necessário e viável dar conta dele. Muitos países o fizeram, e nós mesmos, em outras épocas, realizamos o que era considerado impossível. A ousadia responsável, a audácia calculada, a vontade realizadora são recursos disponíveis aos que não se intimidam, aos que se propõem a fazer história. As tarefas exigidas estão contidas em nossas possibilidades e capacidades. Requerem desprendimento, amplitude temporal, saber lidar com o complexo e o incerto, disposição dialógica e negociadora, competência para a ação conjunta e coordenada. Todos passíveis de serem apreendidos e exercitados coletivamente. Os ganhos são evidentes, acumuláveis e reprodutíveis, fazendo a sociedade cada vez melhor e mais capaz de se conduzir rumo aos pactuados objetivos a que se proponha.

A crise é, ao mesmo tempo, um risco e uma oportunidade. Como as crises não se resolvem sozinhas, cabe aos líderes estabelecer objetivos, traçar estratégias, correr os riscos e, aproveitando potencialidades e oportunidades, fazer o futuro de acordo com as aspirações do seu povo. Um novo país, maior, melhor e mais justo, poderá surgir. O momento exige e propicia. O governo federal está sendo demandado a ofertar a tão necessária visão de futuro do país (ou um cenário de longo prazo escalonado a partir do presente) e submetê-la à discussão. O que dela resultar deve orientar a articulação sinérgica do PAC, do PDE, do Pronasci, assim como de todas as outras iniciativas governamentais apresentadas ou em gestação, no âmbito do PPA 2008-2011,⁵⁴ fazendo deste instrumento o embrião ou fase primeira de um projeto nacional de desenvolvimento.

Por tudo aqui exposto e defendido, acredito que cabe, apropriadamente, adotar, como fecho, trechos de uma entrevista de Eduardo Galeano à Agência Carta Maior, por ocasião do V Fórum Social Mundial, acontecido ao final de janeiro de 2005, em Porto Alegre.

Eduardo Galeano – *Sobre essa questão de horizonte utópico, lembro da frase de um amigo meu, o cineasta argentino Fernando Birri, dita quando estávamos em Cartagena das*

54. Respectivamente, Programa de Aceleração do Crescimento, Plano de Desenvolvimento da Educação, Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania, e Plano Plurianual. Para que o PPA torne-se um embrião de projeto nacional ele deve assumir um caráter verdadeiramente estratégico, tornar-se seletivo e dedicado ao importante.

Índias, na universidade, conversando com estudantes. Um dos estudantes perguntou para o Fernando: para que serve a utopia. Ele respondeu: “Eu me faço essa pergunta todos os dias. O que eu posso dizer é que, para mim, a utopia está no horizonte. Eu sei perfeitamente que nunca a alcançarei. Se eu caminho dois passos, ela se afasta dois passos. Se eu dou dez passos, ela fica dez passos mais distantes. Para que ela serve então? Para caminhar”. Eu sempre achei que essa é a melhor resposta possível para explicar por que ainda existe gente que é capaz de viver além da infâmia, de não confundir o tempo presente com o destino. Gente capaz de manter a certeza viva de que amanhã o mundo pode ser diferente do que é hoje.

Para mim, transformar a utopia em ações concretas exige uma identidade indissolúvel entre os fins e os meios. O que é a utopia? O fim, o objetivo final, aquilo que está além das visões. Os meios têm que ter uma identidade inconfundível com os objetivos que a gente se propõe conquistar. A maneira de chegar até esses objetivos, passo a passo, consciência a consciência, casa a casa, precisa manter a identidade daquilo que você faz com aquilo que você quer fazer. Porque às vezes, em nome do realismo, o cinismo vira uma sorte de destino inaceitável. Eu sou condenado a aceitar a realidade porque não posso mudá-la. Não é assim. Não vemos a realidade como um destino. Vemos a realidade como um desafio. Ela está nos desafiando. Agora, a definição de quais são os meios para enfrentá-la é um ponto mais complicado. Você pode cair na tentação de começar a trair demais os seus objetivos em nome de seus objetivos imediatos, perdendo de vista a sua própria imagem. Você procura você no espelho e não percebe que não está lá.

REFERÊNCIAS

ANFAVEA – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS FABRICANTES DE VEÍCULOS AUTOMOTORES. **Anuário estatístico da indústria automobilística brasileira**. Edição 2007 Estatísticas. Disponível em: <www.anfavea.com.br>.

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Visão do Desenvolvimento**, n. 27, abr. 2007.

CARDOSO DE MELLO, J. M. **Capitalismo tardio**. 1975. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 1975.

CARDOSO JR., J. C.; GONZALEZ, R. Salário mínimo e mercado de trabalho: possíveis efeitos benéficos de uma política de valorização e de fortalecimento institucional do salário mínimo. *In*: PELIANO, A. (Org.). **Desafios e perspectivas da política social**, Brasília: Ipea, dez. 2006. (Texto para Discussão, n. 1248).

CASTRO-SANTOS, L. A. Os significados da saúde: uma leitura de Aubrey Lewis- Physis. **Revista Saúde Coletiva**, v. 8, n. 1, Rio de Janeiro, 1998.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe**, 2006.

_____. **Estudio Económico de América Latina y el Caribe**, 2006-2007.

CHANG, H-J. **Chutando a escada**: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Unesp, 2003.

CNT – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE; SERVIÇO SOCIAL DO TRANSPORTE – SEST; SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM DO TRANSPORTE – SENAT. **Pesquisa rodoviária CNT**, 2006. Disponível em: <www.cnt.org.br>.

COUTINHO, L. Investimentos e mercado de capitais: a transição para o longo prazo. **Revista do BNDES – Visão do Desenvolvimento**, n. 39, nov. 2007.

DROR, Y. **A capacidade de governar**. São Paulo: Fundap, 1999.

ELETROBRÁS. Centro de Pesquisas de Energia Elétrica (Cepel). **Atlas do potencial eólico brasileiro**. Brasília, 2001.

ELIAS, N. **Introdução à sociologia**. Lisboa: Ed. 70, 2005.

FIORI, J. L. **O vôo da coruja**: uma leitura não liberal da crise do Estado desenvolvimentista. Rio de Janeiro: UERJ, 1995.

FURTADO, C. **Um projeto para o Brasil**. Rio de Janeiro: Saga, 1968.

GARCIA, R. C. **Capacidade de governar**: observações pontuais e sugestões tópicas para a presidência da república. Brasília: CC/PR, mar. 2004.

_____. **Considerações sobre a consistência e a direcionalidade das ações governamentais**. In: PELIANO, A. (Org.). Desafios e perspectivas da política social. Brasília: Ipea, dez. 2006. (Texto para Discussão, n. 1248).

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Industrial**, v. 24, n. 2, 2005.

_____. **Indicadores, sistema nacional de índice de preços ao consumidor**. INPC/IPCA, dez. 2006.

IEDI – INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. **O comércio exterior brasileiro em 2006**. São Paulo, 2007a.

_____. **Mudança estrutural e produtividade industrial**. São Paulo. nov. 2007b.

_____. **Comércio exterior**: conjuntura e estrutura. Carta IEDI, 1º fev. 2008. Disponível em: <www.iedi.org.br>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise, n. 14. Brasília: Ipea, 2007. Citado como BPS 14.

_____. *et al.* **Desenvolvimento humano e condições de vida**. Brasília, 1996.

LESSA, C. **A Estratégia do desenvolvimento 1974-1976: sonho e fracasso**. 1. ed. Campinas, 1998.

MARTINS, L. **Nação e corporação multinacional**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

MORIN, E. **Os sete saberes necessários à educação do futuro**. São Paulo: Cortez; Brasília: Unesco, 2000.

SEDES – SECRETARIA DO CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Diálogo social, uma alavanca para o desenvolvimento**. Brasília: Presidência da República/CDES, ago. 2004.

TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. **(Des) ajuste global e modernização conservadora**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

TUCHMAN, B. **A marcha da insensatez**. 3. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1989.

SITES E PERIÓDICOS CONSULTADOS

Jornal *Folha de S. Paulo*

Jornal *Valor Econômico*

Revista *Carta Capital*

Revista *Teoria e Debate*

<www.anfavea.com.br>

<www.bcb.gov.br/?SISMETAS>

<www.cnt.org.br>

<www.iedi.org.br>



Parte III

MONITORAMENTO & AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

SUBSÍDIOS PARA ORGANIZAR AVALIAÇÕES DA AÇÃO GOVERNAMENTAL¹

Ronaldo Coutinho Garcia

Caminante, no hay camino, se hace camino al andar.
Antônio Machado

1 INTRODUÇÃO

Em dezembro de 1994, com a edição da Medida Provisória nº 1.548, foi instituído o que, informalmente, passou a ser denominado de *Ciclo da Gestão Pública*: um conjunto de carreiras e categorias funcionais – os técnicos de Planejamento e Pesquisa do Ipea; analistas de Planejamento e Orçamento; técnicos de Planejamento P-1501; analistas de Finanças e Controle; e especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. A ideia de um ciclo de gestão pública advinha do fato de seus integrantes lidarem com o planejamento governamental, a preparação e execução do Orçamento da União, a administração financeira dos recursos, a gestão das ações governamentais e o controle interno dos gastos públicos do Executivo federal. Uma boa ideia que ainda não se materializou de forma plena no que diz respeito a funcionar de maneira integrada e recorrente.

A 36ª reedição da referida Medida Provisória (MP), em 2 de outubro de 1997, foi ampliada para estabelecer atribuições específicas aos integrantes do ciclo, todas, no entanto, entendidas como atividades que comporiam a gestão governamental, com destaque para a avaliação. A MP foi convertida em lei no ano seguinte, Lei nº 9.625, de 7 de abril de 1998, e, em seu Artigo nº 24, diz que

aos ocupantes de cargos efetivos de Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea compete o exercício de atividades de gestão governamental nos aspectos relativos ao planejamento, à realização de pesquisas econômicas e sociais e à avaliação das ações governamentais para subsidiar a formulação de políticas públicas (Brasil, 1998b).

O que segue é uma modesta tentativa de contribuir para a construção de um processo sistemático e apropriado de avaliações das ações de governo. São adotados aqui dois supostos: um efetivo sistema de avaliações é sempre o produto de uma construção deliberada com vistas a atender necessidades específicas em um

1. Originalmente publicado na coleção Textos para Discussão do Ipea, n. 776, em janeiro de 2001.

ambiente institucional particular. Resultará de um esforço coletivo de tentativa e erro, de aprender fazendo, pois não existem um modelo universal nem receitas genéricas aplicáveis a quaisquer situações. O outro suposto é que, sem um processo sistemático de avaliação, a verdadeira gestão pública jamais poderá ser exercida, o que implica incalculáveis prejuízos para a grande maioria da população brasileira que tanto necessita de uma ampla presença do poder público, conduzida com eficiência, eficácia e equidade.

2 A DEMANDA POR AVALIAÇÕES (E ALGUMAS RESPOSTAS INSUFICIENTES)

O alto executivo governamental é, por definição, uma pessoa de ação. Dirigir uma instituição, um programa, um processo é algo que só se faz mediante ações de diversas naturezas: declarações, convocações, articulações, emissão de atos normativos, atribuição de responsabilidades, alocação de recursos, formalização de decisões (processos administrativos, contratos, convênios, acordos), entre outras. O exercício de direção exige um incessante processo de deliberação e decisão.

Das muitas decisões que um dirigente público é obrigado a tomar diariamente, qual é o percentual daquelas suportadas por conhecimento e informação satisfatórios e elevada segurança sobre a pertinência, oportunidade e intensidade? Qual a segurança sobre as consequências da decisão?

Não existem informações que possibilitem respostas confiáveis e precisas às perguntas. Mas, uma piada frequentemente repetida na administração pública permite uma aproximação esclarecedora: “o dirigente experiente ou esperto não assina nenhum documento sem que pelo menos uma dezena de subalternos tenha apostado o seu correspondente “de acordo” formal. Esta seria a garantia de que não se iria para a cadeia sozinho”. Ou seja, a garantia de que a decisão tomada é legal, e apenas isso, é tão maior quanto maior for o número daqueles que não veem nenhuma norma contrariada ou desrespeitada. Nada sobre a propriedade, a relevância, o momento ou a pretensa eficácia da decisão.

Isso ocorre não porque os dirigentes se sintam melhor procedendo dessa maneira, e sim porque os processos praticados não permitem fazer diferente. As decisões são tomadas porque não podem mais ser prorrogadas, porque o acúmulo de documentos e demandas é desconfortável, porque as cobranças se avultam. Mas as incertezas e as inseguranças de diversos tipos crescem em razão direta ao volume de decisões não triviais que um dirigente é obrigado a tomar.

2.1 Deficiências na demanda

Quando o desconhecimento sobre os resultados das ações atinge um elevado patamar de desconforto, ou quando os indícios de que não são os esperados (podendo ser o oposto), ou ainda quando surgem demandas superiores (ou de organismos internacionais e nacionais de financiamento) ou críticas de setores da sociedade sobre o desempenho, o andamento, os resultados das ações, os dirigentes optam por uma das duas mais frequentes saídas:

1) Determinam aos subordinados a preparação de *avaliações* das ações sob sua responsabilidade.

2) Contratam consultorias de universidades, institutos de pesquisa, especialistas na área e, mais recentemente, de ONGs (muitas criadas por técnicos governamentais aposentados precocemente por conta da irracional política de pessoal e de previdência adotada na última década e muitas outras financiadas com recursos públicos para realizar atividades antes executadas diretamente pelos governos).

No primeiro caso, produz-se um transtorno na rotina dos subordinados, que, sem as condições apropriadas, irão desenvolver esforços adicionais de monta na busca de informações não organizadas, de dados defasados e pouco confiáveis, de opiniões pessoais, de evidências factuais esparsas. Conseguido o mínimo, inicia-se um processo extremamente criativo e esgotante de construção de uma miscelânea impressionista, que, após muitas horas extras e finais de semana de trabalho intenso, irá receber o pomposo título de Avaliação do Programa XYZ. Apresentado o documento, tudo voltará a ser como antes, até que, passados muitos meses ou até anos, uma nova demanda surja e, sempre como um estorvo, provoque mais um *espasmo avaliativo*.

O conteúdo de tal avaliação estará dedicado a mostrar as realizações positivas do programa (na verdade estimativas das metas alcançadas), com dados de difícil confirmação, porque, na maioria das vezes, são projeções feitas sob bases precárias e com distorções quase impossíveis de serem corrigidas: uma decorrência da não obrigatoriedade do registro sistemático dos fatos relevantes ocorridos durante a implementação das ações integrantes do programa. Os demais capítulos da *avaliação* irão arrolar dificuldades, sempre referentes à insuficiência de recursos diversos (material, pessoal qualificado, informações atualizadas, vontade política), às restrições legais/administrativas, aos cortes nas dotações orçamentárias e aos implacáveis atrasos nas liberações financeiras. Frequente será, também, a atribuição de culpa aos outros eventuais atores envolvidos na execução dos programas – a máquina emperrada, outros ministérios, outras secretarias, governos estaduais e municipais –, que não teriam conferido a devida prioridade ao cumprir as ações que lhes tocariam.

Em alguns casos mais pitorescos, é possível encontrar reclamações por conta da realidade não ter se comportado conforme o previsto ou de o público-alvo não ter compreendido ou cooperado na execução das ações, com os resultados se apresentando muito diferentes daqueles esperados quando do desenho do programa. As *avaliações* conduzidas dessa forma têm em comum o fato de quase nunca (e o quase é apenas uma cautela, pois o universo dessas não é conhecido ou publicado) alterarem as condições operacionais e o ambiente decisório sobre os quais dissertam. Não são utilizadas para o aprendizado institucional por não terem sido demandadas para servirem como instrumento de governo e de aperfeiçoamento. São encaradas como desvios de uma rotina impensada, de condutas repetitivas e acríicas, de processos conduzidos pelas circunstâncias, nos quais os dirigentes apenas administram aspectos formais ou secundários. São estorvos.

Na contratação de consultorias externas, as razões que as movem são, basicamente, de três ordens: as exigências formais de contratos de financiamentos externos (BID, Banco Mundial) ou internos (FAT, BNDES, CEF, entre outros); fortes pressões ou críticas de atores sociais interessados (a favor ou contra) no programa que não conseguem ser respondidas com a produção interna de *avaliações*; e as articulações de interesses pessoais/grupais entre os dirigentes públicos e núcleos acadêmicos, institutos públicos de pesquisa, empresas de consultoria e consultores independentes. Quando imperam as razões ligadas a articulações de interesses, a avaliação quase nunca é sobre o conjunto da política governamental sob a responsabilidade do dirigente/instituição contratante, mas sobre programas ou projetos particulares, pois, assim, a autoridade ou a competência do executivo público não será questionada pelos resultados apresentados na avaliação, posto que o programa ou projeto estará, sempre, sob a direção de uma autoridade do segundo escalão. Assim, as culpas pelos eventuais insucessos poderão ser atribuídas aos *de baixo*. E se por acaso a avaliação cobrir a totalidade da atuação do contratante, o relatório final dificilmente conterà críticas duras ou mostrará a realidade nua e crua dos resultados encontrados. A atenuação de aspectos negativos, feita muitas vezes de forma um tanto inconsciente, funcionaria como um seguro para manter abertas as portas para novas encomendas no futuro.

Em quaisquer dos casos, evidencia-se que a demanda não é formulada com vistas a obter respostas orientadas para a melhoria do processo decisório e para o aperfeiçoamento do modelo de gestão institucional. A demanda não é formulada entendendo a avaliação como poderoso instrumento para elevar a qualidade global das ações. A avaliação é vista ou como estorvo, ou como obrigação contratual a ser cumprida, ou como forma de ajudar amigos ou instituições.

2.2 Deficiências dos enfoques predominantes

Quando conduzidas por consultorias externas, serão encontradas principalmente *as pesquisas ou os estudos de avaliação*, que constituem o produto por excelência da cultura e do “*modus operandi*” dos institutos/centros/núcleos de pesquisa acadêmica, estando eles fora ou dentro das universidades. As empresas de consultoria também acabam por produzi-las, pois é comum contratarem professores e pesquisadores universitários para executarem as avaliações. As pesquisas ou estudos são concebidos com dois objetivos básicos: avaliar os *processos* (se o programa está sendo implementado conforme seus objetivos, diretrizes e prioridades e se seus produtos estão atingindo as metas previstas, com a necessária eficiência) ou avaliar os *impactos* (verificar se as transformações primárias e/ou secundárias na realidade são atribuíveis às ações do programas, estabelecendo as devidas relações de causalidade). Ambas exigem trabalho de campo, um largo tempo para a realização e um número razoável de pesquisadores, bem como apresentam custos elevados (sobre os quais incidem as ambicionadas taxas de administração das entidades públicas conveniadas ou as taxas de lucro das empresas privadas contratadas).²

Quais os produtos e as consequências dos estudos e pesquisas de avaliação? Algumas respostas podem ser encontradas abrindo-se espaço para dar voz a analistas da própria academia ou de institutos de pesquisa que se debruçaram criticamente sobre essas avaliações.

Em *Fetichismo da avaliação*, trabalho denso e perspicaz de Ana Maria Rezende Pinto (1986, p. 88-89), encontramos que

os avaliadores ligados ao mundo da pesquisa, bem mais do que ao do planejamento, são regidos pelo sistema de incentivos da academia, quase nunca coincidentes com os da administração pública. Eles são movidos pela busca de novas perspectivas teóricas e metodológicas, nem sempre de interesse imediato do decisor. Tendem, ao examinar um programa, a propor alterações mais substanciais ou de cunho reformador mais nítido, ineficazes na prática, porque ameaçam ou os valores e ideologias e rituais dos órgãos que o implementam ou as alianças políticas que dão sustentação ao plano. Muitas avaliações concluem que os programas não vão bem, que as pessoas ou grupos beneficiados continuam necessitados e/ou desassistidos, oferecendo pouca evidência sobre as possibilidades de melhorias ou reformulações possíveis. Isto quando os resultados da avaliação não são inconclusos e vagos.

O que, não é arriscado afirmar, engloba a grande maioria dos estudos e pesquisas de avaliação conduzidos academicamente.

2. Na situação de penúria em que as universidades públicas se encontram há vários anos, os recursos financeiros aportados por esses convênios têm representado uma válvula de escape de enorme importância, permitindo suplementar salários de professores/pesquisadores, adquirir equipamentos, livros, *softwares* e, até mesmo, cobrir a manutenção de instalações. É verdade que, em algumas delas, existem fundações de direito privado – de fato clubes de amigos – que administram esses recursos de forma bem pouco pública e transparente.

Aliás, essa é a conclusão a que chegam Argelina Cheibub Figueiredo, da Unicamp, e Marcos Faria Figueiredo, do IDESP, após analisarem 144 pesquisas de avaliação de programas sociais: “é interessante observar que a prática de *policy-recommendation* não é muito utilizada (...) São poucos os estudos que apresentam de forma sistemática as providências necessárias para corrigir distorções detectadas ou que apontam alternativas” (Figueiredo e Figueiredo, 1986).

Se a maioria dos relatórios finais das pesquisas de avaliação de políticas, programas ou projetos são inconclusos, vagos e não apresentam recomendações para melhorar as ações governamentais, isso não quer dizer que aqueles que conduziram as pesquisas de avaliação sejam incompetentes. O mais provável é que sejam profissionais responsáveis, e não aventureiros formuladores de sugestões e recomendações sobre aquilo que não conhecem, ou seja, os meandros e desvãos dos processos de formação, desenho e execução das políticas governamentais. Algo sabidamente nebuloso, impreciso, muitas vezes não formalizado, que não gera registros sistemáticos. As dificuldades de se conhecerem de fora esses processos são quase intransponíveis. Estar dentro, por outro lado, é ser capturado pela dinâmica quase caótica³ que impera em nossas administrações públicas, e representa uma impossibilidade para o pesquisador acadêmico enquanto tal. Talvez valha, aqui, a analogia com os buracos negros,⁴ um fenômeno cuja existência ainda carece de cabal comprovação científica (o que não é o caso dos realmente existentes processos de governo), ainda pouco conhecido e para o qual não se dispõe de teoria suficiente e testada em sua capacidade explicativa. Seria o caso de se perguntar se os pesquisadores acadêmicos não olham para os complexos processos de governo de modo semelhante aos astrônomos para com os buracos negros: de longe e sem teoria apropriada.

3. Uso aqui a palavra caótico com o sentido proposto pela teoria do caos, isto é: complexos sistemas abertos, aparentemente aleatórios e imprevisíveis mas que obedecem a certas regras organizativas bastante precisas. Ver Lorenz (1996).

4. Os buracos negros são objetos extraordinários, verdadeiros abismos do espaço e do tempo, gerados pelas fusões nucleares das estrelas que, ao longo de bilhões de anos, vão formando núcleos cada vez mais pesados. A compressão desenfreada daí resultante faz a estrela ficar progressivamente menor e mais densa. Quanto maior a densidade, maior a atração gravitacional. Quando o buraco negro se constitui, deixa de haver emissão e radiação de luz. A partir de um determinado raio, nada é capaz de fugir de sua irresistível atração, e tudo que é atraído pelo buraco negro jamais retorna, sendo inevitavelmente destruído. “A fronteira que delimita a região de não retorno, separando o interior do exterior de um buraco negro é denominada *horizonte de eventos*. Assim como um marinheiro não pode enxergar além da linha do horizonte, não podemos ver nada do que se passa dentro de um horizonte de eventos de um buraco negro, inclusive em sua parte central, onde se escondem os maiores mistérios. Toda a massa de um buraco negro está condensada em seu centro em forma hiperdensa; tão densa que, para obtê-la, precisaríamos concentrar, por exemplo, toda a matéria do sol num único ponto. Tal região é denominada *singularidade*. Em suas proximidades, o campo gravitacional é tão intenso que até mesmo o espaço e o tempo perdem o significado, tornando-os verdadeiros abismos espaço-temporais” (Matsa e Vanzella, 2000, p. 8). Todo o conhecimento parcial obtido sobre os buracos negros advém de formulações teóricas e observações indiretas (movimento atípico dos corpos celestiais próximos, desaparecimento de energia). “Nós só podemos observar o exterior de buracos negros, mas em seu interior há a singularidade, onde as condições são extremas e é preciso uma teoria da gravitação quântica para entender o que ocorre” (Rees, 2000, p. 6). Ou seja, será necessário compatibilizar a teoria da relatividade geral (que corrige a teoria gravitacional) com a mecânica quântica.

As argutas observações de Rezende Pinto se estendem, também, sobre esses aspectos: os pesquisadores acostumados à largueza do tempo próprio da academia, nem sempre oferecem respostas no *timing* adequado ao decisor. Formulam muitas perguntas, encontram muitas respostas, sem considerar as expectativas das audiências de avaliação, supondo uma certa isenção do conhecimento científico frente às necessidades práticas e imediatas de quem decide. Esta maneira peculiar de trabalhar ou a lógica do trabalho acadêmico é bastante diferenciada daquela que orienta a ação de outros sistemas que conduzem à atividade de planejamento – o de decisão e de implementação. Os decisores, com sua equipe de assessoria, constituem o segmento, por excelência, em condições potenciais para se apropriarem dos achados avaliativos. Ao decidirem sobre a pertinência de mudanças, são, contudo, orientados por critérios políticos e, não propriamente, pelas evidências ou descobertas científicas. São dirigidos pela lógica dos fatos políticos, necessitando resolver problemas sob pressão, e com agenda apertada, os recursos para um novo programa, por exemplo, podem surgir sem que a avaliação de um outro similar tenha terminado. Neste caso, considera-se preferível assegurar a posse dos recursos, corrigindo o fluxo de ação à proporção que ela acontece. Os decisores, além disso, não são eternos. Ao contrário, eles mudam com frequência, bem como seus auxiliares. A demanda, ou questão por trás do estudo avaliativo, pode estar de acordo com a prioridade de um decisor que acaba de sair, e em desacordo com a perspectiva do recém-ingressado; resultado: engaveta-se o relatório, restando a possibilidade de sua “descoberta” muito tempo depois (Pinto, 1986, p. 89).

Além de todas essas dificuldades, a própria linguagem dos relatórios de pesquisas avaliativas configura, por si só, uma outra restrição à utilização no processo decisório. O jargão “técnico-científico dos relatórios acadêmicos e a forma de consolidação dos resultados constituem-se em obstáculos adicionais ao seu aproveitamento imediato na prática. A pesquisa não pode ser imediatamente apropriada como insumo-estratégico na formulação e acompanhamento de programas públicos” (Abranches, 1985).

Os comentários e observações até aqui expendidos podem ser exemplificados com as detalhadas informações produzidas em trabalho recentemente conduzido pelo Ipea, sobre as avaliações do Programa Nacional de Qualificação Profissional (Planfor) (Barros, 1999). O modelo operacional desse programa supõe a execução descentralizada mediante convênio com as Secretarias Estaduais do Trabalho (ou equivalente) e exige a realização periódica de avaliações. Estas deverão verificar:

- a eficácia – “benefício das ações de educação profissional em termos de empregabilidade, melhoria do desempenho profissional, geração ou elevação de renda, integração ou reintegração social”; e
- a efetividade social – definida “nos mesmos parâmetros de eficácia, mas do ponto de vista mais amplo das populações, comunidades ou setores beneficiados pelo programa”.

No período compreendido entre 1996 e 1999, foram realizadas 361 avaliações estaduais e 38 avaliações nacionais. No primeiro ano da série, foram avaliadas sete Unidades da Federação; em 1997, quatorze unidades federadas; e, em 1998 e 1999, quinze unidades. No total gastaram-se R\$ 28,5 milhões. As avaliações estaduais foram executadas “preferencialmente por universidades federais (6), estaduais (1) e fundações/institutos públicos de pesquisa (10). As avaliações nacionais ficaram a cargo da unitrabalho”. Os levantamentos que produzem as informações utilizadas nos estudos são feitos em três momentos: no ato da matrícula; ao final do curso; e, no mínimo, três meses após o término do curso. A conclusão do trabalho do Ipea é que a grande maioria das avaliações não examina os principais fatores condicionantes da eficácia dos treinamentos e não produz recomendações para o aperfeiçoamento do Planfor. O programa, após quatro anos de execução, continuava apresentando praticamente as mesmas deficiências iniciais.

2.3 Deficiências cognitivas

Avaliações externas e pesquisas avaliativas sobre políticas, programas e projetos *que não foram desenhados para serem avaliados* são necessariamente precárias e inconclusas, por mais competentes e dedicados que sejam os avaliadores. Isto porque não é possível, passado o tempo da implementação, mapear, de forma precisa, a situação inicial que deveria ser alterada pela política/programa/projeto, contrastando-a com a situação presente ou com a final. Também não é possível reconstruir todo o processo de intervenção, em suas múltiplas dimensões, nem os contextos particulares nos quais seus diversos segmentos ocorreram. De igual maneira, não é possível reconstituir os caminhos e as circunstâncias que levaram ao erro ou ao acerto, prescrevendo sugestões corretivas. Torna-se, portanto, extremamente difícil, senão temeroso, estabelecer relações causais entre as ações desenvolvidas e os resultados alcançados, sejam estes previstos ou não, desejados ou não, primários ou secundários, restritos ou ampliados.

Ademais, existe uma outra grande dificuldade a ser superada pelas avaliações de natureza acadêmica, referente à compreensão e ao enfrentamento dos complexos problemas quase-estruturados (Mitroff, 1984; Matus, 1993) que predominam nas agendas governamentais (quadro 1). Se a “complexidade é a união entre a unidade e a multiplicidade, há complexidade quando elementos diferentes são inseparáveis constitutivos do todo (como o econômico, o político, o sociológico, o psicológico, o afetivo, o cultural) e há um tecido interdependente-interativo e inter-retroativo entre o objeto do conhecimento e seu contexto, as partes e o todo, o todo e as partes, as partes entre si” (Morin, 2000, p. 38). Assim, compreender e avaliar as intervenções sobre os problemas complexos exige saberes que não são encontrados nas disciplinas acadêmicas e menos ainda em seus subconjuntos, nos quais se aprofundam os especialistas⁵ convocados a participar das equipes de avaliação.

5. A definição jocosa de especialista que diz ser “aquele que sabe cada vez mais de cada vez menos”, não deixa de ter o seu fundo de verdade.

A especialização começa a ser reconhecida, no próprio ambiente acadêmico, como um processo que leva a uma redução dos horizontes intelectuais, e tanto mais quanto mais precoce se der (Santos, 1998).

De novo, Morin põe o dedo na ferida:

os problemas essenciais nunca são parcelados (...) e a cultura científica e técnica disciplinar parcela, desune e compartimenta os saberes, tornando cada vez mais difícil sua contextualização (...) o recorte das disciplinas impossibilita apreender o que está “tecido junto”, o sentido original do termo, o complexo. O conhecimento especializado é uma forma particular de abstração. A especialização “abs-trai”, em outras palavras, extrai um objeto de seu contexto e de seu conjunto, rejeita os laços e as intercomunicações com seu meio, introduz o objeto no setor conceitual abstrato que é o da disciplina compartimentada, cujas fronteiras fragmentam arbitrariamente a sistematicidade (relação da parte com o todo) e a multidimensionalidade dos fenômenos; conduz à abstração matemática que opera de si própria uma cisão com o concreto, privilegiando tudo que é calculável e passível de ser formalizado (Morin, 2000, p. 41-42).

QUADRO 1

Problema estruturado	Problema quase-estruturado
<p>As regras do sistema que o produz são precisas, claras, invariáveis e predeterminadas. Elas existem antes da solução do problema e permanecem iguais após a solução.</p> <p>O homem está fora do problema e se relaciona com ele somente para tentar resolvê-lo conforme regras predeterminadas; e, se o problema é solucionado, ninguém terá dúvidas quanto à eficácia da solução.</p> <p>As fronteiras do problema e do sistema que o gera estão perfeitamente definidas. Não há dúvidas sobre onde começa e onde acaba cada coisa.</p> <p>As regras do sistema tornam explícitos ou contêm implicitamente os conceitos (possibilidades e restrições) pertinentes à resolução do problema.</p> <p>O problema está isolado de outros problemas, e, havendo uma sequência com outros, a solução de cada um não afeta a solução dos seguintes.</p> <p>O espaço e o tempo pertinentes ao problema, são definidos nas regras como fixos, ou tornam-se fixos para quem se relaciona com ele.</p> <p>As variáveis que constituem o problema são dadas, enumeráveis, conhecidas e finitas.</p> <p>Qualidade e quantidade não se combinam, o problema se move em um ou outro âmbito.</p> <p>As possibilidades de solução do problema estão contidas nas suas premissas e são finitas em número. As soluções são conhecidas ou conhecíveis mesmo não sendo evidentes.</p> <p>O problema coloca um desafio científico ou técnico, podendo supostamente ser tratado com objetividade.</p>	<p>O problema está determinado por regras, mas estas não são precisas, nem invariáveis e nem iguais para todos. Os atores sociais criam as regras, e às vezes as mudam para poder solucionar os problemas.</p> <p>O homem (ou ator social) está dentro do problema e é aí que o conhece e o explica, mesmo que não tente solucioná-lo.</p> <p>A eficácia de uma solução é discutível e relativa aos problemas que seguem.</p> <p>As fronteiras do problema e do sistema que o gera são difusas.</p> <p>Os atores sociais (ou os homens) criam possibilidades de solução, que não existem previamente. Os conceitos para compreender as possibilidades de solução e suas restrições não são dados necessariamente previamente.</p> <p>O problema está sincrônica e diacronicamente entrelaçado a outros; a solução de um problema facilita ou dificulta a solução de outros.</p> <p>O espaço e o tempo são relativos a quem se relaciona com o problema a partir de diferentes posições.</p> <p>O sistema é criativo e suas variáveis não são dadas, não são todas enumeráveis, nem conhecidas, nem finitas.</p> <p>Qualidade e quantidade combinam-se inseparavelmente.</p> <p>As possibilidades de solução do problema são criadas pelo homem e são potencialmente infinitas em número.</p> <p>O problema coloca um desafio múltiplo que abrange sempre o âmbito sociopolítico, mesmo tendo uma dimensão técnica.</p> <p>A objetividade não é possível, mas deve-se procurar o rigor.</p>

Fonte: Matus (1993).

Isso fica bastante evidenciado nas chamadas avaliações de impacto de programas sociais, realizadas com o uso de técnicas de controle, sob a crença de que tais técnicas podem ter alguma validade ou adequabilidade aos processos sociais.

Avaliar programas sobre a perspectiva clássica significa, basicamente, isolar seus impactos. Esta concepção referenda-se no pressuposto de que determinada realidade recebe, durante um período de tempo definido, influxo sistemático de ações específicas e, portanto, concomitantemente diferenciadas de outras. Essa realidade atua de forma linear, permitindo, em momento adequado, retirar, em bloco, o conjunto de ações desencadeadas, isolá-las do contexto, para, então, examinar seus reflexos.

Se as situações de experimento controlado são difíceis em laboratórios, tornam-se improdutivas em campo. Assim, o curso da ação de um programa é definido em contexto dinâmico e interativo onde se observa simultaneidade de ações diferenciadas que traduzem formas distintas de apropriação dos recursos disponíveis. Ainda que se suponha controlar as condições do projeto, as variáveis ambientais, determinantes do seu impacto, são incontornáveis pelo avaliador.

Os benefícios sociais resultam, não apenas de uma soma de fatores, mas de sua combinação, cuja determinância é quase sempre espúria. Os elementos de um projeto que explicam impactos distintos são inúmeros e diferenciados, o que torna quase nula a possibilidade de isolamento de impacto. Mesmo que se consiga levar a termo a análise, obtendo-se alguma evidência estatística, o resultado pode ser frutífero do ponto de vista acadêmico, mas mínimo do prático, da aprendizagem do sistema de planejamento. Ainda assim, a causalidade do impacto ficará a descoberto, dada a multilinearidade que acompanha ações sociais (Pinto, 1986, p. 87).

As exigências teóricas, metodológicas e técnicas apropriadas à avaliação de problemas complexos e das intervenções, igualmente complexas, com as quais devem ser atacados, não são supridas pelas disciplinas acadêmicas e suas especializações e nem pelas técnicas de pesquisas convencionais oriundas das ciências da natureza. O conhecimento e as informações pertinentes e úteis para a gestão de intervenções complexas em problemas complexos não serão produzidos por equipes multidisciplinares externas à intervenção. Estas são capazes apenas de captar evidências e indícios parciais e indiretos, que podem ser selecionados e entendidos pelos conceitos fragmentados e técnicas reducionistas fornecidos pelas disciplinas compartimentadas, livres das interferências dos fatores pertencentes às especialidades vizinhas.

As avaliações produzidas por consultorias externas e as conduzidas internamente, do modo como foi descrito, pouco ajudarão o executivo do setor público na condução de ações governamentais. O próprio governo, auxiliado pela universidade e pelos institutos de pesquisa, terá que coordenar um grande e extenso esforço de produção de conhecimento, apropriado (e apropriável) ao trabalho com os objetos e sujeitos envolvidos nas práticas de governo e nas transformações concretas da realidade social.

Conhecer a complexidade dos processos quase-estruturados exige a produção de conceitos e teorias que correspondam à sua natureza complexa; que sejam capazes de lidar com o difuso, o impreciso, o insuficiente, o relacional, as misturas de qualidade com quantidade, a ação criativa e imprevista, a subjetividade e os interesses dos atores sociais, e a incerteza daí resultante. A avaliação dos resultados obtidos por intervenções em complexos problemas quase-estruturados deve levar em conta os contextos nos quais acontecem (compreender significa apreender em conjunto: ação e contexto; as partes e o todo; o múltiplo e o uno), as referências valorativas e ideológicas dos que as empreendem, os interesses materiais e políticos dos decisores, entre muitos outros aspectos. Essas exigências não são atendidas pelas disciplinas segmentadas e tampouco pelas técnicas de pesquisa fragmentadoras da realidade. Há a evidente necessidade de se produzir conhecimento apropriado caso se queira compreender e melhorar (afinal, este é o objetivo da avaliação) os processos de governo. Tal como a cosmologia terá que criar teorias novas para dar conta dos buracos negros, as ciências sociais terão que desenvolver teorias e técnicas de forma que transdisciplinarmente superem as especialidades compartimentadas, o pensamento disjuntivo, as formulações reducionistas, habilitando-se a lidar com o complexo do mundo. Ciências e técnicas que permitam ultrapassar o horizonte de eventos e adentrar nas singularidades do ambiente e das ações governamentais⁶ (Dror, 1999; Mateus, 1997; Ackoff, 1987; Santos, 1996; Bronowski, 1997; Wagensberg, 1985).

2.4 Deficientes tentativas de respostas sistêmicas

O avolumar de ineficiências, de desperdícios, de equívocos na condução das ações governamentais, o crescimento das críticas sobre a qualidade, quantidade e oportunidade dos serviços e produtos oriundos da administração pública, o interminável ajuste fiscal que exige fazer mais com o mesmo recurso financeiro ou o mesmo com cada vez menos, a insuportável insegurança que preside os processos decisórios, a sensação dominante de que se esforça muito para obter resultados pífios, tudo isso em interação acaba por produzir um verdadeiro clamor por avaliações.

A medida provisória citada no início do texto (atual Lei nº 9.625, de 7 de abril de 1998), distribui competências e atribuições avaliativas prodigamente:

- 1) Aos especialistas em políticas públicas e gestão governamental, as atividades de apoio à formulação de implementação e avaliação de políticas públicas.

6. As conclusões e recomendações da Comissão Gulbenkian para a Reestruturação das Ciências Sociais, presidida por Immanuel Wallerstein, aportam sugestões muito interessantes para a superação da estrutura disciplinar compartimentada. O relatório final foi publicado no Brasil (Comissão Gulbenkian, 1996). Latour (1994) também faz considerações instigantes sobre o tema.

- 2) Aos analistas de Finanças e Controle, as atividades de apoio à formulação de implementação de políticas na área econômico-financeira e patrimonial, de auditoria e de análise e avaliação de resultados.
- 3) Aos analistas de Planejamento e Orçamento e técnicos de Planejamento p-1501 do grupo TP-1500, as atividades de apoio à formulação de implementação e de avaliação de políticas nas áreas orçamentária e de planejamento.

Todos a avaliar tudo sem especificar sob quais perspectivas seriam realizadas as avaliações pelas diversas carreiras e pelos técnicos de planejamento e pesquisa do Ipea. Mas, o que importa é o reconhecimento de que a avaliação é necessária à gestão governamental e à formalização da ideia do ciclo de gestão.

Os exemplos de que a avaliação é um instrumento do qual não se abre mão, se o objetivo é efetivamente conduzir (e não ser conduzido por) processos de governo, não se esgotam na atribuição de responsabilidades entre as carreiras. Nos anos 1990, foram desenvolvidas diversas tentativas de organizar sistemas de avaliações. Sem ser exaustivo e sem considerar iniciativas de âmbito setorial, destacam-se o Programa de Acompanhamento das Ações Orçamentárias (Progorcam), o Sistema de Acompanhamento do PPA (Siappa), o Sistema de Acompanhamento do Brasil em Ação, todos do atual Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; a Casa Civil da Presidência da República organizou o Sistema de Acompanhamento dos Projetos Prioritários; o Ministério da Fazenda e o extinto Mare implantaram o Sistema de Acompanhamento Gerencial e Avaliação Institucional (PAGG), além de diversos outros sistemas ou programas desenvolvidos pelo Mare, pelas Secretarias do Tesouro Nacional e Federal de Controle, do Ministério da Fazenda. Ainda que vários programas incluam a palavra *acompanhamento* em seu título, este é sempre tomado como requisito para o exercício da avaliação. Infelizmente, muitos desses sistemas não funcionaram a contento e foram desativados, outros se mostraram insuficientes e nenhum deles foi capaz de constituir-se em base apropriada à organização de processos de avaliação enquanto instrumento de gestão.

2.5 Outras deficiências que levam as avaliações a falharem

Apesar das demandas por avaliação, das frequentes afirmações dos dirigentes públicos sobre a importância e necessidade da avaliação, há reconhecimento internacional de que existem “mais exemplos de ineficiência e fracasso da avaliação do que de contribuições efetivas da avaliação para a tomada de decisões” (Capitani, 1993).

Alberto de Capitani, diretor de Administração do setor público do Banco Mundial, com a experiência que o cargo lhe confere, de posse de vários estudos sobre o tema e fazendo um apanhado da bibliografia, apresenta uma lista dos *sinais clínicos* das causas de fracasso dos processos de avaliação (Capitani, 1993, p. 3-4): *i*) ela é evitável quando possível; *ii*) mais provoca ansiedade e defensiva do que

receptividade; *iii*) os órgãos responsáveis pela condução da avaliação não são capazes de especificar critérios justos e objetivos para fazê-la; *iv*) a avaliação não consegue proporcionar informações úteis; *v*) os resultados da avaliação extrapolam com demasiada frequência o contexto em que são aplicáveis; *vi*) é comum a falta de uma definição compartilhada dos objetivos da avaliação; *vii*) falta uma teoria de avaliação adequada; *viii*) faltam conhecimentos sobre os processos reais de decisão; *ix*) há insuficiente clareza sobre os critérios a serem utilizados na avaliação; *x*) não há suficiente distinção entre as abordagens de avaliação para refletir as diferenças na complexidade dos objetos; *xi*) faltam mecanismos adequados para organizar, processar e relatar as informações avaliativas; e a não menos importante *xii*) falta de pessoal devidamente treinado.

É uma lista extensa, mas que, segundo o próprio autor, não é completa. “O que importa, entretanto, é o fato de que virtualmente em todos os casos de fracasso da avaliação há uma *desconexão* entre a avaliação e a tomada de decisão” (Capitani, 1993, p. 8-9). Ou, em outras palavras, as avaliações não possibilitam ao dirigente e à organização reconhecerem seus erros e acertos e agirem para corrigir os primeiros e confirmar, reproduzir e ampliar os segundos.

Uma das importantes causas dessa *desconexão* é identificada como a muito frequente suposição adotada pelos avaliadores de que a qualidade da decisão e do aprendizado organizacional é determinada pelo acesso à informação de melhor nível. “Esse é o tipo de erro que os economistas cometem ao adotar um mundo de informações completas, de perfeita racionalidade, amigável e sem fronteiras” (Capitani, 1993, p. 5), mundo que não tem qualquer correspondência com a realidade governamental.

A informação completa sobre problemas quase-estruturados e processos complexos é inalcançável, independentemente do quão custoso, do ponto de vista financeiro, seja tentar obtê-la. A pretensão da informação completa é, antes de mais nada, um autoengano que conduz ao reducionismo inconsciente e à não consideração de variáveis críticas, iludindo o destinatário da avaliação. Ademais, as capacidades individuais e institucionais de processamento de informações são limitadas. Muita informação desinforma. Por outro lado, a grande maioria das decisões está voltada para a busca de soluções satisfatórias, e não de soluções ótimas.

No ambiente governamental,

a avaliação *interessará* como um instrumento de gestão do setor público apenas se ela se encaixar nos processos reais de tomada de decisão, isto é, nos processos que estão inseridos na realidade das políticas e instituições e são sempre afetados pela escassez e incompletude das informações necessárias. Nestas, forças múltiplas além da informação influenciam a tomada de decisão e a oportunidade da informação é crucial (Rist, 1993, *apud* Capitani, 1993, p. 6).

A avaliação será um elemento fundamental na condução de políticas, programas e projetos se, ao lado de outras fontes de informação de mesma natureza – como a análise de contexto, a pesquisa socioeconômica por problemas, a execução orçamentária e a contabilidade públicas –, se integrar no processo decisório. Para tanto, é necessário que seja consistente com os processos de produção institucionais, com a cultura organizacional, com a dinâmica decisória particular de cada instituição, e se insira com naturalidade no ciclo de criação e internalização de conhecimento da organização.

Fazendo uso dos achados e conclusões de uma pesquisa conduzida por Rist (*apud* Capitani, 1993, p. 8), propõe uma série de *pré-condições* para que a avaliação integre o aprendizado institucional, ou seja, contribua para a melhoria da qualidade da condução técnico-política das ações governamentais:

- 1) Os órgãos governamentais são sempre mais receptivos às informações produzidas internamente do que àquelas originadas em fontes externas.
- 2) Há sempre uma correlação positiva entre a credibilidade da fonte e a aceitação da informação e do julgamento produzidos pela avaliação.
- 3) A aceitação da avaliação depende não só de como é percebido quem a realiza, mas também de quão influente é o receptor interno.
- 4) A avaliação interinstitucional deve ser legitimada institucionalmente pelo avaliado.
- 5) A forma pela qual a informação é compartilhada com os órgãos avaliados é de grande relevância.
- 6) Sendo a avaliação um meio para o aprimoramento institucional e a melhoria da qualidade das ações, deve suportar o aprendizado organizacional como um processo contínuo.

Todavia, seja qual for o modo como essas *pré-condições* se realizam, a variável principal é o processo particular de tomada de decisão a ser sustentado pela avaliação, e o mais importante para tornar a avaliação imprescindível “é assegurar que a informação correta esteja disponível para as pessoas certas no tempo exato” (Capitani, 1993, p. 11).

3 UMA DEMANDA COM POTENCIAL ORGANIZATIVO SISTÊMICO

3.1 O contexto da demanda

A reorganização do processo de planejamento do governo federal, cujo início foi formalizado com a publicação do Decreto nº 2 829, de 29 de outubro de 1998, enseja a conformação de uma demanda que pode vir a ter consequências com conteúdos distintos daqueles anteriormente comentados.

O decreto estabelece que, para a elaboração e execução do PPA 2000-2003, e dos orçamentos da União, a partir do exercício do ano 2000, toda ação finalística será estruturada em programas orientados para a consecução dos objetivos estratégicos estabelecidos para o período do plano. O programa é definido (Portaria do MOG nº 42, de 14 de abril de 1999) como “o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos”. Cada programa estará voltado para o enfrentamento de um problema precisamente identificado, devendo conter: “objetivo; público-alvo; justificativa; órgão responsável; valor global; prazo de conclusão; fonte de financiamento; indicador que quantifique a situação que tenha por fim modificar; metas correspondentes aos bens e serviços necessários para atingir o objetivo; ações não integrantes do Orçamento Geral da União (OGU) necessárias à consecução do objetivo; regionalização das metas por Estado” (Brasil, 1998a, Artigo 2^a). Os programas serão coordenados por gerentes, designados pelos ministros a que estiverem vinculadas as unidades responsáveis pelos programas.

Os programas compõem-se de ações: projetos e atividades orçamentárias; operações especiais (despesas que não geram contraprestação direta na forma de bens ou serviços) e outras ações (aquelas que contribuem para a realização dos objetivos do programa mas não exigem recursos financeiros do OGU). Para as ações deverão ser indicados os produtos resultantes, as unidades de medida, as metas físicas, os custos; a unidade responsável e a forma de implementação (direta, descentralizada, linha de crédito).

Todos os novos elementos conceituais, a metodologia que os organiza e a exigência de maior precisão conduzem a possibilidades de uma programação mais fidedigna e realista. Com isso abre-se espaço para a construção de indicadores, coeficientes, parâmetros que constituem componentes importantes de qualquer sistema de produção de informações orientadas para a avaliação e a gestão. São, portanto, inovações promissoras.

O Plano Plurianual 2000-2003 (PPA 2000) foi produzido no bojo dessa reorganização, com uma orientação que pôs forte ênfase nos aspectos relacionados à gestão e, por conseguinte, em um de seus principais instrumentos: a avaliação. Para a elaboração do plano, o presidente da República emitiu orientação estratégica que contém seis diretrizes (de fato eram as quatro primeiras, apresentadas a seguir, que foram acrescidas em mais duas, por determinação do Congresso Nacional quando da votação da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano de 2000):

- 1) Consolidar a estabilidade econômica com crescimento sustentado.
- 2) Promover o desenvolvimento sustentável voltado para a geração de emprego e oportunidade de renda.

- 3) Combater a pobreza e promover a cidadania e a inclusão social.
- 4) Consolidar a democracia e a defesa dos direitos humanos.
- 5) Reduzir as desigualdades inter-regionais.
- 6) Promover os direitos das minorias vítimas de preconceitos e discriminação.

Permeiam a orientação estratégica diversas menções ao novo estilo de gestão das ações de governo, centrado na melhoria da qualidade do gasto público, na ampliação das capacidades de gerenciamento e de coordenação e na busca de resultados. “O Plano Plurianual e os Orçamentos da União transformaram-se nos principais instrumentos para estender os elementos de gerência moderna a todo o Governo” (Brasil, 1999a, p. 3).

Além das diretrizes, a orientação estratégica estabelece 28 macro-objetivos concebidos como alvos a serem atingidos pela atuação setorial e que “apontam para o que deve ser feito e, por decorrência, o que não se deve fazer” (Brasil, 1999a, p. 2). Os macro-objetivos são acompanhados de orientações e prioridades que visam balizar os programas setoriais e multissetoriais com os quais se procura alcançá-los.

A título de exemplificar como estão definidos os macro-objetivos do PPA e suas orientações, é apresentado, a seguir, o primeiro:

Criar um ambiente macroeconômico favorável ao crescimento sustentado.

As perspectivas da política econômica deverão estar cada vez mais ligadas à consolidação do novo padrão de crescimento, com ênfase no aumento da produtividade, das exportações e do investimento. Com as reformas de ordem econômica, o governo abriu espaço ao capital privado na modernização da infraestrutura do país. São essenciais, nessa nova etapa, as ações de regulação e fiscalização da participação privada, de modo a garantir o atendimento das demandas do consumidor e assegurar as condições de competitividade do setor produtivo. O governo buscará:

- Simplificar o sistema tributário e desonerar a produção, o investimento e a exportação.
- Criar condições para que o sistema de crédito se oriente para as operações de longo prazo com vistas à reestruturação produtiva, crescimento das exportações e do investimento.
- Reforçar a regulação e fiscalização da atuação privada e dar continuidade ao programa de privatização (Brasil, 1999a, p. 4).

São os seguintes os macro-objetivos do Plano Plurianual 2000-2003:

- 1) Criar um ambiente macroeconômico favorável ao crescimento sustentado.
- 2) Sanear as finanças públicas.

- 3) Elevar o nível educacional da população e ampliar a capacitação profissional.
- 4) Atingir US\$ 100 bilhões de exportações até 2002.
- 5) Aumentar a competitividade do agronegócio.
- 6) Desenvolver a indústria do turismo.
- 7) Desenvolver a indústria cultural.
- 8) Promover a modernização da infraestrutura e a melhoria dos serviços de telecomunicações, energia e transportes.
- 9) Promover a reestruturação produtiva com vistas a estimular a competição no mercado interno.
- 10) Ampliar o acesso aos postos de trabalho e melhorar a qualidade do emprego.
- 11) Melhorar a gestão ambiental.
- 12) Ampliar a capacidade de inovação.
- 13) Fortalecer a participação do país nas relações econômicas internacionais.
- 14) Ofertar escola de qualidade para todos.
- 15) Assegurar o acesso e a humanização do atendimento na saúde.
- 16) Combater a fome.
- 17) Reduzir a mortalidade infantil.
- 18) Erradicar o trabalho infantil degradante e proteger o trabalhador adolescente.
- 19) Assegurar os serviços de proteção à população mais vulnerável à exclusão social.
- 20) Promover o desenvolvimento integrado do campo.
- 21) Melhorar a qualidade de vida nas aglomerações urbanas e regiões metropolitanas.
- 22) Ampliar a oferta de habitações e estimular a melhoria das moradias existentes.
- 23) Ampliar os serviços de saneamento básico e de saneamento ambiental das cidades.
- 24) Melhorar a qualidade do transporte e do trânsito urbano.
- 25) Promover a cultura para fortalecer a cidadania.
- 26) Promover a garantia dos direitos humanos.
- 27) Garantir a defesa nacional como fator de consolidação da democracia e do desenvolvimento.
- 28) Mobilizar governo e sociedade para a redução da violência.

Para atingir esses macro-objetivos, o PPA organiza 365 programas, entendidos como unidades de gestão, sendo que todos devem ter “clara definição de objetivos e resultados esperados” (Brasil, 1999a, p.1), além dos atributos mencionados anteriormente.

3.2 A formalização da demanda

As demandas por avaliação estarão presentes em praticamente todos os atos normativos que regulam a reorganização do processo de planejamento federal, nas orientações metodológicas e técnicas e nos manuais de instrução. No Decreto nº 2 829, de 29 de outubro de 1998, encontramos:

Art. 5º. Será realizada avaliação anual de consecução dos objetivos estratégicos do Governo Federal e dos resultados dos Programas, para subsidiar a elaboração de lei de diretrizes orçamentárias de cada exercício.

Art. 6º. A avaliação física e financeira dos programas e dos projetos e atividades que os constituem é inerente às responsabilidades da unidade responsável e tem por finalidade:

I - aferir seu resultado, tendo como referência os objetivos e metas fixadas;

II - subsidiar o processo de alocação de recursos públicos, a política de gastos públicos e a coordenação das ações de governo;

III - evitar a dispersão e o desperdício de recursos públicos.

Art. 7º. Para fins de gestão da qualidade, as unidades responsáveis pela execução dos Programas manterão, quando couber, sistema de avaliação do grau de satisfação da sociedade quanto aos bens e serviços ofertados pelo Poder Público (Brasil, 1998a).

Para o desenho dos programas e montagem do PPA, a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento fez publicar, entre outros, o Manual de Elaboração e Gestão – MEG (Brasil, 1999c). No capítulo referente à gestão dos programas, afirma-se que será adotada uma visão gerencial voltada para a obtenção de resultados, o que pressupõe objetivos e responsabilidades claramente definidos e a aferição dos processos de trabalho, dos produtos, dos custos, dos prazos, bem como do grau de satisfação das populações atendidas. As informações sobre a execução das ações deverão estar disponíveis em meio eletrônico, de modo a permitir a avaliação da execução e a divulgação dos seus resultados (Brasil, 1999c, p. 15). Ali, também, é definido que o sistema de informações do programa deve conter um mínimo de informações que permita avaliar a evolução do indicador do programa, a realização das metas, o grau de satisfação da sociedade (quando couber), o alcance das metas de qualidade e produtividade e dos resultados globais do programa.

No mesmo manual, o capítulo dedicado à avaliação revela que, em relação ao Plano Plurianual, a avaliação será feita em duas etapas (Brasil, 1999c, p. 21-22):

- 1) A avaliação do desempenho físico-financeiro dos programas estará sob a responsabilidade dos gerentes.
- 2) A avaliação do conjunto dos programas em relação aos objetivos, diretrizes e macro-objetivos do governo será coordenada pela SPI.

A primeira etapa, conduzida pelos gerentes, deverá propiciar o aperfeiçoamento do programa, de seus métodos e sistemas de gerenciamento. Os resultados dessa avaliação serão utilizados como subsídio para a avaliação do PPA. Esta, por sua vez, estará orientada para:

- a) desempenho do conjunto de programas de cada área de atuação do governo, em relação aos macro-objetivos estabelecidos no Plano;
- b) consolidação da realização física e financeira das metas de projetos e atividades de cada um dos programas de cada Ministério (Brasil, 1999c).

A segunda etapa da avaliação será utilizada para suportar “decisões quanto ao gerenciamento do PPA, para a elaboração do projeto de lei das diretrizes orçamentárias (inclusive alterações no Plano Plurianual) e a alocação de recursos, mediante créditos suplementares e a elaboração de lei orçamentária”.

As demandas por avaliação não param aí. A Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000, que aprova a PPA, diz, em seu Art. 6º: “o Poder Executivo enviará ao Congresso Nacional, até o dia 15 de abril de cada exercício, relatório de avaliação do Plano Plurianual” (Brasil, 2000).

§ 1º O relatório conterà, no mínimo:

I - avaliação do comportamento das variáveis macroeconômicas que embasaram a elaboração do Plano, explicitando, se for o caso, as razões das discrepâncias verificadas entre os valores previstos e observados;

II - demonstrativo, por programa e por ação, de forma regionalizada, da execução física e financeira do exercício anterior e a acumulada, distinguindo-se as fontes de recursos oriundas:

- a) do orçamento fiscal e da seguridade;
- b) do orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e
- c) das demais fontes.

III - demonstrativo, por programa e para cada indicador, do índice alcançado ao término do exercício anterior comparado com o índice final previsto;

IV - avaliação, por programa, da possibilidade de alcance do índice final previsto para cada indicador e do cumprimento das metas físicas e da previsão de custos para cada ação, relacionando, se for o caso, as medidas corretivas necessárias.

§ 2º Para fins do acompanhamento e da fiscalização orçamentária a que se refere o Art. 166, § 1º, inciso II, da Constituição Federal, será assegurado, ao órgão responsável, o acesso irrestrito, para fins de consulta, ao Sistema de Informações Gerenciais e do Planejamento do Plano Plurianual (SIGPLAN) ou ao que vier a substituí-lo.

Do ponto de vista formal e normativo, apresenta-se um quadro novo. Estamos diante de uma demanda por avaliações que: *i)* se origina da cúpula do governo; *ii)* engloba toda a administração pública federal; *iii)* deverá orientar os processos concretos de gestão e decisão; e *iv)* representa compromissos perante o poder legislativo e deverá estar disponível para a sociedade. Se levada a efeito, esta demanda ensejará a organização de um sistema de avaliações que poderá colocar o processo de governo em patamar superior de qualidade e racionalidade. Mas, para se chegar lá, um longo, tortuoso e difícil caminho tem de ser percorrido.

4 TORNANDO A DEMANDA MAIS PRECISA

Entre os primeiros passos da caminhada consta, necessariamente, um esforço para tornar mais claro e melhor delimitar os tipos e objetivos das avaliações que estão sendo demandadas. Como se pode constatar na seção anterior, existem imprecisões nas formulações contidas nos atos normativos e nos manuais. Fala-se em: avaliação da consecução de objetivos estratégicos e avaliação dos resultados dos programas; aferição dos resultados dos programas tendo como referência os objetivos fixados; avaliação do conjunto dos programas em relação aos objetivos, diretrizes e macro-objetivos do governo; avaliação do desempenho dos programas de cada área de atuação do governo em relação aos macro-objetivos do plano; avaliação da execução dos projetos e atividades que integram os programas, entre outras referências. O que se segue resulta de uma leitura e interpretação particulares. Sem dúvida, muitas outras são possíveis. A exigência é que, independentemente de quais forem a leitura e interpretação feitas, sejam explicitados os entendimentos e formulados os conceitos básicos. Sem isso, não se torna evidente a lógica que presidirá a organização do sistema de avaliação nem os seus objetivos.

Dadas a estrutura do PPA – Orientações Estratégicas; Diretrizes; Macro-objetivos; Problemas; Programas (com objetivos específicos); e Ações (com metas, prazos e recursos definidos) – e a ênfase gerencial (gestão dos programas e macrogestão do plano) – centrada na aplicação competente dos recursos, com vistas à obtenção de resultados pretendidos –, acredita-se que as avaliações requeridas são as seguintes:

- 1) Avaliação de desempenho dos programas.
- 2) Avaliação dos resultados alcançados, por macro-objetivos.
- 3) Avaliação global do PPA quanto ao cumprimento dos objetivos e diretrizes estratégicos.

Se assim for, e levando-se em conta que isso decorre de uma interpretação pessoal dos documentos referentes ao PPA, é necessário definir os termos que compõem os três enunciados ou os três supostos tipos de avaliação. Primeiramente, deve ser reconhecido que, apesar de muito se falar, quase nada existe de prática avaliativa sistemática e organizada na administração pública federal. Não há, portanto, uma cultura de avaliação, com conceitos estabelecidos, procedimentos conhecidos, métodos e técnicas consagrados. Mesmo no discurso, não raro as referências à avaliação aparecem de forma inadequada.

Avaliação não é palavra que venha sozinha, precisando estar acompanhada do seu objeto para ganhar inteligibilidade. É preciso, também, declarar o sujeito da avaliação, pois este lhe imprimirá sentidos e enfoques particulares, distintos dos de outros sujeitos, consistentes com seus interesses e propósito. Daí que um mesmo objeto poderá ser avaliado em vários dos seus aspectos e de múltiplas perspectivas, tantos quantos forem os atores singulares que as realizam. E o fazem porque delas precisam para poderem agir com oportunidade e direcionalidade, segundo seus propósitos e interesses específicos (Garcia, 2000b).

A atividade mesma de avaliar é compreendida de diferentes maneiras. Não é raro que pessoas ligadas a instituições, programas e projetos, na posição de objeto da avaliação, considerem-se a caminho do cadafalso. Muitos *avaliadores*, por outro lado, sentem-se mais realistas do que os reis, mais poderosos e oniscientes que os deuses do Olimpo. Entre os que se dedicam ao tema, há razoável consenso de que o processo avaliativo exitoso possui quatro características fundamentais: *i*) deve ser útil para as partes envolvidas no processo; *ii*) tem que ser oportuno, ou seja, realizado em tempo hábil para auxiliar a tomada de decisão, que é um processo incessante; *iii*) tem que ser ético, isto é, conduzido de maneira a respeitar os valores das pessoas e instituições envolvidas, em um processo de negociação e de entendimento sobre os critérios e medidas mais justas e apropriadas; *iv*) tem que ser preciso, bem feito, adotando-se os cuidados necessários e os procedimentos adequados para se ganhar legitimidade (Firme, 1997).

4.1 Avaliação⁷

Mas, o que é avaliar? “Avaliar deriva de *valia*, que significa valor. Portanto, avaliação corresponde ao ato de determinar o valor de alguma coisa. A todo momento o ser humano avalia os elementos da realidade que o cerca. A avaliação é uma operação mental que integra o seu próprio pensamento – as avaliações que faz orientam ou reorientam sua conduta” (Silva, 1992).

Seja individual ou socialmente, seja de uma perspectiva privada, pública ou estatal, avaliar significa determinar o valor, a importância de alguma coisa.

7. O que vem a seguir sobre o entendimento de avaliação foi retirado de Garcia (1997).

Avaliar será sempre, então, exercer o julgamento sobre ações, comportamentos, atitudes ou realizações humanas, não importa se produzidas individual, grupal ou institucionalmente. Mas, para tanto, há que se associar ao *valor* uma capacidade de satisfazer alguma necessidade humana. E à avaliação compete analisar o valor de algo em relação a algum anseio ou a um objetivo, não sendo possível avaliar, conseqüentemente, sem se dispor de uma referência, de um quadro referencial razoavelmente preciso.

Se a avaliação requer um referencial para que possa ser exercitada, este deverá explicitar as normas (valores, imagem-objetivo, situações desejadas, necessidades satisfeitas) que orientarão a seleção de métodos e técnicas que permitam, além de averiguar a presença do valor, medir o quanto do valor, da necessidade satisfeita, da imagem-objetivo se realizaram. Há de se ter em mente, todavia, que a mensuração possibilitará apenas um conhecimento parcial, limitado pela possibilidade restrita de obtenção de dados e informações quantitativas, determinada pela definição de objetivos, metas e de recursos (de toda natureza) envolvidos.

A avaliação tem que ser trabalhada com visão ampla, orientada por um julgamento de valor, algo eminentemente qualitativo, focalizada sobre processos complexos, em que os elementos em interação nem sempre produzem manifestações mensuráveis, podendo, inclusive, alguns desses elementos, não apresentarem atributos quantificáveis.

Não se pode descuidar de que “os julgamentos de valor são sempre mais complexos do que meras operações de medição, em consequência, a tarefa de avaliar, mais do que saberes técnicos, exige competência, discernimento e o equilíbrio de um magistrado” (Machado, 1994) para que possa alcançar a legitimidade necessária para validar ou impor correções ao objeto de avaliação.

Ou seja: avaliar não significa apenas medir, mas, antes de mais nada, julgar a partir de um referencial de valores. É estabelecer, a partir de uma percepção inter-subjetiva e valorativa, com base nas melhores medições objetivas, o confronto entre a

situação atual com a ideal, o possível afastamento dos objetivos propostos, das metas a alcançar, de maneira a permitir a constante e rápida correção de rumos, com economia de esforços (de recursos) e de tempo. Sua função não é (necessariamente) punitiva, nem de mera constatação diletante, mas a de verificar em que medida os objetivos propostos estão sendo atingidos (Weneck, 1996).

Para tomar a melhor decisão subsequente e agir com máxima oportunidade.

Evidencia-se, então, ser de fundamental importância dispor de clara e precisa visão da finalidade do valor que se busca alcançar com uma determinada ação ou realização, para que se possa instituir critérios aceitáveis com os quais estas serão avaliadas. Mais ainda, é igualmente fundamental ter clareza do objetivo mesmo

da avaliação, que aspectos do valor, da ação, da realização estarão sendo aferidos, pois as decisões que as validam ou as corrigem podem se dar em espaços distintos (legal, técnico, administrativo, político etc.), e requerer informações e abordagens também distintas.

De toda a argumentação precedente, pode-se perceber que, seja do ponto de vista governamental ou do da sociedade, avaliar é julgar a importância de uma ação em relação a um determinado referencial valorativo, explícito e aceito como tal pelos atores que avaliam. E que o conceito de avaliação

é sempre mais abrangente do que o de medir porque implica o julgamento do incomensurável. Diferentemente de avaliar, medir é comparar tendo por base uma escala fixa. A medida objetiva pode ajudar ou dificultar o conhecimento da real situação. Ajuda, se é tomada como um dado entre outros e se for determinado com precisão o que está medindo. Caso contrário pode confundir a interpretação por considerar-se a parte como todo (Weneck, 1996, p. 374-375).

Com base no exposto, acredita-se que é possível e desejável tentar elaborar um conceito de avaliação, de modo a permitir que outros se posicionem favorável, crítica ou contrariamente e, nesse último caso, construam conceitos superiores. Isso é necessário porque concepções distintas expressam diferenças ético-filosóficas, além das de ordem metodológica, devendo ser explicitadas para tornar mais transparentes e profícuas as contribuições para se organizarem sistemas de avaliações com base em um legítimo entendimento comum. O que vem a seguir toma como referência as formulações de José Anchieta E. Barreto (1993) e de Thereza Penna Firme (1994), que, em dois pequenos grandes artigos, trazem inestimáveis contribuições para pensar processos de avaliação das ações governamentais. Propõe-se:

Avaliação é uma operação na qual é julgado o valor de uma iniciativa organizacional, a partir de um quadro referencial ou padrão comparativo previamente definidos. Pode ser considerada, também, como a operação de constatar a presença ou a quantidade de um valor desejado nos resultados de uma ação empreendida para obtê-lo, tendo como base um quadro referencial ou critérios de aceitabilidade pretendidos.

A definição do quadro referencial e dos elementos constitutivos do processo de avaliação requer um trabalho paciente de negociação cooperativa, com vistas a obter, pelo convencimento racional, um entendimento compartilhado dos pontos comuns aceitos por todos: avaliadores e avaliados. Disto dependerá, em larga medida, a legitimidade da avaliação e, também, a sua validade. Esta, por sua vez, não é um critério geral, mas um critério específico para cada avaliação, que pode ser válido em uma situação e inválido em outras.

Barreto sugere três postulados para a avaliação, que podem ser adaptados para o caso em foco da seguinte forma:

- 1) A avaliação das ações governamentais é, atualmente, um valor proclamado pelo governo e uma demanda da sociedade.
- 2) A avaliação é basicamente um julgamento de valor.
- 3) A avaliação não se confunde com o ato ou processo de medir atributos de planos e programas, mas sim de verificar se eles realizam (e em quanto) os valores que anunciam explícita ou implicitamente.

O autor faz, adicionalmente, dois alertas fundamentais aos quais denomina *mitos da avaliação*. O primeiro seria o *mito da facilidade*, resultante do desconhecimento da complexidade envolvida no processo, fazendo que este seja, muitas vezes, entregue a equipes ou pessoas de boa vontade, mas sem o devido preparo. A estes chama de diligentes incompetentes, considerando-os extremamente prejudiciais às instituições. O combate e a exorcização desse mito se fazem com a formação de recursos humanos. O segundo é o *mito da impossibilidade* de julgar ações complexas, cheias de intencionalidades incognoscíveis, por não existirem instrumentos capazes de fazê-lo. Tal mito se constituiria em apenas um mecanismo de defesa daqueles que temem a avaliação, seja por acomodação e resistência à mudança, por medo de que a avaliação ponha em relevo a mediocridade dos trabalhos institucionais ou pessoais ou pelo desejo de preservar as instituições.

Thereza Penna Firme (1994) também faz alertas. Para ela, as verdadeiras avaliações são aquelas que subsidiam decisões, que procuram resolver preocupações e problemas dos que conduzem políticas, programas ou projetos, que examinam e julgam a ação governamental e que se dirigem, também, ao usuário/beneficiário, concentrando-se nos valores e necessidades sociais. As avaliações são úteis quando requerem juízos de valor que melhor orientam o curso das ações. Por isso, têm que ser ágeis e presentes e continuamente iluminar a implementação e os objetivos, que podem se defasar, sendo necessário criticá-los e mudá-los. Aqueles que fazem a verdadeira avaliação seriam, em essência, educadores, com o sucesso do avaliador sendo medido pelo que aprende do processo de avaliação e pelo que ensina. Se não compartilha o que aprende e aprende, melhor será que não avalie.

E, para concluir esta seção, são muito apropriadas as observações de Capitani (1993, p. 11-13).

- A avaliação não é um elemento agregado ao *design* organizacional de instituições do setor público, mas é parte integrante da função de aprendizado institucional.
- A distinção entre avaliação cumulativa e formativa é ilusória: avaliações cumulativas visam à melhoria da administração do setor público, exatamente como a avaliação formativa. Uma avaliação cumulativa que não seja formativa (isto é, que não contribua para a tomada de decisão aprimorada) é irrelevante e constitui uma perda de recursos.

- A responsabilidade é uma condição que permite governar melhor, e a avaliação é um dos instrumentos mais importantes para a melhoria do setor público, pois possibilita a tomada e a prestação de contas pela atribuição de responsabilidade.
- Para ser eficiente a avaliação precisa ser sustentada por uma cultura de aprendizado: sem esta, corre o risco de se tornar um exercício irrelevante, ou pior, uma restrição burocrática sufocante.
- Como parte integrante do aprendizado organizacional, a avaliação é um processo *contínuo* e interativo – uma *conversa* ou um discurso crítico com as pessoas envolvidas na execução ou atingidas pelas políticas, programas, projetos avaliados e, principalmente, com os que podem tomar decisões pertinentes.
- No setor público, a avaliação é ao mesmo tempo um medidor de eficácia e um veículo de responsabilidade. Nesse sentido, é um instrumento indispensável ao governo.

4.2 Monitoramento: condição para a avaliação

Se a avaliação é entendida como foi proposto na seção anterior, fica evidente sua integração ao processo de gestão, que, por sua vez, consiste na condução cotidiana de um conjunto articulado e integrado de ações rumo a objetivos definidos, que prevê a tomada de decisões operacionais em meio a restrições impostas por circunstâncias que o dirigente/gerente não escolhe nem controla. As decisões devem ser tomadas com suporte de oportunas avaliações de desempenho (eficiência e eficácia), relativas ao cumprimento das programações pertinentes a cada nível organizacional. Assim, um dos requisitos fundamentais para a gestão de um programa é estar permanentemente informado sobre aspectos cruciais de sua implementação, o que demanda a organização de um sistema de *monitoramento* de tudo o que for técnica e politicamente relevante em um programa e das ações pelas quais se realiza. O mesmo se aplica à macrogestão do plano.

O monitoramento é um processo sistemático e contínuo que, produzindo informações sintéticas e em tempo eficaz, permite a rápida avaliação situacional e a intervenção oportuna que confirma ou corrige as ações monitoradas.

O monitoramento da gestão pública responde ao seguinte princípio elementar: não se pode conduzir com eficácia se o dirigente não conhece de maneira contínua e a mais objetiva possível os *sinais vitais* do processo que lidera e da situação na qual intervém. Um sistema de informações casuístico, parcial, assistemático, atrasado, inseguro, disperso e sobrecarregado de dados primários irrelevantes, é um aparato sensorial defeituoso que limita severamente a capacidade de uma organização para sintonizar-se com os processos concretos, identificar os problemas atuais e potenciais, avaliar os resultados da ação e corrigir oportunamente os desvios com respeito aos objetivos traçados (Matus, 1994, p. 2).

Quem não monitora os problemas que deve resolver e o resultado das ações com as quais pretende enfrentá-los não sabe o que acontece por conta do seu agir e nem que mudanças provocou com a sua ação. Não sabe por onde anda, não consegue avaliar a eficiência e a eficácia de suas intervenções. Para monitorar é necessário tornar preciso o problema, demarcá-lo e medi-lo com rigor, conhecer suas principais determinações e desenhar ações específicas com o poder de eliminar ou minimizar as causas fundamentais que o geram. Ao se implementarem as ações, deverão ser produzidos indicadores pertinentes – porque são úteis para quem responde por sua execução – e, portanto, passíveis de serem trabalhados (analisados e avaliados) para poder informar a quem tem o dever de coordenar as ações e o poder de corrigi-las, caso necessário.

Somente problemas bem definidos e ações bem desenhadas e programadas, ambos identificados por precisos e detalhados indicadores, são passíveis de monitoramento, podendo ser avaliados de forma consequente e oportuna. Do contrário, o que existirá serão apenas tentativas de acompanhamento e avaliações superficiais sob a forma de relatórios não orientados para a tomada de decisão, produzidos com enormes lapsos de tempo, sem nenhuma sintonia com os processos reais exigentes da atenção e intervenção dos gerentes de programas e dos condutores do plano.

O monitoramento apresenta-se, então, como um requisito imprescindível para o exercício da avaliação que se pretenda um instrumento de gestão. Quem monitora, avalia. Quem avalia, confirma ou corrige, exercendo o poder de dirigir consciente e direcionalmente.

O monitoramento requer a produção sistemática e automatizada de informações relevantes, precisas, sintéticas. Informações oportunas para lidar com cada processo particular, com as peculiaridades que lhe são próprias. Essas informações existirão apenas quando a ação tiver sido desenhada e programada de forma a permitir que se cumpra a exigência de produzir informações apropriadas e a um ritmo adequado à tomada de decisões. E isso se consegue criando condições favoráveis (técnica e informacionalmente) para se estabelecer a *obrigatoriedade do registro das informações* necessárias que compõem o sistema de monitoramento. Informações que, em larga medida, serão elaboradas no processo de produção de ações.

QUADRO 2
Contraste entre o monitoramento e a produção estatística

Característica	Sistema estatístico	Sistema de monitoramento
1. Usuário	Indefinido. O usuário é indefinido, muito variado e até mesmo potencial, pois trata-se de gerar informações úteis para interesses muito diferentes e para propósitos atuais ou futuros.	Bem definido. No monitoramento, o usuário é um ator concreto, atual, muito bem definido, que necessita de informações para orientar a ação cotidiana, para conhecer seus resultados e compará-los com o planejado.
2. Massa de informação	Diversificada. A informação estatística é sempre extensiva e diversificada para atender uma grande variedade de usuários potenciais com interesses muito variados.	Ultrasseletiva. Os sistemas de monitoramento são projetados para atender um usuário concreto, responsável por um plano/programa/projeto específico. A informação necessária é ultrasseletiva.
3. Atraso aceitável	Alto. O atraso permitido é bastante grande, pois a informação estatística não está comprometida no <i>feedback</i> de um processo em andamento.	Informação em tempo eficaz. O monitoramento tem que atuar em tempo eficaz e, no limite, em tempo real, pois é usado para corrigir com oportunidade ações em andamento. Informação fora do prazo eficaz desinforma.
4. Perecibilidade	Não perecível. Não tendo demanda peremptória, a informação estatística não é perecível. Seu valor é mais histórico, não sofrendo deterioração com o tempo. Sua função é mais a de registrar o que passou, e não alimentar de imediato o que vem a seguir.	Perecível. O monitoramento serve como <i>feedback</i> para a ação, produzindo informações perecíveis. Se chegarem fora do tempo terão valor igual ao de um jornal velho.
5. Produção e uso	Produção centralizada e uso generalizado. A informação estatística tende a ser produzida de forma muito centralizada, mediante um fluxo vertical de produção. Em compensação, seu uso é generalizado em todos os níveis.	Produção descentralizada e uso específico. O monitoramento é totalmente descentralizado, produzindo informações que permitam corrigir oportunamente ações no nível em que ocorram. Seu uso é muito particular para as necessidades do usuário.
6. Tipo de informação	Primária. A informação estatística é basicamente primária, não processada, para poder atender demandas muito variadas de tratamento por parte de usuários muito diversificados.	Indicadores e sinais. O monitoramento opera com indicadores e sinais significativos para um usuário específico. Resultam de um processamento complexo das informações básicas e é dirigido para atender necessidades decisórias referentes aos planos/programas conduzidos pelo usuário.

Fonte: Matus (1996, p. 3).

Os sistemas de informação tradicionais, baseados em estatísticas e em registros descontínuos e inorgânicos, muitas vezes quase aleatórios, tentam oferecer muita informação não pertinente e não processada. Desse modo, provocam uma congestão no sistema sensorial das organizações e,

em último termo, acabam por *desinformar* ao dirigente. Muitas antenas anulam a capacidade e nitidez de recepção da informação que importa. Se confunde a enorme massa de informação gerada na base, que constitui a *matéria-prima informativa* que deve ser processada pelo monitoramento, com o número reduzido de informações relevantes que, mediante filtros inteligentes, geram os *sinais* que devem guiar o processo de direção. O sistema de monitoramento deve ser capaz de manejar em forma ágil e flexível uma grande massa de informação sobre a gestão de uma organização pública, reduzindo esta grande massa que desinforma por sobrecarga de dados a um grupo reduzido de sinais e informação filtrada e inteligente (Matus, 1994, p. 14).

Isso permite a tomada de decisões com rapidez e maior segurança. O quadro 2 mostra, com precisão e síntese, as principais diferenças entre os sistemas de estatística e de monitoramento.

Assim como um alto dirigente responde pelo conjunto do plano, um gerente é o responsável pelo enfrentamento global do problema que o programa busca resolver. Isso significa que a ele cabe coordenar o conjunto de ações concebidas como necessárias e suficientes, para que sejam implementadas de forma convergente, na sequência temporal apropriada, com a intensidade adequada, atingindo as causas críticas do problema. Da mesma forma, o alto dirigente precisa saber, no seu nível, do andamento global do plano para poder conduzi-lo com propriedade, tomando as decisões corretas, no tempo certo. Para assim procederem, é imprescindível que estejam, ambos, permanentemente aptos a tomarem as decisões necessárias em cada momento que elas se apresentarem, com segurança e oportunidade. Isso se concretiza com contínuas avaliações de desempenho (Garcia, 2000c, p. 17).

Como se consegue isso?

A resposta é simples: estando informado sobre tudo o que é importante, para poder avaliar e agir. Mas alcançar essa condição não é algo simples. Supõe que as informações de base (menor unidade operativa de cada ação) estejam sendo registradas, agrupadas (para conformar um conjunto significativo), agregadas (para compor tarefas e, posteriormente ações), relacionadas (para construir os indicadores), analisadas e avaliadas. Importa, também, estar informado sobre o contexto no qual se desenvolvem as ações (restrições, imprevistos, surpresas, oportunidades), pois a informação (ou indicador) somente ganha sentido e torna-se inteligível quando referida ao cenário no qual se realizou. Ademais, é fundamental dispor de informações em tempo oportuno para poder agir com eficácia e, é bom lembrar, as ações acontecem em ritmos de tempo diferentes, exigindo decisões em tempos também distintos.

Mas o que é um indicador e como ele integra um sistema de monitoramento? Um exemplo prosaico pode ajudar.

Em uma viagem rodoviária, parte-se de um ponto no espaço com o objetivo de chegar a outro. Quem dirige o veículo automotor precisa estar, permanentemente, informado sobre aspectos cruciais do veículo (quantidade de combustível, consumo médio, velocidade, temperatura, nível do óleo etc.), da estrada (distância percorrida, existência de buracos, áreas de escape, curvas, declives, posição em que se encontra, postos de serviços, referências importantes etc.), do tráfego (mais ou menos intenso, velocidade média do trânsito, possibilidades de ultrapassagem, tipos de veículos predominantes etc.) e do clima (chuva, neblina, calor, frio etc.). São informações obtidas visualmente por meios diretos ou indiretos (sensores do painel do veículo, marcos e avisos na estrada, mapas, entre outros). Essas informações indicam se o caminho certo está sendo percorrido e permitem avaliações

contínuas que orientam o comportamento e as decisões do condutor, com vistas a conseguir o melhor desempenho, em condições mais seguras.

O motorista dirige o carro porque o conhece e o faz funcionar mediante comandos precisos e oportunos. Ele o conduz rumo a um destino porque conhece o caminho e obtém informações confiáveis, em tempo eficaz, sobre todos os aspectos relevantes do carro, das estradas, do trânsito, do clima. Se assim não for, não alcança seu objetivo.

Conduzir um plano de governo, dirigir uma instituição pública, gerenciar um programa, exige conhecer a evolução da situação problemática enfrentada e avaliar os resultados das ações desenvolvidas para modificá-la a tempo. Trata-se de algo muito mais complexo do que realizar uma viagem rodoviária. Aqui as possibilidades de monitoramento visual direto são muito limitadas, requerendo o monitoramento indireto, mediante o uso adequado de indicadores apropriados ao processo de direção. Os indicadores indicam os movimentos significativos de todas as variáveis técnica e politicamente relevantes para a condução estratégica de um plano, programa, projeto ou instituição. O indicador deve mostrar movimentos que precisamos conhecer mas que não podemos observar diretamente. São obtidos pelo processamento de informações relativas aos aspectos importantes dos processos que compõem a realidade problemática e às ações com que se busca mudá-la.

As informações necessárias a compor indicadores têm fontes variadas. Parte expressiva destas virá de registros administrativos concebidos com esse propósito, conformando sistemas de informações gerenciais, base para a organização do monitoramento. Outras fontes importantes são: atas regulares de inspeção (andamento de obras, cumprimento de normas etc.); amostragens estatísticas periódicas ou especiais; pareceres de peritos; mídia; opiniões de usuários sistematicamente aferidas, entre outras.

Tipos de indicadores

1. Sobre os problemas

- Indicador(es) do problema
- Indicadores das causas críticas
- Indicadores das consequências do problema

2. Sobre os atores pertinentes ao problema

- Indicador de interesse
- Indicador de motivação
- Indicador dos recursos controlados

3. De execução

- Indicadores de recursos (financeiros, humanos, materiais etc.)
- Indicador de eficiência
 - . intermediária
 - . terminal
- Indicador de eficácia
 - . intermediária
 - . terminal
- Indicador de oportunidade (cronograma de execução)
- Indicador da execução orçamentária

4. De contexto

Indicadores referentes às variáveis relevantes para o sucesso do programa e que estão fora da capacidade de predição e controle do gerente/ator.

5. De resultados

Indicadores sintéticos que evidenciam as transformações produzidas na realidade social (sobre o público-alvo) por conta da execução do programa.

A cadeia de produção de indicadores⁸

A produção de indicadores é realizada mediante uma cadeia de geração de informações em níveis cada vez mais agregados. Cada elo da cadeia tem um responsável pela realização de uma função específica que irá, obrigatoriamente, registrando cada fato relevante, de forma previamente estipulada. Assim, é gerado um produto informativo a ser entregue, a tempo, ao responsável pelo elo seguinte da cadeia. A cadeia completa tem cinco elos básicos:

- 1) Fonte primária de informação – registro do evento ou captação particular da informação.
- 2) Processamento primário – agregação sistemática da informação primária para obter uma totalidade significativa da descrição do movimento da variável monitorada.
- 3) Construção de indicadores – estabelecimento de relações entre variáveis.
- 4) Elaboração de sinais numéricos no ponto terminal do monitoramento – relação entre o indicador obtido a cada momento e o indicador-norma ou

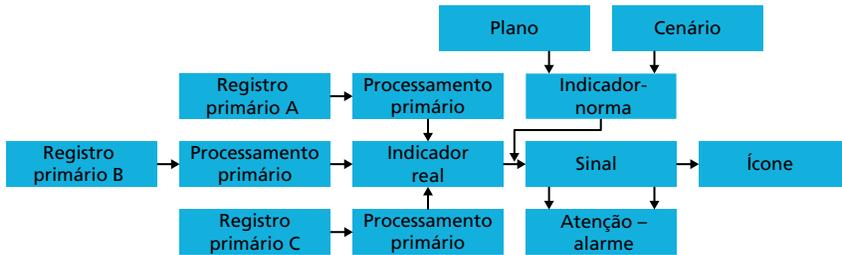
8. Conforme Matus (1994, p. 24-25).

o enquadramento do indicador real na faixa de normalidade estabelecida (na faixa ou fora dela).

- 5) Transformação do sinal numérico em ícone, gerando capacidade de uma compreensão gráfica visual e rápida do seu significado.

FIGURA 1

Fluxograma ilustrativo da construção e leitura de indicadores



Elaboração do autor.

O tempo, por outro lado, é o recurso mais escasso para um decisor, devendo ser muito bem usado. Uma forma interessante de economizar tempo é dispor de indicadores sintéticos sobre todas as variáveis relevantes de um programa. Quando é possível estabelecer um indicador-norma ou uma faixa de normalidade, a avaliação pode ser feita de maneira expedita, possibilitando rapidez na tomada de decisão. Com esses artifícios são reduzidos os riscos de entulhar o dirigente com informações não processadas, acelera-se o processo decisório e são asseguradas condições para a cobrança e prestação de contas.

A transformação de um grande volume de informações primárias em um pequeno volume de informações relevantes e sintéticas é feita, dessa forma, mediante a conversão dos registros simples de fatos em indicadores e sinais. A informação primária armazenada nunca será exposta diretamente ao olhar do gerente/dirigente, porque não é relevante e porque muita informação desinforma e distrai o decisor do seu foco de atenção. Mas a informação básica deve ficar armazenada na memória do sistema.

Exemplo 1:

- Indicador: relação aluno/professor
- Indicador norma: 25/1
- Indicador real: 38/1
- Sinal: fora da normalidade

Exemplo 2:

- Indicador: taxa de aprovação
- Faixa de normalidade: 80% a 90%
- Indicador real: 62%
- Sinal: fora da faixa de normalidade

A gestão de um programa integrante do PPA é sinônimo de obtenção de resultados que confluem para a realização dos macro-objetivos do plano. Um gerente estará, permanentemente, em busca do melhor desempenho possível e, em simultâneo, procurando alargar os espaços de possibilidade para a plena execução das ações. A gestão competente, portanto, é aquela que consegue assegurar cotidianamente as condições adequadas para a produção eficaz e eficiente dos resultados intermediários ou de unidades de resultado no dia a dia da implantação dos programas (Garcia, 2000d).

Isso se faz mediante um processo de monitoramento e avaliação que suporte o julgamento e a pertinente e oportuna decisão. Os sistemas de monitoramento, avaliação e decisão são construídos caso a caso, respeitando as peculiaridades dos processos de produção de ações, das instituições responsáveis e dos dirigentes. Exige, portanto, a definição prévia de um modelo de gestão que ainda não é preciso e detalhado. Mas as exigências postas pela macrogestão do PPA e pelo Sistema de Informações Gerenciais estão razoavelmente precisas e guiarão a construção do modelo de gerência, sob estreita observância dos problemas e soluções surgidos na prática de implantar e gerenciar o PPA. Daí sairão as avaliações de desempenho dos programas, tornando possível a realização das avaliações de resultados, por macro-objetivos.

4.3 Desempenho

Empenhar é contrair uma dívida mediante o oferecimento de garantia real de pagamento. O penhor é o elemento móvel ou mobilizável que constitui essa garantia. Daí vem o significado de desempenho, qual seja, o de retirar o que foi empenhado. No caso da administração pública, o desempenho se refere à realização de compromissos assumidos, ao cumprimento daquilo a que estava obrigado pelas competências inerentes à função ou cargo ou ainda pela responsabilidade atribuída circunstancial ou permanentemente a uma função dirigente ou a um órgão.

Para se realizar uma avaliação de desempenho é necessário, no entanto, explicitar e precisar a que se refere a avaliação e quais os aspectos do desempenho interessam. Sem buscar a exaustão, mas sim o mínimo comum a ser obtido na avaliação de qualquer ação, sugere-se a seguinte definição: desempenho é o resgate

do compromisso de execução de uma programação formalmente estabelecida como desejável e factível, a partir de parâmetros confiáveis surgidos da aplicação do conhecimento técnico-científico sobre a experiência prática.

Uma programação, por mais elementar que seja, deverá conter o que e quanto se pretende fazer, com quais montantes de recursos, em qual prazo. Deve-se conhecer o processo de produção do bem ou serviço resultante da ação, a capacidade operacional do órgão responsável, os insumos necessários e as proporções nas quais se combinam e os custos de elaboração de cada unidade do bem ou serviço. Uma programação bem feita estará amparada em elementos técnicos e conhecimentos empíricos, que permitirão a construção de coeficientes e normas operacionais e programáticas constituidores de bases de comparação entre ações semelhantes, desenvolvidas em espaços ou instituições diferentes.

A própria execução da programação deve produzir regular e automaticamente as informações (cuja definição será prévia ou simultânea ao desenho da programação) necessárias para se conhecer e julgar sua qualidade, possibilitando intervenções corretoras em tempo oportuno. Para que isso ocorra, colocando a avaliação da execução das ações governamentais a serviço da gestão estratégica conduzida pela alta direção de governo, é necessário definir o referencial a ser adotado nesse processo. Se um dos objetivos de gestão estratégica competente é atuar com segurança e em tempo oportuno e as possibilidades de assessoramento técnico estão limitadas (inclusive) pela especificidade e atualidade das informações básicas requeridas, a avaliação de desempenho que aqui se propõe há de ter como referência a *busca da eficiência e da eficácia*, entendidas, ambas, como valores importantes para a administração pública. O bom governo é o que faz o que anuncia, no prazo certo, com a melhor qualidade, para o maior número de pessoas, ao menor custo possível. Para saber se isso está ocorrendo, podem ser utilizadas as avaliações de desempenho das ações e dos programas do PPA, contribuindo para a consecução dos macro-objetivos estabelecidos.

A avaliação poderá ser organizada como

[um processo] sistemático de aprender empiricamente e de analisar as lições aprendidas para melhorar as ações em curso e para a realização de um planejamento mais satisfatório, mediante uma seleção rigorosa entre as distintas possibilidades de ação futura. Isso supõe uma análise crítica dos diferentes aspectos do desenho e da execução de um programa e das ações que o constituem, de sua pertinência, de sua eficiência e eficácia, dos custos nos quais incorre e de sua aceitabilidade por todas as partes envolvidas (OMS, 1981, p. 81).

Desse modo, aumentam-se as probabilidades de realização do objetivo de qualquer plano governamental, qual seja, o de apresentar a máxima resolubilidade no enfrentamento dos problemas, aproveitando competentemente as oportunidades surgidas e

minimizando o impacto das surpresas. Mais ainda, são ampliadas as possibilidades de imprimir maior agilidade e direcionalidade à gestão estratégica da estrutura organizacional e dos recursos envolvidos nas ações que compõem um programa.

Posto isso, dá-se como assentado que a “tarefa essencial daqueles que realizam avaliações de desempenho das intervenções governamentais consiste em proporcionar elementos para aumentar a eficiência e a eficácia, isto é, alcançar os objetivos procurados com uma utilização ótima dos recursos disponíveis” (Cohen e Franco, 1993, p. 69).

O passo seguinte é o de conceituar os valores referenciais *eficácia* e *eficiência* de modo que, com a maior objetividade conseguida nas condições existentes, possam cumprir, de maneira operacional, os requisitos de validade (medir o que pretende), confiabilidade (qualidade e estabilidade da informação produzida) e suficiência (reconhecendo que a exaustibilidade, ainda que desejável, não é factível) se tornem passíveis de utilização ampla, atendendo às necessidades da gestão estratégica.

4.3.1 Eficácia

Eficaz é o que produz o efeito desejado, diz o Aurélio. No entender de Ballart (1992, p. 71), “a eficácia examina a medida da mudança que se produz na direção desejada”, enquanto na visão de Cohen e Franco (1993, p. 102), “operacionalmente, eficácia é o grau em que se alcançam os objetivos e as metas de um projeto na população beneficiária, em um determinado período de tempo, independente dos custos implicados”.

Propõe-se, com a finalidade de se instituir um processo sistemático de avaliação das ações governamentais, a adoção do seguinte conceito: eficácia é o grau em que se atingem os objetivos e as metas de uma ação orientada para um alvo particular, em um determinado período de tempo, independentemente dos custos nos quais se incorra.

Nessa definição sobressaem duas variáveis básicas: metas e tempo. Supõe-se que a ação é realizada a partir de detalhada programação, orientada por normas e padrões que permitirão, com a prática, a imposição de coeficientes técnicos na alocação de recursos para o atingimento das metas, em um espaço de tempo estabelecido. Uma outra suposição verdadeiramente heroica é a de que, com a realização das metas programadas, estará assegurada a consecução dos objetivos, o que é plausível apenas em situações de baixa complexidade, lidando com problemas estruturados, com os principais recursos e variáveis críticas estando sob o controle do dirigente ou responsável pela ação ou programa.

Para a medida do grau de atingimento de eficácia, pode ser aplicada a seguinte fórmula⁹

$$Ea = \frac{\frac{Mr}{Tr}}{\frac{Mp}{Tp}} = \frac{\frac{Mr}{Mp}}{\frac{Tr}{Tp}} = \frac{Mr \cdot Tp}{Mr \cdot Tr},$$

em que:

Ea = eficácia;

Mr = unidades realizadas da meta programada;

Mp = meta programada;

Tr = tempo real gasto para a realização das unidades da meta obtidas;

Tp = tempo planejado para realizar a meta total.

Os resultados da aplicação da fórmula devem ser interpretados como se segue.

- 1) Se $Ea > 1$, a ação é mais do que eficaz.
- 2) Se $Ea = 1$, a ação é eficaz.
- 3) Se $Ea < 1$, a ação é ineficaz.

Evidentemente, essas relações se dão a partir do suposto de que a programação foi realizada em bases seguras, com conhecimento técnico e operacional das condições de execução da ação. Caso contrário, estaremos diante da ignorância e do arbítrio, e o cálculo da eficácia não terá validade nem sentido para a gestão estratégica.

4.3.2 Eficiência

Recorrendo aos mesmos autores citados na subseção anterior, encontramos, no mestre Aurélio, que eficiência é a virtude de produzir um efeito ao menor custo. Para Ballart (1992, p. 77-78), é “a medida dos custos em que se tem efetivamente incorrido para produzir os resultados pretendidos por um determinado programa”. Em Cohen e Franco (1993, p. 103-104), “a eficiência pode ser definida como a relação existente entre os produtos e os custos dos insumos”, sendo que o

conceito de eficiência pode ser considerado a partir de duas perspectivas complementares: se a quantidade de produto está pré-determinada, procura-se minimizar o custo total ou o meio que se segue para a sua geração; se o gasto total está previamente fixado, se procura otimizar a combinação de insumos para maximizar o produto.

9. Proposta por Orozco (1986) e citada por Cohen e Franco (1993, p. 102).

Para os propósitos aqui esposados, pode ser admitido o seguinte conceito: eficiência é a relação existente entre os produtos resultantes da realização de uma ação governamental programada e os custos incorridos diretamente em sua execução.

Assim, e sob a mesma orientação utilizada no tratamento de eficácia, teremos:

$$Ee = \frac{\frac{Mr}{Tr.Cr}}{\frac{Mp}{Tp.Cp}} = \frac{\frac{Mr}{Mp}}{\frac{Tr.Cr}{Tp.Cp}} = \frac{Mr.Tp.Cp}{Mp.Tr.Cr} = Ea \frac{Cp}{Cr}$$

em que:

Ee = eficiência;

Cr = custo real da ação;

Cp = custo programado da ação.

E , tal como no item anterior, quando:

- 1) $Ee > 1$, a ação é mais do que eficiente.
- 2) $Ee = 1$, a ação é eficiente.
- 3) $Ee < 1$, a ação é ineficiente.

Como aqui se adotou um conceito reducionista da ação governamental, igualando-a aos projetos e atividades orçamentários com destinação finalista, fica assegurado que todos os insumos necessários à produção das ações terão expressão monetária. Para que os produtos e os prazos sejam devidamente mensurados, haverá necessidade de adotar critérios precisos e confiáveis quando se elaborar a programação.

4.3.3 Condicionais

O uso das fórmulas apresentadas nos itens nas subseções 4.3.1 e 4.3.2 exige que se considere o seguinte (Cohen e Franco, 1993, p. 105):

1) As ações que buscam objetivos similares são comparáveis apenas quando forem programadas do mesmo modo. Ao contrário, a comparação não terá uma base comum.

2) A eficácia e a eficiência podem e devem ser apreciadas em diversos níveis, referentes às atividades necessárias à realização de produtos finais ou objetivos intermediários.

3) As fórmulas Ea e Ee serão adequadas para medir (parcialmente, é importante lembrar) a eficácia e a eficiência de ações governamentais somente se a experiência acumulada permitir o estabelecimento de normas (padrões, parâmetros, coeficientes técnicos etc.) válidas.

A respeito desse último ponto, é bastante evidente o fato de não dispormos, na atualidade, dos padrões, parâmetros e coeficientes técnicos necessários e suficientes. Isso impõe que as primeiras *programações* e *avaliações* conterão deficiências de vulto, mas o simples programar sob critérios bem definidos e sob o esforço de precisar, a partir de conceitos adequados à produção de informações úteis à avaliação, irá gerando, com o tempo, elementos confiáveis e seguros, possibilitando o estabelecimento de normas cada vez mais válidas.

A análise da eficiência e da eficácia de ações governamentais, conforme se sugeriu, possui consideráveis limitações. Temos que ter consciência destas para não incorrerem em erros no assessoramento à tomada de decisões e para não esperarmos obter mais do que é possível de instrumentos de natureza quantitativa. Devemos sempre lembrar que a avaliação significa determinar o valor de alguma coisa, por meio de julgamentos, sendo a mensuração um auxílio a essa tarefa.

A opção feita foi contribuir para avançar no conhecimento da execução das ações de governo e de seus resultados, com todos os riscos conceituais, metodológicos, técnicos e operacionais existentes. A crença que suporta tal opção é a de ser possível utilizar a programação do PPA, o Orçamento da União e a sua execução financeira (o SIG/PPA, o Sidor e o Siafi, respectivamente) como fontes de dados para a análise e a avaliação, desde que suportados por procedimentos conhecidos e uniformes de programação. Para tornar viável essa utilização, algumas mudanças adaptadoras deverão ser introduzidas nas práticas hoje correntes de programação e orçamentação.

A avaliação de desempenho de um programa do PPA consistiria, então, em verificar em quanto e como foi cumprida a programação, e se o indicador (ou indicadores) do problema/programa movimentou-se na direção e na intensidade esperadas, com vistas a atingir o objetivo estabelecido para o horizonte temporal do plano.

4.4 Resultado

Na linguagem cotidiana (talvez algo próximo do senso comum), *resultado* é a consequência ou o efeito de uma ação social, sendo que a ação seria uma atividade sob a responsabilidade de um sujeito (individual ou coletivo) com vontade consciente de criar ou promover mudanças na realidade. Matus (1993, p. 81) define *ação social* nos seguintes termos: “é uma atividade intencional e reflexiva, com a qual um ator social espera conscientemente lograr determinados resultados em uma situação concreta, envolvendo cooperação ou conflito com outros atores”. O processo de produção de ações consiste em combinar recursos diversos (econômicos, materiais, conhecimento e informação, poder político, capacidade organizativa etc.), elaborando *produtos* (bens e serviços, normas, informação, conhecimento, relações sociais, instituições etc.) com os quais se espera obter a transformação ou mudança desejada. Daí:

resultado seria a transformação ou mudança em uma realidade concreta, conseguida ou influenciada pela ação (ou conjunto de ações) de um ator social particular em cooperação ou conflito com outros.

Se esses argumentos forem minimamente razoáveis, ficará difícil aceitar a noção de resultado utilizada correntemente, a que estabelece uma relação de causa-efeito, entre ação-transformação. Isso porque apenas em um número muito restrito de casos, referentes a situações de baixa complexidade, em que as forças distintas das do ator que conduz a ação são desprezíveis ou estão sob o seu controle, será possível estabelecer relações de causa-efeito, assegurando que o resultado conseguido deveu-se exclusiva ou predominantemente à ação empreendida.

Na avassaladora maioria das situações, o que vigora é a multiplicidade de atores, com interesses diferentes, senão conflitantes, desenvolvendo ações com conteúdos e objetivos distintos. Há, ademais, fatores circunstanciais e aqueles oriundos de outros espaços situacionais (ou macrosituacionais) que também interferem na construção da mudança observada. Esta dificilmente poderá ser enquadrada como o *resultado exclusivo* de uma ação ou de um programa. No máximo, será um vetor resultante (tal como na física) de múltiplas intervenções produzidas por atores distintos e de processos circunstanciais.

Mas isso não inviabiliza a avaliação de resultados, apenas torna-a mais complexa, difícil e trabalhosa, mais exigente em conhecimento, informação e métodos apropriados para realizá-la. O ponto de partida para uma eficaz e confiável avaliação de resultados é a descrição do problema a ser enfrentado pela ação ou programa, ou seja, a construção de descritores.¹⁰ Os descritores combinados adequada e pertinentemente poderão conformar os indicadores (compostos ou sintéticos) do problema/programa, como exigido pela metodologia de elaboração dos programas do PPA. O passo seguinte é explicar o problema, identificando suas causas críticas (processos, fatores responsáveis – segundo o marco teórico adotado – pelo surgimento, manutenção ou expansão do problema). O desenho do programa – orientado pela teoria do problema e do próprio programa – compreenderá a concepção e organização das ações necessárias e suficientes a superar as causas críticas, identificando e combinando os recursos apropriados e os produtos esperados. A programação propriamente dita consiste em distribuir as ações no tempo em uma sequência que possibilite criar viabilidade progressiva para aquelas que se revelem, por várias razões, mais difíceis de serem executadas no momento mais adequado.

10. Conforme Matus (1993, p. 311-312), descritor é o marcador (placar) do problema. São fatos precisos que verificam ou atestam a existência do problema. Ele cumpre quatro funções: reúne as distintas interpretações do problema a um só significado para o ator e sua equipe; torna preciso o que deve ser explicado; torna o problema monitorável; verifica a eficácia da ação para enfrentá-lo (se o problema piora ou melhora). Requisitos dos descritores: são precisos e monitoráveis; o conjunto dos descritores deve ser suficiente para se construir uma interpretação sem ambiguidades; não podem ser confundidos nem com causas nem com consequências do problema; não podem haver relações causais entre os descritores; um descritor não deve reiterar o que foi dito por outro com outra forma.

Para se proceder à avaliação, é requerido, ademais, a identificação das variáveis-chave do contexto de cada programa que estão fora do controle do ator (condutor do programa/ação), para que possam ser monitoradas e ajudem a compor o pano de fundo sobre o qual a avaliação ganha sentido e inteligibilidade. O mesmo haverá de ser feito com os outros atores relevantes (com interesses convergentes ou divergentes dos do objetivo do programa ou do seu dirigente), mediante o uso de indicadores que expressem, mesmo de forma aproximada ou indireta, suas motivações em cada caso particular, os recursos que controlam e as ações que desenvolvem.

Assim, é permitida uma aproximação menos reducionista à complexidade própria das intervenções sociais transformadoras, estabelecendo associações acauteladas (e sempre passíveis de serem revistas) entre ações e seus resultados, informando com oportunidade e relativa segurança sobre os processos produtores de ações, a intensidade e seu foco, a eficiência e a eficácia, a consistência das ações, a permanência dos objetivos, entre outros aspectos imprescindíveis à condução de programas/ação.

5 ESBOÇO TENTATIVO DE UM ROTEIRO PRELIMINAR PARA ORGANIZAR AS AVALIAÇÕES DO PPA

Como afirma o ditado popular, cautela e caldo de galinha não fazem mal a ninguém, por isso as ressalvas do título deste capítulo. Afinal, estamos diante de algo novo (o modo como foi elaborado e deverá ser implementado o PPA), para o qual é exigida uma nova atividade (avaliação como instrumento de gestão), sem que esteja claro como, quando e onde deverá se realizar para cumprir os objetivos pretendidos. A tarefa que aqui se propõe é, portanto, de alto risco, prenhe de incertezas e tentada com elevada insegurança. Contudo, é assumida por acreditar-se que, para se poder caminhar rumo à montagem de um modelo institucional de avaliação, um primeiro passo deve ser dado, qual seja: uma proposta incompleta, imprecisa, deficiente deve ser posta à discussão para avançarmos na construção coletiva de um projeto necessário e que configura uma oportunidade estratégica para o Ipea. O risco é ampliado também por não existir um corpo teórico consensualmente estabelecido, não se dispor de uma prática metodologicamente consagrada, nem de uma cultura avaliativa disseminada na administração pública federal. Se todos esses fatores tornam a tarefa temerosa, ao mesmo tempo a fazem necessária e premente, para que se possa, pelo menos, tentar aproveitar a oportunidade apresentada.

Para isso, vale a pena recordar o encadeamento lógico-temporal adotado para a elaboração do PPA 2000-2003, esclarecendo que este nem sempre foi seguido à risca:¹¹

1) Orientação estratégica do presidente da República estabeleceu as quatro (mais duas) diretrizes e 28 macro-objetivos.

2) Orientação estratégica do ministro apresentou as diretrizes setoriais e indicou os problemas selecionados na área.

3) Cerca de 360 programas são concebidos, com vistas à consecução dos macro-objetivos. Cada programa finalístico deveria ser desenhado para resolver um problema específico, delimitado social e espacialmente, com público-alvo e objetivos bem definidos. Todos os programas teriam indicadores (medidos na situação inicial t_0 e na situação-objetivo t_4) e conteriam as ações (atividades e projetos orçamentários e outras não exigentes em recursos financeiros originados do OGU, tais como atos normativos e parcerias) para as quais deveriam ser estipulados custos, prazos de execução, metas, sendo que a cada ação corresponderá um produto. Os programas são coordenados por gerentes designados pelos ministros aos quais estejam vinculadas as unidades administrativas responsáveis.

Para fins da macrogestão do PPA, o Ministério do Planejamento (SPI) organizou um Sistema de Informações Gerenciais (SIG), que possibilita (e exige dos gerentes) o registro das variações dos principais atributos dos programas e de suas ações quando da implementação. Supõe a existência de um sistema de informações e gestão apropriado a cada programa, a ser implantado pelos ministérios responsáveis.

A interpretação das demandas por avaliação, feita anteriormente, aponta para: *i*) a avaliação de desempenho dos programas e das suas ações; *ii*) a avaliação dos resultados alcançados, por macro-objetivos; e *iii*) a avaliação global do PPA, quanto à consecução da orientação das diretrizes estratégicas, todas produzindo pelo menos um informe anual para ser encaminhado ao Congresso Nacional. Mas, para serem úteis à gestão estratégica, deverão ser realizadas sempre que forem necessárias à tomada de decisões importantes (quadro 3).

11. Muitos programas preexistentes apenas sofreram enquadramento no novo formato; ações que vinham sendo implementadas há anos foram apresentadas sob o título de um programa; algumas diretrizes ministeriais foram elaboradas após os programas terem sido concluídos; e, principalmente, o agrupamento dos programas por macro-objetivos foi feito por critérios de afinidade algo subjetivos, e *a posteriori*.

QUADRO 3
Componentes básicos do sistema de avaliação

Orientação e diretrizes estratégicas	Megaproblemas Delimitação e descrição Indicador Situação em t0	Mega objetivos Em t1, t2, t3, t4	Cenários pertinentes (contextos)	Avaliação global do PPA
Causas críticas dos megaproblemas	Macroproblemas I a XXVIII (carga negativa a ser superada pela realização dos macro-objetivos) Delimitação e descrição Indicador Situação em t0	Macro-objetivos I a XXVIII Em: t1, t2, t3, t4		Avaliação de resultados
Causas críticas dos macroproblemas	Problemas Os 365 selecionados pela Orientação dos ministérios Setoriais Situação em t0	Programas Os 365 contidos no PPA: Objetivos em t1, t2, t3, t4		Avaliação de desempenho

Elaboração do autor.

5.1 Avaliação de desempenho

A avaliação de desempenho dos programas e ações estará a cargo dos gerentes. Para que possam realizá-la uma vez por ano, cumprindo o exigido pelas normas do novo processo de planejamento, o trabalho deverá ser *contínuo*, pois só assim estarão exercendo a verdadeira gestão. Isso requer que o problema esteja bem descrito e analisado, com suas causas críticas identificadas, e que os indicadores e o desenho dos conjuntos de ações com os quais as causas críticas serão enfrentadas estejam disponíveis.

Para alcançar essa condição é necessário conhecer, em detalhe, o processo de produção de cada ação, abrindo-o para evidenciar a menor unidade operativa, programando-o física e financeiramente quando for o caso, tal como é sugerido de forma elementar no quadro 4. Ali são denominadas *tarefas* as menores unidades operativas nas quais se desdobram a ação, alguns as designam por etapas, trabalho etc. O que importa é que, no mínimo, todas as ações com expressão orçamentária (projetos e atividades) admitem esse desdobramento e podem ter seus custos apurados e suas metas de produção estabelecidas.

Mas não só. Os programas do PPA foram desenhados sem que fossem explicitadas suas causas-críticas (CCs). Sem que estas estejam precisamente identificadas e com indicadores apropriados, não é possível avaliar a eficácia intermediária no enfrentamento do problema. E isso é obtido na prática, quando as ações capazes de superar uma CC estão organizadas em um módulo de intervenção e gestão (o que exige a sua especificação, aglutinando-as em uma operação) e a designação formal de responsável por sua implementação coordenada. Da mesma forma, é de

todo necessária a atribuição formal de responsabilidade aos que estarão incumbidos de cuidar da execução da ação, ou seja, deve ser criada a função de coordenador de ação. Estas são exigências básicas para a montagem do sistema de gestão (e de avaliação) de qualquer programa e do conjunto deles.

5.2 Avaliação de resultados¹²

A avaliação dos resultados alcançados por macro-objetivos exigirá um esforço de compreensão assemelhado ao que se pratica na engenharia reversa. Isto decorre da existência de uma lacuna elementar no desenho do PPA: não há um marco referencial preciso para avaliar se os resultados alcançados pelos programas contribuem para atingir os macro-objetivos. Estes são apresentados como enunciados genéricos, expressando difusas situações desejáveis a serem obtidas pelo cumprimento de diretrizes e pelo atendimento de prioridades, sem que ambas materializem referências objetivas para a mensuração ou averiguação da intensidade ou qualidade dos trabalhos realizados pelos programas. No único caso em que o macro-objetivo é apresentado com maior precisão – Atingir US\$ 100 bilhões de exportação até 2002 –, fica evidente a deficiência na sua formulação: o verdadeiro objetivo é a produção de um expressivo saldo na balança comercial do país. Exportar US\$ 100, US\$ 200 ou US\$ 300 bilhões pouco adiantará se as importações forem superiores. Ao passo que, se se conseguir exportar US\$ 70 ou US\$ 80 bilhões e se com isso for gerado um *superavit* de US\$ 10 ou US\$ 15 bilhões, se obterá um considerável alívio no balanço de conta corrente, reduzindo a dependência à entrada de capitais especulativos de curto prazo.

A razão de ser dessa deficiência pode ser encontrada no fato de não ser anunciado o *macroproblema* a que o macro-objetivo corresponderia. Sem que o macroproblema seja descrito e delimitado, construído o seu indicador (ou indicadores) e levantada sua posição em t_0 (1999), sem que na sua explicação tenham sido identificadas suas causas críticas a serem atacadas pelos programas e sem que tenham sido avaliadas as situações-objetivo no horizonte de tempo do PPA (t_1 , t_2 , t_3 e t_4) em cenários consistentes, o macro-objetivo passa a ser apenas um desejo pouco fundamentado em conhecimento e informação. Uma não referência para a avaliação, que a torna um exercício improdutivo e retira-lhe o caráter de instrumento de gestão.

A avaliação de resultados por macro-objetivos irá exigir, então, o referido trabalho de engenharia reversa, que consistirá em interpretar o conteúdo do enunciado e das explicações do macro-objetivo e das diretrizes e prioridades que dele emanam, buscando o que de problemático expressam, ou seja, a carga

12. Esta seção está, em larga medida, apoiada em Garcia (2000b, p. 6-9).

negativa contida nas formulações. Tomemos um exemplo para melhor visualizar o encaminhamento imaginado:

Macro-objetivo nº 2 – Sanear as finanças públicas,

É compromisso do Governo estabilizar, ao longo dos próximos anos, o montante da dívida pública medido como percentual do PIB. As ações integradas para este fim envolvem a redução dos desequilíbrios estruturais entre fluxos de receita e despesa não financeira, a aceleração da desestatização e da concessão e a modernização das atividades de arrecadação, fiscalização e controle, associados a um quadro de redução da taxa de juros e de retomada do crescimento econômico sustentado. Serão prioridades:

- Melhorar a qualidade do gasto público mediante o aperfeiçoamento do Sistema de Planejamento, Orçamento, Finanças e Controle.
- Reduzir os *deficit* orçamentários do setor público nas três esferas de governo.
- Aperfeiçoar o Sistema Previdenciário e reduzir o seu *deficit* nas três esferas de governo (Brasil, 1999b, p. 25).

Fica evidente a ausência de referências precisas: qual é a qualidade do gasto público hoje? Em quanto deve ser melhorada? Em que consiste o aperfeiçoamento dos Sistemas de Planejamento, Orçamento, Finanças e Controle e de Previdência? De onde se sai e onde se quer chegar? Reduzir em quanto os *deficit* orçamentários e previdenciários em cada ano e em cada esfera de governo?

A construção das respostas poderá ser tentada com uma definição provisória e uma análise preliminar do macroproblema, mediante a identificação de carga negativa evidenciada na formulação do macro-objetivo:

Macroproblema nº 2 – Finanças públicas desequilibradas, com *deficit* elevado e dívida pública crescente em relação ao PIB.

Causas (a carga negativa contida nas Prioridades do Macro-objetivo):

- baixa qualidade do gasto público (ineficientes e ineficazes? produtos e serviços de baixa qualidade? Gasto direcionado para o não importante e necessário?);
- deficientes sistemas de planejamento, orçamento, finanças e controle nas três esferas de governo (como se expressam as deficiências? Em que magnitude?);
- deficientes sistemas de arrecadação e fiscalização previdenciária nas três esferas do governo (como se expressam as deficiências? Em que magnitude?).

Em seguida, deve ser intentada a explicação do macroproblema, estabelecendo-se as relações entre as causas e entre estas e o seu indicador e concebidos os indicadores para as causas críticas. Na sequência, apresentar, discutir e construir o consenso com os ministérios responsáveis pelos programas englobados pelo macro-objetivo.

Importa conseguir o mesmo entendimento quanto à definição do macroproblema, sua delimitação e descrição, a identificação das causas críticas e de como devem ser atacadas.

As causas críticas do macroproblema são os problemas a serem superados pelos programas atuais do PPA. Só que isso não foi evidenciado à época de elaboração do plano. Torna-se necessário, então, realizar avaliações de pertinência e suficiência dos programas com relação às causas críticas do macroproblema e, também, de consistência interna dos programas, além de verificar se os seus indicadores são adequados para suportarem a posterior avaliação de desempenho. Sem isso, as avaliações serão, necessariamente, um trabalho penoso e sempre insuficiente para cumprir o disposto no Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998, e na lei do PPA, além de insatisfatório para todos os envolvidos em sua elaboração e utilização.

Cumpridos esses requisitos, passa-se a dispor do macrorreferencial, que possibilitará a avaliação de resultados por macro-objetivos. Os insumos básicos para executá-la serão as avaliações de desempenho dos programas e os indicadores atualizados do macroproblema e de suas causas críticas e os indicadores de contexto. Devidamente analisados e relacionados – com base na teoria do macroproblema e dos programas –, deve-se proceder à comparação dos resultados obtidos com os indicadores do macro-objetivo previstos para cada momento de tempo (t_1 , t_2 , t_3 , t_4). A partir disso, podem ser tiradas as conclusões e recomendações que toda avaliação deve conter. Vale observar o fato de as normas legais (decreto e lei) destacarem a necessidade de avaliações anuais, que poderão ser produzidas com qualquer periodicidade se o sistema de monitoramento funcionar a contento. A verdadeira gestão estratégica é realizada com base em monitoramento e avaliação contínuos, pois só assim fica assegurada a possibilidade de identificar desvios, equívocos e erros, e agir com oportunidade e eficácia para corrigi-los.

5.3 Avaliação global do PPA

O entendimento aqui adotado é que a avaliação global do PPA deve ter por finalidade averiguar em que medida estão sendo cumpridas a orientação estratégica do governo e as diretrizes emanadas do presidente da República, “que dão o sentido das mudanças e os compromissos dessa nova gestão assumidos no Avanço Brasil” (Brasil, 1999) – o programa da campanha eleitoral de 1998. Se assim for, de novo se colocará a necessidade de proceder a uma modalidade de engenharia reversa, como se fez anteriormente.

A análise da metodologia adotada para a elaboração do plano revela que um dos seus conceitos centrais – o de problema – teve uma definição e um tratamento bem aquém de sua importância (Garcia, 2000d). Não se levou em conta que um plano de governo para o país deve hierarquizar problemas, que são sempre relativos a quem os anuncia, que há problemas com magnitudes e complexidades distintas.

Em uma escala que vai do geral ao particular, do abrangente ao específico, do mais ao menos complexo, em seu topo estaria o equivalente a *megaproblema* (para manter consistência com a terminologia adotada ao se falar em macro-objetivos).

A leitura das orientações e diretrizes estratégicas e dos macro-objetivos feita pelo autor, procurando explicitar a carga negativa que expressam, resultou na identificação de pelo menos dois megaproblemas: *i*) enorme iniquidade social; e *ii*) baixa competitividade da economia brasileira. Isso se não forem adotados conceitos mais restritivos de iniquidade e competitividade, pois, do contrário, será aumentado o número de megaproblemas. Por exemplo: se for entendido que os conceitos da iniquidade e competitividade aceitam a existência de regiões onde a iniquidade social é maior e a economia é menos competitiva, dispensaria um megaproblema do tipo desigualdades regionais. Ou, se for adotada a perspectiva sistêmica para competitividade de modo a incluir deficiências infraestruturais (comunicações, malha viária, energia) e debilidades da atuação governamental (desequilíbrios financeiros, estrutura tributária, ineficiências regulatórias e fiscalizadoras etc.), se evitaria a declaração de outros megaproblemas. Do ponto de vista prático, seria mais vantajoso trabalhar com um número menor de megaproblemas, desde que se chegue a um acordo teórico-metodológico que torne operacionalizáveis os conceitos que venham a ser definidos.

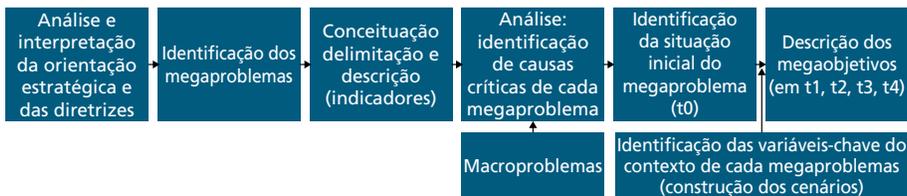
Mas, sejam quais forem os megaproblemas que consensualmente se identifiquem, deverão ser repetidos os procedimentos de engenharia reversa adotados no tratamento dos macroproblemas: terão que ser declarados pelas autoridades responsáveis; delimitados e descritos, para terem os seus indicadores construídos; deverão ser explicados mediante a articulação convincente das causas críticas que já serão conhecidas, ou seja, os macroproblemas; apurada a situação em t_0 e definidos os mega-objetivos para t_1 , t_2 , t_3 , t_4 e as variáveis relevantes para o contexto do plano. Sem isso, a avaliação deixa de contar com o quadro referencial que, por princípio e definição, a presidirá. Ou seja, torna-se impraticável, pois o objeto e a perspectiva e o valor, definidores do modelo e do conteúdo da avaliação, não estarão dados.

A figura 2 apresenta, de forma esquemática, a concepção geral da proposta de construção do marco referencial para a avaliação do PPA. Ali é destacado que, do ponto de vista lógico, dever-se-ia começar pela identificação e análise dos mega problemas, para com isso elevar a consistência do conjunto. Todavia, como os programas estão definidos e detalhados, eles construirão o ponto de partida e a base de produção de boa parte das informações a serem utilizadas nas avaliações. Mais ainda, como eles se orientam para a solução de problemas que são as causas críticas do macroproblema, que por sua vez são causas dos megaproblemas, o caminho adotado no desenrolar do texto foi o inverso. A consistência deverá, na prática, ser construída de baixo para cima, do particular para o geral, e não como manda a teoria e a experiência exitosa do planejamento estratégico público.

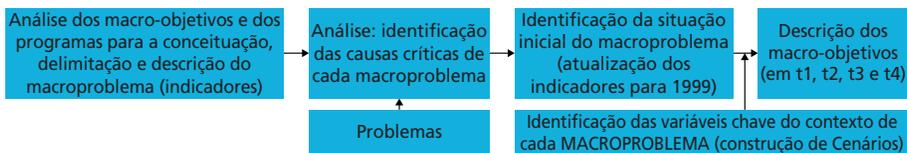
FIGURA 2

Passos para a construção do quadro referencial para avaliação do PPA

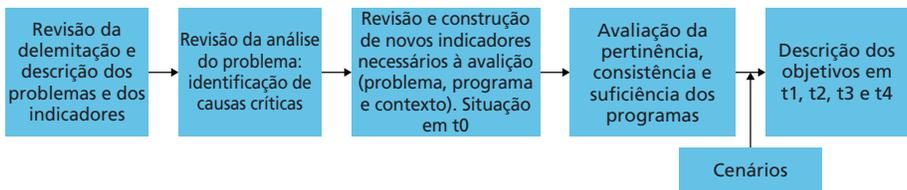
1ª Fase



2ª Fase



3ª Fase



Elaboração do autor.

A avaliação global do PPA vai exigir a produção de outras informações e referências além daquelas produzidas na implementação dos programas. Afinal, o plano tem por pretensão construir um novo estilo de desenvolvimento sustentado, uma economia mais competitiva, um governo mais eficiente e uma sociedade mais equitativa e democrática. Os resultados globais da execução do PPA devem ser visualizados, então, nas macrotransformações que promoverá na realidade socioeconômica do país. Estas deverão ser apreendidas por indicadores de síntese, capazes de expressar os múltiplos movimentos das diversas dimensões em que o plano atua.

Apresenta-se, a seguir, uma tentativa de construção de um conceito e de um indicador de iniquidade, com o intuito de discutir um caminho metodológico apropriado a produzir os referenciais e os instrumentos mais úteis à prática da avaliação global do PPA. Reitera-se que o fundamental é a lógica adotada, e não o resultado a que se chega. Os indicadores dos megaproblemas serão produtos de uma elaboração coletiva, envolvendo-se dirigentes e técnicos com conhecimento dos problemas e das práticas próprias de governo, fazendo-se uso das fontes de informação mais adequadas a cada caso e, no limite, organizando-se novos fluxos de informações.

5.4 Exemplo da construção de conceito e indicador para um megaproblema¹³

O PPA está organizado em 28 macro-objetivos. Destes, quinze se destinam a atacar manifestações da desigualdade social extrema (estando relacionados a educação, saúde, saneamento, habitação, geração de ocupação e renda, combate à mortalidade infantil, erradicação do trabalho infantil, assistência social, reforma agrária e apoio à agricultura familiar, desenvolvimento urbano, transporte de passageiros, garantia de direitos, fortalecimento da cidadania, redução da violência) e pelo menos outros sete, de natureza mais econômica, teriam forte impacto sobre emprego e renda.

Do ponto de vista da gestão do conjunto do plano, importa saber se os resultados obtidos com a produção global das ações governamentais estão se traduzindo em redução da desigualdade. Este é um dos crivos decisivos, aquele que mostra se a transformação produzida é a desejada e qual a sua amplitude, e se a equidade está sendo o valor a orientar a alocação dos, sempre escassos, recursos públicos. Sem a avaliação sistemática e rigorosa da implementação dos programas e das transformações que provocam, não se constrói, consciente e direcionadamente, o futuro diferente, mais equitativo e democrático.

Para isso é necessário começar respondendo a uma pergunta básica: o que se entende por iniquidade social? Evidentemente, são muitas as respostas possíveis. E todas estarão fundamentadas em ideologia, valores, interesses, posição política, experiência de vida, conhecimento e informação acumulados e na inserção social de cada um daqueles que procure respondê-la. Há, portanto, a necessidade de estabelecer uma intersubjetividade que possibilite a construção de uma referência mais objetiva possível.

É o que será tentado, a seguir, como uma *proposta aberta* (por isso mesmo preliminar, incompleta, imprecisa etc.). Aberta, como sugerido por Umberto Eco, porque vai sendo elaborada ao receber críticas, contestações, reformulações, complementações, atualizações e tudo o mais que coopere para a formação da intersubjetividade mínima necessária para a definição de um quadro referencial comum e legítimo, que por sua vez não se fecha, podendo sempre ser melhorado, aprofundado, detalhado. Assim, propõe-se:

- iniquidade social: é a situação de uma sociedade particular caracterizada por distribuição altamente desigual de renda e patrimônio (material e não material), em que uma minoria populacional detém a maior parte destes e uma grande parte da população não alcança um patamar mínimo de existência com dignidade, quando isso seria possível com uma distribuição mais equitativa do patrimônio e da renda.

13. Retirado de Garcia (2000a).

Como fica evidente, ainda não resolve. Nessa conceituação existem diversas imprecisões. Na tentativa de melhorar, definimos:

- patrimônio material: a quantidade de bens imobiliários (terra produtiva e domicílio permanente), meios de produção, bens de consumo duráveis detida pelas famílias;
- patrimônio não material: escolaridade, condição de sanidade, acesso aos serviços públicos, à informação, ao lazer, à justiça, à segurança, à proteção previdenciária, e participação associativa;
- patamar mínimo de existência com dignidade: condição, social e historicamente definida, a partir da qual a família e os indivíduos têm assegurada a liberdade para escolher o que valoram e se afirmar como cidadãos (Prats, 2000). Se expressaria pela posse de uma quantidade mínima de patrimônios e renda; e
- equidade como possibilidade concreta: pode ocorrer se a riqueza material existente e o fluxo de produção de nova riqueza e de renda são suficientes, em termos puramente quantitativos, para permitir trazer para o patamar de existência com dignidade todos os que se encontram abaixo dele. Não se trata de instaurar o igualitarismo, pois é reconhecido que o processo de divisão social do trabalho capitalista produz desigualdades interpessoais e, principalmente, entre classes. Mas, apenas constatar que a riqueza e a renda existentes podem ser redistribuídas a *qualquer momento*, com ganhos macrossociais e macroeconômicos. Descarta-se o argumento conservador, imobilista e, acima de tudo, preservador da injustiça, de que a redução da iniquidade somente pode ser feita com o crescimento continuado da renda e da produtividade (maior equidade apenas em um futuro longínquo e incerto), mantendo intacta a presente distribuição da riqueza que permite a apropriação dos ganhos de produtividade e de maior parte da renda.

Se essas formulações ajudarem a iniciar a conversa, a imprecisão terá ficado um pouco menor. Mas é necessário buscar a operacionalização dos conceitos, baixando a abstração e especificando referências empíricas, que facultem levar a intersubjetividade a uma prática coletiva. Para isso, a lógica impõe que, primeiramente, o patamar mínimo de existência com dignidade (Pmed) seja contextualizado para a nossa realidade atual. Quais seriam então os patrimônios e a renda mínimos a assegurar uma existência digna, conforme o acima definido?

A resposta vai procurar combinar elementos referentes à disponibilidade de informações (confiáveis, abrangentes e periódicas) com os objetivos e ações dos programas governamentais. Ou seja, se o governo diz ser sua prioridade reduzir desigualdades sociais com a implementação de determinados programas, e se estes têm como objetivo ampliar o acesso ao patrimônio (material e não material) e à

renda por parte dos excluídos, deverá ser possível verificar em quanto a iniquidade foi reduzida, mediante o tratamento de informações representativas do universo dos que se encontram acima e abaixo do Pmed, que podem ser encontradas na Pnad, censos e em outras fontes oficiais (por exemplo, no censo escolar). A relação entre os dois contingentes conformaria um possível indicador de iniquidade social (Iniq).

Uma seleção preliminar dos principais atributos do Pmed aponta, de imediato, os seguintes:

- 1) Renda familiar *per capita* igual ou maior que 1,5 salário mínimo mensal¹⁴

No momento, esse valor corresponde a R\$ 226,50, que, multiplicado pelo número de membros de uma família média (3,6 pessoas), perfaz o montante de R\$ 815,40. Este valor representa 86,7% do salário mínimo necessário, calculado pelo Dieese para dezembro de 1999 (R\$ 940,58). Os R\$ 226,50 da renda familiar *per capita* média são, praticamente, o dobro do valor médio da cesta básica apurado também pelo Dieese para a mesma época (R\$ 99,54). Levando-se em conta que as famílias de renda mais baixa tendem a dedicar metade de seus ganhos a despesas com alimentação, os R\$ 226,50 não parecem uma referência despropositada. Um reforço à sustentação dessa referência é aportado por Wanderley Guilherme dos Santos ao analisar a Pesquisa sobre Padrões de Vida, 1996-1997, do IBGE, na qual se encontra que “para a maioria das pessoas, em todas as ocupações, e estritamente independente do salário médio mensal (à exceção dos trabalhadores rurais), o limiar de “vida ruim” situa-se na linha dos R\$200,0” (Santos, 1999, p. 51-63).

- 2) Patrimônio material mínimo necessário

Idealmente, deveria considerar o ativo fixo de propriedade das famílias (terra produtiva, domicílio permanente, meios de produção) e os bens duráveis. No entanto, não estão disponíveis informações quantitativas sobre a posse de meios de produção pelas famílias tampouco informações anuais sobre a propriedade fundiária rural. Assim, é preciso reduzir o patrimônio material à propriedade de domicílio permanente e de bens duráveis essenciais. Nas áreas rurais, a propriedade de domicílio permanente será um indicador da titularidade de domínio das terras de produção por parte das famílias agricultoras. Tomando-se o domicílio como unidade básica de investigação, é possível averiguar tanto a condição de ocupação e a qualidade da habitação como o acesso aos serviços públicos e outras características relevantes.

14. Diretamente, a partir dos dados da Pnad, sabendo-se que a renda é sistematicamente subdeclarada ou revista para ser tornada compatível com as Contas Nacionais.

Será considerado como *patrimônio material mínimo necessário* (PMMN) a ingressar e ultrapassar o Pmed a propriedade de domicílio permanente, situado em aglomerado normal, construído com material durável (paredes e cobertura), com densidade de até dois moradores por dormitório, dispondo de abastecimento de água com canalização interna, banheiro e esgotamento sanitário por meio de rede coletora ou fossa séptica, coleta de lixo de forma direta ou indireta (exceto área rural), iluminação elétrica e telefone (todos os conceitos adotados são os utilizados pela Pnad). Comporia ainda o PMMN a posse dos seguintes bens duráveis: fogão, filtro de água, rádio, televisão e geladeira.

3) Alguns indicadores parciais

O PMMN fica, desta forma, referido a importantes programas governamentais. A eficácia terminal de seu conjunto (qual a transformação produzida na realidade) poderá ser apreendida, anualmente, pela Pnad, ainda que sem a exatidão proporcionada por pesquisas conduzidas com esse fim específico. De qualquer maneira, é possível imaginar indicadores de eficácia terminal para cada um dos principais programas integrantes do PPA 2000-2003, que estejam diretamente relacionados com o Pmed. Por exemplo:

- Taxa de cobertura de saneamento ambiental (Tasa) =

$$\frac{\text{domicílios servidos por sistemas de saneamento geral}}{\text{total de domicílios}}$$

- Taxa de acesso à energia elétrica (TAEE) =

$$\frac{\text{domicílios servidos por energia elétrica}}{\text{total de domicílios}}$$

- Taxa de apropriação de ativo imobiliário (TAAI) =

$$\frac{\text{famílias proprietárias de domicílios adequados}}{\text{total de famílias}}$$

- Taxa de apropriação fundiária pela agricultura familiar (Taaf) =

$$\frac{\text{famílias proprietárias de 1 a 4 módulos fiscais}}{\text{total de famílias assalariadas rurais (perm. e temp.) e de parceiros, arrendatários e ocupantes de áreas até 4 módulos fiscais}}$$

- Taxa de acesso a bens essenciais (Tabe)¹⁵ =

$$\frac{\text{domicílios c/geladeira}(0,25) + \text{fogão}(0,25) + \text{filtro}(0,20) + \text{TV}(0,11) + \text{rádio}(0,10) + \text{telefone}(0,05)}{\text{total de domicílios}}$$

- Taxa de obtenção de renda mínima digna (Tord)¹⁶ =

$$\frac{\text{domicílios c/renda familiar pc.} \geq 1,5 \text{ salário mínimo}}{\text{total de domicílios}}$$

- Índice de atenção preventiva à saúde (Iaps)¹⁷ =

$$[1 - (\text{tx. de incidência de baixo peso ao nascer} \cdot 0,3)] + (\text{tx. de cobertura vacinal} \cdot 0,4) + [1 - (\text{tx. de prevalência de doenças infecto-contagiosas} \cdot 0,3)]$$

Ou, tomado como um indicador-síntese das condições gerais de saúde:

- Indicador do diferencial de esperança de vida (Idev) =

$$\frac{\text{Esperança de vida ao nascer (estado)}}{\text{Maior esperança de vida ao nascer (RS)}}$$

- Taxa de escolaridade mínima adequada (Tema) =

$$\left[\frac{\text{pop. 7 a 14 anos na escola}}{\text{pop. 7 a 24 anos}} \right] + \left[\frac{\text{pop. 15 a 18 anos c/escolaridade} \geq 8 \text{ anos}}{\text{pop. 7 a 24 anos}} \right] + \left[\frac{\text{pop. 19 a 24 anos com escolaridade} \geq 11 \text{ anos}}{\text{pop. 7 a 24 anos}} \right]$$

- Taxa de cobertura previdenciária (Tcop) =

$$\frac{\text{pessoas que contribuem p/a previdência pública ou privada}}{\text{população economicamente ativa}}$$

4) Patrimônio não material

O patrimônio não material mínimo necessário a ingressar na cidadania e a assegurar a liberdade de escolher o que valora deveria ser composto dos atributos indispensáveis à participação ativa e direta das famílias (e indivíduos

15. Ponderação obtida em rápida enquête com pesquisadores sociais, a discutir.

16. Ver nota de rodapé 13.

17. Ponderação sugestiva, a discutir. A fonte dos dados é o Datasus, no qual a unidade não é o domicílio.

que as integram) na sociedade atual, em suas diversas dimensões. Haveria de se incluir uma escolaridade mínima que habilitasse os indivíduos a lidar com a realidade complexa e com os processos de produção mais exigentes em conhecimento. Deveria propiciar saúde pública e higiene pessoal, garantidoras de uma vida saudável, prazerosa e produtiva, em condições ambientais sustentavelmente apropriadas. Deveria exigir algum grau de associativismo (sindicato, partido, associações comunitárias ou de interesse), propiciar amplo acesso à informação (posse de rádio e televisão, assinatura de jornais e revistas) e ao lazer. Incluiria o acesso fácil e rápido à justiça e à segurança pessoal e pública e a algum tipo de proteção previdenciária e à liberdade de expressão e produção cultural, entre outros. Todavia, as informações disponíveis, periódicas e confiáveis, não permitem tanto. A redução que se impõe faz possível, apenas, lidar com a escolaridade e a proteção previdenciária, utilizando-se os indicadores sugeridos no item anterior. Nada impede, no entanto, a incorporação de outras variáveis à medida que informações apropriadas se tornem disponíveis. Existem notícias de que a Pnad/1999 trará um segmento dedicado à saúde, e há, inclusive, quem afirme estar em curso a ampliação das características pesquisadas por esse instrumento. Tomara que seja verdade.

5) Tentando chegar a um patamar mínimo de existência digna

Viver com dignidade. Sem dúvida, algo bastante subjetivo. Quem define o que é digno? Vida digna de qual ponto de observação e de quais padrões valorativos? Uma discussão que pode ser interminável.

Como se afirmou, a pretensão não é finalizá-la, ao contrário. A proposta é criar uma referência relacionada aos objetivos da atuação governamental, explicitada nos programas do PPA 2000-2003: casa própria para quem não tem; reforma agrária e apoio à agricultura familiar; emprego e renda crescentes; saneamento, energia, comunicações expandidos; população saudável e com cobertura previdenciária; escolaridade em elevação; facilidades no transporte coletivo; ampliação da cidadania e segurança de direitos. Tais objetivos expressam anseios e valores sociais generalizados, e atendem, também, a interesses econômicos identificáveis. Existem várias formas de buscá-los, com resultados distintos, principalmente em termos de equidade. É fundamental, portanto, procurar ver se avançamos (ou não) na redução da iniquidade, ver se está crescendo o contingente daqueles que vivem com um mínimo de dignidade.

O patamar mínimo seria alcançado quando as famílias se apropriassem de um patrimônio material e não material e de uma renda mensal que, supostamente, lhes permitiriam a liberdade de escolher o que valoram.

E isso estaria assegurado quando, *simultaneamente*, dispusessem das seguintes condições:

- *domicílio próprio adequado* (situado em aglomerado normal; construído com material permanente; com densidade de até dois moradores por dormitório; abastecimento de água com canalização interna, banheiro e esgotamento sanitário feito por rede coletora ou fossa séptica e coleta direta ou indireta de lixo, se urbano; iluminação elétrica e telefone; com fogão, geladeira, filtro de água, rádio e televisão;
- *renda familiar per capita* igual ou superior a 1,5 salário mínimo;
- *escolaridade adequada* (pessoas entre 7 e 14 anos frequentando o 1º grau, as entre 15 e 18 anos com oito ou mais anos de escolaridade e as com idade entre 19 e 24 anos com onze ou mais anos de escolaridade); e
- *cobertura previdenciária* (todos os indivíduos ocupados protegidos por algum tipo de seguro previdenciário).

A simultaneidade é uma exigência forte para se tentar apreender a dignidade como uma condição abrangente, em relação com a natureza multidimensional do ser humano e as inúmeras inserções impostas para viver sob a complexidade crescente das sociedades contemporâneas. As quatro características utilizadas para definir o Pmed nem de longe atendem aos rigores de uma conceituação mais completa do que seria uma existência digna. É uma aproximação pobre com o intuito de captar a iniquidade e avaliar a ação governamental que diz ter como objetivo combatê-la.

A formulação adotada pode ser aplicada anualmente (inclusive recuperando uma série histórica razoável) para o Brasil, estados, Distrito Federal e regiões metropolitanas, utilizando-se apenas a Pnad. Permite verificar as diferenças existentes entre o espaço urbano e o rural (exceto na região Norte), algumas privações específicas (de domicílio adequado, de renda, de escolaridade, de algum bem etc.), as distâncias para alcançar o Pmed, assim como a organização de um *ranking* estadualizado da iniquidade. Acredita-se ser possível apanhar (não medir com exatidão) a contribuição dos programas do PPA (que terão metas anuais e indicadores de execução) da administração pública federal para alterar a iniquidade, separada da contribuição conjunta dos outros dois níveis de governo (supondo-se que também disponham de metas e indicadores confiáveis). Se isso se efetivar, estarão disponíveis indicadores interessantes para orientar a localização, a intensidade e a especificidade da ação governamental. Impossível será dimensionar

o produto da ação de outros atores sociais e das iniciativas familiares ou individuais que resultem em auxílios à redução da iniquidade. Se a representatividade amostral da Pnad se ampliasse, talvez se tornasse praticável obter tal contribuição como resíduo.

6) A fórmula

Se o contido no item anterior fizer algum sentido, os dados deverão mostrar que somente um contingente populacional bastante modesto estará acima do Pmed, ainda que o conceito de Pmed aqui utilizado seja muito modesto ou restrito. A ideia é estabelecer a relação entre os que estão acima e abaixo do referido patamar, criando uma escala de 0 a 1, em que zero significa que toda a população alcançou ou ultrapassou o patamar de existência com dignidade mínima.

$$\text{Iniq.} = 1 - \frac{\text{número de famílias em situação } \geq \text{Pmed}}{\text{total de famílias}}$$

Poderá ser dito que com esse procedimento são ignoradas variações de níveis e tipos de privação e a maior ou menor distância do Pmed. É verdade. Isso, no entanto, não fará dife salário-mínimo rença se for aceito que a *existência digna* é uma totalidade complexa e situacional que não se faz apenas pela justaposição de partes que a integram, mas que resulta da *interação* simultânea de todas elas. Dessas interações surgem qualidades distintas das obtidas pela soma de atributos parciais. Esse é o propósito (ainda que sem a convicção de ter sido alcançado).

Uma última observação: para que um indicador construído à base das informações da Pnad possa ser utilizado na avaliação global do PPA, é necessário alterar a data de realização da pesquisa, com vistas a torná-la disponível ao final do ano em que foi feita. Somente assim será possível cumprir o disposto na lei do PPA, que determina, para 15 de abril de cada ano, o envio da avaliação referente ao exercício anterior ao Congresso Nacional, junto com o projeto da LDO.

6 DELINEAMENTO APROXIMATIVO DE UM SISTEMA DE AVALIAÇÃO

Conforme propõe Nicolleta Meldolesi (1996, p. 83), a avaliação, vista como uma prática que aperfeiçoe as condições nas quais se desenvolve a ação governamental e comprometa dirigentes e servidores públicos a assumirem a responsabilidade de fazer o Estado funcionar melhor, exige continuidade e organização adequada.

Como os planos e os programas governamentais se constituem em uma série de hipóteses ou em uma teoria que busca explicar problemas e apontar soluções,

é de se esperar que ocorram surpresas e imprevistos em sua execução. A incerteza passa a ser um componente que não pode ser eliminado no desenho de planos, programas e da própria ação. O plano é sempre uma aposta, bem ou mal fundamentada, a depender dos conhecimentos, dos métodos e técnicas que o suportam (Matus, 1991). Consequentemente, a avaliação se apresenta como a atividade que busca descobrir as surpresas, conhecer o porquê dos erros e dos acertos, reforçar ou criticar a teoria do problema e do programa, para melhorar a qualidade e a direcionalidade da ação governamental.

Se assim for, a avaliação não poderá ser uma atividade episódica nem realizada externamente ao governo, como bem demonstra a experiência internacional.¹⁸ Ao contrário, deverá integrar de forma sistêmica, permanente e contínua o próprio processo de governar, que requer a tomada cotidiana de decisões estratégicas. A avaliação integra o processo decisório para poder melhorá-lo, para torná-lo mais eficiente (em termos do uso de múltiplos recursos) e eficaz, melhor calibrado para atingir o alvo das políticas governamentais. A avaliação deve ser vista, então, também como um processo de produção de conhecimento que fortalece a capacidade de planejamento, que amplia a competência institucional de fazer previsões e de lidar com a incerteza e a complexidade.

Um sistema de avaliação deverá estar organizado para ser capaz de produzir informações e julgamentos, no mínimo, sobre:

- a qualidade e a confiabilidade do plano (programa e ações) – cabe lembrar que os resultados são construídos *antes* de o plano ser iniciado, em função do seu desenho, da potência explicativa da teoria que o suporta, da atualidade das informações, da qualidade dos métodos e técnicas de planejamento, programação e gestão;
- a realização do plano – ou seja, as mudanças nos indicadores dos problemas e de suas causas críticas, a eficiência e a eficácia das ações implementadas, a execução orçamentária;
- o comportamento dos outros atores – aqueles que têm interesse (positivo ou negativo) no plano e que também produzem ações;
- as circunstâncias em que foi implementado – como se comportaram as variáveis-chave que estão fora do controle dos dirigentes; como foram enfrentadas as surpresas e aproveitadas as oportunidades;
- os efeitos indesejados – como foram compensados ou que problemas adicionais terão que ser enfrentados; e
- o cumprimento dos valores orientadores do plano – avaliação ética das ações.

18. Ver os citados artigos de Meldolesi (1996), Capitani (1993) e, entre outros: Trivedi (1997; 1998); BID (1996); Gaetani (1997); e Vellemont (1996).

O sistema de avaliações do PPA irá se iniciar acumulando alguns prejuízos, decorrentes da baixa assimilação dos conceitos básicos e da metodologia por parte dos que o elaboraram, o que foi proporcionado pela pouca atenção dada à etapa de capacitação e preparação técnica. Isso, no entanto, não deverá impedir revisões e aperfeiçoamentos a serem propiciados pela própria produção de avaliações.

As avaliações deverão permitir averiguar as consequências de um programa sobre um problema, de um conjunto de programas sobre o macroproblema ou de todo o plano sobre os megaproblemas, em relação aos objetivos e metas perseguidos, aos efeitos indesejáveis produzidos, às circunstâncias em que as ações ocorreram, aos problemas e oportunidades potenciais que foram gerados. As avaliações serão feitas para: *i*) permitir conhecer o desempenho (eficiência e eficácia) e os resultados atuais das ações/programas; *ii*) verificar o intercâmbio de problemas (efeitos desejados *versus* efeitos indesejados); *iii*) detectar as causas dos erros e dos acertos; *iv*) julgar o desempenho dos responsáveis, em todos os níveis; *v*) incentivar a motivação dos responsáveis; *vi*) fortalecer e aprimorar os sistemas de planejamento e de decisão; e *vii*) informar a sociedade e o Parlamento.

Um rascunho do desenho básico de um sistema de avaliações do PPA indica os seguintes módulos (ou momentos):

Ex-ante – avaliação das propostas de intervenção nos problemas, no que se refere à:

- pertinência ao problema;
- consistência interna das suas operações/ações;
- suficiência das ações para superar as causas críticas;
- confiabilidade (viabilidade técnica, política, econômica, organizacional; aceitabilidade etc., referida aos cenários pensados).

Durante – avaliações de desempenho (eficiência e eficácia) das ações e resultados intermediários dos programas, produzidas continuamente como requisito da gestão;

- avaliações de resultados intermediários no enfrentamento dos problemas e macroproblemas;
- avaliações globais dos resultados terminais do PPA, produzidos anualmente, para subsidiar as reformulações do plano e que devem ser encaminhadas ao Congresso Nacional junto com o projeto da LDO (15 de abril de cada exercício).

Ex-post – avaliação final dos resultados terminais do PPA. Informa a elaboração do próximo plano.

Esse sistema básico somente se concretizará se alimentado por um processo de monitoramento de todas as variáveis e todos os aspectos relevantes do plano/ programa/ações. As partes integrantes do sistema de monitoramento deverão ser especificamente desenhadas para dar conta das peculiaridades de cada programa que integra o plano. As avaliações não ganharão sentido e legibilidade se os indicadores por elas utilizados não estiverem referidos aos contextos nos quais as ações foram desenvolvidas. Daí a necessidade de também se analisarem continuamente as variáveis de contexto pertinentes a cada problema, macroproblema e megaproblema.

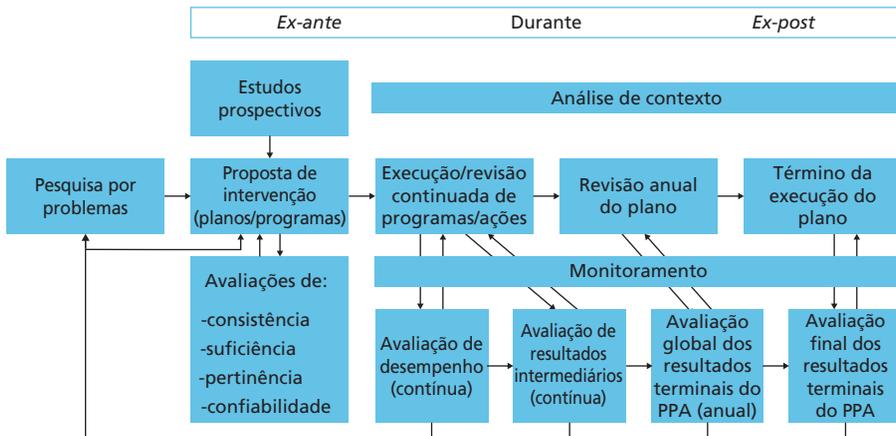
O sistema deve ser subsidiado por dois módulos independentes, mas que constituem reforço fundamental à avaliação, ao planejamento e à produção de conhecimento útil para a intervenção concreta na realidade: os estudos prospectivos ou estudos do futuro e a pesquisa por problemas. Os estudos prospectivos buscam mapear os futuros possíveis e, ao identificar aquele mais assemelhado ao que se deseja, iluminam as ações a serem desenvolvidas no presente com vistas a alcançá-lo. Tais estudos também auxiliam a pensar nos problemas potenciais e articular ações que combatam suas causas no nascedouro.¹⁹ A pesquisa por problemas, por sua vez, tem o objetivo de ampliar e aprofundar o conhecimento sobre os objetos da intervenção governamental, sobre o desenho de planos e programas e sobre a própria ação de governo. Como diz Tereza Penna Firme (1994; 1997),

a avaliação é parceira da pesquisa: enquanto a pesquisa procura, fundamentalmente, estabelecer relações entre fatos, fenômenos, situações, a avaliação se preocupa com o aperfeiçoamento. A avaliação visa a conclusões que levam a uma ação, a um aperfeiçoamento, porque envolve, essencialmente um juízo de valor. A pesquisa descobre o mundo e a avaliação melhora o mundo (Firme, 1997).

A organização da pesquisa por problemas implica aprofundar o seu caráter aplicado, fazendo-a interagir organicamente com o sistema de avaliação e o processo governamental de tomada de decisão. A figura 3 tenta dar uma ideia gráfica do funcionamento do sistema.

19. Ver, a propósito, os artigos de Masini (1995a); Godet (1995a; 1995b); Schwartz (1995); e, principalmente, Dror (1988; 1990). Existe um artigo em português (Dror, 1978) no qual o autor apresenta suas ideias sobre o tema de forma resumida.

FIGURA 3
O sistema de avaliação em movimento



Elaboração do autor.

7 PARA FINALIZAR

O que foi aqui discutido e apresentado é uma primeira tentativa, ainda bastante desordenada e sabidamente deficiente, de dar vazão a uma inquietação que cresce entre uma considerável parcela de servidores públicos, preocupados em ampliar a capacidade de governo e em melhor atender às carências e demandas da maioria do povo brasileiro, mas que se refere a uma problemática institucional.

A avaliação é uma necessidade para quem governa, um campo de aprendizado e de geração de conhecimento e uma exigência da sociedade democrática. No entanto, não tem sido devidamente valorizada, chegando a ser desprezada em certos círculos. Se a demanda que hoje se apresenta não for respondida a contento, corre-se o risco de passar um bom tempo sem que se volte a falar no assunto. O prejuízo para o governo e, em particular, para as parcelas mais sofridas da sociedade seria imensurável.

O Ministério do Planejamento colocou as cartas na mesa. Se os parceiros não entrarem no jogo, estarão correndo sérios riscos e perdendo uma excepcional oportunidade para se tentar um salto qualitativo nos processos estratégicos de governo. Esse é o receio que impulsionou a produção do presente texto. Se provocar discussão, discordância e críticas, se for destruído mas estimular a elaboração de propostas mais completas e superiores, terá cumprido seu objetivo, pois estaremos avançando na construção de uma administração pública mais competente, visível e, por isso, passível de democrático controle social, que poderá conhecer graus crescentes de eficiência, eficácia e equidade em sua atuação.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S. **Relatório de conclusões do seminário sobre metodologia de avaliação de programas sociais**. Brasília: Ipea; Cendec, maio 1985.
- ACKOFF, R. **Rediseñando el futuro**. México: Limusa, 1987.
- AGUILAR, M. J.; ANDER EGG, E. **Avaliação de serviços e programas sociais**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1995.
- BALLART, X. **Como evaluar programas y servicios públicos?** Madrid: Ministerio para las Administraciones Publicas, 1992. (Colección Estudios).
- BARROS, R. P. (Coord.). **Análise dos relatórios de avaliação do Planfor**. Rio de Janeiro: Ipea, nov. 1999. (Relatório Final).
- BEER, S. **Decisión y control**. México: FCE, 1982.
- BID – BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **El fortalecimiento de la evaluación a nivel de país**. San José, nov. 1994.
- _____. **Encuentro Sudamericano sobre evaluación y control de la gestión pública por resultados**. Cartagena, jul. 1996.
- BID – BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO/EVO – OFICINA DE EVALUACIÓN. **Evaluación: una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos**. Washington, mar. 1997.
- BONDER, N. **O segredo judaico de resolução de problemas**. Rio de Janeiro: Imago, 1995.
- BRASIL. Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998. Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1998a. Disponível em: <<http://goo.gl/8LkFEH>>.
- _____. Lei nº 9.625, de 7 de abril de 1998. Cria a Gratificação de Desempenho e Produtividade – GDP das atividades de finanças, controle, orçamento e planejamento, de Desempenho Diplomático – GDD, de Desempenho de Atividade de Chancelaria - GDC e de Desempenho de Atividade de Ciência e Tecnologia – GDCT, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1998a. Disponível em: <<http://goo.gl/8JLO88>>.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Projeto de Lei do Plano Plurianual 2000-2003 (PPA 2000)**. Brasília: MP, 1999a.
- _____. _____. **Plano Plurianual 2000-2003**. Brasília: MP, 1999b. v. 1, p. 25.
- _____. _____. **PPA 2000: Manual de Elaboração e Gestão**. Brasília: MP, 1999c.

_____. Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2000/2003. Brasília: Congresso Nacional, 2000. Disponível em: <<http://goo.gl/DtYyJA>>.

BRONOWSKI, J. **As origens do conhecimento e da imaginação**. 2. ed. Brasília: Editora UnB, 1997.

BUVINICH, M. R. Ferramentas para o monitoramento e avaliação de programas e projetos sociais. **Cadernos de Política Social**, Brasília, n. 10, out. 1999.

CAPITANI, A. **A administração do setor público e o aprendizado organizacional: o papel da avaliação**. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE EXPERIÊNCIA EM PLANEJAMENTO, AVALIAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS. Brasília: Banco Mundial, out. 1993.

CASLEY, D. J.; LURY, D. A. **Manual para el seguimiento y evaluación de proyectos agrícolas y de desarrollo rural**. Banco Mundial, sept. 1982.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Taller sobre evaluación de la gestión del gasto público**. Santiago, enero 1998.

COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis: Vozes, 1993.

COMISSÃO GULBENKIAN. **Para abrir as ciências sociais**. São Paulo: Cortez, 1996.

DROR, Y. Ideia politológica dos estudos do futuro, futuros alternativos e ação presente. **Revista de Ciência Política**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, p. 97-113, jan./mar. 1978.

_____. **Handbook of system analysis: craft issues and procedural choices**. New York: Miser and Quade, 1988.

_____. **Enfrentando el futuro**. México: FCE, 1990.

_____. **A capacidade para governar**. São Paulo: Fundap, 1999.

ESMERALDO, B. J. A. Avaliação: mitos e armadilhas. **Revista Ensaio**, v. 1, n. 1, out./dez. 1993.

FIGUEIREDO, A.; FIGUEIREDO, M. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise e Conjuntura**, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, set./dez. 1986.

FIRME, P. T. Avaliação: tendências e tendenciosidade. **Revista Ensaio**, v. 1, n. 2, jan./mar. 1994.

_____. Avaliação: um avanço no conhecimento. **Revista Cesgranrio**, n. 1, out. 1997.

GAETANI, F. **Gestão e avaliação de políticas e programas sociais: subsídios para a discussão**. Brasília: Enap, abr. 1997. (Texto para Discussão, n. 14).

GARCIA, R. C. **Avaliação de ações governamentais: pontos para um começo de conversa**. Brasília: Ipea; Cendec, out. 1997.

_____. **Iniquidade social:** como estamos vendo e enfrentando este problema. Brasília: Ipea, 2000a. (Documento para Discussão Interna).

_____. **Para avaliar o PPA:** passos exploratórios. Brasília: Ipea, 2000b. (Documento para Discussão Interna).

_____. **A gestão de programas do PPA 2000.** Brasília: MEC/SPO, abr. 2000c. (Texto para Discussão).

_____. **Reorganização do processo de planejamento do governo federal:** o PPA 2000-2003. Brasília: Ipea, maio 2000d. (Texto para Discussão, n. 726).

GODET, M. Prospectiva: por quê? Cómo? Siete ideas llave. **Cuadernos de Administración**, Cali, n. 21, 1995a.

_____. Perspectiva y estrategia: enfoques integrados. **Cuadernos de Administración**, Cali, n. 21, 1995b.

JOUVENEL, H. Sobre la Práctica Prospectiva: una breve guia metodológica. **Cuadernos de Administración**, Cali, n. 21, nov. 1995.

LATOURE, B. **Jamais fomos modernos.** Rio de Janeiro: Editora 34, 1994.

LORENZ, E. **A essência do caos.** Brasília: Editora unb, 1996.

MACHADO, N. J. Avaliação educacional: das técnicas aos valores. **Revista de Psicopedagogia**, v. 13, n. 28, jan. 1994.

MARCEL, M. **Guia para la construcción de indicadores de desempeño.** Santiago: Ilpes; Cepal, dic. 1995.

MASINI, E. Por qué reflexionar hoy acerca del futuro? **Cuadernos de Administración**, Cali, n. 21, 1995a.

_____. Terminologia de la prospectiva. **Cuadernos de Administración**, Cali, n. 21, nov. 1995b.

MATSA, G.; VANZELLA, D. Abismos do universo. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 21 maio 2000. Caderno Mais.

MATUS, C. O plano como aposta. **São Paulo em Perspectiva**, v. 5, n. 4, p. 28-42, out./dez. 1991.

_____. **Política, planejamento e governo.** Brasília: Ipea, 1993.

_____. **El Sistema Altadir de Montoreo.** Caracas: Fundación Altadir, mar. 1994.

_____. **O monitoramento da gestão pública.** São Paulo: Fundaf; Egap, 1996.

_____. **Adeus, senhor presidente.** São Paulo: Fundaf, 1997.

MELDOLESI, N. S. A avaliação das políticas públicas na França. **Revista do Serviço Público**, v. 120, n. 1, jan./abr. 1996.

- MITROFF, I. **The subjective side of sciences**. New York: Elsevier, 1984.
- MORIN, E. **Os sete saberes necessários à educação do futuro**. São Paulo: Cortez; Editora Unesco, 2000.
- NEPP/Unicamp. **Modelo de avaliação de programas sociais prioritários**. Campinas, jul. 1999.
- _____. **Avaliação qualitativa de programas sociais prioritários: síntese dos principais resultados da pesquisa de campo**. Campinas, jan. 1999.
- OMS – ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. **Evaluación de los programas de salud: normas fundamentales**. Genebra: OMS, 1981.
- OROZCO, H. **Planificación y programación**. San José: EUED, 1986.
- PINTO, A. M. R. Fetichismo da avaliação. **Análise e Conjuntura**, Belo Horizonte, v. 1, n. 2, maio/ago. 1986.
- PRATS, J. O. **La nueva concepción de bienestar segun Amartya Sen**. Ideas, Instituto Internacional de Gobernabilidad, 2000. Disponível em: <<http://goo.gl/axDskw>>.
- REES, M. Entrevista Caderno Mais. **Folha de S. Paulo**, 21 maio 2000.
- SANTOS, B. S. **Pela mão de Alice**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1996.
- SANTOS, L. A. Os significados da saúde: uma leitura de Aubrey Lewis-Physis. **Revista Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, 1998.
- SANTOS, W. G. **A impotência da Choldra**. Insight-Inteligência, maio/jul. 1999.
- SCHWARTZ, P. **A arte da previsão**. São Paulo: Scritta, 1995.
- SILVA, C. S. **Medidas e avaliação em educação**. Petrópolis: Vozes, 1992.
- TRIVEDI, P. **How to evaluate performance of government agencies: a manual for practitioners**. Washington: World Bank, 1997.
- _____. **Acuerdos de desempeño en el gobierno de los Estados Unidos: enseñanzas para los países en desarrollo**. Washington: World Bank, 1998.
- VELLEMONT, S. **A modernização do Estado: lições da experiência francesa**. Brasília: Enap, 1996.
- WAGENSBERG, J. **Ideas sobre la complejidad del mundo**. Barcelona: Tusquets, 1985.
- WEAVER, R. K; ROCKMAN, B. A. (Eds.). **Do institutions matter? Government capabilities in the United States and abroad**. Washington: The Brookings Institution, 1993.
- WERNECK, V. R. A velha e nova questão da avaliação. **Revista Ensaio**, v. 1, n. 1, out./dez. 1996.

COMO ELABORAR MODELO LÓGICO: ROTEIRO PARA FORMULAR PROGRAMAS E ORGANIZAR AVALIAÇÃO^{1,2}

Martha Cassiolato
Simone Gueresi

1 INTRODUÇÃO

A construção do modelo lógico é uma proposta para organizar as ações componentes de um programa de forma articulada aos resultados esperados, apresentando também as hipóteses e as ideias que dão sentido à intervenção. Considerado um instrumento para explicitar a teoria do programa, a aplicação do modelo lógico resulta em processo que facilita planejar e comunicar o que se pretende com o programa e qual o seu funcionamento esperado (W. K. Kellogg Foundation, 2004). Em particular, pode ser utilizado como um instrumento para se proceder à avaliação *ex ante* de programas, visando melhorar a consistência de sua formulação inicial.

Alguns estudiosos da avaliação (Bickman, 1987; Chen, 1990; Rossi, Lipsey e Freeman, 2004) destacam a importância de se partir da análise da teoria do programa para a identificação de deficiências do desenho que poderão interferir no seu desempenho. Aferir a qualidade da teoria significa, em síntese, verificar se o programa está bem desenhado e se apresenta um plano plausível para o alcance dos resultados esperados. Ou seja, se o desenho do programa contemplou a delimitação e a explicação do problema a ser enfrentado com a intervenção e se as ações planejadas têm como referências mudanças em causas do problema. Assim, para aferir a qualidade da teoria é necessário articular uma explícita descrição das ideias, hipóteses e expectativas que constituem a estrutura do programa e o seu funcionamento esperado. Em muitos casos a teoria não é explicitada de forma detalhada nos documentos oficiais de intervenções governamentais, o que dificulta uma análise adequada das propostas de programas.

Inicialmente elaborada para organizar avaliações das intervenções governamentais que integram o Plano Plurianual (PPA), a versão de modelo lógico aqui apresentada passou a integrar cursos sobre desenho de programas da Escola Nacional

1. Originalmente publicado como Nota Técnica do Ipea, n. 6, em setembro de 2010.

2. Agradecimentos especiais aos colegas do Ipea: Silvânia de Araujo Carvalho, por sua valiosa revisão do texto, Ronaldo Coutinho Garcia e Helder Ferreira, cujos comentários e sugestões contribuíram para o aperfeiçoamento deste capítulo.

de Administração Pública (Enap) – daí a atualização do roteiro antes elaborado por técnicos do Ipea (Ferreira, Cassiolato e Gonzalez, 2007).

A aplicação do modelo lógico pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão surgiu como um instrumento para aperfeiçoar o desenho de programas do PPA, mediante o resgate e explicitação de sua teoria subjacente. Implementado desde 2007, o processo de construção de modelos lógicos de vários programas do governo federal tem servido igualmente para aprimorar a metodologia original³ para a formulação de programas, que embasou a mudança implantada em 1999 quando da elaboração do PPA 2000-2003.

Este roteiro visa orientar a construção de modelo lógico para subsidiar o processo de elaboração de programas governamentais, levando em conta a prioridade atribuída à avaliação como instrumento essencial para melhoria da gestão.

2 SOBRE A METODOLOGIA DO MODELO LÓGICO

O modelo lógico (Mclaughlin e Jordan, 2004) busca configurar um desenho do funcionamento do programa, que seja factível em certas circunstâncias, para resolver os problemas identificados. Pode ser a base para um convincente relato do desempenho esperado, ressaltando onde está o problema objeto do programa e como este se qualifica para enfrentá-lo.

Os elementos do modelo lógico são: recursos, ações, produtos, resultados intermediários e finais, assim como as hipóteses que suportam essas relações e as influências das variáveis relevantes de contexto.

Os pressupostos sobre recursos e ações e como esses levam aos resultados esperados são frequentemente referidos como a *teoria do programa*. As hipóteses são de que os recursos adequados serão transformados em ações necessárias para os beneficiários selecionados, e isso, em um determinado contexto, irá levar aos resultados que o programa pretende alcançar. Tornar explícitas as hipóteses sobre como o programa supostamente deve funcionar, em variados contextos, cria a referência principal em que se baseia a gestão e o seu instrumento imprescindível, a avaliação.

A metodologia proposta procura contribuir para o adequado desenho de um programa e que o mesmo possa ser gerenciado por resultados. Neste sentido, deve orientar a estratégia de execução do programa e a definição dos indicadores para o monitoramento e a avaliação. O processo de formulação do modelo lógico do programa deverá contribuir para garantir as seguintes condições:

3. Ver Decreto nº 2.829/1998, que estabelece normas para a elaboração e gestão do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União e Portaria MOG nº 42/1999, onde o programa é definido como "o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos" e estará voltado para o enfrentamento de um problema precisamente identificado.

- definição clara e plausível dos objetivos e resultados esperados do programa;
- identificação de indicadores relevantes de desempenho, que possam ser obtidos a um custo razoável; e
- comprometimento dos gestores do programa com o que está proposto no modelo lógico.

Atendidas essas condições, o modelo lógico serve como um organizador para desenhar avaliação e medidas de desempenho, focalizando nos elementos constitutivos do programa e identificando quais questões devem ser colocadas para avaliação e quais medidas de desempenho são relevantes.

É importante ressaltar que a construção de uma referência prévia para a avaliação busca estabelecer consensos para as expectativas dos diversos atores envolvidos. À medida que pontos prioritários e parâmetros de julgamento são pactuados anteriormente à avaliação propriamente dita, minimiza-se o risco de divergências quanto ao desenho da avaliação, à interpretação dos resultados e às recomendações de mudanças no programa avaliado.

2.1 Modelo lógico e marco lógico: diferenças e semelhanças

Não é sem razão que muitos confundem modelo lógico com marco lógico, pois as semelhanças no próprio nome são evidentes. Buscaremos aqui destacar, inicialmente, algumas diferenças básicas para depois apresentarmos aspectos comuns.

As diferenças são mais de fundamento metodológico, por se constituírem em ferramentas cujas aplicações se remetem a dois campos complementares, mas originariamente distintos: planejamento de projetos e avaliação de programas.

O marco lógico – também conhecido como matriz lógica – foi sistematizado pela agência alemã GTZ⁴ em um guia de orientação para o planejamento de projetos, mais conhecido como ZOPP (Planejamento de Projeto Orientado por Objetivos). De acordo com esse guia – e aqui será citada a etapa do processo que interessa destacar –, as informações que compõem o projeto devem ser introduzidas em uma matriz lógica, iniciando o preenchimento de baixo para cima. Resumidamente, o preenchimento segue os seguintes passos: tomando como referência que tal atividade do projeto é realizada, de acordo com tal premissa, é obtido um resultado imediato que atende a um objetivo específico, e este contribui para o alcance do objetivo geral. Ou seja, a lógica da matriz é toda referenciada por objetivos e suas metas. Uma vez identificados estes componentes do projeto, são definidos os indicadores e os seus meios de verificação (fontes) para complementar o preenchimento da matriz lógica.

4. GTZ: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit.

QUADRO 1
Matriz lógica

Descrição	Metas	Indicadores	Meios de verificação (fontes)	Premissas (fatores de risco)
Objetivo geral	Metas de impacto			
Objetivo específico	Metas de efetividade			
Resultados imediatos	Metas de desempenho			
Atividades	Metas operacionais			

Elaboração das autoras.

Por sua vez, a proposta de modelo lógico é um recurso metodológico para explicitar a estrutura de programa orientado para resultados e foi desenvolvida por autores que se dedicam especificamente à avaliação de programas. Basicamente, o modelo lógico é uma maneira sistemática e visual de apresentar e compartilhar a compreensão das relações entre os recursos disponíveis para as ações programadas e as mudanças ou resultados que se espera alcançar (W. K. Kellogg Foundation, 2004). O diagrama apresentado a seguir resume a forma como se deve organizar a estrutura lógica dos componentes do programa.

FIGURA 1
Estrutura lógica



Elaboração das autoras.

Vale salientar, particularmente, que as duas formas de organização – quais sejam: o formato de matriz adotado no marco lógico e o de diagrama do modelo lógico – estão relacionadas aos propósitos diferenciados já mencionados anteriormente: matriz lógica para o planejamento de projetos, como instrumento auxiliar de decisão e monitoramento da execução por parte do financiador ou alocador de recursos, e estrutura lógica para organizar referências para avaliação, com ênfase maior à explicitação da teoria do programa, do que propriamente aspectos relacionados ao seu gerenciamento, ainda que esses também sejam partes integrantes do modelo lógico.

Com o propósito de auxiliar no desenho de programas e organizar a sua avaliação *ex ante*, os técnicos do Ipea responsáveis pela formulação da proposta de modelo lógico fazem uma combinação de elementos de três propostas metodológicas.

Inicialmente, a opção feita pelo formato de diagrama da estrutura lógica decorreu de sua simplicidade em apresentar, sob a forma de um registro gráfico, uma cadeia de conexões mostrando como se espera que um programa funcione para atingir os resultados desejados. Tem a vantagem de comunicar mais facilmente a teoria do programa, mostrando o que é o programa e qual seu desempenho esperado.

Ademais, a versão do modelo lógico/Ipea incorpora um aspecto importante do método ZOPP: a análise baseada na árvore de problemas, especialmente porque foi adotada pela metodologia de elaboração de programas do PPA. A explicação do problema e a definição de referências básicas do programa (objetivos e público-alvo) são os passos iniciais sistematizados na proposta do Ipea, que não guarda semelhança com os modelos lógicos trabalhados por diferentes autores do campo de avaliação.

Vários outros elementos que compõem o método de Planejamento Estratégico Situacional (PES), de autoria de Carlos Matus, também passaram a integrar os passos de análise do modelo lógico/Ipea. É importante aqui salientar que essa proposta formulada pelo Ipea adiciona conhecimentos acumulados na experiência de seus técnicos em planejamento governamental.

2.2 Componentes do modelo lógico Ipea

Foram definidos três componentes para a construção do modelo lógico, conforme a seguir descrito.

1. Explicação do problema e referências básicas do programa (objetivos, público-alvo e beneficiários).
2. Estruturação do programa para alcance de resultados (resultado final e impactos).
3. Identificação de fatores relevantes de contexto.

O primeiro componente combina aspectos metodológicos do ZOPP (a árvore de problemas), do PES (descritores do problema na situação inicial e identificação de causas críticas) e a explicitação de critérios de priorização de beneficiários sugerida pelo Ipea. O segundo e o terceiro componentes têm origem em propostas de autores de modelo lógico, como por exemplo McLaughlin e Jordan (2004).

Para ilustrar a proposta do modelo lógico/Ipea, será utilizado o exemplo aplicado inicialmente ao Programa Segundo Tempo do Ministério do Esporte, em sua formulação em 2006. Esse programa serviu como o piloto para o desenvolvimento da metodologia, iniciativa assumida por técnicos do Ipea, em resposta à demanda

colocada pela Comissão de Monitoramento e Avaliação do PPA, coordenada pelo Ministério do Planejamento (Ferreira, Cassiolato e Gonzalez, 2009).

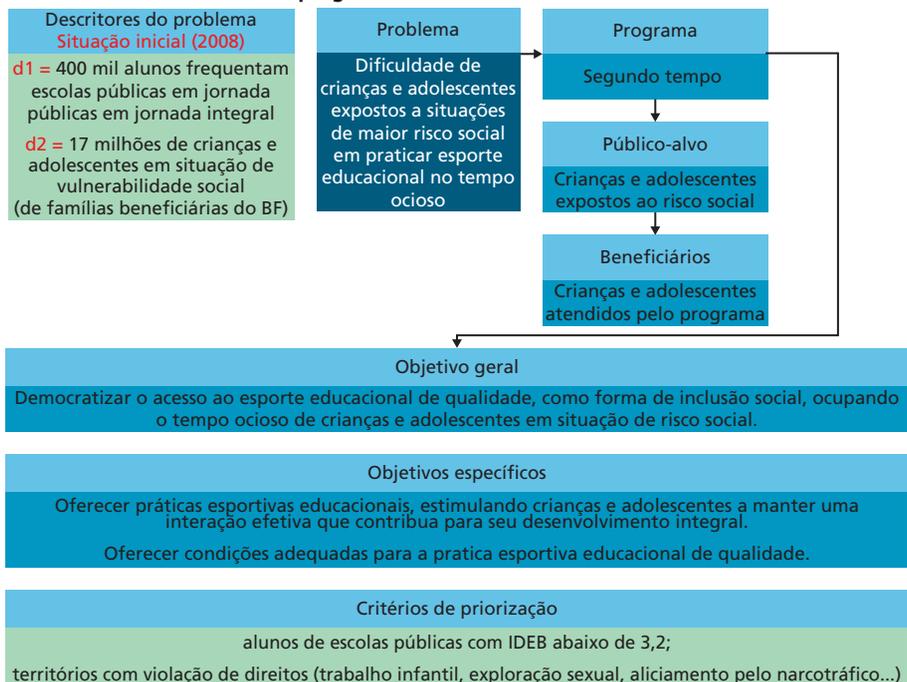
2.2.1 Explicação do problema e referências básicas do programa

A fim de facilitar a visualização, foram construídos dois diagramas: o primeiro com as referências básicas do programa, e o segundo com a explicação do problema no formato da árvore de problemas.

As referências básicas apresentam o enunciado do problema e seus descritores na situação inicial (mais à frente, será apresentado o conceito de descritores, conforme definido pelo método PES de Carlos Matus), e os atributos que delimitam o campo de atuação do programa, quais sejam: objetivos, público-alvo e beneficiários, bem como os critérios para seleção das pessoas que serão atendidas pelo programa.

FIGURA 2

Referências básicas do programa

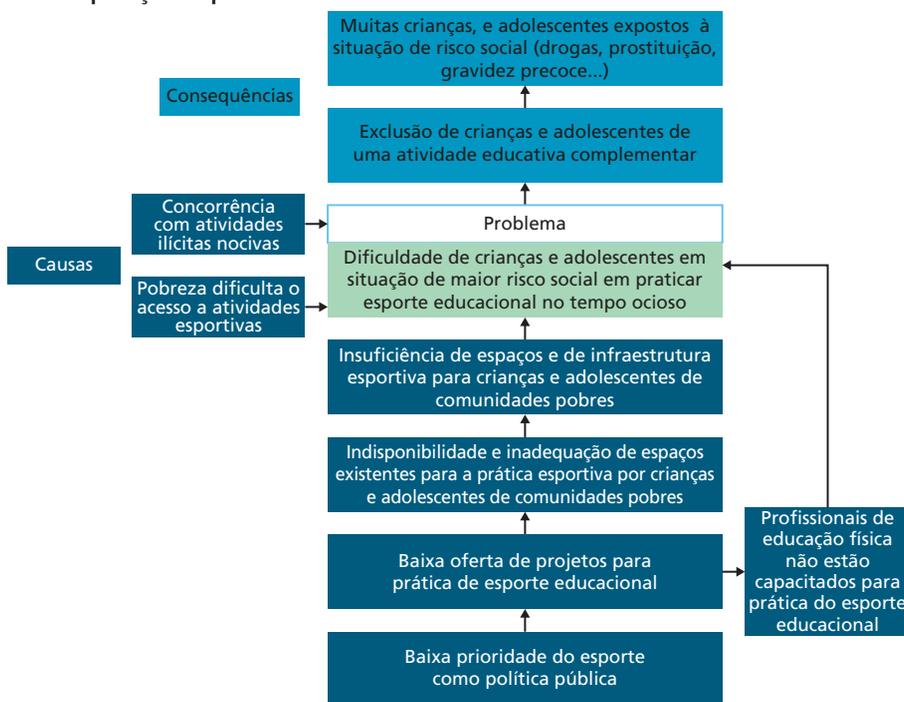


Elaboração das autoras.

A construção da árvore de problemas é a forma usualmente utilizada para elaborar a explicação do problema e foi adotada pelo governo federal para elaborar programas do PPA. Sua vantagem é que essa é uma forma bastante simples e útil para efetuar a análise de problema.

A árvore é organizada em torno de um problema central, e os demais problemas, que irão compor a explicação, serão definidos ou como causas ou como consequências do problema central. Essas diferenciações entre os níveis de problemas (se central, ou causas e consequências) são importantes para orientar as ações efetivas para a mudança prevista pelo programa. Particularmente, para garantir a mudança pretendida na situação problema, as ações do programa deverão intervir em causas selecionadas como críticas. O conceito de causas críticas será apresentado mais à frente.

FIGURA 3
Explicação do problema



Elaboração das autoras.

Utilizar um método para enunciar o problema e elaborar sua explicação deveria ser, a princípio, o passo inicial na elaboração de programas. Ao se definir qual é o problema a ser enfrentado pelo programa, o objetivo geral é mais facilmente identificado, que é exatamente a mudança da situação do problema. O público-alvo fica evidenciado e torna-se mais claro definir quais ações irão integrar o programa, dado que estas devem estar orientadas para alterar as causas do problema.

É importante também justificar os aperfeiçoamentos incorporados à Nota Técnica nº 2 da Disoc/Ipea (Ferreira, Cassiolato e Gonzalez, 2009), que apresentou

os procedimentos da proposta em sua versão inicial. A experiência na aplicação do modelo lógico, desde então, revelou a necessidade de incluir alguns novos elementos: conceitos de descritores e de causas críticas – presentes no método PES – e critérios para a priorização dos beneficiários, em casos que o programa não tem alcance para todo o seu público-alvo.

Segundo Carlos Matus (Huertas, 2007), antes de explicar um problema é preciso definir seu significado e conteúdo mediante sua descrição. Os descritores cumprem o papel de enumerar de forma clara os fatos que mostram que o problema existe e tornam mais preciso o enunciado do problema, para que o mesmo possa ser verificável por meio da enumeração dos fatos que o evidenciam. Assim, a descrição de um problema expressa seus sintomas, ou seja, suas evidências na situação inicial, e estabelece uma linha de base para aferir a mudança esperada com a intervenção para enfrentar o problema. Os descritores também são importantes para auxiliar na construção posterior dos indicadores de resultados finais, sendo que, algumas vezes, já aparecem formulados de forma direta como indicadores.

Para Matus, algumas das causas que compõem a explicação do problema são críticas para concentrar e tornar prática a ação destinada a mudar os descritores da situação inicial do problema. No método PES, são os chamados nós críticos ou causas críticas do problema. Estas devem cumprir três requisitos: *i*) ter alto impacto na mudança do problema; *ii*) ser um centro prático de ação, ou seja, o ator pode agir de modo prático, efetivo e direto sobre a causa; e *iii*) ser politicamente oportuno agir sobre a causa identificada.

A explicitação dos critérios de priorização dos beneficiários é essencial para orientar as ações do programa nos casos já assinalados de insuficiência de recursos para atender todo o público-alvo. Revela, também, os compromissos, ou as opções políticas, assumidos na execução do programa, e facilita o monitoramento e a aferição de sua eficácia.

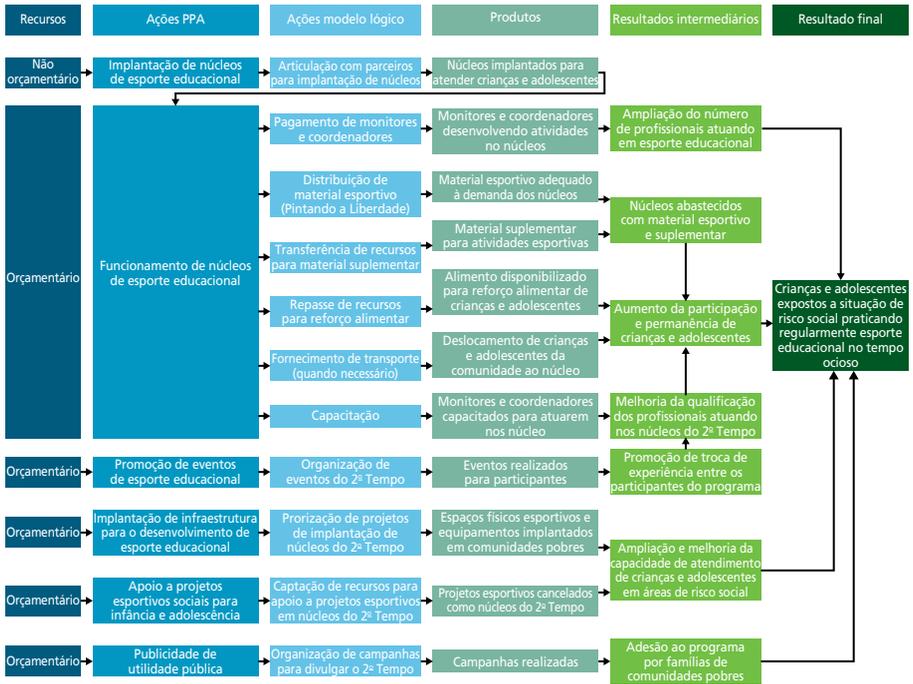
2.2.2 Estruturação do programa para alcance de resultados

As ações do programa devem estar orientadas para mudar causas críticas do problema – aquelas sobre as quais se deve intervir pelo seu maior efeito para a mudança esperada.

As ações geram produtos, que são bens ou serviços ofertados aos beneficiários do programa.

Em decorrência dos produtos das ações, os resultados intermediários evidenciam mudanças nas causas do problema e, por sua vez, levam ao resultado final esperado, que está diretamente relacionado ao objetivo do programa, refletindo a mudança no problema.

FIGURA 4
Estruturação do programa para alcance de resultados



Elaboração das autoras.

Neste exemplo utilizado do “Segundo Tempo”, por se tratar de programa do PPA, as ações aparecem em duas colunas: ações do PPA e ações modelo lógico. Isso se fez necessário pelo fato de uma das ações do programa no PPA, “Funcionamento de Núcleos de Esporte Educacional”, assemelhar-se ao que Carlos Matus chama de *operação*, uma categoria intermediária entre programa e ação, não presente na formulação de programas do PPA. Dada a ausência dessa categoria, que englobaria um conjunto de ações de fato, e como o orçamento da União é definido em nível de ação, o que ocorre é que nos programas do PPA muitas ações acabam por se converter no que se convencionou chamar de ação “guarda-chuva”, de forma a não comprometer as exigências da execução orçamentária. Ou seja, por meio dessa ação “guarda-chuva” do Programa Segundo Tempo é que são viabilizadas de fato “ações de capacitação de recursos humanos, aquisição e distribuição de material didático-esportivo, concessão de bolsas a monitores/estagiários, distribuição de reforço alimentar às crianças e adolescentes, transporte e outras que possam garantir o funcionamento dos núcleos” (Ferreira, Cassiolato e Gonzalez (2009). Como é uma exigência da aplicação do modelo lógico que os produtos das ações sejam precisamente definidos, foi necessário abrir uma nova coluna com as ações que geram produtos efetivos no programa.

Na aplicação do modelo lógico ao Programa Segundo Tempo, foi necessário associar ao resultado final alguns impactos esperados na perspectiva dos formuladores, bem como outros efeitos indiretos que a gerência do programa considerou importante registrar. Em outras aplicações do modelo lógico passou-se, também, a explicitar os impactos como os efeitos diretamente associados ao alcance do resultado final e que, muitas vezes, refletem mudanças nas consequências do problema.

A experiência na utilização do modelo lógico com dirigentes de programas revelou que eles, em geral, justificam seus programas pelos impactos esperados, cujos efeitos não podem ser somente atribuídos ao programa, apesar de poderem decorrer diretamente do alcance do resultado final. Embora os impactos sejam muito relevantes, o que importa é deixar explícito o compromisso dos dirigentes com o alcance do resultado final, e que este seja algo factível de ser mensurado e aferido em tempo oportuno.

FIGURA 5



Elaboração das autoras.

Neste momento de construção da estrutura lógica do programa, fica evidente a importância de se elaborar uma representação adequada dos vínculos causais, de forma que seja possível contemplar claramente a relação entre aquilo que o programa deve produzir e o resultado a que se propõe.

2.2.3 Identificação de fatores relevantes de contexto

Para finalizar a construção do modelo lógico, é preciso refletir sobre as possíveis influências do contexto sobre a implementação do programa.

Devem ser identificados os fatores relevantes de contexto que podem favorecer e os que podem comprometer o desenvolvimento das ações. Esse é um dado

importante da realidade do programa, o qual irá permitir conhecer a sustentabilidade das hipóteses assumidas na sua estruturação lógica para o alcance de resultados.

FIGURA 6

Fatores relevantes de contexto

Favoráveis	Defavoráveis
Alto grau de adesão dos parceiros	Existência de parceiros com baixo grau de compromisso e precárias condições de execução
Apoio ao programa pela comunidade beneficiada	Ausência de um Sistema Nacional de Esporte
Existência de espaços esportivos ociosos	Mecanismos legais que dificultam o conveniamento, a execução e a continuidade de projetos
	Escassez de recursos orçamentários e financeiros
	Ausência de coordenação de governo (programas e ações complementares)
	Falta de interação entre setores do Ministério do Esporte

Elaboração das autoras.

É importante ter em mente que a apreciação sobre os fatores de contexto deve ser continuamente atualizada, pois mudanças sempre ocorrem na forma de novos fatos, que podem ser oportunidades a serem aproveitadas ou entraves a serem superados.

2.3 Passos de análise do modelo lógico

São propostos três passos para a análise do modelo lógico. O primeiro verifica a consistência do encadeamento lógico dos componentes do modelo. Uma vez testada sua consistência, é importante identificar eventuais fragilidades nas relações estabelecidas para se alcançar os resultados esperados, realizando uma análise de vulnerabilidade do modelo lógico. E o terceiro passo, a análise da motivação dos atores, auxilia na formulação de estratégias para construir viabilidade política para a implementação do programa.

2.3.1 Teste de consistência do modelo lógico⁵

Esse teste inicial consiste em descrever a lógica da intervenção com hipóteses, verificando uma série de assertivas “se – então”:

5. Teste sugerido no Guia da Fundação Kellogg (2004).

Considerando as percepções sobre os fatores-chave do contexto, *se* utilizo tais recursos, *então* implemento tais ações; *se* tais ações são executadas, *então* obtenho tais produtos para grupos de beneficiários. *Se* tais produtos são realizados, *então* alcanço os resultados intermediários. *Se* resultados intermediários ocorrem, *então* obtenho resultado final que irá levar ao alcance do objetivo da intervenção.

Assim, o teste de consistência tem por objetivo testar o desenho do programa, em linhas gerais. Ou seja, se as ações propostas são realizáveis com os recursos propostos e se elas produzem os bens e serviços identificados; se esses produtos são suficientes e necessários para a consecução dos resultados intermediários; e, principalmente, se a soma dos intermediários leva ao resultado final, o qual estará efetivamente contribuindo para a mudança na situação inicial do problema que o originou.

2.3.2 Análise de vulnerabilidade⁶

A análise de vulnerabilidade é uma ferramenta para identificar os elementos de invalidação das apostas contidas na estruturação do modelo lógico, decorrentes das assertivas “se – então” verificadas no teste de consistência realizado anteriormente, especialmente no que se refere à sua execução. Eventuais fragilidades das ações para o alcance dos resultados pretendidos, principalmente em relação a fatores externos, devem então ser identificadas.

Como não existe o controle das circunstâncias em que o programa é implementado, é preciso levantar as condições que podem invalidar seu funcionamento esperado, ou seja, no que pode ser considerado como apostas contidas nas ações do programa.

Identificadas as condições de invalidação de cada aposta, ação por ação, faz-se, então, uma avaliação qualitativa da probabilidade e do impacto desses condicionantes, em uma escala simples de alto, médio e baixo. De seu efeito combinado, obtém-se a percepção sobre a vulnerabilidade – ou não – da aposta à determinada condição de invalidação.

Caso seja identificada vulnerabilidade a uma condição de invalidação, será preciso definir ações para sua superação ou, até mesmo, acrescentar ações ao desenho do programa.

A análise de vulnerabilidade deverá estar organizada em uma matriz, mostrada a seguir. Para facilitar a compreensão, será apresentado exemplo aplicado no Programa Segundo Tempo (Ferreira, Cassiolato e Gonzalez, 2009). Na formulação da aposta é preciso associar os recursos utilizados na ação com o resultado intermediário esperado e questionar com um “a menos que” para levantar possíveis condições de invalidação.

6. Matus [s.d.].

QUADRO 2

Ação: transferência de recursos para reforço alimentar. Aposta: se forem utilizados <i>x</i> recursos financeiros para garantir reforço alimentar adequado aos participantes, serão ampliadas a participação e a permanência de crianças e adolescentes no programa. A menos que:			
Condições de invalidação	Probabilidade	Impacto	Vulnerabilidade
1. Os recursos não sejam suficientes para garantir uma alimentação adequada.	Alta	Alto	Sim
Ações: a. Buscar parceria com o MDS e outros possíveis parceiros. b. Complementação de recursos pelo núcleo parceiro. c. Utilizar as instalações públicas disponíveis das escolas. d. Executar convênios, prioritariamente, com quem possuir infraestrutura adequada para preparar o reforço alimentar.			
2. Os cardápios não sejam adequados.	Alta	Alto	Sim
Ação: a. Utilizar os cardápios mínimos que o FNDE estabelece para a merenda escolar.			
3. As dificuldades na operacionalização de recursos para o fornecimento do lanche afetem sua qualidade.	Alta	Alto	Sim
Ação: a. Buscar tratamento legal diferenciado para o conveniamento do reforço alimentar do programa.			

Carlos Matus: “Toda aposta esconde fragilidades; tente sempre descobri-las, questionando as circunstâncias que invalidam o resultado da aposta”.
 Elaboração das autoras.

Por se tratar de uma aferição qualitativa, incorpora grau de subjetividade na atribuição da vulnerabilidade a situações cujos efeitos combinados de probabilidade e impacto sejam diferentes dos extremos da escala: alta e alto → vulnerável, ou baixa e baixo → não vulnerável.

A análise de vulnerabilidade é uma ferramenta para lidar com um tipo de incerteza que pode ser gerada por falhas na capacidade de análise dos formuladores ou na implementação do programa. Diz respeito a falhas relacionadas com as apostas para alcance de resultados, as quais estão contidas em cada ação do programa, considerando-se as condições externas de sua execução. Dessa forma, é um momento de reflexão sobre eventuais fragilidades destas apostas, levantando condições para sua invalidação e o que é preciso fazer para superar as vulnerabilidades.

2.3.3 Análise da motivação de atores

Como argumenta Carlos Matus,

Em qualquer processo de mudança social há atores ou jogadores [Matus trabalha com a ideia de jogo social] que têm posições diversas em relação ao plano de um ator no seu conjunto ou em relação a cada operação em particular. Nesse sentido, existem reações de apoio ou rejeição que podem viabilizar politicamente a implementação das operações do plano ou, ao contrário, inviabilizá-las. Na geração dessas posições pesam: a inércia, a desconfiança, a rivalidade, os preconceitos, a cegueira situacional, os interesses e as pequenas parcelas de poder.

O método PES, formulado por Matus, propõe uma análise das motivações dos atores em relação a cada uma das ações planejadas como parte da análise de viabilidade política do programa.

Define a viabilidade política como um resultado das pressões exercidas pelos atores, contra ou a favor da materialização das ações do programa. Portanto, é necessário saber como eles desejam atuar (motivação), e como podem efetivamente jogar (capacidade e força).

Alguns conceitos básicos do PES são necessários para a análise de motivação dos atores, conforme a seguir.

Ator social: é uma organização, uma personalidade ou um grupo social que atua no contexto, relacionando-se com os problemas de maneira ativa. O ator social é identificado a partir dos seguintes requisitos:

1. Possui um projeto.
2. Controla um recurso relevante para o jogo.
3. Possui capacidade de produzir fatos no jogo social.

Motivação de atores: é uma combinação do valor atribuído pelo ator a uma determinada ação e o interesse na mesma, onde:

valor: cada ator social atribui um valor a cada operação, e esse valor indica a importância que a operação representa para ele, calculada a partir da estimativa da magnitude do seu impacto, podemos qualificar o valor em uma escala, tal como A = alto, M = médio, e B = baixo.

Interesse: pode ser de apoio (+), rejeição (-), ou indiferença pura (0). A seguir, são apresentados alguns exemplos de como a combinação de interesse e valor podem revelar a motivação do ator.

Interesse	Valor	Motivação
(+)	A	+A (forte apoio)
(-)	A	-A (forte rejeição)
(+)	B	+B (apoio débil)
(-)	B	-B (rejeição débil)

MATRIZ DA MOTIVAÇÃO DE ATORES

Atores	Ação 1	Ação 2	Ação 3	Ação 4	Ação 5
A1	+A	+A	+A	+A	+A
A2	+A	00	+M	+M	+M
A3	0	+A	+A	+M	+M
A4	-A	-M	+M	+M	+M
A5	-A	-A	+M	+A	+A
A6	-A	-A	+M	+A	+A
	Conflito	Conflito	Consenso	Consenso	Consenso

Essa análise da motivação dos atores em relação ao programa é uma aferição qualitativa, em uma escala simples para atribuir o valor (alto, médio ou baixo), bem como para o julgamento sobre interesse (apoio, rejeição ou indiferença). É um momento que incorpora muito da subjetividade de quem faz essa análise. Ao final, para se definir se uma situação que combina a motivação de vários atores é potencialmente de conflito ou de consenso, será preciso considerar o peso que cada ator tem em função dos recursos que controla.

Embora sejam fato as limitações enfrentadas para esse tipo de análise, é uma oportunidade para a reflexão sobre os outros atores relevantes para o programa. Essa reflexão é importante no momento de formulação de estratégias para a viabilização política do programa, o que envolve pensar que iniciativas e ações podem ser realizados para potencializar alianças ou neutralizar opositores.

3 PROCESSO PARA CONSTRUÇÃO DO MODELO LÓGICO

O desenvolvimento do modelo lógico deve ser entendido como um processo no qual o gerente do programa e sua equipe precisam estar bem envolvidos para compartilhar suas percepções sobre o que é o programa e quais são os resultados esperados.

Em geral, a construção do modelo lógico é uma nova forma de pensar um programa. Assim, é importante usar linguagem simples para facilitar o entendimento por todos. É recomendável que o trabalho de construção do modelo lógico seja conduzido por um grupo externo à gerência do programa, que deverá ter os conhecimentos necessários da metodologia a ser aplicada. Não somente é um trabalho que exige qualificação específica, como é importante que seja feito por pessoas que possam auxiliar o dirigente e sua equipe no desenvolvimento da construção do modelo lógico.

Desde 2007, o modelo lógico vem sendo utilizado no ajuste dos programas do PPA e, principalmente, no aperfeiçoamento do desenho dos programas do PPA 2008-2011. Nesse caso, objetivou-se melhorar seus desenhos de forma a tornar plausível o alcance dos resultados esperados e construir referências para um processo de avaliação.

Contudo, verificou-se que essa proposta de modelo lógico apresenta um grande potencial para sua utilização no desenho inicial de programas, e, nesse sentido, o presente roteiro pretende apresentar procedimentos também para a aplicação em novos programas.

3.1 Procedimentos para modelo lógico de novos programas

3.1.1 Etapa 1 – Identificação e análise do macroproblema

Um conceito importante, que estava presente no manual para a elaboração do PPA 2000-2003 (o primeiro PPA após a mudança metodológica introduzida pelo Decreto nº 2.829/1998), era o conceito de macro-objetivos. Estes compunham a Orientação Estratégica do Presidente da República, e nesse mesmo documento também eram estabelecidas as diretrizes para dar início ao processo de formulação do Plano de Governo e seus programas.

No PPA seguinte, para o período 2004-2007, os macro-objetivos foram substituídos pelos desafios, que também compuseram um documento de Orientação Estratégica de Governo. Apesar de a mudança na denominação ter sido alterada, a ideia subjacente permanecia a mesma, ou seja, deveriam estar relacionados a macroproblemas, que se constituiriam em situações indesejáveis e localizadas num plano de maior grandeza e complexidade. São questões dessa magnitude que deveriam compor a agenda do presidente para orientar a formulação de seu Plano de Governo e que deveriam ser enfrentadas no processo governamental com ações efetivas organizadas em programas do PPA.

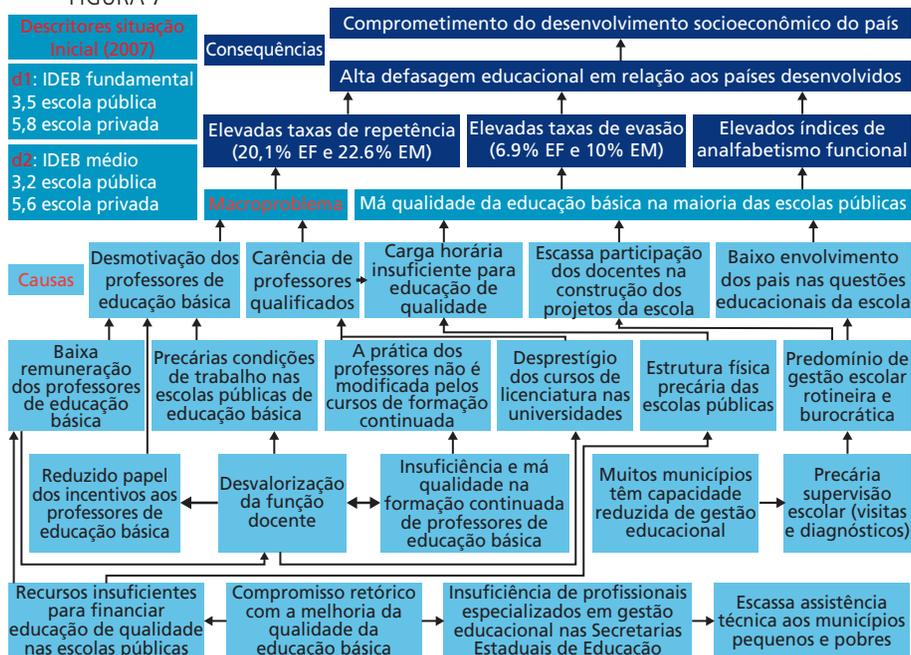
Retomamos aqui essa proposta de iniciar o processo de formulação de programas a partir da reflexão de macroproblemas, no plano maior da política governamental. Uma das principais vantagens de se partir da análise do macroproblema é a percepção do que efetivamente precisa ser feito para a mudança almejada em uma situação de mais elevada grandeza e complexidade. Ao se ter essa referência analítica, com a identificação das causas do macroproblema, fica mais evidente quais são os problemas críticos (ou as causas críticas do macroproblema) que deverão ser objeto de intervenção com programas governamentais.

O exemplo de análise do macroproblema da educação básica, a seguir apresentado no formato de árvore de problemas, deve ser visto apenas como uma formulação para exercício utilizado em cursos na Enap.⁷

É importante salientar que uma referência de macroproblema, com uma explicação construída na perspectiva do ator social dirigente, pode contribuir para ampliar a eficácia da ação no sentido da mudança almejada e evitar a fragmentação decorrente da formulação de várias ações de alcance limitados presente em muitos dos programas do PPA. A elaboração de programas por meio da identificação dos nós críticos do macroproblema pode, assim, conferir maior coerência, efetividade e coesão à ação de governo.

7. Explicação de macroproblema elaborado por Martha Cassiolato e Simone Guerres, que se valeram de diagnósticos apresentados em textos de especialistas da área de educação.

FIGURA 7



Elaboração das autoras.

3.1.2 Etapa 2 – Coleta e análise das informações para o desenho de programa

a) Entrevistas com dirigente responsável pela proposta de programa

Será realizada entrevista com o dirigente responsável pela proposição do programa, para obter informações necessárias para a identificação do problema objeto da intervenção. Também serão levantados outros elementos que irão compor a explicação do problema, assegurando sempre que a perspectiva do dirigente é primordial nesse processo de enunciar o problema e sua explicação.

A equipe que assessorava o dirigente deverá, então, sistematizar as informações da entrevista no formato da árvore de problemas, sempre complementando com outras informações necessárias e buscando também fatos e evidências que poderão ser utilizados como descritores do problema.

3.1.3 Etapa 3 – Pré-montagem da explicação do problema e referências básicas

Antes de realizar a oficina com o dirigente e sua equipe, os responsáveis pela condução do processo deverão afixar em painel, com registros em cartelas, as informações da entrevista realizada com o dirigente, complementando com o que for necessário para a construção da árvore de problemas e respectivos descritores.

Inicialmente, explicita-se o problema e os descritores na situação inicial. A seguir, parte-se para a explicação do problema identificando as suas principais consequências. Isso feito, é o momento de refletir em profundidade sobre as causas do problema e explorar as relações causais necessárias e suficientes para compor a explicação do problema. Os vínculos de causalidade deverão ser dispostos no formato de árvore de problemas, conforme diagrama apresentado anteriormente.

Em relação às referências básicas do programa, é importante buscar a concordância do grupo para uma única assertiva sobre o objetivo geral, ou então buscar atribuir prioridades aos objetivos competitivos, se possível.

Os objetivos específicos do programa deverão ser definidos como diretrizes que norteiam o conjunto das ações e não como específico para cada ação, o que será contemplado na etapa seguinte, com a elaboração dos resultados intermediários.

3.1.4 Etapa 4 – Oficina para elaboração do programa

- a) Painel com a explicação preliminar do problema e referências básica (objetivo, público-alvo e beneficiários)

Todos os participantes da oficina deverão ser solicitados a contribuir com a explicação do problema, e eventuais diferenças de opiniões deverão ser debatidas pelo grupo.

Quando todos os participantes da oficina – dirigentes e sua equipe – estiverem de acordo com a explicação do problema, será o momento de definir as causas críticas que serão objeto da intervenção pelo programa, com a definição das ações que o comporão.

A seguir, tem início a fase de construção das referências básicas do programa, com a identificação de objetivos, público-alvo e beneficiários.

- b) Construção da estrutura lógica do programa

A estruturação do programa, tendo em vista o alcance de resultados, deve ser apresentada em cinco colunas: recursos, ações, produtos, resultados intermediários e resultado final. Podem ser construídas nessa ordem, com exceção da coluna de recursos, que poderá ser preenchida por último, quando as informações sobre os recursos disponíveis estiverem definidas após a partilha dos limites orçamentários. Nesse momento, é preciso deixar claro se as ações previstas demandam recursos orçamentários ou se serão executadas com recursos não orçamentários.

Iniciando pelas ações que integrarão o programa, e considerando que essas deverão ser capazes de mudar causas críticas selecionadas, devem ser claramente definidos os produtos que decorrem de cada ação e os resultados intermediários

vinculados à ocorrência dos produtos. O resultado final, associado à consecução dos resultados intermediários, deve remeter-se à mudança do problema para o alcance do objetivo do programa.

Mais especificamente, na coluna ações deverão ser incluídas todas as que compõem o programa, orçamentárias e não orçamentárias – desde que gerem algum produto que contribua para um resultado. Para cada ação deve corresponder um produto na coluna seguinte. Esse produto deve ser aquilo que é diretamente gerado pela ação do programa. Pode ser que o produto de uma ação seja um recurso necessário ou uma pré-condição para que outra ação aconteça, e nesse caso isso deve ser representado por uma flecha que retorne para a coluna recursos (primeiro caso) ou ações (segundo caso).

As duas últimas colunas se referem aos resultados do programa. A coluna do resultado final deve conter em geral apenas um enunciado, que está diretamente relacionado ao objetivo do programa, refletindo a mudança no problema. Já a coluna de resultados intermediários evidencia mudanças nas causas do problema e reúne os resultados que, partindo dos produtos do programa, levam àquele resultado final. Tanto o resultado final quanto os resultados intermediários devem ser verificáveis e, portanto, não podem ser enunciados de maneira genérica.

Um resultado intermediário pode ser consequência de um ou mais produtos; da mesma forma, um produto pode contribuir para mais de um resultado intermediário. Dependendo da complexidade do programa, pode ser que alguns resultados intermediários levem a outros, que por sua vez levarão ao resultado final. O importante é que os vínculos causais estejam adequadamente representados no fluxograma, de forma que seja possível ver claramente a relação entre aquilo que o programa deve produzir e o resultado a que se propõe.

Uma vez incluídos todos os elementos nas colunas e construídos os vínculos causais, cabe revisar o fluxograma “de trás para frente”, questionando se os resultados intermediários são todos necessários e, no seu conjunto, suficientes para produzir o resultado final; se os produtos são efetivamente capazes de gerar os resultados intermediários e assim por diante.

c) Definição de fatores de contexto

Ao fim, deverão ser levantados com os participantes da oficina os fatores externos de contexto do programa que podem influenciar o seu desempenho. São aqueles fatores que podem contribuir ou os que podem comprometer a implementação do programa.

d) Análise do modelo lógico

Como a consistência da estruturação lógica do programa já foi feita na checagem anteriormente mencionada pela revisão do fluxograma “de trás para frente”, sugere-se realizar as análises de vulnerabilidade das ações do programa e da motivação de atores, citadas anteriormente.

3.2 Procedimentos para modelo lógico de programas existentes

3.2.1 Etapa 1 – Coleta e análise das informações

a) Coleta de documentação

A equipe gerencial do programa deve disponibilizar toda a documentação existente, que será útil para a preparação de entrevistas e para a pré-montagem do modelo lógico. Nesse caso, uma equipe externa ao programa, responsável pelo processo de construção do modelo lógico, definirá o que será útil dentre os documentos disponibilizados. Esses podem ser, por exemplo, espelho do Programa no PPA, relatórios gerenciais (quando houver) e relatórios de avaliação externa (quando houver).

b) Entrevistas com integrantes da equipe gerencial

Os responsáveis pela construção do modelo lógico irão realizar entrevistas (roteiro de questões no apêndice A) com os integrantes da equipe gerencial para obter informações necessárias e sanar dúvidas e lacunas. Essas informações, adicionadas àquelas retiradas dos documentos coletados, serão sistematizadas em documento auxiliar para a pré-montagem do modelo lógico. Os responsáveis pela aplicação do modelo lógico atuarão como uma equipe assessora do processo.

As entrevistas devem ser individuais e realizadas com o gerente de programa e os coordenadores de ação.

c) Sistematização das informações coletadas

Na análise dos documentos e das entrevistas realizadas, a equipe assessora irá extrair as seguintes informações: problema que dá origem ao programa (descritores, se possível), causas e consequências do problema, objetivo do programa, público-alvo, recursos, ações, produtos, resultados e fatores relevantes do contexto. Todas essas informações serão sistematizadas em documento auxiliar para a etapa da pré-montagem.

É importante cuidar da consistência dessas informações. Quando houver duas ou mais informações diferentes, elas devem ser mantidas e registradas na pré-montagem do modelo lógico.

3.2.2 Etapa 2 – Pré-montagem do modelo lógico

Uma vez de posse das informações levantadas na etapa anterior, a equipe assessora já tem os principais elementos para a construção do diagrama em que será organizado o modelo lógico. Sugere-se que seja feito um exercício de pré-montagem do modelo lógico, do início até o fim.

Serão utilizados painéis para afixar as cartelas com as informações do modelo lógico do programa. A equipe gerencial do programa não participa desta etapa.

Passos do processo de pré-montagem

a) Explicação do problema e referências básicas (objetivo, público-alvo e beneficiários)

Inicialmente, explicita-se o problema e os descritores na situação inicial. A seguir, inicia-se o processo de explicação do problema identificando as suas principais consequências. Isso feito, é o momento de refletir sobre as causas do problema e explorar todas as relações causais necessárias e suficientes para compor a explicação do problema. Os vínculos de causalidade deverão ser dispostos no formato de árvore de problemas, conforme diagrama apresentado anteriormente.

Para programas existentes, os responsáveis pela pré-montagem da explicação do problema irão fazer um exercício que não só considera as informações coletadas nas entrevistas, como faz uma espécie de “engenharia reversa” em que as ações que integram o programa revelam uma pista de possíveis causas a serem apontadas na explicação que está sendo construída. O próprio enunciado do problema pode ser diferente do que foi captado nas entrevistas, pois pode ser necessária uma reformulação no momento da pré-montagem, para ser consistente com o que o programa faz e com o que pode de fato alterar.

Em relação às referências básicas do programa, é importante buscar a concordância do grupo para uma única assertiva sobre o objetivo geral do programa.

Os objetivos específicos do programa deverão ser definidos como diretrizes que norteiam o conjunto das ações e não como específico para cada ação, o que será contemplado na etapa seguinte, com a elaboração dos resultados intermediários.

b) Estruturação do programa para alcance de resultados

A estruturação do programa, tendo em vista o alcance de resultados, deve ser apresentada em cinco colunas: recursos, ações, produtos, resultados intermediários e resultado final. Podem ser construídas nessa ordem, com exceção da coluna de recursos, que preferencialmente deverá ser preenchida por último.

A coluna recursos idealmente deve compreender tanto recursos orçamentários próprios quanto recursos de parceiros ou de programas complementares. Se não estiverem disponíveis na etapa da pré-montagem, pode ser assinalado apenas se são recursos orçamentários ou não orçamentários, sem se explicitar o valor.

Na coluna ações, deverão ser incluídas todas as ações do programa, orçamentárias e não orçamentárias – desde que gerem algum produto que contribua para um resultado. Para cada ação deve corresponder um produto na coluna seguinte. Esse produto deve ser aquilo que é diretamente gerado pela ação do programa. Pode ser que o produto de uma ação seja um recurso necessário ou uma pré-condição para que outra ação aconteça, e nesse caso isso deve ser representado por uma flecha que retorne para a coluna recursos (primeiro caso) ou ações (segundo caso).

As duas últimas colunas se referem aos resultados do programa. A coluna do resultado final deve conter em geral apenas um enunciado, que está diretamente relacionado ao objetivo do programa, refletindo a mudança no problema. Já a coluna de resultados intermediários evidencia mudanças nas causas do problema e reúne os resultados que, partindo dos produtos do programa, levam àquele resultado final. Tanto o resultado final quanto os resultados intermediários devem ser verificáveis e, portanto, não podem ser enunciados de maneira genérica. Um resultado intermediário pode ser consequência de um ou mais produtos; da mesma forma, um produto pode contribuir para mais de um resultado intermediário. Dependendo da complexidade do programa, pode ser que alguns resultados intermediários levem a outros, que por sua vez levarão ao resultado final.

O importante é que os vínculos causais estejam adequadamente representados no fluxograma, de forma que seja possível ver claramente a relação entre aquilo que o programa deve produzir e o resultado a que se propõe.

Observação

A definição dos resultados intermediários provavelmente será a parte mais complexa da pré-montagem. Pode ser preferível definir primeiro o resultado final, e depois uni-lo a cada um dos produtos do programa por meio de um ou mais resultados intermediários. Se esse exercício se mostrar inverossímil, talvez o resultado final esteja muito distante do que o programa realmente faz: considere propor a sua reformulação.

Uma vez incluídos todos os elementos nas colunas e construídos os vínculos causais, cabe revisar a consistência da estruturação lógica montada, questionando se os resultados intermediários são todos necessários e, no seu conjunto, suficientes

para produzir o resultado final; também se os produtos são efetivamente capazes de gerar os resultados intermediários; e assim por diante.

c) Definição de fatores de contexto

Ao fim, deverão ser listados os fatores de contexto do programa levantados durante a coleta de informações. Como já salientado, os fatores de contexto devem ser separados de acordo com a sua influência positiva ou negativa sobre a probabilidade de o programa atingir os resultados esperados.

BOX 1

Orientações gerais da pré-montagem

Colocar apenas um item ou ideia em cada "cartela", limitando as palavras no diagrama. Providenciar mais detalhe em quadros separados ou numa narrativa escrita.

Utilizar os elementos coletados. Deve-se trazer para o modelo lógico todos os elementos essenciais levantados na etapa 1. Quando algum enunciado proposto não puder compor o fluxograma, deixar anotado em uma "cartela" à parte e questionar sobre sua relevância quando da validação com a equipe gerencial do programa.

Não incluir informações que não tenham sido coletadas anteriormente. Pode ser que durante a montagem do modelo lógico surjam lacunas ou inconsistências; por exemplo, pode ser que a meta de determinada ação seja insuficiente para garantir o respectivo resultado. Anotar e levantar a questão na etapa de validação.

Um modelo lógico deve representar a teoria subjacente ao programa e contemplar apenas aspectos que o grupo considere essenciais para mostrar como o programa funciona.

Elaboração das autoras.

d) Análise do modelo lógico

Como a consistência da estruturação lógica do programa já foi feita na checagem anteriormente mencionada pela revisão do fluxograma "de trás para frente", sugere-se realizar as análises de vulnerabilidade das ações do programa e da motivação de atores, citadas anteriormente.

3.2.3 Etapa 3 – Validação do modelo lógico

A validação do modelo lógico do programa será feita pelos integrantes da equipe gerencial durante oficina organizada pela assessoria externa. A opção pela realização de uma oficina se deve aos recursos e técnicas utilizados que favorecem o compartilhamento de ideias nos trabalhos de grupo.

Para auxiliar a visualização do modelo lógico pré-montado pela assessoria externa, serão utilizados painéis com as cartelas previamente elaboradas, onde estarão registradas as informações selecionadas. Além dessas, serão registradas as lacunas e inconsistências e afixadas em outro painel.

Para o desenvolvimento da oficina, uma pessoa da assessoria externa assumirá o papel moderador de grupo. O moderador deverá cumprir integralmente o seu papel, principalmente no que diz respeito à neutralidade em todo o processo. As demais pessoas da assessoria externa deverão intervir o mínimo possível, mas poderão esclarecer dúvidas da equipe gerencial e questioná-la a respeito de suas próprias dúvidas. Para garantir que a equipe gerencial participe ativamente da montagem do modelo lógico, o moderador deverá explicar o passo a passo da oficina e deixar claro o que significa cada um dos elementos que compõem o modelo lógico, de maneira a evitar que integrantes da equipe gerencial tenham dificuldades em incluir novas ideias ou propor mudanças no modelo lógico existente. De início, o moderador deverá assumir o papel de condutor da metodologia, de forma a evitar que o modelo perca a sua lógica.

A seguir são apresentados os passos a serem seguidos durante a oficina com a equipe gerencial.

a) Checagem dos componentes do modelo lógico

A equipe gerencial irá checar cada uma das ideias contidas nas cartelas e irá sugerir as correções pertinentes, de forma compartilhada e consensuada.

As cartelas não incluídas durante a pré-montagem deverão ser discutidas com a equipe gerencial, que deverá confirmar sua exclusão ou propor sua reinserção no modelo lógico.

No que se refere aos fatores de contexto, há que apurar se há mudanças nos mesmos que possam afetar o desempenho do programa, registrando numa nova cartela.

b) Análise de vulnerabilidade

Realizar a análise de vulnerabilidade, conforme as orientações citadas anteriormente.

Este é um momento importante de reflexão da gerência do programa em relação a eventuais fragilidades nas ações propostas e que pode resultar tanto na reformulação da ação como em sua estratégia de implementação.

4 VERIFICAÇÃO FINAL DO MODELO LÓGICO

Ao final do processo de montagem do modelo lógico, recomenda-se que quatro questões essenciais para o desenho da avaliação sejam tratadas, conforme a seguir.

- 1) O nível de detalhe é suficiente para criar entendimentos dos elementos e suas interrelações?
- 2) A lógica do programa está completa?
- 3) A lógica do programa está teoricamente consistente, ou seja, todos os elementos ajustam-se logicamente?

BOX 2⁸

Observações para o processo de construção do modelo lógico

- Desenhando o modelo lógico

É necessário ter paciência. Os modelos lógicos completos são ilusoriamente simples. Na realidade, são necessários muitos rascunhos para descrever a essência de um programa.

Limitar o número de flechas. Mostrar apenas as principais relações críticas e laços de *feedback*.

- Armadilhas do modelamento lógico

a) Gasto de tempo e recurso. Evitar o perfeccionismo. Se alguns elementos ainda são desconhecidos ou ficaram pouco claros, aceitar trabalhar com as limitações e as informações disponíveis.

b) Complexidade vs. Lógica linear. Reconhecer que, embora o desenho de um programa tenha lógicas por vezes bastante complexas, a visão linear pode ser uma simplificação útil.

c) Uso rígido e fechado de novas informações. Como o modelo lógico deve ser construído com a participação da equipe do programa, é importante orientar para que seja revisado regularmente, checando seus pressupostos, já que mudanças podem ocorrer e afetar a estrutura lógica, bem como o desempenho do programa.

Elaboração das autoras.

5 DEFINIÇÃO DOS INDICADORES DE DESEMPENHO

Com a construção do modelo lógico é possível definir indicadores apropriados para aferir o desempenho do programa.

O indicador é uma construção que possibilita a averiguação do sentido e da intensidade do movimento de uma dada variável (ou conjunto de variáveis) relevantes para o enfrentamento do problema. Pode ser quantitativo ou qualitativo, mas sempre dotado de significado particular e utilizado para organizar e captar as informações relevantes dos elementos que compõem o objeto da observação. É um recurso metodológico que informa empiricamente sobre a evolução do aspecto observado.

Quando da sua definição, é importante analisar a relevância e utilidade do indicador para seus usuários potenciais. Um sistema de monitoramento bem estruturado permite diferenciar as informações que serão relevantes e úteis para os diferentes níveis hierárquicos de tomada de decisão.

Outros requisitos devem igualmente ser preenchidos pelo indicador selecionado: validade e confiabilidade (pertinência e adequação para aferir o desempenho); mensurabilidade (passível de aferição periódica); e economicidade (obtido a um custo razoável).

A seguir, são apresentados exemplos dos indicadores propostos para o Programa Segundo Tempo.⁹

8. Os procedimentos aqui apresentados se baseiam na proposta de McLaughlin e Gretchen apresentada no capítulo *Using logic models*, que integra o *Handbook of practical program evaluation*, 2004.

9. Exemplo retirado de texto já mencionado de Ferreira, Cassiolato e Gonzalez (2009).

QUADRO 3
Indicadores de produto

Produto	Metas anuais	Indicador	Fórmula	Fonte da informação	Indicador aferido Data: ____
Núcleos implantados (com convênios assinados)	X Núcleos previstos	Taxa de implantação de núcleos	$\frac{\text{N}^\circ \text{ de núcleos implantados}}{\text{N}^\circ \text{ de núcleos previstos}}$	SNEED	
Monitores e coordenadores desenvolvendo atividades dos núcleos	X monitores necessários	Grau de cobertura da monitoria	$\frac{\text{N}^\circ \text{ de monitores atuando nos núcleos}}{\text{N}^\circ \text{ necessário de monitores}}$	SNEED	
	X coordenadores necessários	Grau de cobertura da coordenação	$\frac{\text{N}^\circ \text{ de coordenadores atuando nos núcleos}}{\text{N}^\circ \text{ necessário de coordenadores}}$	SNEED	
Evento de esporte educacional realizado	X eventos programados	Taxa de realização de eventos	$\frac{\text{N}^\circ \text{ de eventos realizados}}{\text{N}^\circ \text{ de eventos previstos}}$	SNEED	
Espaços físicos esportivos e equipamentos implantados em áreas de risco social	X recursos investidos nos núcleos	Taxa de investimentos em na infraestrutura dos núcleos	Total de recursos investidos para núcleos do PST; total de recursos previstos	SNEED	

Elaboração das autoras.

Para os indicadores de produtos, a sugestão é elaborar indicadores de desempenho simples para aferir em que medida o que foi realizado corresponde ao previsto.

QUADRO 4
Indicadores de resultados intermediários

Resultado intermediário	Linha de base t_0	Metas anuais	Indicador	Fórmula	Fonte da informação	Indicador aferido Data: ____
Ampliação de profissionais atuando na área de esporte educacional		X profissionais atuando em esporte educacional	Nº índice de profissionais de esporte educacional	$\frac{\text{N}^\circ \text{ de profissionais atuando em } t_n}{\text{N}^\circ \text{ de profissionais atuando em } t_0}$	SNEED	
Aumento da participação e permanência das crianças e adolescentes no programa		X participantes com frequência entre 80 a 100%	Taxa de frequência de participantes no programa	$\frac{\text{Participantes com frequência entre 80 a 100\%}}{\text{Total de participantes}}$	Núcleos do PST	
Ampliação e melhoria da capacidade de atendimento de crianças e adolescentes em áreas de risco social		X núcleos programados	Evolução de implantação de núcleos	$\frac{\text{N}^\circ \text{ de núcleos do PST em } t_{n-1}}{\text{N}^\circ \text{ de núcleos do PST em } t_{n-1}}$	SNEED	

Elaboração das autoras.

QUADRO 5
Indicadores de resultados final

Resultado intermediário	Linha de base t_0	Metas anuais	Indicador	Fórmula	Fonte da informação	Indicador aferido Data: ____
Crianças e adolescentes expostos a situações de risco social, praticando regularmente esporte educacional no tempo ocioso		X crianças e adolescentes expostos a situações de risco social praticando regularmente esporte educacional no tempo ocioso	Taxa de atendimento de crianças e adolescentes expostos a situações de risco social	$\frac{\text{N}^{\circ} \text{crianças e adolescentes atendidos}}{\text{N}^{\circ} \text{crianças e adolescentes expostos a situações de risco social}}$	A ser definida	

Elaboração das autoras.

APÊNDICE

APÊNDICE A

Conceitos básicos do modelo lógico

Macroproblema	É uma situação indesejável que, ao ser declarada por uma autoridade, caracteriza-se por se localizar num plano mais elevado e de maior complexidade. Deverá ser objeto de enfrentamento por política que articule um conjunto de programas e medidas normativas.
Problema	É uma situação indesejável e que, ao ser identificada como uma causa crítica na explicação do macroproblema, deverá ser enfrentada por um programa.
Descritores da situação inicial (linha de base)	São evidências ou fatos que atestam a existência do macroproblema e do problema, os delimitam e dimensionam. Os descritores devem ser apurados para o ano que antecede a implementação do programa ou o mais próximo possível desse marco temporal, de forma a estabelecer uma linha de base, que permita uma comparação com os resultados futuros.
Objetivo do programa	Expressa a mudança que o programa se propõe a alcançar, que consiste na superação do problema em um lapso de tempo estabelecido. Caso a efetiva superação não esteja prevista durante a vigência do Plano de Governo, deve ser indicado o alcance pretendido ao término do plano.
Público-alvo	É o conjunto de pessoas que o programa visa atender. Nesse item, deve ser informado tanto o critério que o define quanto a sua dimensão, se disponível.
Beneficiários finais	Parcela do público-alvo que é alcançada pelo programa, quando os recursos disponíveis não forem suficientes para atender integralmente o público-alvo. Nesse caso, é importante que sejam definidos critérios para a priorização dos beneficiários.
Recursos	Incluem tanto os recursos orçamentários como os não orçamentários necessários e suficientes para o programa alcançar os seus objetivos. O alcance e as metas devem ser compatíveis com os recursos disponíveis.
Ações	São os processos que, combinando apropriadamente os recursos adequados, produzem bens e serviços com os quais se procura atacar as causas do problema.
Produtos	Bem ou serviço resultante do processo de produção de uma ação. A cada ação deve corresponder apenas um produto. A programação interna do órgão responsável deve contemplar detalhadamente o processo de produção do bem ou serviço para que possa proceder à responsabilização e à sua efetiva gestão.
Resultados	Mudanças decorrentes dos produtos gerados pelas ações. São mudanças específicas no comportamento, conhecimento, habilidades, <i>status</i> ou nível de desempenho do participante do programa, que podem incluir melhoria das condições de vida, aumento da capacidade e/ou mudanças na arena política. Há dois tipos de resultados: resultados intermediários e resultado final. Os resultados intermediários são aqueles referentes ao enfrentamento das causas do problema. O resultado final corresponde ao alcance do objetivo do programa.
Fatores de contexto	São variáveis relevantes do contexto e fora da governabilidade dos responsáveis pela implementação do programa, que a depender do seu comportamento criam condições favoráveis ou desfavoráveis ao desempenho do programa.

Elaboração das autoras.

APÊNDICE B

Questionários para entrevistas

1. Com dirigentes

2. Com integrantes da equipe gerencial

Obs.: Deve ser explicado o motivo da entrevista e informar o entrevistado sobre os temas que serão abordados no início. Junto ao questionário estará anexado o glossário com os conceitos básicos do modelo lógico.

✓ Identificação do entrevistado

Nome:

Função que desempenha no programa:

✓ Identificação do problema

Qual o problema que o programa se propõe a enfrentar? Quais as principais consequências do problema?

Por que esse problema existe? Quais as causas mais importantes desse problema?

Existem outros programas (federais, estaduais, municipais, privados ou de ONGs) que atuam sobre causas desse problema?

✓ Descrição do programa

Objetivo

Público-alvo

Qual o público-alvo do programa? (quantifique e regionalize a sua distribuição, se possível, e destaque as diferenças por idade, sexo, cor ou raça, região etc.).

Quantos são os beneficiários (parcela do público-alvo atendida) do programa? Indique a taxa de cobertura pretendida para cada ano do PPA.

Ações (ações orçamentárias e não orçamentárias)

Quais são as ações que compõem o programa? Qual a finalidade de cada ação?

Quais os produtos previstos para cada ação?

✓ Resultados esperados do programa

Quais são os resultados esperados? (A pergunta deve ser feita de forma aberta e seu propósito é captar tanto resultados intermediários quanto finais).

Que resultados pretende alcançar no período do PPA 2008-2011?

Se o programa é temporário, quantos anos são previstos para a completa execução do programa? Como as ações e seus produtos contribuem para alcançar os resultados? Justifique cada uma delas.

✓ Análise do contexto

Quais são os fatores de contexto que podem afetar o desempenho do programa?

APÊNDICE C

ELABORAÇÃO DO PLANO DE AVALIAÇÃO

Uma vez construído o modelo lógico, tem-se os elementos para formatar um plano de avaliação adequado ao programa. Uma das vantagens do modelo lógico é que ele permite elaborar de forma clara e precisa quais perguntas a avaliação deve responder.

O plano de avaliação¹⁰ deverá conter a estrutura a seguir descrita.

- Propósito da avaliação: identificar claramente qual a necessidade da avaliação e qual o seu propósito.
- Perguntas de avaliação: questões específicas que a avaliação irá responder. Devem estar estritamente alinhadas com os propósitos mencionados, e respondê-las deve ser factível.
- Métodos de avaliação: estratégia geral de desenho para responder as questões de avaliação, incluindo como coletar e analisar dados. Também implica identificar a existência e a disponibilidade de fontes de informação relevantes para responder à questão.
- Composição da equipe de avaliação: identificação do tamanho, qualificações e habilidades requeridos dos avaliadores.
- Procedimentos da avaliação: especificar os vários procedimentos necessários, incluindo as atividades a serem desenvolvidas, sua duração e cronograma.
- Apresentação e uso: um breve roteiro indicando como a avaliação será apresentada e como os achados da avaliação serão utilizados.
- Orçamento: estimativa do custo, identificando as fontes de financiamento.

10. Baseado em: *W. K. Kellogg Foundation: the evaluation plan*. Disponível em: <www.wkkf.org>.

APÊNDICE D

ORIENTAÇÕES PARA REALIZAÇÃO DE OFICINA

A realização de um evento participativo possibilita a construção coletiva e compartilhada da visão sobre uma realidade, ao estimular o envolvimento dos integrantes de um grupo, fomentando o entendimento e permitindo que todos contribuam com sua percepção individual, em igualdade de oportunidades, para construir uma razão coletiva, que deverá orientar propostas e, posteriormente, a ação.

Para que haja um processo participativo é fundamental que haja delegação de poder, tanto nas decisões e discussões quanto na implementação dos resultados. Como consequência, aumentará a responsabilidade propositiva em todos os níveis e a flexibilidade para mudanças no decorrer dos processos. Provavelmente haverá, também, um aumento de desempenho.

Oficina é uma denominação comum para atividades que proporcionam a participação de várias pessoas em torno de um determinado assunto, com determinados objetivos. Para isso, tem a participação de facilitadores que a conduzem e tem um roteiro pensado previamente com vistas a atingir determinados resultados. Assim, vale considerar que eventos participativos são estruturados a partir de alguns elementos, que se relacionam: uma demanda, um grupo, um facilitador, uma metodologia e algumas técnicas.

Qualquer atividade estruturada para a construção coletiva ocorre porque há uma *demand*a, decorrente de uma proposta, de uma necessidade ou de um problema, por exemplo. É essa demanda que define o tema que será objeto de discussão.

Esse tema será discutido por um *grupo*, que tem uma forma própria de ver o assunto em questão, a partir de suas ideias, motivações, conhecimentos, valores e experiências.

Sendo um evento moderado, contará com a atuação de um ou mais *facilitadores*, que podem ou não ser do grupo. Essas pessoas têm como função a coordenação dos trabalhos, de forma a facilitar a discussão, incrementar a participação e promover a construção coletiva.

Será usada uma determinada *metodologia*, que define como será encaminhado o evento: lógica e conceitos que compõem o roteiro da atividade. Para a execução desse roteiro, utilizam-se diferentes *técnicas*, adequadas a todos os demais elementos.

É importante lembrar que o trabalho participativo não é mágica, solução para todo e qualquer problema. Ao contrário, às vezes explicita problemas que estão subjacentes aos processos. Também não é um compartilhar de soluções e respostas prontas, mas exige discussão e criatividade para a busca de novas propostas e novos caminhos, a partir das experiências já vividas pelos participantes.

O papel do facilitador

O facilitador coordena um trabalho em grupo, de forma estruturada, visando tirar o máximo proveito do tempo e do esforço investido por cada participante, tendo como princípios:

- o respeito às pessoas;
- a soberania do grupo;
- a busca da participação em condições de igualdade; e
- a transparência do processo.

Na prática, o facilitador mobiliza a energia criativa e os conhecimentos do grupo, oferece técnicas apropriadas para o desenvolvimento dos trabalhos, mantém em andamento o processo participativo, e facilita os processos de discussão, privilegiando a pluralidade de opiniões. Cabe a ele dinamizar e animar o processo, a fim de facilitá-lo, e não conduzi-lo a conclusões específicas.

A autoridade do facilitador baseia-se na competência técnica que tem para assumir esse papel e na neutralidade de sua participação. A neutralidade é mais evidente quando o facilitador não é um integrante do grupo que está discutindo. Caso o facilitador faça parte do grupo ou tenha grande conhecimento sobre o assunto em questão, o cuidado para não assumir esta ou aquela opinião deve ser redobrado. O facilitador deve fomentar o sentimento de grupo, de forma que ao final cada participante possa dizer: “Nós produzimos isto!”

O facilitador é sempre observado pelo grupo, do início ao fim da atividade. Por isso, deve atuar com naturalidade – sabendo que seus movimentos, ritmo, tom de voz e mesmo aparência podem ter influência –, esclarecer eventuais situações de conflito diante do grupo, não se envolver em questões de mérito, admitir erros e se desculpar, sempre que necessário.

Quem pretender atuar como facilitador deverá ser flexível para enfrentar situações imprevisíveis, estar convencido da metodologia que pretende aplicar, preparado tecnicamente, disposto a investir o tempo necessário (que algumas vezes pode ser maior que o previsto), e não ter como objetivo defender ou aprovar um resultado predefinido.

Algumas dicas de atuação

- buscar acordos, que viabilizam compromissos;
- quando o acordo não for possível, registrar e identificar as divergências;
- evitar ao máximo a votação, pois implica haver perdedores e ganhadores;

- evitar a presença de pessoas alheias ao grupo;
- tentar guardar temas e sugestões sem relação com o que está sendo discutido à parte, para serem discutidos em momento específico;
- esclarecer todos os pontos necessários a cada etapa;
- manter as orientações ou perguntas expostas;
- criar um ambiente que permita lidar com incômodos ou impaciências;
- estimular a confiança dos participantes em si mesmo e no grupo; e
- tratar cada grupo de forma diferenciada.

Algumas técnicas para utilização em oficinas

Técnicas de visualização

As técnicas de visualização consistem em registrar ideias de forma que todos possam vê-las, simultaneamente. Quem tem uma informação ou opinião a apresenta por meio de instrumentos como quadros, blocos de notas, apresentações eletrônicas, entre outros. A utilização de painéis em que são afixadas cartelas coloridas, de uma forma ordenada, é uma técnica de visualização muito utilizada em oficinas e que potencializa as vantagens trazidas pelo uso das técnicas de visualização:

- racionalizar e aprofundar as discussões;
- aumentar a transparência do processo;
- armazenar ideias e informações para uso posterior;
- registrar várias ideias simultaneamente;
- favorecer a participação de todos, reduzindo diferenças de hierarquia, conhecimento ou timidez;
- favorecer a identificação de cada participante com o trabalho produzido;
- possibilitar a identificação de um código visual (uso de cores) e de um código de respostas (indicação da formulação da resposta a perguntas, por exemplo); e
- facilitar o acompanhamento da evolução da discussão, pela exposição permanente.

Vale destacar que a visualização deve ser legível e visível para todos; que ela não fala por si, mas serve de apoio à expressão oral; e, finalmente, que ela não substitui o conteúdo, mas, com certeza, poderá revelar a falta dele.

Perguntas

O trabalho do facilitador se concretiza em uma sequência de perguntas formuladas e o tratamento que se dá a elas. A contribuição de cada participante se dará a partir dessas perguntas, que, em geral, são expressas e apresentadas como tal, mas também podem não ser explícitas, aparecendo sob a forma de uma regra ou tarefa.

A utilização de perguntas permite ao facilitador estimular a participação e a criatividade do grupo, mantendo a neutralidade necessária. A pergunta é um instrumento para iniciar o processo de reflexão e mobilizar conhecimentos, resgatando as expressões individuais e coletivas. Por meio dela, pode-se definir o que será discutido, mas nunca o que será respondido.

A pergunta:

- deve ser clara, simples e objetiva, evitando a necessidade de reformulação após ser apresentada;
- deve considerar o contexto e o nível de conhecimento dos participantes;
- deve respeitar a dignidade e a integridade de cada participante;
- deve levantar opiniões variadas, ativando a diversidade da discussão e não restringindo-a;
- não deve encerrar a discussão (evitar perguntas que tenham como respostas sim, não e talvez);
- deve suscitar novas perguntas;
- deve ser dirigida a todo o grupo; e
- não deve ser tendenciosa ou afirmativa (não conter afirmações ou premissas pré-estabelecidas).

Ciclo básico da construção coletiva

1. Expressão individual

Os participantes, frente às perguntas ou tarefas lançadas, apresentam sua opinião individual, registrando-as em cartelas, por exemplo. Deve-se considerar, aqui, que não existem respostas erradas, a não ser que não estejam respondendo à pergunta.

2. Argumentação

Momento em que se dá o aprofundamento da contribuição individual. Cada participante vai explicitar verbalmente o que foi sinalizado no passo 1. É aqui que o grupo se apropria da visão do indivíduo, facilitando o processo de comunicação posterior. É importante que o momento de argumentação individual seja garantido a todos.

3. Agrupamentos

As ideias apresentadas deixam de ser individuais, passando a ser do grupo. O agrupamento é a aproximação, inclusive expressa graficamente, das ideias afins. Deve ter um significado explícito (objetivo ou subjetivo) para o grupo. Os agrupamentos de ideias devem ser sistematizados para expressar o entendimento coletivo a respeito e prepará-los para a etapa seguinte. A sistematização pode ser feita pela identificação do tema ou ideia principal do agrupamento, que o expresse/resuma.

Trabalho em subgrupos

A oficina, geralmente, é estruturada a partir da alternância entre trabalhos em subgrupos e plenárias, mesmo que o evento conte com um número reduzido de participantes. O facilitador deve avaliar em que momentos o grupo deve ser subdividido, considerando as vantagens e desvantagens desse procedimento:

- aumenta a comunicação direta e intensiva entre os participantes;
- facilita a expressão dos mais tímidos;
- possibilita trabalhar com vários temas simultaneamente;
- requer menos tempo, já que o número de pessoas é menor;
- reduz a visão do todo, principalmente se os subgrupos discutem temas diferentes; e
- exige compartilhamento posterior, entre os subgrupos, geralmente em plenária.

REFERÊNCIAS

BICKMAN, L. Using program theory in evaluation. **New directions for program evaluation**, n. 33, 1987.

BRASIL. Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998. Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1998.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Portaria nº 42, do MOG – DOU, de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. Brasília: MP, 1999.

CHEN, H. **Theory driven evaluations**. Sage, 1990.

FERREIRA, H.; CASSIOLATO, M.; GONZALEZ, R. **Como elaborar modelo lógico de programa: um roteiro básico**. Brasília: Ipea, 2007. (Nota Técnica, n. 2).

_____. **Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas:** o modelo lógico do Programa Segundo Tempo. Brasília: Ipea, 2009. (Texto para Discussão, n. 1369).

HUERTAS, F. **O método PES:** entrevista com Carlos Matus. 4. ed. São Paulo: Fundap, 2007. 139 p.

MATUS, C. **Guia teórico do Planejamento Estratégico Situacional (PES).** [s.d.]. Mimeografado.

MCLAUGHLIN, J. A.; GRETCHEN, B. **Handbook of practical program evaluation,** 2004.

MCLAUGHLIN, J.; JORDAN, G. Using logic models. *In:* MCLAUGHLIN, J. A.; GRETCHEN, B. **Handbook of practical program evaluation,** 2004.

ROSSI, P.; LIPSEY, M.; FREEMAN, H. **Evaluation, a systematic approach.** Sage, 2004.

W. K. KELLOGG FOUNDATION. **Logic model development guide:** using logic models to bring together planning, evaluation, and action. 2004.

UMA EXPERIÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO METODOLÓGICO PARA AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS: O MODELO LÓGICO DO PROGRAMA SEGUNDO TEMPO^{1,2}

Helder Ferreira
Martha Cassiolato
Roberto Gonzalez

1 INTRODUÇÃO

Ao final de 1998, foi alterado o marco conceitual e metodológico para a elaboração do Plano Plurianual (PPA), o que criou espaços para avanços no campo do planejamento governamental. Contudo, a incipiente coordenação do processo de formulação de programas do plano, aliada a uma insuficiente capacitação dos responsáveis junto aos órgãos setoriais, comprometeu a efetiva implementação da mudança.

Avaliações anuais do PPA e outros levantamentos executados pelo órgão central de planejamento indicam a existência de deficiências significativas na concepção e no gerenciamento de boa parte dos programas. São fragilidades que geram consequências diretas nos resultados produzidos, o que mostra a necessidade da adoção de instrumento voltado para a melhoria do desenho e da gestão dos programas.

Nesse contexto, foi demandado à Câmara Técnica de Monitoramento e Avaliação (CTMA), em 2005, o desenvolvimento de uma proposta metodológica para orientar as avaliações de programas selecionados do Plano Plurianual. As várias reuniões promovidas para definição do caminho a ser seguido levaram o grupo de avaliação da CTMA – composto por representantes da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), Secretaria de Gestão (Seges), Secretaria de Orçamento Federal (SOF), e Ipea – a optar por desenvolver uma metodologia de avaliação a ser aplicada a qualquer tipo de programa governamental. Esta metodologia

1. Originalmente publicado na coleção Textos para Discussão do Ipea, n. 1369, em janeiro de 2009.

2. Este trabalho é resultado de um esforço desenvolvido no âmbito da Câmara Técnica de Monitoramento e Avaliação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), e contou com a valiosa colaboração dos técnicos da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MP) Andréia Santos, Cristiane Ikawa, Fábria Souza e Rafael Monteiro, assim como dos técnicos da Secretaria de Gestão (Seges/MP) Lúcia Barreto, Luciano Pinto e Nildo Luzio. Os autores agradecem o apoio e a participação da equipe dirigente do Ministério do Esporte responsável pelo Programa Segundo Tempo, particularmente a João Ghizoni, Gianna Perim, Marisa de Castro Corrêa Costa, Eidilamar Fátima da Silva Ribeiro e Milena Carneiro Bastos, e registram ainda especial agradecimento a Anna Peliano e Ronaldo Garcia, da Diretoria de Estudos Sociais do Ipea, pela minuciosa revisão técnica.

deveria estar focada no aperfeiçoamento de aspectos relacionados ao desenho e ao gerenciamento de programas, mas com potencial para sistematizar a demanda por avaliações de resultados das ações do governo federal. Tal iniciativa objetiva difundir um tipo de avaliação menos complexo e de menor custo, a qual deveria preceder a contratação de avaliações de maior profundidade.

A proposta de avaliação em desenvolvimento baseia-se na metodologia de Exame de Avaliabilidade de Joseph S. Wholey,³ instrumento elaborado enquanto uma abordagem de pré-avaliação para verificar se um programa está pronto para ser gerenciado por resultados; caso a averiguação conclua que o desenho do programa não permita tal gerenciamento, esta metodologia é capaz ainda de identificar quais as mudanças necessárias para que isto ocorra. Implica, assim, a verificação da concepção do programa e dos aspectos de sua implementação, de forma a identificar elementos favoráveis ou obstáculos ao alcance dos resultados desejados, a partir de uma abordagem metodológica qualitativa. Para tanto, a referida metodologia procura atingir os objetivos a seguir resumidos (Wholey *et al.*, 2004).

- Esclarecer o que se espera do programa, a partir de seu *modelo lógico*, identificando objetivos, recursos alocados, ações que se pretende executar, resultados esperados e relações causais assumidas.
- Estabelecer os indicadores de desempenho a serem utilizados.
- Explorar a realidade de implementação do programa.
- Avaliar a exequibilidade do programa, bem como a capacidade de mensuração de seu desempenho e de alcance dos objetivos planejados.
- Fornecer subsídios consistentes para auxiliar a tomada de decisão sobre os aperfeiçoamentos que podem ser feitos no programa ou, se for o caso, apontar para a realização de avaliação intensiva.

A metodologia prevê ainda, como conclusão do trabalho, a estruturação de um plano de avaliação para o programa, cuja elaboração estará condicionada aos seguintes aspectos:

- interesse dos formuladores da política e dos gerentes na realização da avaliação;
- acordo quanto aos objetivos e critérios de desempenho a serem utilizados na avaliação;
- modelo lógico (teoria do programa) bem definido;

3. Joseph S. Wholey, doutor em Matemática em Harvard (1962), trabalhou com avaliação em diversos órgãos do governo dos EUA, em especial no Departamento de Defesa, no Departamento de Saúde, Educação e Bem-Estar (HEW), e no Urban Institute. Wholey ajudou a formatar a legislação de avaliação federal estadunidense.

- plausibilidade dos objetivos do programa;
- razoabilidade dos custos para obtenção dos dados relevantes de desempenho; e
- concordância quanto ao uso dos resultados.

Cabe ressaltar que a escolha dessa opção de desenvolvimento metodológico foi motivada pelo atendimento simultâneo de dois propósitos, igualmente importantes: a construção de referência para a avaliação de programas e a promoção do aprendizado na implementação de processo de avaliações específicas.

A construção de uma referência prévia para a avaliação de programas busca estabelecer consensos para as expectativas dos diversos atores institucionais envolvidos (MP, ministérios setoriais, equipe avaliadora etc.). Na medida em que pontos prioritários e parâmetros de julgamento são pactuados anteriormente à avaliação propriamente dita, minimiza-se o risco de divergências quanto ao desenho da avaliação, à interpretação dos resultados e às recomendações de mudanças no programa avaliado.

Contudo, mais que enfatizar a realização imediata das avaliações de programas, a estratégia proposta prioriza o processo de aprendizado em avaliação de programas federais. Inicialmente o aprendizado foi apropriado pela equipe da CTMA, mas o objetivo é que o instrumento seja utilizado pelos órgãos setoriais, uma vez tratar-se de uma metodologia útil para que os gestores públicos possam não só avaliar, mas planejar e comunicar o funcionamento de seus respectivos programas.

A Comissão de Monitoramento e Avaliação selecionou o Programa Segundo Tempo (PST), do Ministério do Esporte (ME), para ser o piloto de aplicação da metodologia em desenvolvimento. Este programa integrava uma lista restrita, definida por critérios que priorizaram aspectos tais como possuir caráter finalístico, fazer parte das metas presidenciais, e revestir-se de abrangência nacional, entre outros.

Este capítulo corresponde ao encerramento de uma etapa do desenvolvimento metodológico realizado pelo grupo de avaliação da CTMA, tendo contado com ampla participação e apoio da gerência do PST. É importante destacar que esta etapa é central na proposta metodológica. Isto porque, ao buscar esclarecer o que se espera do programa mediante a construção do modelo lógico de resultados, o instrumento aqui desenvolvido pode ser utilizado para a avaliação *ex ante* de programas, contribuindo para gerar referências para avaliações *a posteriori*.

Para finalizar o desenvolvimento da proposta metodológica, a proposta de trabalho contemplava ainda uma terceira etapa, ao longo da qual seria feita a investigação da realidade de funcionamento do programa para ser confrontada

com os modelos lógicos elaborados. Isto permitiria avaliar a implementação e a possibilidade de alcance dos resultados previstos para o PST, concluindo dessa maneira a experiência baseada na aplicação do Exame de Avaliabilidade de Wholey. No entanto, por falta de recursos financeiros e de tempo disponível da equipe do Ipea responsável pelos trabalhos, tal etapa, que envolvia um levantamento de campo, não foi levada a termo.

Em contrapartida, se não foi possível explorar a realidade de funcionamento do PST, procedeu-se a uma análise da estratégia de implementação de uma ação-chave do programa, mediante a elaboração do fluxograma do processo de conveniamento de parceiros. Este procedimento, que alguns autores denominam modelo lógico de processo (Rossi, Freeman e Lipsey, 1998), permitiu uma abordagem complementar ao modelo lógico de resultados, muito rica para se conhecer os desafios da implementação de ações descentralizadas.

Vale registrar que a descrição de alguns aspectos do programa aqui apresentada pode estar defasada em relação ao seu funcionamento atual, dadas as mudanças pelas quais passou o PST desde o momento em que foram levantadas essas informações. Contudo, isto não prejudica o entendimento da metodologia, visto ter sido constatado que os ajustes não chegaram a modificar as referências fundamentais do PST. Em última análise, a dinâmica do programa termina por ilustrar (e reiterar) a necessidade de atualização permanente das ferramentas de planejamento e avaliação.

O aprendizado obtido com o trabalho até aqui desenvolvido resultou na produção de um roteiro básico para elaborar o modelo lógico de programa, orientação metodológica que veio a ser incorporada ao novo *Manual de Elaboração de Programas* do PPA 2008-2011 (Ferreira, Cassiolato e Gonzalez, 2007).

2 DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES REALIZADAS

Em meados de maio de 2006, foi realizada a primeira reunião do Grupo de Avaliação da CTMA⁴ com dirigentes e equipe técnica do ME responsáveis pela concepção e gestão do PST. Tratava-se de fato do momento inicial de esclarecimento sobre o que se pretendia com a proposta apresentada, a fim de obter a adesão e o envolvimento dos dirigentes e da equipe. Da parte do ME participaram João Ghizoni, então Secretário Nacional de Esporte Educacional, Luciana Secco, então chefe de Gabinete do secretário, a diretora Gianna Perim, e vários integrantes da equipe técnica do Departamento de Esporte Escolar e de Identidade Cultural.

4. Integraram o grupo de avaliação da CTMA: analistas da SPI (Andréia Santos e Fábila Souza), da Seges (Lúcia Barreto, Luciano Pinto e Nildo Luzio) e do Ipea (Helder Ferreira, Luciana Servo, Martha Cassiolato e Roberto Gonzalez).

Obtida a concordância dos dirigentes quanto à execução do piloto com o PST, estabeleceu-se o cronograma de atividades, com base no compromisso de trabalho que manteria a equipe em regime de dedicação exclusiva até o final de junho de 2006.

Na sequência, foram disponibilizados conjuntos de documentos do programa, os quais passaram a ser objeto da análise inicial pelo grupo da CTMA e que serviram para o aperfeiçoamento do questionário a ser posteriormente utilizado nas entrevistas.

Em julho de 2006, foram entrevistadas a diretora Gianna Perim, e três coordenadoras: Milena Bastos, Marisa Costa e Eidilamar Ribeiro. As informações obtidas nestas entrevistas foram decisivas para resgatar a teoria do programa, ou seja, identificar a origem, suas causas e consequências, objetivo, público-alvo, recursos, ações, produtos, resultados esperados e fatores relevantes do contexto. A importância da recuperação da teoria do programa mediante entrevistas com a equipe gerencial reside no fato de que, na maioria dos programas federais, esta teoria não é explicitada de forma detalhada em documentos oficiais, o que termina por dificultar sua análise.

As informações obtidas foram sistematizadas pelos integrantes do grupo de avaliação da CTMA, para sua posterior utilização no exercício de pré-montagem⁵ do modelo lógico de resultados.

O exercício de pré-montagem efetuado pelo grupo de avaliação serviu como um filtro organizador das informações coletadas, representando um passo essencial para garantir o desenvolvimento da validação do modelo lógico com a equipe gerencial, que por fim ocorreu durante oficina realizada em meados de agosto.

Além do modelo lógico de resultados, foi elaborado também o fluxograma do processo de conveniamento de núcleos do PST. Para tanto, foram realizadas várias entrevistas no mês que se seguiu, tendo sido uma coletiva com a equipe gerencial do PST, e outras com os seguintes servidores do ME: Cláudio Pinheiro da Silva, responsável pela distribuição do material esportivo, da Diretoria do Programa Segundo Tempo; Luis Carlos da Fonseca e Bruno Henrique Lins Duarte, da Coordenação de Convênios da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração; Dr. Francisco Xavier da Silva Guimarães e Dra. Vilma Ribeiro Bastos Pereira, da Consultoria Jurídica; e Gerência Neucyr de Bem, gerente do Programa Pintando a Liberdade.⁶

5. A pré-montagem consiste na construção prévia do diagrama em que será apresentado o modelo lógico, trabalho este realizado pela equipe de avaliação.

6. O Pintando a Liberdade é um programa que promove a ressocialização de internos do sistema penitenciário por meio da fabricação de materiais esportivos. A par da profissionalização, os detentos reduzem um dia da pena para cada três dias trabalhados e recebem salário de acordo com a produção.

3 MODELO LÓGICO DE RESULTADOS

O modelo lógico construído compõe-se de três partes: *i*) explicação do problema e referências básicas do programa; *ii*) estruturação do programa para o alcance de resultados; e *iii*) identificação dos fatores de contexto.

3.1 Explicação do problema e referências básicas do programa

O PST nasce, em 2003, a partir da junção de dois programas preexistentes: Esporte na Escola e Esporte Solidário, com distintos públicos-alvo: “estudantes das instituições públicas de ensino fundamental e médio” e “crianças e adolescentes carentes de 7 a 17 anos em situação de risco pessoal e idosos carentes a partir de 60 anos”, respectivamente. Dessa forma, aglutina inicialmente ações antes orientadas para atender alunos das escolas públicas e ações direcionadas para promover atividades esportivas em comunidades carentes.

A ideia de criação do PST surge assim com o propósito de direcionar as atividades de esporte educacional a crianças e adolescentes, no contraturno escolar, enquanto forma de inclusão social e instrumento para a redução da vulnerabilidade a situações de risco.

A escola seria um local privilegiado para a implantação de núcleos do PST. Com ele, dar-se-ia continuidade aos investimentos em infraestrutura esportiva já contemplados pelo Programa Esporte na Escola para suprir as carências identificadas em diversas escolas públicas (distribuição de material esportivo e capacitação de recursos humanos). Contudo, nesta nova proposta as atividades esportivas deveriam ser desenvolvidas no contraturno escolar e complementadas por outras atividades (reforço escolar e atividades culturais, entre outras), numa linha mais próxima do anterior Esporte Solidário. A utilização do contraturno visa ocupar o tempo ocioso de crianças e adolescentes, a fim de evitar sua exposição a situações de risco social.⁷

Como a maioria das escolas está sendo utilizada nos dois turnos escolares, o PST teve então que ser direcionado para espaços da própria comunidade (clubes, ginásios das prefeituras, quadras de rua). Ademais, a parceria com o ME não avançou no sentido de facilitar a implantação de núcleos do PST nas escolas.

Essa origem híbrida, vertente escola e vertente solidária, tornou mais complexo o resgate das referências básicas do PST (objetivos e público-alvo). Além disso, os

7. Situações que predisõem a vida da criança e do adolescente ao perigo constante, como, por exemplo, contato com drogas, violência, condições precárias de higiene e de moradia.

formuladores originais do PST não haviam registrado qualquer explicação sobre o problema que o novo programa visava alterar, e tal explicitação constitui passo inicial na construção do modelo lógico do PST, essencial para depois definir-lhe a estrutura em termos de ações, produtos e resultados.

Para reconstruir a explicação do problema a ser enfrentado com o PST, as informações foram levantadas junto às quatro integrantes da atual equipe gerencial (a diretora e as três coordenadoras entrevistadas em julho de 2006, conforme apontado na seção 2 deste volume). Estas informações permitiram estabelecer um enunciado para o problema: *dificuldade de crianças e adolescentes expostos a situações de maior risco social em praticar esporte educacional no tempo ocioso*. Isto feito, buscou-se identificar as principais causas e consequências deste problema, conforme diagrama apresentado na figura 1 adiante, cujo conteúdo veio a ser validado em oficina com o gerente do PST e sua equipe.

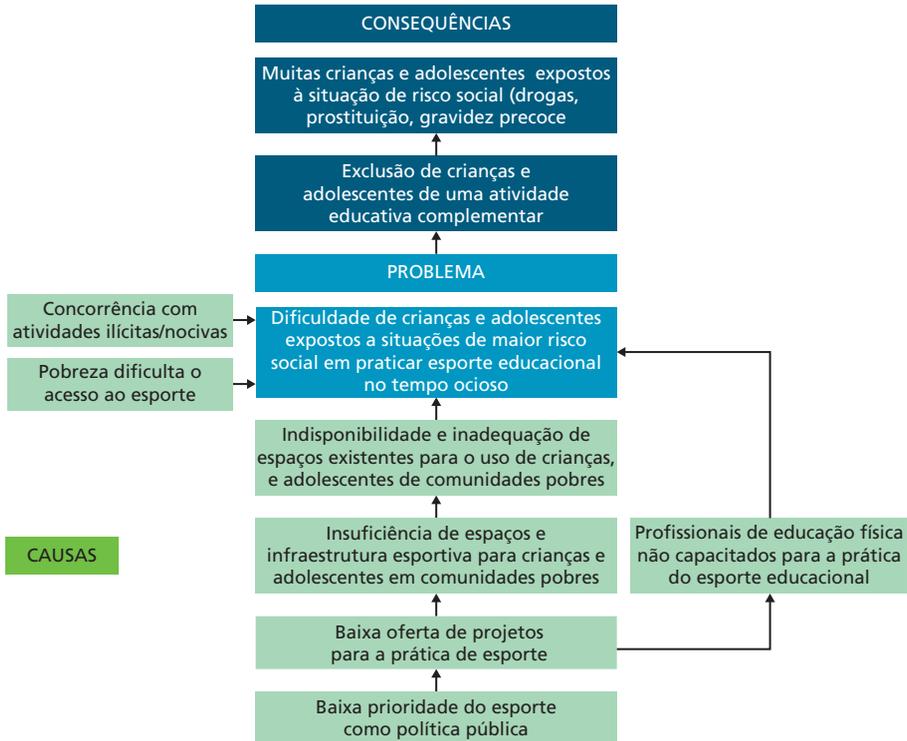
Cabe ressaltar que, durante as entrevistas, as pessoas da equipe gerencial salientaram, sobretudo, o papel do programa em combater a exclusão social. No momento da pré-montagem, porém, ficou claro que este problema era amplo demais para o escopo do programa, e levaria à formulação de objetivos e resultados esperados irrealistas. Portanto, o grupo de avaliação sugeriu outra formulação para o problema, deixando o combate à exclusão social como um “macroproblema” – que não consta no referido diagrama. O enunciado proposto para o problema foi modificado pela equipe gerencial e finalmente consensuado na oficina de validação.

A proposta não era elaborar uma explicação completa do problema, mas construir um esquema explicativo simplificado e seletivo nos aspectos mais relevantes e esclarecedores, resgatando, dessa forma, referências para a teoria do programa na perspectiva dos formuladores do PST.

Sobre essa opção, é preciso considerar o conceito elaborado por Carlos Matus sobre análise situacional, que implica diferenciar as explicações que diversos atores elaboram para a mesma realidade observada. Ou seja, os atores constroem sua explicação situacional a partir de conhecimento e informação de que dispõem sobre a realidade, e cada um processa a informação de acordo com seus valores, ideologia, teorias e interesses. Assim, não cabe aqui questionar a explicação formulada para o problema, mas sim situá-la na perspectiva do ator que o explica (Huertas, 2007).

DIAGRAMA 1

Referências básicas do programa



Elaboração dos autores.

Utilizar um método para enunciar o problema e elaborar sua explicação deveria ser, em princípio, o passo inicial na elaboração de programas. Ao se definir qual é o problema a ser enfrentado pelo programa, o objetivo geral é mais facilmente identificado, que é exatamente a mudança da situação do problema. O público-alvo fica evidenciado e torna-se mais claro definir quais ações irão integrar o programa, dado que estas devem estar orientadas para alterar as causas do problema.

Contudo, esse não parece ter sido o caminho utilizado para a formulação do PST, assim como de muitos programas do PPA. A análise de documentos e as entrevistas realizadas forneceram evidências neste sentido.

Foram selecionados dois documentos (Manual de Diretrizes e Relatório de Avaliação realizado pelo Tribunal de Contas da União – TCU) e procedeu-se ao cruzamento dos dados ali contidos com informações obtidas nas entrevistas com dirigentes da equipe gerencial. Este processo permitiu, ao final, elaborar novas propostas de objetivos e público-alvo para o programa.

O *Manual de Diretrizes* apresenta uma lista ampla de objetivos, mas não deixa claro de fato qual é o foco do programa ou seu objetivo geral. A seguir estão listados os objetivos que constam do manual.

- Promover a difusão do conhecimento e conteúdos do esporte.
- Oferecer prática esportiva de qualidade.
- Garantir o acesso às diversas atividades oferecidas pelo núcleo de esporte.
- Despertar a consciência da prática esportiva como atividade necessária ao bem-estar individual e coletivo.
- Contribuir para o desenvolvimento humano, em busca de qualidade de vida.
- Contribuir para o processo de inclusão educacional e social.
- Garantir recursos humanos qualificados e permanentes.
- Promover hábitos saudáveis para crianças, adolescentes e familiares.
- Estimular crianças e adolescentes a manter uma interação efetiva em torno de práticas esportivas saudáveis, direcionadas ao processo de desenvolvimento da cidadania.
- Contribuir para a ampliação da atividade educacional, visando oferecer educação permanente e integral por meio do esporte.
- Contribuir para redução da exposição de crianças e adolescentes às situações de risco social.
- Apoiar as ações de erradicação do trabalho infantil.
- Contribuir para a diminuição dos índices de evasão e repetência escolar da criança e do adolescente.
- Apoiar a geração de emprego e renda por meio da mobilização do mercado esportivo nacional.
- Implementar indicadores de acompanhamento e avaliação do esporte educacional.
- Obter reconhecimento nacional e internacional do Programa Segundo Tempo.

Por sua vez, o *Relatório de Avaliação* do Tribunal de Contas da União (TCU) busca explicitar o que pode ser objetivo geral do PST e diferenciar alguns objetivos específicos.

Objetivo geral

Democratizar o acesso à prática e à cultura do esporte como instrumento educacional, visando ao desenvolvimento de crianças e adolescentes. Atua no progresso dos raciocínios lógico e espacial, no incentivo à ação coletiva e na melhoria da comunicação, favorecendo a inserção do indivíduo no grupo.

Objetivos específicos

- Despertar a consciência da prática esportiva como atividade necessária ao bem-estar individual e coletivo.
- Contribuir para o processo de inclusão educacional e social.
- Garantir recursos humanos qualificados e permanentes para coordenar e ministrar as atividades esportivas.
- Estimular crianças e adolescentes a manter uma interação efetiva em torno de práticas esportivas saudáveis orientadas ao processo de desenvolvimento da cidadania.
- Promover hábitos saudáveis de saúde, higiene e alimentação.
- Contribuir para a redução do tempo de exposição de crianças e adolescentes a situações de risco social (violência, trabalho infantil e fome).

Apesar da melhor definição dos objetivos na versão do TCU, fizeram-se necessárias ainda algumas reformulações. As informações coletadas nas entrevistas permitiram compreender melhor o que é o PST no seu formato em 2006, e tornaram possível uma aproximação mais clara e precisa de seus objetivos, conforme aqui proposto.

Objetivo geral

Democratizar o acesso ao esporte educacional de qualidade, como forma de inclusão social, ocupando o tempo ocioso de crianças e adolescentes expostos a situações de risco social.

Objetivos específicos

- Oferecer práticas esportivas educacionais, estimulando crianças e adolescentes a manter uma interação efetiva que contribua para seu desenvolvimento integral.
- Oferecer condições adequadas para a prática esportiva educacional de qualidade.

Nessa nova proposta o objetivo geral do programa está diretamente associado à mudança do problema, enquanto os objetivos específicos visam nortear o conjunto das ações implementadas pelo PST.

O estabelecimento do público-alvo do PST foi o aspecto que demandou maior discussão nessa etapa, e a sua definição só foi concluída na oficina de validação com a gerência.

No *Manual de Diretrizes*, definem-se como “público-alvo prioritário crianças, adolescentes e jovens matriculados nos ensinos fundamental e médio dos estabelecimentos públicos de educação do Brasil, localizados em áreas de risco social, bem como aqueles que estão fora da escola, de forma a oportunizar sua inclusão no ensino fundamental”. Nesta definição não fica explicitada a faixa etária do público-alvo, que somente consta nos indicadores do programa enquanto crianças e adolescentes de 7 a 17 anos de idade.

Quando questionada a definição da faixa etária durante a oficina de validação, a equipe gerencial do programa argumentou que, embora o atendimento prioritário seja a faixa de 7 a 17 anos, o PST poderia atender os jovens que não se enquadram nesta faixa etária.

É importante ressaltar que a definição do público-alvo deve ser criteriosa e precisa, seja para permitir seu dimensionamento, seja para orientar a intervenção. Constitui referência essencial para a avaliação da eficácia da ação dos programas implementados. Quando se estabelece um público-alvo prioritário, como na definição do manual, deixa-se uma abertura não condizente com o conceito mais adequado e pertinente à referência de um programa. A priorização pode ser um critério interno para orientar a alocação dos recursos (escassos) do programa e para demarcar seus beneficiários, mas estes devem integrar um público que é o alvo da intervenção e para o qual esta foi desenhada.

Foi proposta uma nova formulação para o público-alvo do PST, delimitando-o para: crianças e adolescentes expostos a situações de risco social. Dois foram os aspectos considerados para esta delimitação. Em primeiro lugar, como na formulação original são contemplados tanto os alunos de escolas públicas como os que estão fora da escola, de fato o público-alvo do programa são todas as crianças e adolescentes, cuja única diferenciação pertinente é a sua localização em áreas de risco social. Em segundo lugar, foi ponderado que a inclusão de jovens no público-alvo não guarda coerência com a lógica do programa.

A mudança do público-alvo, tornando seu foco mais preciso, mostrou-se necessária e consistente com a explicação construída para o problema a ser enfrentado e com o objetivo do programa. Se o PST surge com o propósito de ocupar o tempo ocioso de crianças e adolescentes em atividades de esporte educacional, com o objetivo de reduzir sua vulnerabilidade a situações de risco social, para estes é que devem ser orientadas as ações do programa. Os sérios problemas que afetam

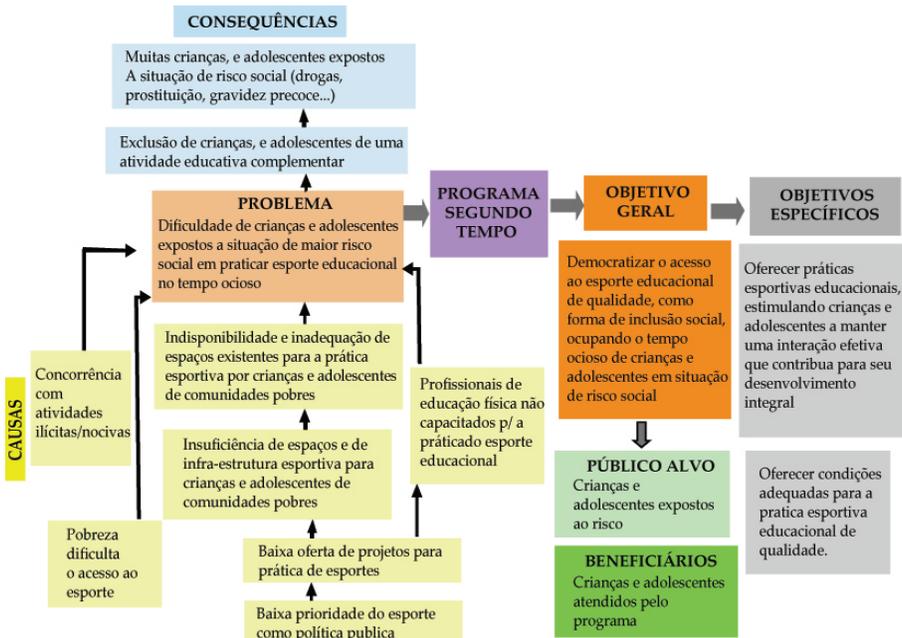
os jovens são de outra natureza, exigem uma intervenção diferenciada, e para eles o PST não parece figurar enquanto uma solução apropriada.

Resta ainda deixar claro qual o significado de risco social. No Relatório de Avaliação do TCU, o risco social é definido como “todas as situações que predis põem a vida da criança e do adolescente ao perigo constante, como por exemplo: contato com drogas, violência, condições precárias de higiene e moradia”. Além destas situações, nas entrevistas foi também mencionado o risco associado à prostituição infantil e à gravidez precoce.

O desafio que se coloca para a gerência do PST é localizar as áreas de risco social para orientar a atuação do programa e dimensionar seu público-alvo. Este é um trabalho de pesquisa bastante exigente. Na ausência de um mapeamento destas áreas, os parceiros potenciais a serem conveniados precisam apresentar evidências que comprovem estarem implantando núcleos do PST em áreas de risco social. Sem isto, a eficácia do programa não pode ser avaliada.

O diagrama 2 contempla as principais referências construídas para o Programa Segundo Tempo, e integra a primeira parte do processo de elaboração do modelo lógico.

DIAGRAMA 2
Referências básicas do programa



Elaboração dos autores.

Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

3.2 Estruturação do programa para o alcance de resultados

Formalizado como um programa do PPA 2004-2007, o PST contempla seis ações orçamentárias. Das seis, duas são ações padronizadas dos vários programas do PPA: publicidade de utilidade pública, e gestão e administração do programa. As demais deveriam, então, constituir a estrutura básica do PST: funcionamento de núcleos de esporte educacional (4377); apoio a projetos esportivos sociais para a infância e adolescência (0875); implantação de infraestrutura para o desenvolvimento do esporte educacional (5069); e promoção de eventos e participação de delegações em competições nacionais e internacionais de esporte educacional (2626).

No entanto, entrevistas realizadas com a gerência do programa revelaram que somente uma das ações está, de fato, alinhada com a lógica de implementação planejada para o programa: funcionamento dos núcleos de esporte educacional. Esta ação, que se desdobra em várias outras, é a que permite entender a forma como está estruturada a gestão do programa. Sua descrição no espelho de programa do PPA também corrobora esta percepção, pois menciona que é por meio dela que são viabilizadas as

ações de capacitação de recursos humanos, aquisição e distribuição de material didático-esportivo, concessão de bolsas a monitores/estagiários, distribuição de reforço alimentar às crianças e adolescentes, transporte e outras que possam garantir o funcionamento dos núcleos no contraturno escolar; bem como ações que visem à articulação com outras áreas do conhecimento (saúde, educação, cultura, assistência social, justiça, trabalho etc).

Ou seja, tal como formalizada no PPA, pode ser considerada como o que se convencionou chamar de ação “guarda-chuva”.⁸

É compreensível que a forma como a ação está estruturada favoreça o trabalho da gerência no que diz respeito à gestão dos recursos orçamentários, conferindo-lhe maior flexibilidade na sua alocação. Porém, para fins da estruturação lógica do programa, é com o seu desdobramento, que aqui se convencionou chamar de atividades,⁹ que se faz possível definir com maior precisão os produtos que se espera obter, bem como tornar explícitos os pontos de monitoramento do programa.

Apesar de reconhecer que a ação funcionamento dos núcleos é a que se identifica como Programa Segundo Tempo, foram analisadas as demais ações que integram o programa na estrutura formal do PPA. Dois critérios nortearam a análise: pertinência e consistência com a proposta de mudança do problema, ou seja, com a referência básica do programa.

8. Embora não seja este um espaço adequado para o questionamento da atual estrutura de programas do PPA, este exemplo corrobora a necessidade de mudanças, com a criação de uma categoria intermediária entre o programa e as ações. São muitos os exemplos de ações “guarda-chuva” nos programas do PPA federal.

9. Não se confunde com o conceito de atividade para a ação do PPA.

Na explicação construída para o problema, a insuficiência de espaços esportivos em comunidades pobres, e sua inadequação e/ou não disponibilização em alguns casos, remetem para a necessidade de investimentos na criação de núcleos do PST, que deveriam ser viabilizados com a ação implantação de infraestrutura para o desenvolvimento do esporte educacional. A gerência do PST informou que não controla a execução desta ação, cuja coordenação é da Secretaria Executiva do Ministério dos Esportes, e que seus recursos são oriundos de emendas parlamentares.

A pertinência da ação de implantação de infraestrutura no PST é clara. O que se questiona é a forma de sua execução atual, não necessariamente orientada para a implantação dos núcleos do programa. Para continuar integrando-o, é preciso que haja o seu direcionamento para as áreas selecionadas pela gerência do PST.

Outra ação integrante do programa, mas que também não está sob a autoridade da gerência, é apoio a projetos esportivos sociais para a infância e adolescência. Esta apoia projetos financiados com recursos de incentivo fiscal aprovados pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda). Trata-se de uma ação complementar, que permite ampliar a oferta de espaços e atividades esportivas, embora necessite melhor articular-se com os propósitos do PST.

A realização de eventos de esporte educacional é feita por meio da ação promoção de eventos e participação de delegações em competições nacionais e internacionais de esporte educacional. A ação tem possibilitado a realização de encontros dos núcleos do PST, a interação de alunos de diferentes cidades, e a concretização de vários pequenos eventos focados no PST. Porém, mencionou-se que esta ação também direciona recursos para a promoção de eventos de outras áreas do ME. Foi sugerida a mudança no título da ação para promoção de eventos de esporte educacional, e que por intermédio dela fossem executados, prioritariamente, os eventos relacionados com o programa.

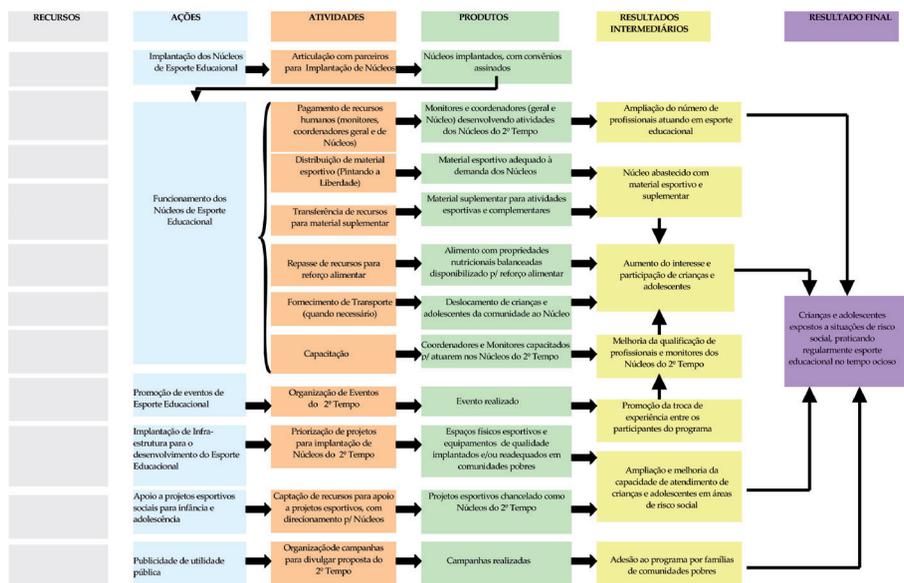
À primeira vista, o atual desenho do PST no PPA parece apresentar um formato adequado. Contudo, quando se conhece como algumas ações são implementadas, fica evidente que correções devem ser feitas para atender aos objetivos do programa e viabilizar o atendimento de crianças e adolescentes em núcleos do PST. Adicionalmente, sugere-se incorporação de uma nova ação, não orçamentária, para explicitar a implantação de núcleos do PST, que é realizada mediante o conveniamento de parceiros. Para viabilizar o conveniamento, a contrapartida dos parceiros compreende: espaços físicos adequados e pré-existentes; e pagamento dos honorários do coordenador geral dos núcleos e dos monitores para atividades pedagógicas complementares.

A identificação desse conjunto de ações permitiu iniciar a construção do modelo lógico de resultados do PST. As ações foram desdobradas em atividades, e para cada uma delas foram definidos produtos. A estruturação do programa, tendo em vista o alcance de resultados, foi organizada em seis colunas (diagrama 3): recursos, ações, atividades, produtos, resultados intermediários, e resultado final.

A coluna recursos, idealmente, deve compreender tanto recursos orçamentários próprios quanto recursos de parceiros. É recomendável que o preenchimento dos recursos seja feito após definidas as ações e atividades que irão compor o modelo lógico do programa. Neste capítulo, as informações ficaram para serem preenchidas posteriormente pela gerência do programa e, por isso, a coluna não apresenta os recursos alocados. Esta é uma informação essencial para que se possa quantificar produtos e resultados passíveis de serem alcançados. Na coluna atividades foram explicitadas as que geram pelo menos um produto que contribua para um resultado – seja este intermediário ou final. Na coluna seguinte, cada atividade está associada a um produto.

As duas últimas colunas se referem aos resultados do programa. A coluna resultado final apresenta apenas um enunciado, que está diretamente relacionado ao objetivo do programa, refletindo a mudança no problema. Já na coluna resultados intermediários foram listados os resultados que evidenciam mudanças nas causas do problema, e que, partindo dos produtos do programa, levam àquele resultado final. De acordo com o diagrama 3, verifica-se que alguns resultados intermediários podem ser consequência de um ou mais produtos, assim como que alguns produtos podem contribuir para mais de um resultado intermediário. Dessa forma, a importância do modelo lógico reside na representação adequada dos vínculos causais, de forma que seja possível contemplar claramente a relação entre aquilo que o programa deve produzir e o resultado a que se propõe.

DIAGRAMA 3
 Modelo lógico do Programa Segundo Tempo (PST)



Elaboração dos autores.

Obs.: Imagem reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

Conforme mencionado nos documentos do programa, havia múltiplas formulações acerca dos objetivos, resultados, impactos diretos e indiretos. Várias destas formulações não deveriam ser consideradas resultados do programa, pois não podiam ser relacionadas direta ou exclusivamente às suas respectivas ações. A fim de distinguir tais formulações dos resultados e objetivos, o grupo de avaliação adicionou duas colunas ao modelo lógico, introduzindo os conceitos impactos (efeitos diretos) e efeitos indiretos.

Por impactos entende-se todas as mudanças na realidade dos beneficiários diretos que possam ser apropriadas pelo programa. O impacto é a mudança que pode ser diretamente associada ao alcance do resultado final do programa. Em geral, verifica-se após um período maior de exposição destes beneficiários à intervenção do PST. Assim, a diminuição da exposição aos riscos sociais dos participantes do programa é um impacto que pode ser mensurado por meio de análises complementares, baseadas em indicadores criados para avaliar comparativamente o comportamento do grupo beneficiário antes, durante e após a intervenção. Contudo, a complexidade da aferição do impacto da implementação de um programa reside na dificuldade de se isolar outras variáveis e processos nos quais a população beneficiada está envolvida e que também podem influenciar nos resultados obtidos. Não obstante, é de se esperar que, idealmente, estes impactos sejam verificados após a implementação do programa.

Convencionou-se distinguir ainda os efeitos indiretos como aquelas mudanças que também podem decorrer do alcance do resultado final, mas que, conquanto desejáveis, não são buscadas pelo programa. Em outras palavras, a sua não ocorrência não afeta o julgamento do desempenho do programa. Por exemplo, a descoberta de talentos esportivos é algo que pode ocorrer por meio das atividades desenvolvidas nos núcleos, na medida em que crianças e adolescentes com potencial para se tornarem atletas têm acesso à prática esportiva orientada e estabelecem contatos com profissionais de educação física que podem encaminhá-los para outros centros de treinamento. Não se trata de algo que o programa pretenda estimular, dado que não está voltado para o esporte de rendimento. Obviamente, definir se uma mudança é um resultado esperado, um impacto ou um efeito indireto depende da teoria do programa e de seus objetivos propostos.

Para que se alcancem os resultados esperados, as crianças e adolescentes atendidos pelo programa devem praticar esporte educacional regularmente. Esta é a pré-condição para garantir impactos, como o desenvolvimento de valores sociais, melhoria na qualidade de vida dos participantes, e os efeitos indiretos associados à melhoria do rendimento escolar e à diminuição da evasão. O diagrama 4 foi construído para associar impactos e efeitos indiretos ao resultado final esperado com o programa.

DIAGRAMA 4
 Resultados, impactos e efeitos



Elaboração dos autores.

3.3 Identificação de fatores de contexto

Para finalizar a construção do modelo lógico, é preciso refletir sobre as possíveis influências do contexto sobre a implementação do programa. Devem ser identificados os fatores relevantes de contexto que podem contribuir ou comprometer o desenvolvimento das ações. Este é um dado importante da realidade do programa, o qual irá permitir conhecer a sustentabilidade das hipóteses assumidas na sua estruturação lógica para o alcance de resultados. É importante mencionar que a apreciação sobre os fatores de contexto deve ser continuamente atualizada.

As entrevistas com a gerência do programa permitiram identificar alguns fatores que favorecem a sua implementação, como o alto grau de adesão dos parceiros, o apoio da comunidade beneficiada, e a existência de espaços esportivos ociosos – aspectos relevantes para respaldar a proposta do PST. Entretanto, foram apontados alguns fatores desfavoráveis que merecem atenção especial. Por exemplo, as diferenças no grau de compromisso e condições de execução entre os parceiros do programa exige uma intervenção específica por parte da gerência. A estratégia de capacitação deve ser bem direcionada para contemplar aspectos que melhorem tanto a qualificação como o comprometimento de parceiros. Outro fator apontado como desfavorável, e impactante nos resultados do PST, é a ausência de coordenação em ações e programas federais complementares à proposta do programa. Idealmente, os núcleos do PST deveriam ofertar atividades pedagógicas e culturais complementares à esportiva; todavia, na ausência de uma articulação efetiva para a participação das áreas de educação e cultura, estas atividades complementares são precariamente ofertadas. Para ser mais efetivo, o PST deveria ser dimensionado como um programa multissetorial, e não circunscrever-se tão somente na responsabilidade do ME.

O diagrama 5 apresenta as informações levantadas sobre o contexto do programa.

DIAGRAMA 5
Fatores de contexto



Elaboração dos autores.

4 ANÁLISE DE VULNERABILIDADE DO MODELO LÓGICO CONSTRUÍDO

A estruturação do modelo lógico segue um percurso onde se levanta uma série de assertivas *se-então* (W. K. Kellogg Foundation, 2004):

Considerando as percepções sobre os fatores-chave do contexto, se utilizo tais recursos, então implemento tais atividades do programa; se realizo tais atividades, então obtenho tais produtos para grupos de beneficiários-alvos. Se tais produtos são gerados, então alcanço tais resultados intermediários. Se resultados intermediários ocorrem, então obtenho resultado final que irá levar à solução do problema.

Esta lógica construída tem que passar por uma análise de vulnerabilidade, conforme sugere Carlos Matus (1997), pois incorpora uma série de apostas nas ações e nos correspondentes alcances de resultados. Dado que não existe o controle das circunstâncias em que o programa é implementado, faz-se necessário levantar as condições que podem invalidar as apostas contidas nas ações do programa. Identificadas as condições de invalidação de cada aposta, ação por ação, procede-se a uma análise qualitativa da sua probabilidade de ocorrência e de seu impacto sobre o programa, para, enfim, avaliar a vulnerabilidade da aposta.

Se identificada a vulnerabilidade, será preciso então buscar estratégias para sua superação.

Durante a oficina com a gerência do programa, fez-se um exercício de análise de vulnerabilidade de três atividades importantes. Apesar de terem sido identificadas vulnerabilidades a determinadas condições de invalidação, a equipe gerencial elaborou estratégias para superar aquelas situações que podem comprometer os resultados do programa.

A seguir apresenta-se a análise feita pela gerência do programa. Dada a exiguidade do tempo dedicado ao exercício, este deve ser considerado como uma primeira abordagem dos aspectos vulneráveis do PST.

4.1 Transferência de recursos para reforço alimentar

Aposta: se forem utilizados X recursos financeiros para garantir reforço alimentar adequado aos participantes, serão ampliados o interesse e a permanência de crianças e adolescentes no programa.

A menos que:

Condições de invalidação	Probabilidade	Impacto	Vulnerabilidade
Os recursos não sejam suficientes para garantir uma alimentação adequada.	Alta	Alto	Sim
Estratégias: Buscar parceria com o MDS e outros possíveis parceiros. Complementar recursos por intermédio do núcleo parceiro. Utilizar as instalações públicas disponíveis das escolas. Executar convênios, prioritariamente, com quem possuir infraestrutura adequada para preparar o reforço alimentar.			
Os cardápios não sejam adequados.	Alta	Alto	Sim
Estratégias: Buscar parceria com o Ministério da Saúde para orientações sobre o cardápio nutricionalmente adequado e sobre o uso da multimistura. Utilizar os cardápios mínimos que o FNDE ¹ estabelece para a merenda escolar.			
As dificuldades na operacionalização de recursos para o fornecimento do lanche afetem sua qualidade.	Alta	Alto	Sim
Estratégia: Buscar tratamento legal diferenciado para o conveniamento do reforço alimentar do programa.			

Nota: ¹Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

4.2 Capacitação de recursos humanos

Aposta: se forem utilizados X recursos humanos e financeiros para capacitação à distância, será alcançada a melhoria da qualificação dos profissionais e monitores envolvidos.

A menos que:

Condições de invalidação	Probabilidade	Impacto	Vulnerabilidade
i. O modelo de capacitação não seja adequado (especialização <i>lato sensu</i> versus tempo do convênio com os núcleos).	Alta	Alto	Sim
Estratégias:			
a. Descentralização do processo de capacitação mediante parcerias com universidades.			
b. Encontros presenciais.			
c. Adequação do processo de capacitação (início dos convênios com núcleos). ¹			
d. Avaliação inicial dos candidatos.			
ii. Os parceiros não disponham de equipamentos necessários para a educação a distância.	Alta	Alto	Sim
Estratégias:			
a. Descentralização do processo de capacitação mediante parcerias com universidades.			
b. Constituição de núcleos regionais.			
c. Disponibilização de equipamentos.			
iii. A oferta de capacitação seja insuficiente.	Alta	Alto	Sim
Estratégia:			
a. Readequação do modelo de capacitação.			
iv. Os recursos humanos não estejam habilitados para o uso da tecnologia requerida.	Alta	Alto	Sim
Estratégia:			
a. Orientação para o uso da tecnologia.			
v. A rotatividade dos recursos humanos atuando no programa seja alta.	Alta	Alto	Sim
Estratégia:			
a. Repasse maior de recursos para a remuneração de recursos humanos.			

Nota: ¹Essa estratégia se refere a dois problemas da capacitação: *i*) o fato de o cronograma de capacitação estar desvinculado do início das atividades dos núcleos, de modo a que muitos monitores davam início ao curso quando as demais atividades já estavam adiantadas; e *ii*) o conteúdo da capacitação não incluía nem informações sobre a estrutura nem sobre o modo de operação do programa.

4.3 Distribuição de material esportivo pelo Pintando a Liberdade

Aposta: se forem utilizados *X* recursos financeiros para a distribuição de material esportivo pelo Pintando a Liberdade, os núcleos serão adequadamente abastecidos.

A menos que:

Condições de invalidação	Probabilidade	Impacto	Vulnerabilidade
i. A oferta do material esportivo (quantidade e qualidade) seja insuficiente para o atendimento da demanda.	Alta	Alto	Sim
ii. A capacidade operacional (produção e logística) do Pintando a Liberdade seja limitada.	Alta	Alto	Sim
Estratégia:			
a. Repasse de recursos diretamente aos parceiros.			
Os recursos financeiros não sejam suficientes.	Alta	Alto	Sim
Estratégias:			
a. Ampliar recursos como contrapartida dos parceiros.			
b. Buscar recursos de parcerias com a iniciativa privada.			

A análise de vulnerabilidade é uma ferramenta para lidar com um tipo de incerteza que pode ser gerada por falhas na capacidade de análise dos formuladores do programa. Diz respeito a falhas relacionadas com as apostas para alcance de resultados, as quais estão contidas em cada ação do programa. É um momento de reflexão sobre eventuais fragilidades destas apostas, levantando condições para sua invalidação. Faz-se, então, uma avaliação qualitativa da probabilidade e do impacto destes condicionantes, em uma escala simples de alto, médio e baixo. De seu efeito combinado, obtém-se a percepção sobre a vulnerabilidade – ou não – da aposta à determinada condição de invalidação.

Por se tratar de uma aferição qualitativa, incorpora grau de subjetividade na atribuição da vulnerabilidade, particularmente a situações cujos efeitos combinados de probabilidade e impacto sejam diferentes dos extremos da escala: alta e alto → vulnerável, ou baixa e baixo → não vulnerável.

5 DEFINIÇÃO DE INDICADORES

Com a construção do modelo lógico, é possível definir indicadores apropriados para aferir o desempenho do PST. Assim, uma vez definidos os produtos, resultados intermediários e finais do programa, o trabalho de construção de indicadores fica bastante facilitado.

O indicador é uma medida, de ordem quantitativa ou qualitativa, dotada de significado particular e utilizada para organizar e captar as informações relevantes dos elementos que compõem o objeto da observação. É um recurso metodológico que informa empiricamente sobre a evolução do aspecto observado.

Quando da sua definição, é importante analisar a relevância e utilidade do indicador para seus usuários potenciais. Um sistema de monitoramento bem estruturado permite diferenciar as informações que serão relevantes e úteis para os diferentes níveis hierárquicos de tomada de decisão.

Outros requisitos devem igualmente ser preenchidos pelo indicador selecionado: validade e confiabilidade (pertinência e adequação para aferir o desempenho); mensurabilidade (passível de aferição periódica); e economicidade (obtido a um custo razoável).

A adequação dos elementos que compõem a matriz de indicadores construída para o PST, a seguir apresentada, deve ser rigorosamente analisada. Isto porque, se os produtos e resultados não estiverem bem definidos e se as informações forem precárias, de forma que mensurações inapropriadas sejam realizadas, o monitoramento da execução poderá levar a decisões equivocadas.

É também um momento de checagem dos componentes do modelo lógico: se a gerência, ao se deparar com os indicadores construídos, não considerar sua

utilidade, é possível que alguns produtos e resultados não correspondam aos efeitos esperados com o programa, vindo a ter de ser reformulados.

Um aspecto fundamental do processo de mensuração de desempenho é que metas claras e exequíveis para os produtos e resultados sejam definidas *a priori* pela equipe gerencial, tendo como base a disponibilidade de recursos ao programa. As metas cumprem o papel de orientar a gerência na aferição periódica de produtos e do alcance dos resultados esperados.

Quando se organiza a mensuração de desempenho do programa, é preciso considerar seus limites. Tendo em vista que os dados de desempenho não informam por si mesmos por que os resultados ocorreram, um propósito da mensuração é levantar questões para a avaliação. Assim, a informação fornecida pela mensuração corresponde a somente parte do conhecimento de que os gerentes precisam para tomar decisões.

QUADRO 1

Matriz de indicadores de desempenho do programa

Produto	Metas anuais	Indicador	Fórmula	Fonte da informação	Indicador aferido/ data
Núcleos implantados (com convênios assinados)	"X" núcleos previstos	Taxa de implantação de núcleos	Nº de núcleos implantados Nº de núcleos previstos	SNEED ¹	
Material esportivo adequado à demanda	"X" material demandado (modalidade A)	Taxa de suprimento de material esportivo A	"X" material entregue (modalidade A) "X" material demandado inicialmente (modalidade A)	SNEED	
	"X" material demandado (modalidade B)	Taxa de suprimento de material esportivo B	"X" material entregue (modalidade B) "X" material demandado inicialmente (modalidade B)		
Monitores e coordenadores desenvolvendo atividades dos núcleos	"X" monitores necessários	Grau de cobertura da monitoria	Nº de monitores atuando nos núcleos Nº necessário de monitores	SNEED	
	"X" coordenadores necessários	Grau de cobertura da coordenação	Nº de coordenadores atuando nos núcleos Nº necessário de coordenadores	SNEED	
Monitores e coordenadores capacitados atuando nos núcleos	"X" monitores capacitados	Taxa de capacitação de monitores	Nº de monitores capacitados atuando Nº de monitores atuando	SNEED	
	"X" coordenadores capacitados	Taxa de capacitação de coordenadores	Nº de coordenadores capacitados atuando Nº de coordenadores atuando	SNEED	
Evento de esporte educacional realizado	"X" eventos programados	Taxa de realização de eventos	Nº de eventos realizados Nº de eventos previstos	SNEED	
Espaços físicos esportivos e equipamentos implantados em áreas de risco social	"X" recursos investidos nos núcleos	Taxa de investimentos na infraestrutura dos núcleos	Total de recursos investidos p/ núcleos do PST Total de recursos previstos	SNEED	

(Continua)

(Continuação)

Produto	Metas anuais	Indicador	Fórmula	Fonte da informação	Indicador aferido/ data
Projetos esportivos, financiados com recursos do FNCA, cancelados	"X" projetos do PST financiados pelo FNCA ²	Proporção de projetos do PST financiados pelo FNCA	$\frac{\text{N}^\circ \text{ de projetos esportivos financiados pelo FNCA}}{\text{N}^\circ \text{ de projetos esportivos do PST}}$		
Campanhas realizadas	"X" campanhas previstas	Taxa de realização de campanhas	$\frac{\text{N}^\circ \text{ de campanhas realizadas}}{\text{N}^\circ \text{ de campanhas previstas}}$		
Resultado intermediário	Metas anuais	Indicador	Fórmula	Fonte da informação	Indicador aferido/ data
Núcleo abastecido com material esportivo e suplementar	"X" núcleos abastecidos adequadamente ³	Taxa de abastecimento de núcleos	$\frac{\text{N}^\circ \text{ de núcleos abastecidos adequadamente}}{\text{N}^\circ \text{ de núcleos implantados}}$	SNEED	
Ampliação de profissionais atuando na área de esporte educacional ⁴	"X" profissionais atuando em esporte educacional	Nº índice de profissionais de esporte educacional	$\frac{\text{N}^\circ \text{ de profissionais atuando em } t_n}{\text{N}^\circ \text{ de profissionais atuando em } t_0}$	A ser definida	
Aumento do interesse e permanência das crianças e adolescentes no programa	"X" alunos com frequência entre 80 e 100%	Taxa de frequência de alunos	$\frac{\text{Alunos } c/ \text{ frequência entre 80 e 100\%}}{\text{Total de alunos participantes}}$	Núcleos do PST	
Melhoria da qualificação dos profissionais e monitores dos núcleos do PST	"X" monitores capacitados	Evolução da capacitação de monitores	$\frac{\text{N}^\circ \text{ de monitores capacitados em } t_n}{\text{N}^\circ \text{ de monitores capacitados em } t_{n-1}}$	SNEED	
	"X" coordenadores capacitados	Evolução da capacitação de coordenadores	$\frac{\text{N}^\circ \text{ de coordenadores capacitados em } t_n}{\text{N}^\circ \text{ de coordenadores capacitados em } t_{n-1}}$		
Promoção da troca de experiência entre os participantes do programa	"X" participantes nos eventos programados	Evolução da participação em eventos	$\frac{\text{N}^\circ \text{ de participantes de eventos realizados em } t_n}{\text{N}^\circ \text{ de participantes de eventos em } t_{n-1}}$	SNEED	
Ampliação e melhoria da capacidade de atendimento de crianças e adolescentes em áreas de risco social	"X" núcleos programados	Evolução de implantação de núcleos	$\frac{\text{N}^\circ \text{ de núcleos do PST em } t_n}{\text{N}^\circ \text{ de núcleos do PST em } t_{n-1}}$	SNEED	
Adesão ao programa por famílias de comunidades pobres	"X" crianças e adolescentes inscritos no programa	Evolução de atendimento de crianças e adolescentes	$\frac{\text{N}^\circ \text{ de inscritos em } t_n}{\text{N}^\circ \text{ de inscritos em } t_{n-1}}$	SNEED	
Resultado final	Metas anuais	Indicador	Fórmula	Fonte da informação	Indicador aferido/ data
Crianças e adolescentes expostos a situações de risco social, praticando regularmente esporte educacional no tempo ocioso	"X" crianças e adolescentes expostos a situações de risco social praticando regularmente esporte educacional no tempo ocioso	Taxa de atendimento de crianças e adolescentes expostos a situações de risco social	$\frac{\text{N}^\circ \text{ de crianças e adolescentes atendidos}}{\text{N}^\circ \text{ de crianças e adolescentes expostos a situações de risco social}}$	A ser definida	

Notas: ¹ SNEED: Secretaria Nacional de Esporte Educacional.

² FNCA: Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente.

³ Núcleos abastecidos com materiais esportivos adequados às práticas esportivas realizadas.

⁴ Este resultado refere-se à atuação em esporte educacional dentro e fora do programa; daí a dificuldade em mensurar o indicador.

6 FLUXOGRAMA DO PROCESSO DE CONVENIAMENTO

Após a elaboração do modelo lógico, a equipe procurou aprofundar o entendimento de como o programa era implantado. Para tanto, foi realizada uma segunda rodada de entrevistas com a equipe gerencial, e também com pessoas de outras instâncias do Ministério do Esporte que estavam de alguma forma ligadas ao processo de conveniamento. Os dados obtidos das entrevistas foram organizados na forma de um fluxograma, que a princípio partia da proposta de implantar o PST em determinada localidade até a entrega dos serviços às crianças e adolescentes beneficiados. Desde o início, decidiu-se que esta investigação abrangeria tão somente as atividades relativas à implantação e ao funcionamento dos núcleos, não se propondo ao exame de outras ações – infraestrutura, publicidade etc.

A coleta de informações para a elaboração do fluxograma exigiu cinco entrevistas. Houve uma entrevista conjunta com pessoas da equipe gerencial das diferentes áreas, seguida de entrevistas junto à Coordenação de Material Esportivo da Secretaria Nacional de Esporte Educacional (SNEED), à Gerência do Programa Pintando a Liberdade, à Coordenação-Geral de Convênios e Prestação de Contas (SPOA), e à Consultoria Jurídica do ministério. Todas as informações foram utilizadas para criar um primeiro esboço do fluxograma, que foi então apresentado à equipe do PST. Nesta versão preliminar, ainda havia pontos obscuros, como, por exemplo, alguns relativos a tomada de decisão cujas consequências não eram claras. A equipe do programa também apontou algumas alterações na rotina de funcionamento que procuraram sanar algumas deficiências identificadas logo nas primeiras entrevistas. Assim, elaborou-se uma segunda versão do fluxograma, a qual consta deste documento. Ao longo do texto, são indicados os pontos do processo de implantação e funcionamento dos núcleos que pareciam problemáticos segundo a perspectiva do grupo de avaliação.

6.1 Da demanda até a minuta de convênio

O processo de implantação de um novo núcleo (ou de um novo conjunto de núcleos) tem início à medida que haja uma entidade que se proponha a estabelecer convênio com a SNEED; esta entidade pode ser um município, um estado, ou mesmo revestir-se de caráter não governamental. Embora em tese a SNEED possa articular a expansão do programa em alguma área de interesse, a regra é que a iniciativa seja da própria entidade: de maneira geral, procura-se atender a um fluxo de demanda.

Independentemente de quem tome a iniciativa, esta resultará na formatação de um projeto, que será cadastrado por meio do preenchimento de um formulário eletrônico. O próprio sistema apresenta uma crítica ao formulário, de modo que o cadastro só é considerado válido quando todos os campos essenciais foram

devidamente preenchidos. Este cadastro, uma vez preenchido e assinado pela pessoa responsável, é enviado para o ME, juntamente com alguns documentos comprobatórios, formalizando assim o interesse em se tornar um parceiro¹⁰ do PST. Costumava-se receber também propostas por ofício ou diretamente por meio de visita dos interessados ao ME; atualmente, a orientação da gerência é de que todas as propostas sejam encaminhadas por meio do cadastro eletrônico.

A partir do momento em que o projeto é recepcionado pela SNEED, este passa por dois tipos de análise. O primeiro consiste na “pré-análise”, que verifica sua viabilidade técnica. Se aprovado na pré-análise, o projeto é “elegível”, isto é, está em condições de ser apreciado na segunda análise; caso contrário, é devolvido ao proponente para que este o complemente ou o refaça. No arranjo anterior, a pré-análise era atribuída a uma equipe específica que conferia a documentação recebida e sua conformidade com as informações do cadastro; não havia “filtro” dos projetos, isto é, não se fazia julgamento sobre o mérito dos mesmos. Agora esta tarefa foi absorvida, juntamente com outras, pela equipe de implantação.

Os projetos elegíveis formam uma espécie de carteira, que invariavelmente supera a disponibilidade de recursos do programa. Na segunda análise, são selecionados aqueles cuja realização procurar-se-á de fato efetivar, ou seja, transformar em convênios. O balizador é a disponibilidade orçamentária, a partir da qual se estima a quantidade de núcleos e projetos que poderão ser mantidos no ano, e, portanto, dimensiona quantos novos poderão ser implantados. Pela decisão sobre quais projetos serão selecionados respondem os dirigentes (secretário-executivo, secretário nacional de Esporte Educacional, e diretor do Departamento de Esporte Escolar e de Identidade Cultural). Embora a entrada de projetos se dê em um fluxo contínuo,¹¹ a decisão sobre quais serão selecionados depende do calendário das liberações orçamentárias.

O conjunto de projetos selecionados volta à equipe de implantação, a qual solicitará à entidade proponente o envio do plano de trabalho e a documentação correspondente – certidões de regularidade fiscal e previdenciária e comprovação de adimplência junto à União, por exemplo. Esta mesma equipe se encarregará de analisá-lo, requerer eventuais ajustes e emitir o parecer final que aprova ou não o plano de trabalho. É neste momento que se analisa a consistência do plano de trabalho em termos de crianças atendidas, material esportivo demandado etc. Na prática, esta etapa não mais contempla triagens: o esforço da equipe de implantação

10. Emprega-se aqui o termo “parceiro” para se referir aos convenentes, dado que é este o termo utilizado correntemente pela equipe gerencial. Cabe esclarecer, porém, que não se utiliza em momento algum o instrumento do Termo de Parceria, e sim o do convênio.

11. O fluxo de projetos no período 2004-2005 foi tão superior à capacidade do PST em atendê-los que em 2006 foi temporariamente suspenso o procedimento de cadastro de novos projetos. Observa-se uma tendência dentro da SNEED a fazer com que a apresentação de projetos ocorra por meio de edital, em momentos determinados, possivelmente duas vezes ao ano.

está voltado para garantir a consecução do convênio. Logo, é muito raro um plano de trabalho ser recusado terminantemente; o que acontece é que propostas mal elaboradas acabam sendo retrabalhadas muitas vezes.

Outra questão refere-se à decisão sobre o tipo de material esportivo a ser enviado aos núcleos. Até recentemente enviava-se um *kit* quase padronizado para todos os núcleos – principalmente bolas para modalidades coletivas –, sem verificar a adequação da infraestrutura para desenvolvimento de atividades que usem este material – bolas de basquete enviadas para núcleos que não têm quadra, por exemplo. Este procedimento está sendo alterado, procurando-se adaptar o tipo e a quantidade de material às atividades praticadas nos respectivos núcleos, embora revele a fragilidade na análise do plano de trabalho, isto é, a reduzida capacidade dos técnicos em determinar com clareza qual a atividade que se pretende incentivar nos núcleos.

Até onde foi possível apurar, a ênfase recai sobre a quantidade de crianças que se propõe a atender, considerando-se a infraestrutura e os recursos humanos disponíveis. Não há qualquer tipo de “protocolo” para tal análise, feita caso a caso. Também não há necessariamente vistoria prévia dos locais onde funcionarão os núcleos por parte de técnicos da SNEED. Exige-se do conveniente, no entanto, que comprove a existência do espaço esportivo a ser utilizado e, caso este não seja próprio, que apresente documento do proprietário (público ou privado) atestando sua disponibilidade para aqueles fins. Quando o plano de trabalho é considerado adequado, segue para a Secretaria Executiva do ME para conveniamento.

6.2 Tramitação da proposta de convênio na Secretaria Executiva

Na Secretaria Executiva, o projeto, agora transformado em proposta de convênio, passa por três tipos de controle: *i*) o da disponibilidade de material esportivo; *ii*) o da disponibilidade de recursos financeiros; e *iii*) o das exigências administrativas e legais.

Atualmente, apenas quando o processo chega à Secretaria Executiva é que se procede à checagem da disponibilidade de material esportivo. Isto porque até o momento este é um ato meramente formal: a Coordenação do Programa Pintando a Liberdade (Copin) sempre atesta a disponibilidade, dado que as fábricas são capazes de suprir a demanda de bolas, redes e camisetas. Porém, em caso de escassez, seria necessário fazer esta checagem antes da emissão de parecer favorável ao plano de trabalho. O fato de, eventualmente, poder não se dispor de material esportivo em quantidade suficiente foi demonstrado em 2004-2005 quando, frente à grande expansão do Segundo Tempo, o Pintando a Liberdade deixou de fornecer bonés e calções. Houve então um ajuste na prática, imprimindo-se modificações no *kit* definido nos convênios. A verificação prévia também poderia ser usada como instrumento de planejamento da produção: se a demanda de material dos núcleos crescer mais do que o previsto, é possível acionar um aumento de produção

correspondente durante o tempo em que se finaliza a elaboração do convênio. Cabe ressaltar ainda que até o início de 2006 eram enviadas bolas de futebol, basquete e handebol, independentemente das modalidades coletivas previstas no convênio. Segundo o que foi apurado, não se observam problemas quanto à produção de material para *kits* adaptados aos projetos de cada núcleo, inclusive quando estes contemplarem a promoção de outras modalidades desportivas.

A proposta de convênio segue então para a Coordenação-Geral de Convênios e Prestação de Contas (COCONV). Esta revisa o processo e o encaminha para consulta junto à Coordenação de Orçamento e Finanças (COF/SPOA), a qual se incumbem de examinar a disponibilidade de recursos orçamentários e de limite financeiro. Aparentemente, quando da inexistência de recursos, o projeto é devolvido à SNEED e fica aguardando sua disponibilização.

A tramitação inclui ainda a emissão de parecer da Consultoria Jurídica (Conjur) sobre a legalidade do processo e do termo de convênio. Por lei, o jurídico tem o prazo de 15 dias para liberar o processo.

Vale ressaltar que cabe à COCONV examinar a validade das certidões de regularidade fiscal, previdenciária e outras exigências legais. É nesta fase que a maior parte dos processos retorna à SNEED, por conta de necessidade de ajustes no plano de trabalho e de certidões fora do período de validade. Muitas destas certidões vencem ao longo do processo de tramitação, e, tendo em vista que algumas delas só podem ser emitidas pela própria entidade proponente, todo o processo retorna à equipe de implantação da SNEED. Em média, o processo fica de 15 dias a um mês na Secretaria Executiva, mas em alguns casos pode levar bem mais – o que gera imprevisibilidade sobre o momento em que o projeto terá início de fato.

Uma vez que haja parecer favorável da COF e da Conjur e que tenham sido inseridos todos os documentos comprobatórios no processo, a COCONV encaminha o convênio para assinatura pelo ministro e pelo responsável da entidade convenente. Firmado o convênio, a COCONV providencia a publicação no Diário Oficial da União e encaminha cópia do Termo de Convênio à entidade convenente.¹² A partir de então podem ser iniciados o repasse de recursos e a implementação do projeto.

6.3 Repasse de recursos e implementação do projeto

O fato de haver sido firmado um convênio não significa transferência automática dos recursos: em alguns casos, podem se passar desde alguns dias até meses para que a primeira parcela seja creditada em favor do convenente. Para todos os efeitos, o prazo

12. No caso da assinatura por parte do ministro e do representante da entidade convenente não ocorrer presencialmente. Via de regra, a entidade convenente recebe o termo de convênio, providencia assinatura e envia novamente ao ME, quando se apõe a assinatura do ministro.

para o início do projeto só começa a ser contado quando se efetiva o pagamento da primeira parcela, dado que os convênios são prorrogados “de ofício” quando se verifica tal atraso. Este procedimento é compreensível, uma vez que é com este dinheiro que a entidade executora fará todos os procedimentos preparatórios para dar início ao projeto esportivo propriamente dito, em especial o cadastramento das crianças, a contratação dos monitores e a licitação para compra do lanche. O valor da primeira parcela corresponde a um quinto do total de recursos que o Ministério do Esporte se compromete a desembolsar durante o convênio. Cumpre sublinhar aqui que a responsabilidade pelo acompanhamento dentro da gerência do PST após a assinatura do Termo de Convênio passa da equipe de implementação para a equipe de operação.

Uma vez recebida a primeira parcela, a entidade executora está habilitada a receber o material esportivo. Pelo que foi apurado, atualmente o material esportivo é enviado para a sede da entidade que firmou o convênio, e não mais para o núcleo. Isto implica que em convênios maiores, que compreendem vários núcleos, uma parte do custo da distribuição é transferida à entidade executora.¹³ Por exemplo, uma prefeitura que seja executora do PST terá que cuidar do envio do material para cada um dos núcleos que opera em suas escolas. Este procedimento certamente facilita o processo de distribuição e o controle, mas também gera “ruídos” no caso de algum núcleo não receber o material em tempo: muitas vezes os coordenadores se queixam diretamente à Copin ou à gerência do programa, quando na verdade o material ficou retido em algum ponto intermediário – junto à direção da escola, por exemplo.

Antes da liberação da segunda parcela, a equipe de operação verifica se foi feito o cadastramento de todos os recursos humanos (coordenadores de núcleo, e monitores), das crianças e adolescentes beneficiários, e dos próprios núcleos, assim como se as quantidades cadastradas estão de acordo com o plano de trabalho. Se os números diferirem, a segunda parcela não pode ser paga. Quando se detecta que o quantitativo de núcleos e/ou beneficiários será de fato inferior ao que consta no plano de trabalho, o valor da segunda parcela é ajustado para a nova quantidade de beneficiários; em geral, quando isso acontece, é por que a entidade cadastrou um número inferior de beneficiários, motivo pelo qual este valor pode ser algo inferior a 80% do aporte inicialmente previsto.

Durante a execução do projeto, a entidade conveniente deve enviar relatórios trimestrais à equipe de operação. Estes relatórios são padronizados e, na verdade, consistem na atualização de um questionário que contém uma série de quesitos, entre eles:

13. Não ficou claro se esse procedimento também vale para convênios em âmbito nacional.

- dados do coordenador-geral, coordenadores e monitores, endereço dos núcleos, quantidade de crianças atendidas por sexo e faixa etária;
- tipo de atividades esportivas e complementares desenvolvidas, carga horária e frequência das atividades durante a semana, metodologia utilizada e número de alunos por núcleo;
- espaços físicos disponíveis;
- alimentação (cardápio, acompanhamento por nutricionista);
- participação na capacitação a distância e nos encontros presenciais;
- questões administrativas – se o material esportivo foi recebido na quantidade prevista, sobre a forma de pagamento dos monitores e eventuais atrasos respectivos, procedimento de aquisição de alimentos, existência de parcerias, identificação dos núcleos etc.; e
- avaliação dos resultados do programa.

Aparentemente, a informação coletada não é usada em toda sua extensão pela equipe de operação. Não obstante, é considerada útil para a prestação de contas e renovação do convênio, conforme será descrito adiante.

Encaminhamentos de pedidos de reposição do material esportivo também são frequentes por parte das entidades, especialmente bolas de futebol. Não há um limite para a quantidade de material que pode ser solicitada, mas a equipe gerencial mantém um registro de todas as solicitações, e a Copin, de todas as entregas feitas. Em alguns casos, isto permite identificar pedidos excessivos.¹⁴ Observa-se uma polêmica interna ao ME sobre se não seria melhor que os próprios convenientes adquirissem também parte do material esportivo. Cabe adiantar que, dada a dificuldade das entidades executoras com a licitação de alimentos, é de se esperar que problemas semelhantes se repitam na compra de bolas e outros materiais.¹⁵

A regra é que um projeto tenha dez meses de execução. Todavia, são comuns as prorrogações para além do devido ao atraso no repasse, uma vez que muitos projetos têm dificuldade em finalizar as atividades em tempo hábil. Em geral, isto se dá em virtude de atrasos logo no início do projeto. O monitoramento do prazo de vigência é feito pela equipe de operação: quando faltam menos de 60 dias, esta comunica o fato à entidade conveniente, que deverá manifestar-se sobre a

14. Há controvérsias sobre a razão da necessidade frequente de reposição: o relatório do Tribunal de Contas de União (TCU) apontou a questão da durabilidade do material esportivo, mas a Copin insiste que são o uso constante e as más condições dos gramados e quadras que encurtam a vida útil da bola; segundo esta coordenação, a bola deve durar no mínimo 60 partidas. O principal problema é que não há laboratórios independentes para atestar a qualidade das bolas, e não é possível comparar o desempenho destas bolas com as fabricadas pelas grandes marcas, dado que são usadas em condições diferentes (quadras melhores, uso menos intensivo etc.).

15. Em especial, atrasos na compra e dificuldades em realizar o pregão eletrônico.

necessidade de extensão do prazo, que é feita mediante termo aditivo; em caso de a equipe de operação negar a prorrogação, a entidade deverá preparar a prestação de contas, ainda que deseje renovar o convênio.

6.4 Prestação de contas e renovação

Finalizado o projeto, cabe à entidade conveniente prestar contas ao Ministério do Esporte no prazo de 60 dias após o término de sua vigência. Caso a prestação não seja encaminhada no prazo acordado, o conveniente é registrado como inadimplente, o que o impede de firmar novos convênios com o governo federal. Esta situação perdura até que a prestação de contas seja entregue.

Há alguns anos, o entendimento dos órgãos de controle é de que o simples encaminhamento da prestação de contas não é suficiente para que o conveniente possa propor a renovação do convênio: é preciso que a prestação seja analisada e aprovada. De acordo com a Instrução Normativa nº 01/1997 do Tesouro Nacional, que rege a celebração de convênios, uma vez encaminhada a prestação de contas, o órgão tem 60 dias para emitir parecer técnico. Segundo o relatado nas entrevistas, ocorrem situações em que estes prazos não são respeitados, seja por conta de atraso de parte do conveniente, seja por que não há pessoas em número suficiente para analisar os processos, tanto na gerência do programa quanto na COCONV. Obviamente, quanto mais moroso o processo de análise da prestação de contas, maior o tempo em que permanecerão interrompidas as atividades dos núcleos vinculados àqueles convênios.

A demora na análise da prestação de contas também decorre da falta de informações ou documentos comprobatórios das atividades realizadas na prestação enviada pelo conveniente, ou ainda da discordância entre a gerência do programa e a COCONV sobre os pareceres a respeito do cumprimento do objeto. Em ambos os casos, o problema de fundo parece ser como objetivar que os núcleos esportivos estão cumprindo seu propósito. Para tanto, não basta constatar que a infraestrutura e o material esportivo utilizados estavam em boas condições, ou que os monitores foram efetivamente contratados e tinham *expertise* para desenvolver as atividades. O ponto central para o programa é se as atividades ocorreram a contento, e isto requer, em última instância, uma visita de técnicos qualificados da gerência do programa. Dado que atualmente existem mais de 3 mil núcleos em operação, e que a gerência em Brasília dispõe de menos de 20 técnicos, parece claro não haver condição alguma para visitas regulares a cada núcleo, mesmo que apenas uma única vez ao longo do ano. Portanto, a maior parte das informações vem dos relatórios trimestrais, que são declaratórias. A partir daí, é possível verificar inconsistências e retirar alguns elementos para analisar propostas de renovação.

Assim, se cumpridos todos os prazos, haverá um intervalo de talvez 5 a 6 meses entre o encerramento das atividades de um convênio e o seu recomeço, uma vez que é preciso levar em conta ainda o tempo necessário à tramitação de uma nova proposta de convênio. Dado o que já foi mencionado aqui, na construção do modelo lógico, sobre a importância da continuidade das atividades nos núcleos, conclui-se que este é um entrave de peso para o desempenho do programa: um longo intervalo entre o final de uma turma e o começo de outra significa a desmobilização das crianças e adolescentes participantes, expondo-as novamente aos riscos que o programa procura evitar. Por vezes, o projeto continua ativo no intervalo entre convênios porque o parceiro o mantém com recursos próprios ou de outra fonte. Porém, é provável que isto aconteça apenas nas entidades maiores e mais articuladas. Além disso, por princípio, o programa não pode se basear numa capacidade eventual de autofinanciamento dos parceiros, pois na sua própria formulação foram levantadas as dificuldades em atrair profissionais para realizar este tipo de atividade, garantir a frequência das crianças e adolescentes etc.

A renovação do convênio é idêntica em processo à conformação de um novo projeto, por isso seus procedimentos não serão detalhados aqui. A principal diferença é que a renovação de convênios é priorizada frente à assinatura de novos – conforme já apontado, durante certo período foi até mesmo suspenso o cadastramento de novas propostas. Com efeito, a renovação é talvez a principal forma de ajustar a implantação do programa. Embora o controle da equipe de operação seja importante, esta pouco pode fazer após o repasse dos recursos. Contudo, uma entidade que execute mal seus projetos pode não ter sua proposta de renovação aceita. A par disso, a experiência do monitoramento efetuado pela equipe de operação permite saber se determinada entidade tem capacidade de manter uma certa quantidade de núcleos, ou se é preciso reduzir o tamanho do projeto.

Duas considerações merecem ser feitas a esse respeito. A primeira é que esse procedimento funcionará tanto melhor quanto mais experiência a gerência do PST ganhar a respeito do que é importante para que um núcleo funcione adequadamente. Pelo que foi possível apreender nas entrevistas com a equipe gerencial e com outros setores no ME, não é fácil estabelecer tal definição *a priori*: escala é um fator importante, mas não decisivo (pequenas entidades com apenas um núcleo podem realizar um trabalho adequado), a falta de formação e capacitação dos monitores pode ser contrabalançada pelo seu grau de engajamento (há relatos de boas práticas organizadas por monitores leigos),¹⁶ e assim por diante. Em outras palavras, são o próprio acompanhamento da implantação dos núcleos e, possivelmente, a troca de experiência entre a gerência e as entidades executoras que podem aprimorar esse procedimento.

16. Monitores leigos são aqueles que não são estudantes de educação física.

A segunda consideração refere-se à existência de alternativas para a implantação de núcleos em determinadas regiões. Mencionou-se seguidamente que em algumas localidades há poucas opções de “parceiros”, se é que há alguma. Isto impõe dificuldades para que se aperfeiçoe o funcionamento dos núcleos, visto que a não renovação do convênio com aquele conveniente provavelmente deixará sem atendimento as crianças e jovens daquela localidade. Seria necessário pensar então estratégias alternativas de atuação – por exemplo, uma capacitação diferenciada (“formadora de parceiros”) acoplada a um sistema de repasses mais “generoso”.

6.4.1 Percepção geral sobre o processo de implementação

Nota-se que o esforço de implementação do programa está orientado principalmente para atender a demanda, deixando frequentemente de priorizar os projetos por critérios de mérito e necessidade da área atendida. Sinal disto é o fato de os projetos serem recebidos em um grande *pool* (sem vinculação com um foco de atendimento) e serem filtrados, em grande medida, por critérios formais e legais. Ademais, diante do acúmulo de projetos, a gerência por vezes suspende a recepção de novos, sem considerar se os projetos recepcionados são necessariamente os que devem ter prioridade.

Um segundo ponto diz respeito ao acompanhamento dos projetos. Este poderá ser aprimorado à medida que se criarem padrões de qualidade para sua implantação, os quais evidenciem o que é crítico para o funcionamento adequado de um núcleo. Atualmente, há cerca de cinco elementos fundamentais: acesso ao material esportivo, capacitação dos monitores, qualidade da alimentação, infraestrutura esportiva disponível, e tipos de modalidades oferecidas – coletivas ou também individuais. O problema é que estes elementos captam apenas parcialmente o que é de fato necessário para o bom funcionamento do núcleo: mesmo que estejam todos presentes, ainda não se sabe se a prática pedagógica desenvolvida pelo coordenador e pelos monitores está adequada aos princípios do esporte educacional.

Por fim, um sério problema que o PST enfrenta é a descontinuidade no atendimento aos beneficiários, em função da demora para a renovação de convênios com os parceiros. A renovação tem que ser feita ao final de 1 ano, que é o prazo de vigência dos convênios, e com isto o funcionamento dos núcleos pode ser interrompido e as crianças e adolescentes ficarem privados das atividades no contraturno escolar por um tempo comprometedor. A gerência do PST já está providenciando mudanças neste processo, sem as quais fica muito difícil garantir o alcance de resultados que o programa visa alcançar.

7 PONTOS A APROFUNDAR: QUESTÕES E SUGESTÕES

A realização deste trabalho permitiu uma rápida visão do Programa Segundo Tempo. A aplicação da metodologia do modelo lógico de programa permitiu a visualização do problema, dos objetivos e do encadeamento lógico do PST. Por sua vez, a construção do fluxograma em relação aos convênios também foi uma ferramenta importante para levantar junto à equipe do programa como se dá a implementação, assim como algumas dificuldades existentes. Ao final deste trabalho, busca-se apresentar algumas questões e sugestões para auxiliar no constante aperfeiçoamento do programa. Resta esclarecer que muitas destas sugestões foram elaboradas a partir de considerações feitas pelos próprios servidores do ME.

7.1 Questões para a equipe do programa

Referências teóricas do programa

- 1) Como conceituar melhor o risco social? Como os especialistas de diferentes áreas do conhecimentos abordam as causas, as situações, as características e as consequências desses fenômeno?
- 2) Como a sociedade brasileira tem enfrentado o problema? Qual tem sido o desempenho de instituições como a família, as escolas, as igrejas e as organizações não governamentais (ONGs) em relação a isso? O que justifica a ação do Estado? O que tem sido feito por governos municipais, estaduais e a União?
- 3) No caso do governo federal, quais são os ministérios que contam com políticas ligadas ao enfrentamento desse problema? Quais as limitações atuais destas políticas? Quais os tipos de complementaridades necessárias ao Programa Segundo Tempo? Quais situações de risco social o programa se propõe a enfrentar? Quais as vantagens e desvantagens do esporte educacional no aumento da resiliência a situações de risco social? Há pesquisas sobre a matéria? Quais as condições mínimas para que o esporte educacional obtenha o impacto desejável: infraestrutura básica, alimentação, capacidades do monitor, atividades desenvolvidas, tempo necessário?
- 4) Qual é o tempo requerido para que o programa apresente resultados? É necessário preencher todo o tempo ocioso de crianças e adolescentes, inclusive os períodos de férias escolares e fins de semana? Qual seria o número de horas semanais mínimas para que o esporte educacional tenha efeito? Só o tempo disponível nas aulas de educação física não seria suficiente? Por quanto tempo um indivíduo deve fazer parte do programa para que se torne suficientemente resiliente aos riscos sociais?

Estratégia de implementação

- 5) A rotina de implementação do programa está orientada para o alcance dos resultados? Até que ponto a seleção de projetos novos e o julgamento da renovação ou não dos convênios referenciam o acompanhamento dos resultados obtidos?

O uso eficaz de indicadores de resultados, por exemplo, depende de uma reflexão em torno dos objetivos do programa e da sua estratégia de execução: se as atividades não são direcionadas fundamentalmente para o alcance dos resultados propostos, os indicadores não terão utilidade gerencial.

- 6) Os recursos do PST não parecem ser suficientes para atender o seu público-alvo. A Secretaria Nacional de Esporte Educacional tem expectativa de que estes recursos cresçam a ponto de atingir todo o público-alvo até o final do governo? Se não, cabe pensar em mudanças no programa?¹⁷ Ou redesenhá-lo enquanto um programa multissetorial, com ações e recursos complementares de outros ministérios?
- 7) Sobre os núcleos, qual tem sido a avaliação da equipe do programa sobre sua conformação básica?¹⁸ Os recursos têm sido suficientes para manter os profissionais ligados ao programa? O número de horas é suficiente para o desenvolvimento das atividades com as crianças?
- 8) É possível direcionar os recursos da ação de implantação de infraestrutura para o desenvolvimento do esporte educacional segundo critérios técnicos? Quais seriam estes critérios? Áreas mais carentes de infraestrutura esportiva? Municípios e bairros com maior taxa de homicídio?
- 9) É possível pensar em um equipamento público padrão (quadra poliesportiva?), que garantisse o desenvolvimento do esporte educacional no melhor custo-benefício (mais beneficiários por reais investidos, maior eficácia no desenvolvimento do esporte educacional, maior proximidade ao local de moradia das crianças e adolescentes em risco)? Os equipamentos seriam construídos prioritariamente em áreas das prefeituras? Haveria a possibilidade de priorizar reformas de equipamentos construídos ou conclusão de obras inacabadas?
- 10) Em face do problema da solução de continuidade no atendimento nos núcleos, o que pode ser feito? Os convênios poderiam ser firmados para todo o período do PPA, e/ou os coordenadores de convênio poderiam ser treinados para agilizar a prestação de contas?

17. Como, por exemplo: *i*) uma redução do público-alvo para um grupo menor que esteja mais exposto ao risco social, ou mesmo a uma faixa etária que responda melhor à proposta do esporte educacional enquanto instrumento para o aumento da resiliência dos indivíduos; e/ou *ii*) uma readequação do tempo de atividades de esportes.

18. Um núcleo para 200 crianças com um coordenador (20 horas de dedicação e bolsa de R\$600,00), dois monitores (20 horas de dedicação e bolsa de R\$300,00 reais cada um), e um coordenador-geral (40 horas semanais e bolsa de R\$800,00).

- 11) A continuidade no atendimento aos beneficiários pode estar sendo afetada pelos recursos humanos? Haveria necessidade de alocar mais pessoas em determinadas funções? Seria o caso de a equipe do programa fazer um diagnóstico para verificar se a falta de pessoal em alguma área está comprometendo sua implementação?

BOX 1

Reflexões sobre o PST na escola

Após a junção dos programas Esporte na Escola e Esporte Solidário, parece ter sido reduzida a participação de escolas públicas no Programa Segundo Tempo. É importante discutir estrategicamente a utilização das escolas públicas pelo programa, pois há muitas vantagens na sua utilização como base para o PST.

Quais seriam as vantagens da utilização de escolas como unidade básica do programa? Em algumas delas: o transporte da maioria de seus beneficiários já estaria provido; o fornecimento de reforço alimentar poderia utilizar os recursos humanos e infraestrutura da própria escola; os monitores poderiam ser os próprios professores de educação física; a prestação de contas e a coordenação geral poderiam ser feitas pela respectiva diretoria; as aulas de educação física poderiam seguir os princípios de esporte educacional. Além disso, os recursos do programa poderiam ajudar até mesmo a complementar os esforços da área de educação: construção de quadras poliesportivas em escolas que não possuam equipamentos esportivos; capacitação para professores de educação física; distribuição de material esportivo etc. O PST executado em cooperação com a área de educação tende a permitir melhor aplicação de recursos, coordenação das ações, e eficiência na obtenção de resultados.

Quais são as desvantagens da utilização de escolas como unidade básica do programa? Podem ser, por exemplo: *i*) o fato de as escolas, em geral, segundo diagnóstico realizado, não terem recursos (professores, diretorias, merendeiras, quadras, refeitórios etc.) para o desenvolvimento de atividades no contraturno; e *ii*) o enfrentamento de resistências em diversos níveis (MEC, secretarias estaduais e municipais, diretores de escola, professores de educação física etc.) ao estabelecimento de parcerias.

7.2 Sugestões para aperfeiçoamento do programa

7.2.1 Dimensionamento municipalizado do público-alvo e estabelecimento de metas

O programa poderia utilizar os dados do Censo 2000 e Contagem Populacional 2007 para estimar o total e a proporção de crianças e adolescentes expostos a situação de risco social em todos os municípios brasileiros. A partir daí, poderia ser construída uma meta para que o programa atendesse às crianças e adolescentes expostos a situações de maior risco social até o final do governo.

- 1) *Integração dos cadastros* – o programa deve estudar a integração de seu cadastro de beneficiários com o cadastro único do MDS. O cadastro único pode auxiliar também na estratégia dos convenientes em alcançar crianças e adolescentes expostos a situações de risco social.
- 2) *Material para atividades esportivas* – é preciso considerar os custos e os benefícios nas diferentes formas possíveis de obtenção do material esportivo para o programa. Particularmente no caso da oferta de material esportivo pelo Pintando à Liberdade,¹⁹ é necessário ainda levar em conta os resultados obtidos por este programa. Ademais, a abertura de possibilidade de compra de material esportivo dentro de um ministério que tem um

19. O Pintando a Liberdade está inserido no Programa Inserção Social pela Produção de Material Esportivo, cujo objetivo é contribuir para a inserção social por meio da fabricação de material esportivo por detentos, adolescentes em conflito com a lei e por populações em situação de vulnerabilidade social.

programa voltado para a sua produção cria um desperdício de recursos que merece ser evitado. Ainda em relação aos materiais esportivos, é aconselhada a verificação prévia da demanda de tais produtos antes da emissão de parecer favorável ao plano de trabalho, com a finalidade de: utilizá-la como instrumento de planejamento da produção; evitar a restrição de materiais que compõem os *kits*, a exemplo do que ocorreu no período 2004-2005, conforme mencionado anteriormente neste volume; e fornecer *kits* adaptados a cada núcleo.

- 3) *Implementação de infraestrutura para o desenvolvimento do esporte educacional* – tal como o Ministério do Turismo (MTur), a SNEED poderia elaborar um plano estratégico para direcionamento de emendas ao Orçamento com a efetiva integração desta ação à lógica do programa. O primeiro passo seria realizar um diagnóstico da infraestrutura esportiva no país e verificar as áreas mais carentes de equipamentos que possam ser usados para o funcionamento de núcleos do Segundo Tempo. Outro passo seria a reunião com parlamentares, de modo a sensibilizá-los para apresentação de emendas ao orçamento que estejam integradas aos esforços para a implementação do PST.
- 4) *Apoio a projetos esportivos sociais para infância e adolescência* – apresentação das diretrizes do PST ao Conanda, de modo a orientar este conselho quanto à seleção de projetos que ampliem os núcleos do PST.
- 5) *Escala do convênio* – o instrumento do convênio (em qualquer tipo de programa) é mais adequado para um número limitado de convênios analisados e acompanhados intensivamente, e, conseqüentemente, envolvendo recursos substanciais. Um grande número de convênios de pequeno montante, dispersos pelo território nacional e confiados a equipes muito pequenas, tende a gerar desgaste expressivo, dado que grande parte do tempo/energia é gasto para cumprir formalidades, enquanto relativamente pouco é devotado ao acompanhamento dos resultados. Sugere-se estudar: *i*) a possibilidade de convênios mais abrangentes, referentes a um maior número médio de beneficiários e núcleos; ou *ii*) outros mecanismos para a execução descentralizada, tais como editais de apoio a pequenos projetos, os quais seriam acompanhados por instituições regionais credenciadas pelo programa.
- 6) *Expansão das parcerias* – a principal dificuldade no processo de implementação parece ser a avaliação prévia de novos projetos, envolvendo entidades com as quais o programa ainda não operou. Para estas, seria o caso de considerar um procedimento mais rigoroso, incluindo a visita

de um técnico antes de se firmar o convênio. Dado que a cobertura do PST se expandiu rapidamente nos últimos anos, e que não há recursos para ampliá-la no mesmo ritmo, este procedimento provavelmente não reduziria a execução do programa.

7) *Edital para novos candidatos* – tal como se encontra em discussão na Secretaria Nacional de Esporte Educacional, deveria ser preparado um edital para orientar a apresentação das propostas pelos novos candidatos, de modo a tornar mais transparentes os critérios de seleção e facilitar a escolha das melhores propostas. Seguem algumas sugestões:

- critérios básicos – o edital poderia explicitar todos os critérios básicos para a análise das propostas pelas equipes da SNEED, CONCOV e Conjur, como, por exemplo, a exigência de um mínimo de 3 anos de desenvolvimento de atividade educacional pelo proponente, atendimento apenas para crianças e adolescentes pertencentes ao público-alvo, e contrapartidas necessárias;
- conteúdo das propostas – nas propostas deveria conter de antemão o plano de trabalho detalhado, assim como os currículos de monitores e coordenadores indicados;
- julgamento das propostas – as propostas deveriam ser julgadas em duas etapas. A primeira consistiria de uma análise do projeto (plano de trabalho) e da documentação necessária. A segunda etapa corresponderia a uma inspeção do local do trabalho. Neste sentido, dado que o ministério não possui delegacias regionais, seria importante um convênio com alguma instituição da administração indireta (Caixa Econômica Federal, por exemplo) ou com governos estaduais, para garantir que o núcleo seja implantado com uma infraestrutura que atenda minimamente os requisitos do programa. Depois de aprovado nestas duas etapas, o convênio estaria então apto a receber a primeira parcela de recursos.
- prazos – a Secretaria Nacional de Esporte Educacional deveria trabalhar com prazos definidos para o término da análise das propostas.

8) *Funcionamento de núcleos:*

- treinamento dos monitores e coordenadores – o treinamento deveria priorizar a educação a distância (com tutores) devido aos altos custos de aulas presenciais, ao tempo em que poderia estar igualmente previsto um treinamento por alguns dias nos estados para capacitação de coordenadores (multiplicadores). O treinamento deveria incluir ainda, além do esporte educacional, orientações sobre prestação de contas.

- prestação de contas – A SNEED deveria contar com uma equipe para acompanhamento prévio das questões relativas à prestação de contas, a fim de que este processo não venha a criar empecilhos para liberação de parcelas ou renovação do convênios.
- renovação de convênios – deveria ser regra vincular a renovação do convênio a uma visita de avaliação por parte de técnicos do ministério sobre a qualidade da prestação do serviço (alimentação, infraestrutura, metodologia etc.).

7.3 Sugestões para o Ministério dos Esportes

- 1) *Supervisão regionalizada* – no que se refere à estrutura de acompanhamento dos convênios e núcleos existentes, é possível criar a figura de pessoas de referência em nível estadual para supervisionar os projetos. Este técnico não precisaria ser exclusivamente dedicado ao PST; poderia também supervisionar outros programas do ministério. Porém, é imprescindível que: *i)* seja detentor de qualificação técnica para discutir a metodologia de trabalho empregada pela entidade; e *ii)* conte com disponibilidade/dedicação suficiente para visitar sistematicamente uma parcela razoável dos núcleos e a totalidade das entidades executoras.
- 2) *Sistema Nacional de Esporte* – Deve-se priorizar a implementação de um sistema nacional de esporte que garanta maior coordenação das ações e melhor distribuição de recursos entre os entes da Federação.
- 3) *Integração das secretarias do ME* – devem ser feitas diligências no sentido de aproximar as equipes de gestão dos programas dos diferentes ministérios, para troca de informações e experiências, assim como para evitar duplicação de esforços.

8 À GUIA DE CONCLUSÃO: QUESTÕES E SUGESTÕES PARA OS ÓRGÃOS CENTRAIS

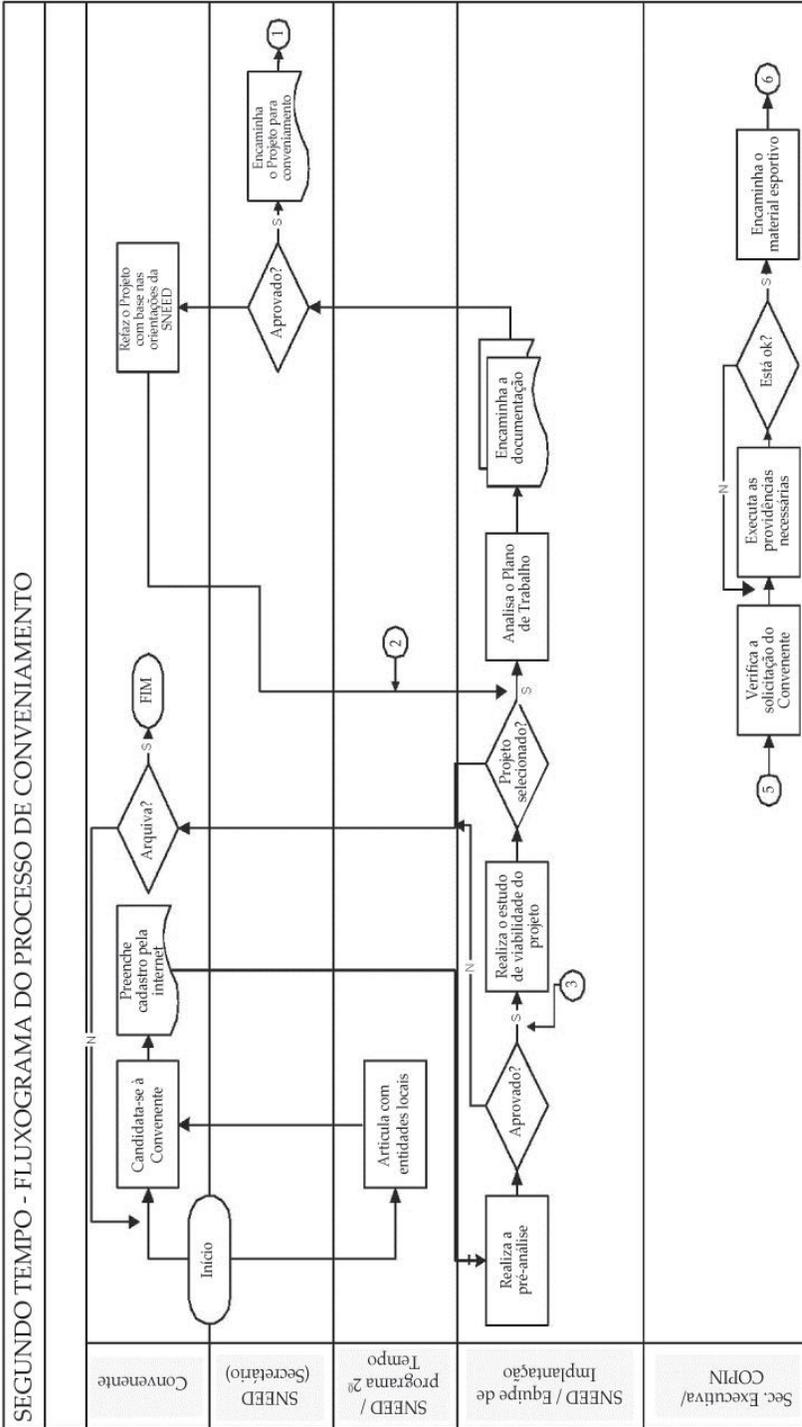
Risco social é um conceito que comporta diversas definições. Uma definição ampla teria que abranger todos os riscos sociais que impossibilitam um indivíduo, uma família ou uma comunidade de garantir a sua própria subsistência, em caráter temporário ou permanente: os que decorrem de momentos do ciclo de vida (infância, velhice), de eventos prejudiciais à saúde (doença, acidentes), de condições do mercado de trabalho (desemprego e pobreza) etc. Nestas condições, a proteção contra riscos sociais é um macroproblema, e sua garantia deve mobilizar um conjunto coordenado de programas governamentais, posto que escapa ao que é possível esperar de um programa específico.

Este capítulo utilizou um recorte de público (crianças e adolescentes) e uma definição mais restrita de risco social, centrada nas ameaças à integridade e ao desenvolvimento das crianças e adolescentes pela ação de outras pessoas – aliciamento para o crime, drogadição, prostituição, gravidez precoce etc. Embora o enfrentamento desta situação possa ser atribuído a um único programa, a análise do PST sugere que este teria que ser multissetorial, uma vez que nenhuma intervenção especializada (estímulo à escolarização, oferta de esporte educacional, valorização de expressões culturais locais, educação em saúde, difusão de noções de direitos humanos, entre outras) seria suficiente para lidar com o problema. Contudo, a execução de vários programas setoriais pode levar à duplicação de esforços e à falta de coordenação.

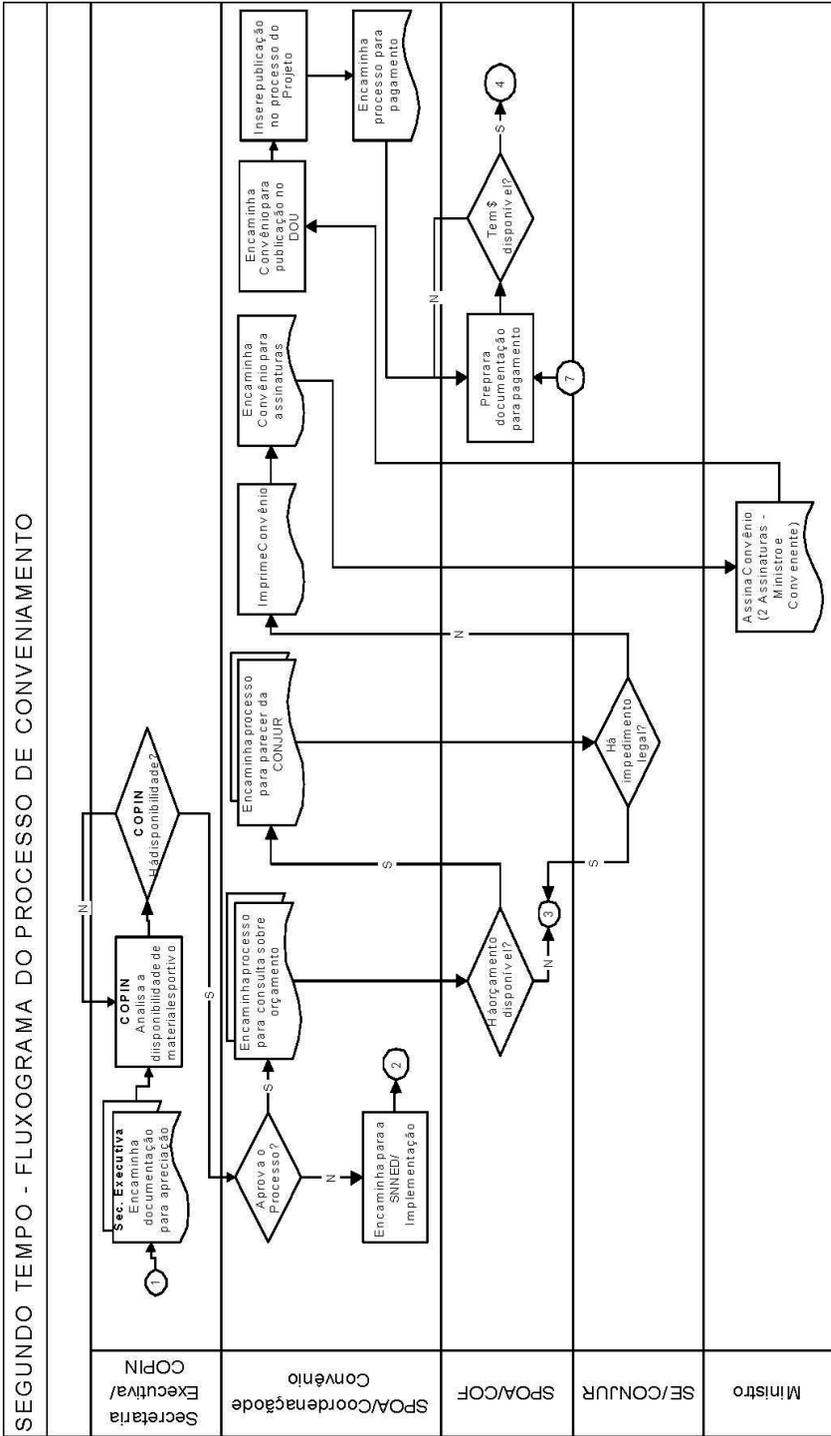
Na perspectiva de um programa multissetorial, algumas questões se formulam: as políticas públicas têm alcançado toda a população exposta a situações de risco social? Se não, qual a melhor forma de fazê-lo? A escola pode ser um ponto de cidadania para crianças e adolescentes na comunidade, funcionando em período integral e nos finais de semana, e proporcionar educação, esporte, cultura e capacitação profissional? Em caso afirmativo, porque ela ainda não é assim utilizada? Os obstáculos com os quais hoje se depara para o alcance dos objetivos supracitados podem ser superados? Como fazê-lo?

Em última análise, procurar respostas para estas questões equivale a definir alguns elementos críticos para a construção de um programa voltado a combater a exposição de crianças e adolescentes a situações de risco social.

DIAGRAMA 6
Fluxograma do processo de convalidamento do PST

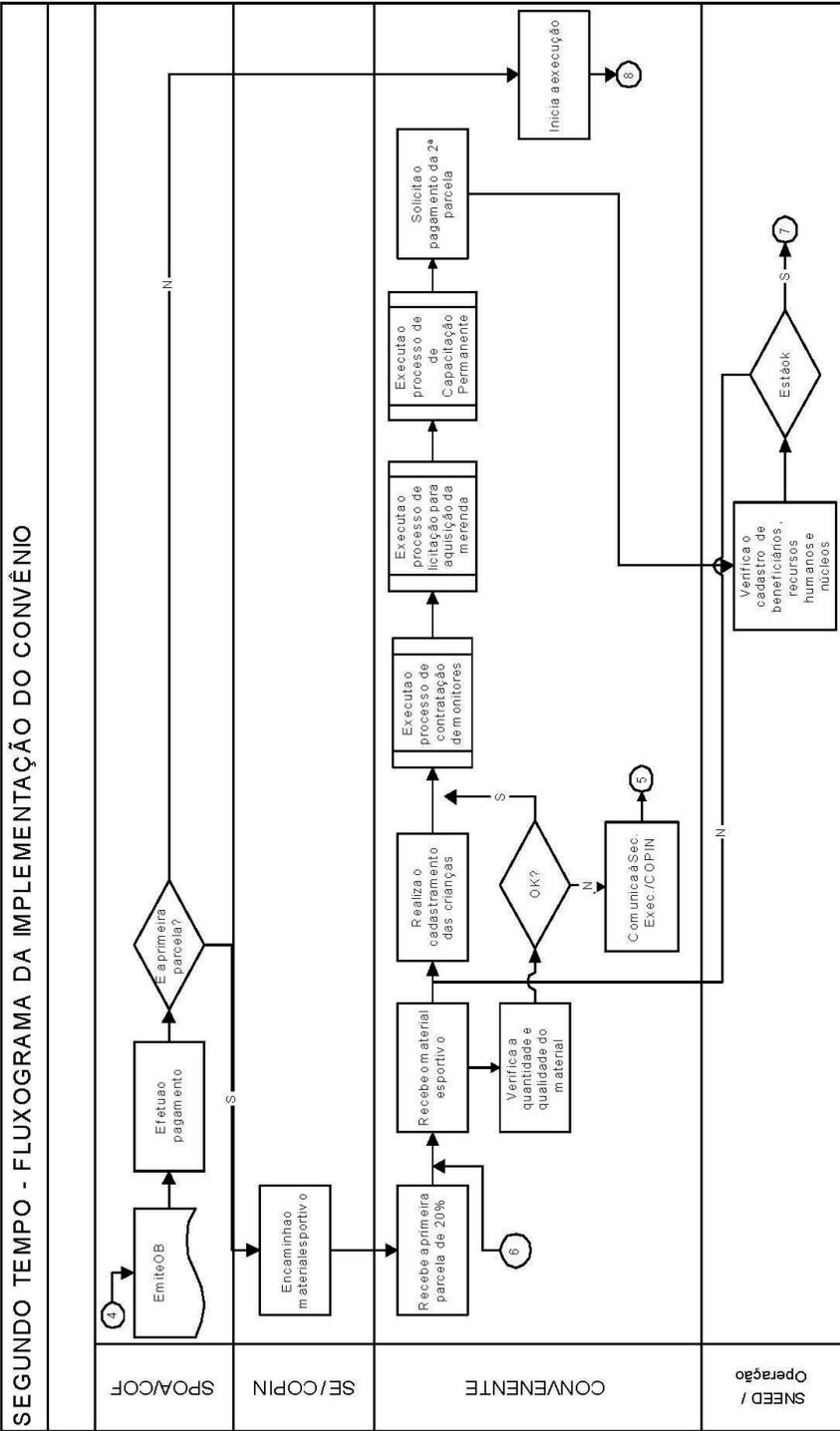


(Continuação)



(Continua)

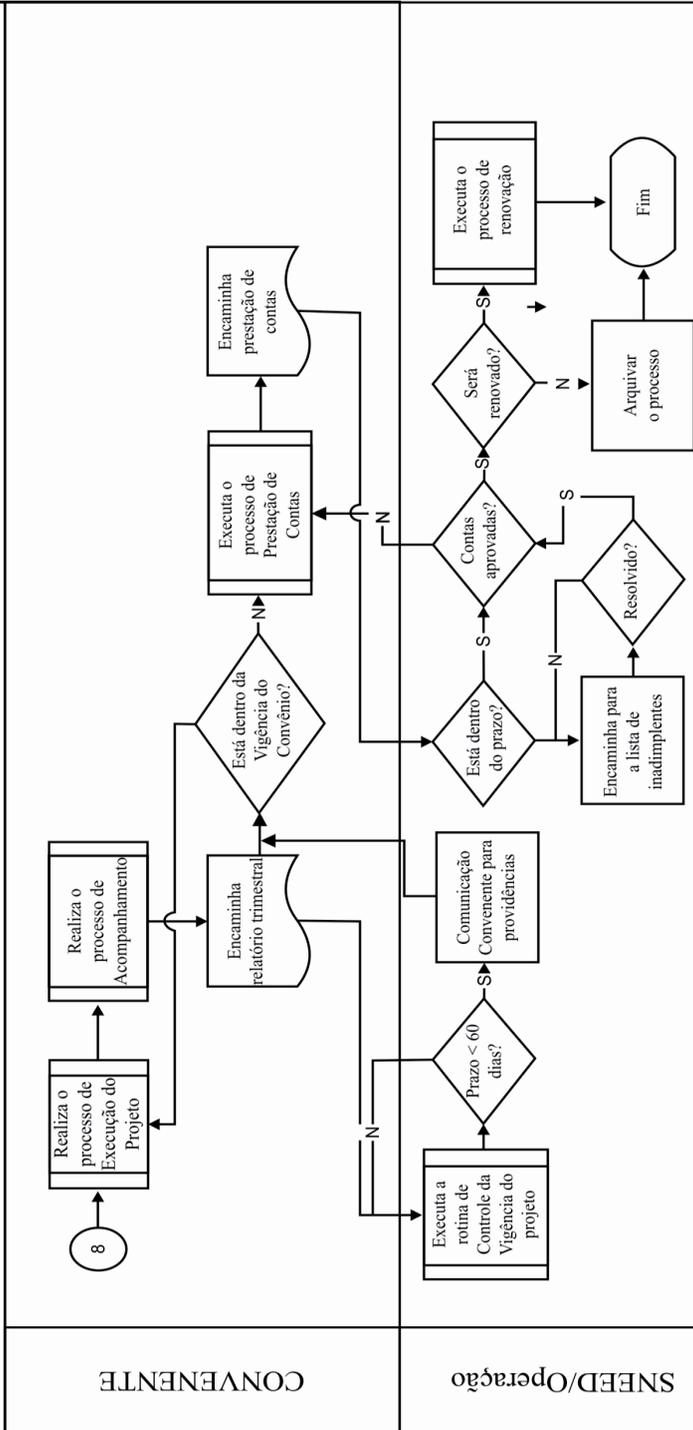
(Continuação)



(Continua)

(Continuação)

SEGUNDO TEMPO - FLUXOGRAMA DE EXECUÇÃO DO CONVÊNIO



Elaboração dos autores.
Obs.: Imagem cujos layout e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

REFERÊNCIAS

FERREIRA, H.; CASSIOLATO, M.; GONZALEZ, R. **Como elaborar modelo lógico de programa**: um roteiro básico. Brasília: Ipea, fev. 2007.

HUERTAS, F. **O método PES**: entrevista com Carlos Matus. 4. ed. São Paulo: Fundap, 2007. 139 p.

MATUS, C. **Roteiro de análise teórica do Planejamento Estratégico Situacional (PES)**. Fundación Altadir, apostila Curso ENAP, 1997.

ROSSI, P. H.; FREEMAN, H. E.; LIPSEY, M. W. **Evaluation**: a systematic approach. 6. ed. Sage, 1998.

WHOLEY, J. S.; HATRY, H. P.; NEWCOMER, K. E. **Handbook of Practical Program Evaluation**, 2004.

W. K. KELLOGG. **Foundation logic model development guide**. [S. l.: s. n.], 2004.

METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DE RESULTADOS: O CASO DAS INTERVENÇÕES DO PAC URBANIZAÇÃO DE FAVELAS^{1,2}

Renato Balbim
Cleandro Krause
Maria Fernanda Becker
Vicente Correia Lima Neto
Martha Cassiolato
Carla Coelho de Andrade

1 APRESENTAÇÃO: O PROCESSO DE PESQUISA

Em 2007, o governo federal anunciou a criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com o objetivo de superar os gargalos de infraestrutura do país, mediante planejamento estratégico de médio e longo prazos, fortalecimento da regulação e da competitividade, adequação dos instrumentos financeiros às perspectivas de longo prazo, parcerias entre o setor público e o investidor privado e articulação entre os entes federativos.

Em 2010, o governo reafirmou o compromisso, lançando a segunda fase – o PAC 2 –, que incorporou ainda mais ações nas áreas social e urbana. Os investimentos estão organizados em seis grandes eixos, sendo um deles – o PAC Minha Casa Minha Vida – destinado a redução do *deficit* habitacional, dinamização do setor de construção civil e geração de trabalho e renda. Este eixo inclui as intervenções de urbanização de assentamentos precários, que contemplam ações de produção e melhorias habitacionais; água, esgoto, drenagem, viário e iluminação; saúde, educação, esporte, lazer e cultura; e regularização fundiária.

1. Originalmente publicado na coleção Textos para Discussão do Ipea, n. 1903, em novembro de 2013.

2 Os resultados desta pesquisa se devem ao esforço de vários pesquisadores que ao longo de mais de três anos, e três diferentes projetos, contribuíram com o desenvolvimento de um modelo de avaliação de política pública adaptado à realidade das intervenções de urbanização de favelas no Brasil. Agradece-se o esforço e a contribuição de cada um deles. Durante esses anos, as equipes variaram na composição. Nas três etapas, participaram Martha Cassiolato, Cleandro Krause, Vanessa Nadalin e Carla Coelho. Na pesquisa do Complexo do Alemão, além dos pesquisadores citados, participaram ainda pelo Ipea: Alexandre Manoel, João Carlos Magalhães, Maria da Piedade Morais, Roberta Vieira e Rute Imanishi. Na pesquisa de meta-avaliação do Programa Habitar Brasil-BID (HBB), além dos pesquisadores citados, participaram pelo Ipea: Maria Fernanda Becker e Alice Rebollo. Na pesquisa para o desenvolvimento de metodologia de avaliação para o PAC Urbanização de Favelas, participaram pelo Ipea: Maria Fernanda Becker e Vicente Correia Lima Neto. Colaboraram também em fases distintas destas pesquisas, pelo Ipea: José Carlos dos Santos; Lucio Renno; Richard Santos; Erivelton Pires; Gabriela Braga Gerin; Loyane Christina Soares Rocha; Iracema Veiga Madeira Mauriz. Pelo Ministério das Cidades (MCidades): Alessandra d'Ávila Vieira, Andrea dos Santos Moitinho, Angélica Amélia Soares Faddoul, Elzira Marques Leão, José Salomão, Giordano Bruno Zani, Maria Ester Lemos de Andrade, Mirna Quinderé Belmino Chaves, Roberta Pereira da Silva, Rodrigo Dalvi Santana, Tatiane Leonel de Almeida Silveiras. Pela Caixa Econômica Federal (Caixa), a lista é extensa e dificilmente poderia ser reproduzida nestes agradecimentos sem esquecer o nome de algum técnico que tenha colaborado na pesquisa do Complexo do Alemão, dessa feita, citam-se as áreas envolvidas: Caixa Matriz, por intermédio de diferentes gerências nacionais da Superintendência Nacional de Assistência Técnica e Desenvolvimento Sustentável (Sudes), da Vice-Presidência de Governo (VIGOV), e o pessoal da Gerência de Filial de Desenvolvimento Urbano (Gidur) do Rio de Janeiro.

A implementação de tais intervenções é amparada por ações/programas geridos pelo Ministério das Cidades (MCidades), cuja operacionalização é realizada majoritariamente pela Caixa Econômica Federal (Caixa), na qualidade de mandatária da União ou agente operador/financeiro.

A dimensão dos problemas, das carências e das necessidades resultantes do processo de urbanização brasileira impõe não apenas o reforço dos investimentos em urbanização de assentamentos precários e novas urbanizações. Estas iniciativas, para que tenham sustentabilidade no tempo e na efetiva apropriação pela sociedade, ou seja, para que transformem efetivamente a realidade e as causas do problema identificado, devem ser acompanhadas de um processo orientado de avaliação de seus resultados, algo ainda inovador na política urbana brasileira.

A orientação de um processo de avaliação de resultados deve ser clara: aprimorar o programa do governo federal, possibilitando aos estados e municípios, executores das intervenções, uma leitura pormenorizada das ações empreendidas, municiando-os de informações cruciais para a correção e o aprimoramento das ações, em busca da sustentabilidade e da efetividade das intervenções.

Buscando tais objetivos, a metodologia desenvolvida pelo Ipea, e apresentada neste documento, é resultado de iniciativas de pesquisa que buscaram a adaptação de conhecimentos acerca do processo de avaliação à realidade brasileira e ao contexto das políticas de desenvolvimento urbano. É resultado também da experiência anterior na elaboração de modelos lógicos de programas e ações relacionados à urbanização de assentamentos precários, em particular na adaptação desta metodologia a projetos de urbanização do PAC, no desenvolvimento da matriz de avaliação da segunda maior intervenção do PAC Urbanização de Favelas, a do Complexo do Alemão, no Rio de Janeiro, e, muito em particular, na experiência obtida com a meta-avaliação do conjunto de avaliações e do normativo de avaliação do programa Habitar Brasil-BID (HBB) (Balbim *et al.*, 2012).

A metodologia aqui exposta é o resultado dessas três iniciativas de pesquisa do Ipea, que buscaram a adaptação de conhecimentos acerca do processo de avaliação à realidade brasileira e ao contexto das políticas de desenvolvimento urbano.

Esse processo se iniciou em 2009 com uma demanda feita pela Caixa ao Ipea para a construção de uma metodologia de avaliação da intervenção do PAC na urbanização de um dos maiores conjuntos de favelas brasileiras, o Complexo do Alemão, no Rio de Janeiro.

Uma equipe ampla de pesquisadores do Ipea e de técnicos da Caixa analisou os normativos e os manuais do Programa de Urbanização de Assentamentos Precários do MCidades e os documentos da própria intervenção, com o objetivo de elaborar uma estrutura de avaliação que conseguisse abranger a avaliação de resultados de inúmeras e bastante distintas intervenções, cada qual respondendo a problemas e demandas bastante específicos, mas igualmente abrangentes e urgentes, como saneamento, acessibilidade, serviços sociais, geração de emprego e renda, participação social, habitação, disponibilização e acesso de equipamento públicos essenciais etc. O desafio maior foi expressar os resultados esperados para cada ação específica e o resultado final de todas estas ações na transformação de um contexto de precariedade do assentamento humano. Havia também o desejo, por parte da Caixa, de que a metodologia pudesse vir a ser generalizada para outros casos.

Para tanto, como se verá mais adiante, foi adaptada pela equipe do Ipea uma metodologia que vinha sendo bastante utilizada por este instituto na avaliação de políticas, denominada modelo lógico. Além de sua adaptação para a avaliação de uma intervenção emblemática, houve o desafio de adaptar conhecimentos, técnicas e metodologias para o contexto de diversidade das ações envolvidas em um processo de urbanização de assentamentos precários. Além disso, enfrentou-se um terceiro grande desafio, o de construir uma forma de avaliar uma intervenção que foi contratada e executada sem ter havido *a priori* uma definição do método de avaliação e sem haver um efetivo projeto conclusivo que pudesse servir como linha de base e definidor de metas e objetivos claros para a intervenção. O mesmo problema teve de ser enfrentado para o entendimento do programa governamental que orienta e contrata aquela intervenção.

A metodologia do modelo lógico foi então adaptada para que pudesse ser utilizada de maneira reversa, ou seja, considerando uma intervenção em andamento. Desse modo, de posse dos documentos de contratação de uma intervenção e das orientações de um programa, buscou-se sistematizar a “teoria” explicativa e justificadora do programa e de suas contratações.

Esse processo passou a ser chamado de *engenharia reversa* quando, a partir de uma situação estabelecida, ou seja, da existência de um programa e de uma intervenção em curso, busca-se e sistematiza-se o fundamento explicativo deste mesmo programa e da intervenção. Isto é, *a posteriori* houve a necessidade de se estabelecer o que seriam os marcos iniciais: a situação inicial que justifica a intervenção, o problema a ser enfrentado, os objetivos gerais e específicos, o contexto do programa e da intervenção e, até mesmo, o público-alvo. Todos estes elementos, essenciais para a elaboração de um programa, existiam, de forma não organizada e explicitada; existiam somente na ação dos gestores, dispersos entre o MCidades, a Caixa e os executores – governo do estado e Prefeitura do Rio de Janeiro.

Derivou-se desse esforço de trabalho uma nova pesquisa, neste caso de iniciativa do Ipea, que buscou uma parceria, a partir de 2011, com a Secretaria Nacional de Habitação (SNH) do MCidades, para recuperar o conhecimento acerca do processo de avaliação de intervenções de urbanização de assentamentos precários produzido pelo HBB, anterior ao PAC.

Assim como outras políticas financiadas por bancos e agências internacionais, o programa HBB trouxe em seus manuais uma inovação para a política urbana brasileira, a necessidade de avaliação das ações empreendidas. O processo de avaliação se estrutura no Brasil com relativo atraso, quando comparado a políticas públicas em países mais centrais. Na política urbana, este atraso se revelou ainda maior.

A matriz de avaliação e o manual de avaliação do programa HBB foram efetivamente aplicados em cerca de um terço das intervenções que receberam recursos do programa, ou seja, considerando uma intervenção em andamento. Desse modo, os relatórios de avaliação realizados, junto com a própria matriz de avaliação e o normativo, foram analisados e avaliados com o objetivo principal de contribuir para o aprimoramento da metodologia proposta pelo programa HBB, uma vez que esta estava sendo, e ainda está, utilizada para avaliação das ações de urbanização de assentamentos precários realizadas no âmbito do PAC. Este processo de avaliação – cujo objeto é o próprio método de avaliação que havia sido aplicado – foi denominado pela equipe como um exemplo de meta-avaliação.

De posse das inovações produzidas na pesquisa do Complexo do Alemão, e das críticas, sugestões e diretrizes que puderam ser levantadas com a elaboração e aplicação da meta-avaliação para o caso do HBB, a pesquisa em questão chegou ao seu maior objetivo que, para se efetivar, desembocou em uma terceira atividade, a partir de 2012: contribuir com um novo normativo de avaliação do PAC Urbanização de Favelas.

Assim, novamente foi elaborado o modelo lógico do programa, utilizando os conhecimentos e as diretrizes que haviam sido apreendidos com a elaboração da matriz de avaliação e seus indicadores para o caso do Complexo do Alemão, e não menos relevante, com base em uma minuciosa avaliação dos normativos, dos indicadores e dos processos de avaliação realizados no país, por meio do programa HBB.

Elaborou-se então um manual de avaliação, com uma estrutura completa de uma intervenção de urbanização de favelas, lista e fichas de indicadores, modelo de questionário e manual de aplicação, além de diversas outras contribuições que visam possibilitar a implementação de processos avaliativos nas mais diversas realidades e nos contextos que podem ser encontrados no Brasil. Podendo ser adaptada, a estrutura

garante, ao mesmo tempo que os indicadores e seus resultados possam ser comparados, agregados e desagregados conforme a necessidade do gestor da política. Desse modo, o produto de todo este esforço, apresentado neste texto, teve o objetivo claro e preciso, em todos os seus passos, de contribuir para o aprimoramento da política pública.

Entre todos os avanços metodológicos e as inovações que o grupo de pesquisa pôde produzir ao longo dos últimos três anos, ressalta-se neste trabalho a elaboração de indicadores de efetividade das ações empreendidas. Como se verá de maneira detalhada mais à frente, são os indicadores que associam taxas de satisfação com taxas de realização de diversos produtos que, juntos, compõem um resultado intermediário. Tal indicador é produzido com informações oriundas da própria intervenção, superando uma das maiores dificuldades em se avaliar um processo de urbanização: a inexistência de dados e informações. Além disso, os indicadores não necessitam de linha de base, se adequando a outra precariedade de grande parte das intervenções: o fato de elas nem sempre partirem de projetos ou de diagnósticos detalhados da realidade. Por fim, destaca-se que o principal avanço deste tipo de indicador é possibilitar comparações de seus resultados entre as diferentes realidades onde a metodologia de avaliação poderá ser aplicada.

Todas essas inovações e proposições, além do processo de conhecimento que as garantiu, serão traduzidas de maneira mais detalhada em cada uma das seções que se seguem. É necessário destacar o principal fator de sucesso destas pesquisas, sua continuidade. Foi o processo continuado de pesquisa, existente no Ipea, que garantiu o aprofundamento que ora se apresenta, inovando em metodologias adaptadas à realidade brasileira.

2 DIRETRIZES GERAIS DO PROCESSO DE AVALIAÇÃO: PARA QUÊ E PARA QUEM SERVE A AVALIAÇÃO

A avaliação de resultados descrita neste texto tem como objetivo principal subsidiar o MCidades na tarefa de aperfeiçoar o programa de urbanização de assentamentos precários, a partir da análise do conjunto de avaliações das intervenções realizadas em todo o país no âmbito do PAC.

Com esse objetivo, o processo de avaliação aqui proposto foi desenvolvido a partir do esclarecimento da “teoria”, das intenções, que justificam e organizam uma intervenção de urbanização de assentamentos precários por meio da metodologia do modelo lógico.

Utiliza-se como referência para a construção da metodologia de avaliação proposta um projeto hipotético completo, ou seja, considera-se uma intervenção hipotética que contemple e contrate todos os itens financiáveis pelo governo federal no âmbito do PAC Urbanização de Assentamentos Precários. Esta seria uma *intervenção de urbanização completa*.

Uma vez descrita e desenhada essa *intervenção de urbanização completa*, foram associados a cada um de seus produtos e a cada um de seus resultados indicadores padronizados e aplicáveis de maneira similar a todas as intervenções que contam com recursos do PAC, possibilitando valorar, avaliar, cada intervenção a partir de critérios similares.

No entanto, muitas das intervenções em execução no país são parciais no que diz respeito à contratação de produtos e previsão de ações (itens financiáveis). Para estas intervenções parciais, valem os mesmos indicadores da *intervenção de urbanização completa*, mas somente são avaliados os indicadores correspondentes aos produtos e resultados efetivamente contratados.

O objetivo dessa padronização é avaliar o desempenho do programa federal a partir da análise do conjunto de avaliações de diferentes intervenções.

Essa metodologia de avaliação joga luz sobre o desenho e a formulação do programa de urbanização de assentamentos precários, fornecendo novos subsídios para o aprimoramento de seu funcionamento e de sua capacidade de geração de resultados.

Assim, para o gestor da política pública em nível nacional, mais que analisar uma avaliação individual de uma única intervenção, interessa observar o que um conjunto de avaliações revela sobre o programa em si. Foi esta a constatação feita pelos pesquisadores com a equipe do MCidades, e a partir dela orientou-se a formulação da metodologia proposta.

Ações, estruturas, formas de organização, pré-requisitos e inúmeros outros detalhes do programa em questão, além das relações de causalidade esperadas entre as ações realizadas e os resultados obtidos, podem ser explicitados a partir do processo de avaliação aqui detalhado, reunindo assim as informações necessárias para a tomada de decisão quanto ao aprimoramento da política pública.

Por seu turno, as avaliações, quando analisadas de maneira individual, ou seja, nos locais onde foram realizadas, também trazem informações de grande importância. Além de ser instrumento de publicidade e controle social, podem apontar fatores que devam ser corrigidos e aprimorados com o fim da intervenção, ou ainda, ajudar no trabalho de manter os resultados obtidos com a intervenção ao longo do tempo, conferindo, portanto, sustentabilidade à intervenção. Por fim, a avaliação também traz um diagnóstico para a construção futura de agendas políticas em nível local.

2.1 Produção da informação e publicidade

Para os gestores da política pública, o interesse de realização de um processo de avaliação pode estar relacionado à publicidade dos resultados das ações empreendidas pelo governo. A produção de informações a partir de processos de avaliação,

com a sistematização dos resultados alcançados por determinadas intervenções, é também interessante para subsidiar a atuação do gestor, na medida em que abre a possibilidade de identificação de fatores de (in)sucesso das ações empreendidas.

Quando divulgados, os resultados das avaliações de políticas públicas ultrapassam o interesse do gestor, podendo ser usados por outros atores envolvidos nas diversas agendas sociais e políticas, subsidiando o debate técnico e reforçando a transparência das intervenções, como resposta às demandas da sociedade.

É importante alertar que as metas definidas e associadas à publicidade do relatório de avaliação estão estreitamente ligadas ao processo de avaliação, à forma como são produzidas e sistematizadas as informações durante a intervenção. Se este processo se dá de maneira restrita e restringida, dificilmente a avaliação ganhará grande publicidade.

Assim, é importante assegurar a publicidade de todo o processo, no sentido de permitir que a sociedade envolvida com as ações públicas possa cobrar seu constante aprimoramento, viabilizando o alcance do público-alvo pelas ações empreendidas, e respeitando os interesses e as condições dos beneficiários e envolvidos.

Nesse sentido, é fundamental que a equipe responsável pela execução da intervenção acompanhe as principais etapas do processo de avaliação. E, de maneira semelhante, cabe à equipe de avaliação criar mecanismos que incentivem este acompanhamento, minimizando inclusive o possível conflito de interesse naturalmente existente na divulgação de resultados de avaliações.

2.1.1 Como implementar

A implementação ou execução do processo de avaliação aqui proposto pode ocorrer de maneira direta, pelo agente público responsável pela execução da obra, de maneira indireta, com contratação de equipe técnica especializada, ou ainda, de maneira mista.

Buscando garantir a qualidade das avaliações e um padrão mínimo de comparação entre diversas avaliações, sugere-se que a execução desta etapa da intervenção aconteça considerando algumas sugestões e definições colocadas a seguir.

2.1.2 Equipe responsável

Quanto à qualificação e à credibilidade do avaliador e/ou equipe, recomenda-se primeiramente que as avaliações sejam conduzidas por pessoas qualificadas em cada um dos temas tratados na avaliação – multidisciplinar: social, arquitetura e engenharia etc. – para estabelecer e manter a credibilidade do processo. A equipe responsável pela avaliação poderá ser do quadro próprio da prefeitura ou do governo do estado, podendo contar com o apoio pontual de profissionais admitidos ou mesmo de uma equipe

completa, contratada especialmente para o desenvolvimento da avaliação. Neste caso, a contratação deverá ser realizada separadamente da contratação dos bens e serviços compreendidos na intervenção. Entende-se que a empresa executora da intervenção, incluído o trabalho técnico social, não deve ser a mesma responsável pela avaliação.

É importante destacar que toda avaliação é, em certa medida, tendenciosa, pois decisões, como a escolha do objeto da avaliação, dos entrevistados, da metodologia e da forma de coleta de dados, além das próprias características do avaliador – sua qualificação profissional e também sua história pessoal – influenciam invariavelmente os resultados de uma avaliação.

A preocupação com a tendenciosidade de uma avaliação – ou, inversamente, com a garantia de sua imparcialidade – interessa tanto ao avaliador, que terá sua reputação profissional analisada, quanto ao demandante da avaliação, que precisa confiar na credibilidade dos resultados e descobertas apresentadas para investir seus esforços financeiros e políticos no processo.

No caso da avaliação aqui proposta, que se baseia nos mesmos indicadores e no questionário de coleta de informações para todas as intervenções, houve a preocupação em limitar as possíveis fontes de tendências devido às diferenças entre avaliadores locais. Dessa maneira se estaria garantido um mínimo de padronização que assegura a análise conjunta de todas as avaliações locais.

2.1.3 Prazos para contratação e execução da avaliação

O processo de contratação da avaliação, quando não executada por quadro próprio da prefeitura ou do governo do estado, deverá ter início até no máximo a conclusão das obras, viabilizando que a execução da avaliação aconteça durante o período de realização da fase do trabalho social pós-obra, nos termos da instrução normativa específica que trata do trabalho social habitação e saneamento financiadas pelo MCidades.

A última fase do trabalho social inicia-se imediatamente após a conclusão das obras/serviços, a mudança dos beneficiários para a nova unidade habitacional ou a conclusão de melhoria habitacional, quando for o caso, e terá a duração de seis a doze meses. Esta fase poderá ser acrescida de até três meses para realização da avaliação.

2.1.4 Custos estimados da avaliação

Os recursos necessários à cobertura dos custos da avaliação poderão ser oriundos, total ou parcialmente, daqueles alocados nos programas de urbanização de assentamentos precários, da contrapartida ou de ambos, em conformidade com instruções específicas, devendo integrar obrigatoriamente a composição do investimento das intervenções.

3 O MANUAL DE AVALIAÇÃO

3.1 Metodologia de avaliação de resultados

Conforme destacado na apresentação deste estudo, a metodologia de avaliação dos resultados das intervenções de urbanização de assentamentos precários aqui proposta utiliza o método denominado *modelo lógico*. Proposta metodológica para avaliação de resultados, originalmente desenvolvida pelo Ipea (Cassiolo e Guerese, 2010) por solicitação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), que visa aperfeiçoar os programas que integram o Plano Plurianual (PPA), esta metodologia foi adaptada a projetos, cumprindo o papel de explicitar a “teoria” da intervenção, ou seja, o objetivo lógico subjacente e não explícito que permite organizar uma intervenção em função dos efetivos resultados alcançáveis.

Esse é um passo essencial na organização dos trabalhos de avaliação, pois identifica o que o projeto espera alcançar e como alcançar. Para tanto, é uma metodologia que articula uma explícita descrição das ideias, hipóteses e expectativas que constituem a estrutura do projeto, bem como do seu funcionamento esperado.

A construção de uma referência prévia para a avaliação busca estabelecer consensos para as expectativas dos diversos atores institucionais envolvidos. Na medida em que pontos prioritários e parâmetros de julgamento são pactuados anteriormente à avaliação propriamente dita, minimiza-se o risco de divergências quanto ao desenho da avaliação, à interpretação dos resultados e às recomendações de mudanças no programa a partir das avaliações individuais dos projetos realizados.

Especificamente na proposta de metodologia de avaliação das intervenções de urbanização integral e integrada de assentamentos precários, o modelo lógico abrange todos os itens necessários para a avaliação de resultados de cada um dos projetos realizados em todo o país com recursos geridos pelo MCidades. Trata-se, portanto, de uma estrutura de avaliação que abrange a mais ampla gama de ações e produtos, e seus respectivos resultados, que podem ou não fazer parte dos projetos de intervenção individualmente, em função das especificidades locais.

A partir desse modelo lógico de uma intervenção completa, e fazendo uso de uma representação gráfica que indica a forma de estruturação do projeto para alcance dos resultados e que conecta itens financiáveis a ações, produtos, resultados intermediários e resultados finais, deve-se em cada localidade selecionar apenas os itens efetivamente financiados ou colocados em prática na intervenção, destacando um grupo de ações, produtos e resultados subjacentes. Além da representação gráfica da estruturação do projeto para alcance dos resultados, parte principal da metodologia, destaca-se que o modelo lógico apresenta ainda os seguintes componentes: as referências básicas do projeto, com os descritores da situação inicial, o enunciado do problema, do objetivo geral e dos objetivos específicos, a definição do público-alvo; e a identificação dos fatores relevantes de contexto.

3.2 Componentes do modelo lógico

3.2.1 As referências básicas do projeto

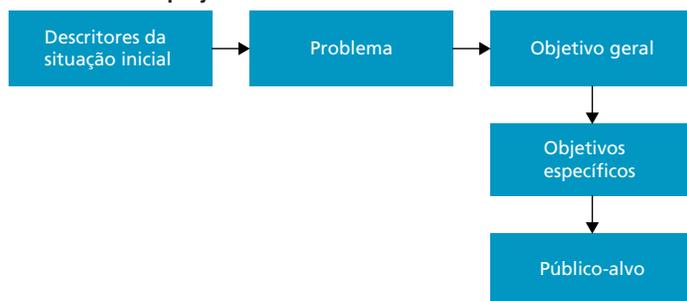
As referências básicas do projeto apresentam os descritores ou as evidências que conformam a situação inicial, antes do projeto, e o enunciado do problema central, além dos atributos que delimitam o campo de atuação do projeto: objetivos e público-alvo.

Trata-se de um método para enunciar o problema – uma situação indesejável que deve ser enfrentada por um projeto – e elaborar sua explicação na perspectiva dos gestores responsáveis pela formulação do Programa de Urbanização de Assentamentos Precários no governo federal.

Após definir qual é o problema a ser enfrentado por um projeto de intervenção em assentamentos precários, o objetivo geral irá expressar a mudança que o projeto se propõe a alcançar, que consiste na superação do problema em um lapso de tempo estabelecido.

O público-alvo refere-se ao conjunto de pessoas que o projeto visa atender, informando tanto o critério que o define quanto sua dimensão, se disponível.

FIGURA 1
Referências básicas do projeto



Elaboração dos autores.

Os descritores da situação inicial cumprem o papel de enumerar de forma clara os fatos que mostram que o problema existe e tornam mais preciso o enunciado do problema, para que este possa ser verificável. Assim, os descritores servem para aferir a mudança esperada com a intervenção para enfrentar o problema. São relevantes na construção posterior da avaliação do resultado final, sendo que, algumas vezes, aparecem formulados de forma direta como indicadores. Assim, os descritores da situação inicial devem ser apurados para o ano que antecede a implementação do projeto ou o mais próximo possível deste marco temporal, de forma a estabelecer um marco que permita uma comparação com os resultados futuros.

O enunciado do *problema* e do *objetivo geral*, assim como a *denominação do projeto* e a *definição do público-alvo*, não sofrerão ajustes na avaliação de cada projeto realizado; eles representam o problema dos assentamentos precários hoje no Brasil e a referência de como mudar tal problema.

No entanto, os descritores da situação inicial devem ser levantados para cada projeto de intervenção específico, e selecionados a partir do que melhor evidencia, delimita e dimensiona o problema enfrentado pelo projeto realizado para aquele local. Desta forma, os descritores apresentados mais à frente, são uma lista indicativa, de alternativas que podem ou não ser utilizadas em função de cada projeto específico.

Os objetivos específicos também podem ser *objeto de seleção* pelos responsáveis pela avaliação de cada intervenção, ou seja, pelos proponentes, visto que cada projeto de urbanização integral e integrada de assentamentos precários executado no país pode assumir certos objetivos específicos em função das necessidades locais.

3.3 Estruturação do projeto para alcance dos resultados

A metodologia do modelo lógico utiliza uma representação gráfica que mostra como o projeto se estrutura visando ao alcance dos resultados. Busca-se a relação entre aquilo que o projeto executa, ou seja, o contratado – na figura 2, refere-se às ações e aos produtos –, e o resultado a que se propõe, representado nesta estrutura por um conjunto de resultados intermediários e um resultado final, que podem ter múltiplos indicadores.

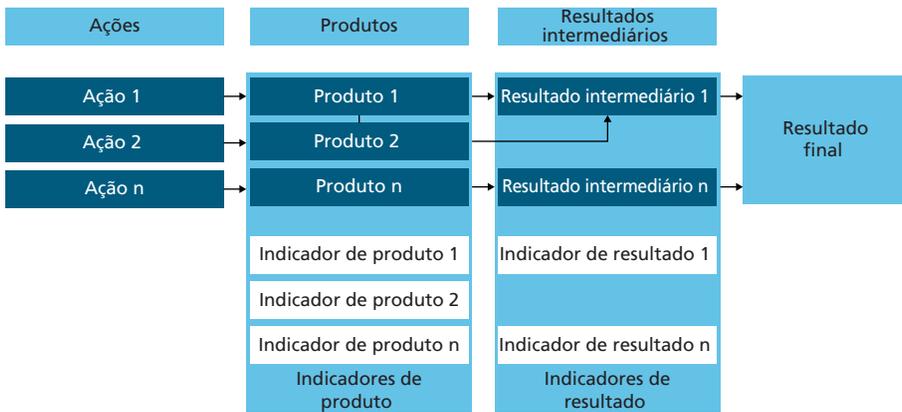
Para apuração desses resultados, faz-se uso de indicadores que mensuram tanto os produtos diretamente entregues à população – indicadores de produto – quanto os resultados intermediários – indicadores de resultados intermediários – que indicam as mudanças esperadas. O conjunto de várias mudanças compõe o resultado final esperado.

As ações são os processos que, combinando os recursos adequados, produzem bens e serviços (produtos) com os quais se procura atacar as causas do problema, aquelas sobre as quais se deve intervir.

A cada ação corresponde um produto, e um conjunto de produtos efetiva mudanças nas causas do problema. Estas mudanças são indicadas pelos resultados intermediários.

O conjunto de resultados intermediários, mudanças nas diversas causas do problema, leva à mudança na situação que origina o problema. Este é o resultado final esperado, que está diretamente relacionado ao objetivo do projeto.

FIGURA 2
Estruturação do projeto



Elaboração dos autores.

Assim, o modelo lógico, apresentado de maneira gráfica, tem uma coluna de resultado final que traz um enunciado analítico ao final da avaliação e em diálogo com o problema inicial, com os objetos traçados pela intervenção, e com a situação atual.

Há também a coluna de resultados intermediários, com diversos enunciados, evidenciando mudanças nas diversas causas do problema.

Ressalta-se que um resultado intermediário pode ser consequência de um ou mais produtos; da mesma forma, um produto pode contribuir para mais de um resultado intermediário. Dependendo da complexidade do projeto, é possível que alguns resultados intermediários levem a outros, que por sua vez levarão ao resultado final. O importante é que, como apresentado adiante, os vínculos causais estejam adequadamente representados no fluxograma, de forma que seja possível ver claramente a relação entre aquilo que o projeto deve produzir e o resultado a que se propõe.

O modelo lógico também explicita os impactos, que são efeitos associados ao alcance do resultado final e que, muitas vezes, refletem mudanças nas consequências do problema. A experiência na utilização do modelo lógico revelou que os gestores justificam, em geral, seus projetos pelos impactos esperados, cujos efeitos não podem ser somente atribuídos ao projeto, apesar de poderem decorrer diretamente do alcance do resultado final.

Embora os impactos sejam muito relevantes, o que importa é deixar explícito o compromisso de gestores e executores com o alcance do resultado final, e que este seja algo factível de ser mensurado e aferido em tempo oportuno.

3.4 Identificação de fatores relevantes de contexto

Para finalizar a construção do modelo lógico, é preciso refletir sobre as possíveis influências do contexto sobre a implementação do projeto. Devem ser identificados os fatores relevantes que podem favorecer e os que podem comprometer o desenvolvimento das ações e que estão fora da governabilidade dos responsáveis pela execução do projeto. Este é um dado importante da realidade, o qual irá permitir conhecer a sustentabilidade das hipóteses assumidas na sua estruturação lógica para o alcance de resultados.

Os fatores de contexto destacados para a metodologia de avaliação dos resultados das intervenções de urbanização de assentamentos precários, apresentados mais adiante, foram formulados a partir da visão dos gestores do programa no governo federal; é ainda necessário que os fatores de contexto locais sejam apontados pelos responsáveis pela avaliação de cada projeto.

3.5 Matriz de indicadores

Com a construção do modelo lógico, é possível definir indicadores apropriados para aferir os resultados de uma intervenção. O indicador é uma construção que possibilita a averiguação do sentido e da intensidade do movimento de uma dada variável – ou conjunto de variáveis – relevante para o enfrentamento do problema. Ou seja, possibilita observar as mudanças de uma dada realidade que se pretende transformar.

Um indicador pode ser quantitativo – ou numérico, normalmente baseado em um processo de contagem – ou qualitativo – também conhecido como descritivo –, mas sempre dotado de significado particular e utilizado para organizar e captar as informações relevantes dos elementos que compõem o objeto da observação. É um recurso metodológico que informa empiricamente sobre a evolução do aspecto observado.

Estão previstos e arrolados indicadores para todos os produtos e resultados intermediários. Os indicadores estão apresentados sob a forma de fichas, em seções separadas para indicadores de produto e de resultados intermediários. À frente de cada “caderno” de fichas, encontram-se considerações gerais e comentários específicos aos indicadores, bem como uma lista com a correspondência entre cada produto/resultado e o(s) respectivo(s) indicador(es).

Os indicadores de produto são indicadores de desempenho simples: relação entre o que foi previsto e executado nos projetos avaliados. Nesse sentido, é de extrema relevância que seja definido com clareza qual o projeto inicial a ser considerado na avaliação, o projeto que traz as metas para cada um dos produtos.

Sabe-se que projetos são revistos em suas metas e que essa situação pode ser mais frequente em projetos de urbanização. Nestes casos, e para fins desta metodologia de avaliação, permite-se que revisões de execução de produtos sejam consideradas *desde que se transformem em efetivas revisões do projeto inicial e não apenas revisões de metas* em função de dificuldades oriundas da fragilidade das previsões e estudos que subsidiaram o projeto. Ou seja, o projeto a ser considerado para fins de seleção de ações, produtos e resultados, e, conseqüentemente, de indicadores e, sobretudo, para a definição das metas, deve ser aquele contratado, atualizado por suas revisões que incluam, excluam ou redefinam ações e produtos, sendo vedadas as alterações de metas simples.

Em suma, entende-se que o projeto contratado faça parte da intervenção e este deve, em conjunto com a execução das ações, ser avaliado com base nas transformações da realidade ou do problema específico.

A partir das transformações diretas relacionadas à execução de ações, decorrem transformações de caráter mais amplo, associadas à assimilação que a sociedade faz das intervenções. Estas transformações são captadas por meio dos indicadores de resultados intermediários, todos eles relacionados com ao menos um produto e, em diversos casos, com uma gama de produtos que visam, em conjunto, transformar uma realidade complexa.

O resultado final decorre desses produtos e dos resultados intermediários sem, entretanto, ser o simples resultado da somatória de uns ou outros. Resultados intermediários e produtos em conjunto, de forma sistêmica e cotidianamente assimilados e transformados pela sociedade, resultam em transformações socioespaciais complexas e profundas que, de maneira geral, acontecem no médio e longo prazos, e serão identificadas por meio do resultado final.

O resultado final proposto nessa metodologia de avaliação consiste na expressão gráfica do conjunto de resultados intermediários acrescida da avaliação analítica da transformação do problema inicial em dois níveis: um primeiro nível genérico traz a análise do problema como traduzido no modelo lógico aqui apresentado – problema geral que justifica uma intervenção completa. E, em um segundo nível, deve-se discorrer sobre os problemas específicos que justificaram a intervenção.

4 O MODELO LÓGICO DE UMA INTERVENÇÃO COMPLETA DE URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS

4.1 O problema

Ao longo da história do planejamento das cidades no Brasil, um fato marcante foi sua incapacidade em ofertar terra para a construção de moradia adequada para a população de baixa renda, mesmo que realizada por autoconstrução pelas famílias.

Em muitas cidades que reservaram áreas para construção de habitação de interesse social, o que ocorreu foi o estabelecimento de espaços que constituem uma parte insignificante do território da cidade. Com isso, do ponto de vista do perfil da pirâmide de oferta de terra e de renda, observa-se uma situação invertida: um pedaço muito pequeno do território para uma base muito grande de famílias pobres.

É importante enfatizar que essa lógica de planejamento das cidades é incompatível e, sobretudo, desconsidera a situação da população de baixa renda, particularmente nas grandes cidades, o que faz com que muitos assumam soluções individuais, por meio de autoconstrução, em territórios ambientalmente frágeis, irregulares do ponto de vista fundiário e urbanístico, e inadequados para a moradia.

Outro forte determinante de problemas nos assentamentos precários é a ausência do Estado, representada pela sua omissão na oferta de políticas de segurança pública, de serviços sociais básicos e equipamentos públicos. Em consequência desta ausência do Estado, são constituídos ambientes onde a população está mais exposta a situações de risco e violência, reforçando a vulnerabilidade social de muitas famílias.

Sem a presença do Estado, deve também ser destacada outra dimensão relacionada à vulnerabilidade econômica dessas famílias. Elas se encontram submetidas ao controle da oferta de certos serviços e produtos por agentes econômicos que agem tendo como base o poder paralelo ao poder do Estado.

Essa exploração da pobreza cria perversidades econômicas, por exemplo, a exploração excessiva pelo mercado informal de aluguel e de terras, ainda mais intensa que o que ocorre no mercado formal. Além desta precarização das relações econômicas, a informalidade destes espaços gera uma deseconomia para o Estado, na medida em que não são arrecadados impostos e taxas dos moradores.

Nesse contexto adverso, o problema comum a todos os assentamentos precários pode ser enunciado como: *território segregado, caracterizado pelas dificuldades de acesso a serviços, oportunidades e equipamentos essenciais, com população em moradias inadequadas e exposta a riscos sociais e ambientais.*

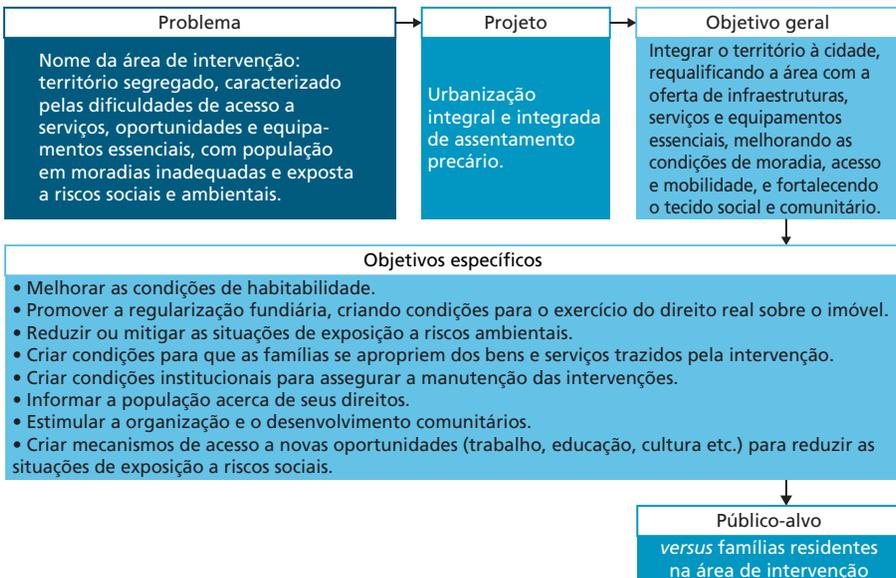
Não sendo possível reverter causas históricas do problema associadas ao planejamento inadequado das cidades, mas podendo mudar várias das causas relacionadas à ausência do Estado, as intervenções em curso têm como foco de ação a alteração das seguintes situações relacionadas com os assentamentos precários:

- habitação precária e insalubre;
- ausência ou escassa oferta de serviços e equipamentos públicos essenciais – saúde, saneamento, educação, cultura e lazer, segurança pública, assistência social, iluminação pública etc.;
- condições precárias de acesso e mobilidade;

- riscos de deslizamentos de encostas e de inundações;
- insegurança da posse da moradia; e
- irregularidade fundiária e urbanística.

A premissa adotada para os projetos de intervenção urbana, que visam à mudança nas condições de vida das famílias residentes em assentamentos precários, é de uma intervenção completa que reestruture o espaço urbano típico destes assentamentos, dotando-o de características que o aproximem de outras porções “formais” do território urbano. Além de transformações nas características físicas, consubstanciadas em infraestruturas e serviços, é igualmente um desafio *o fortalecimento do tecido econômico, social e comunitário* das famílias residentes dos assentamentos precários.

FIGURA 3
Referências básicas da intervenção



Elaboração dos autores.

4.2 Estruturação do projeto para alcance dos resultados – impactos

- conservação e melhoria das unidades habitacionais pelos moradores;
- valorização imobiliária;
- aumento dos gastos com pagamento de serviços públicos no orçamento familiar;

- titulação dos imóveis;
- melhoria da qualidade da água em rios, lagos e mar;
- diminuição de casos de doenças evitáveis;
- desenvolvimento de novas atividades econômicas;
- geração de emprego e renda;
- surgimento de novas lideranças e organizações;
- redução do risco social;
- garantia do exercício dos direitos mediante inscrição em políticas sociais;
- ampliação da mobilidade social; e
- mudança do estigma associado ao território.

4.2.1 Fatores relevantes do contexto de implementação dos projetos

O contexto local de implementação do projeto terá de ser apontado e destacado no relatório de avaliação, em virtude de sua influência nos resultados esperados da intervenção. Alguns dos fatores serão favoráveis à implementação do projeto, mas outros poderão comprometer o alcance de resultados.

A seguir serão apresentados alguns fatores, identificados a partir do contexto do governo federal, que podem favorecer e outros que podem comprometer a implementação do projeto. Estes fatores, em tese, influenciam o conjunto das obras, uma vez que influenciam o programa. O peso de cada um deles pode ser relativizado no relatório final de cada intervenção.

O fundamental, entretanto, é que seja realizado pela equipe de avaliadores o exercício em compreendê-los e, a partir destes, definir quais são os fatores de contexto específicos à intervenção, aqueles que foram de alguma maneira determinantes na execução do projeto.

Favorável

- 1) Urbanização de assentamentos precários como política nacional: decisão política de realizar e assegurar investimentos e recursos da União para realização das obras – e disponibilidade de recursos para elaboração de projetos.
- 2) Aperfeiçoamento contínuo das regras e diretrizes do MCidades em relação aos projetos; reprogramações avaliadas a partir de critérios técnicos.
- 3) Aumento dos quadros técnicos e aproximação das equipes de engenharia do MCidades aos locais de execução.

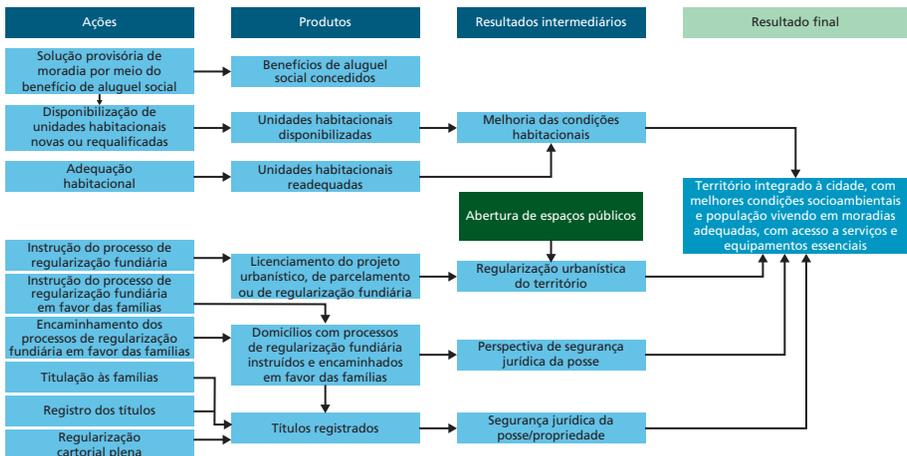
- 4) Legislação que facilita a execução de recursos do PAC e regras de execução favoráveis e com possibilidades de adaptação.
- 5) Marco jurídico regulatório favorável à intervenção em áreas informais – reconhecimento do direito de moradia em assentamentos informais.
- 6) Adesão total de municípios e estados.
- 7) Aceitação de tecnologias de intervenção física em favelas, por parte das concessionárias.
- 8) Apoio operacional da Caixa.
- 9) Aprendizado com experiências e práticas anteriores, principalmente ligadas a organismos internacionais.
- 10) Investimentos, ainda que insuficientes, em capacitação e planejamento.
- 11) Garantia de recursos destinados ao trabalho técnico social (TTS) entre os itens financiáveis dos contratos.

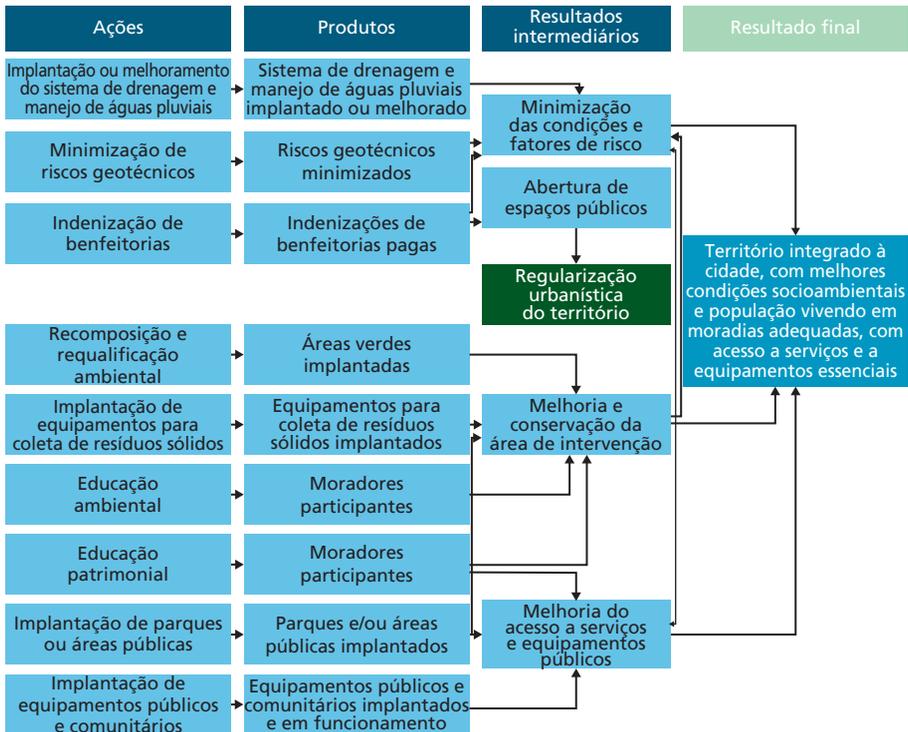
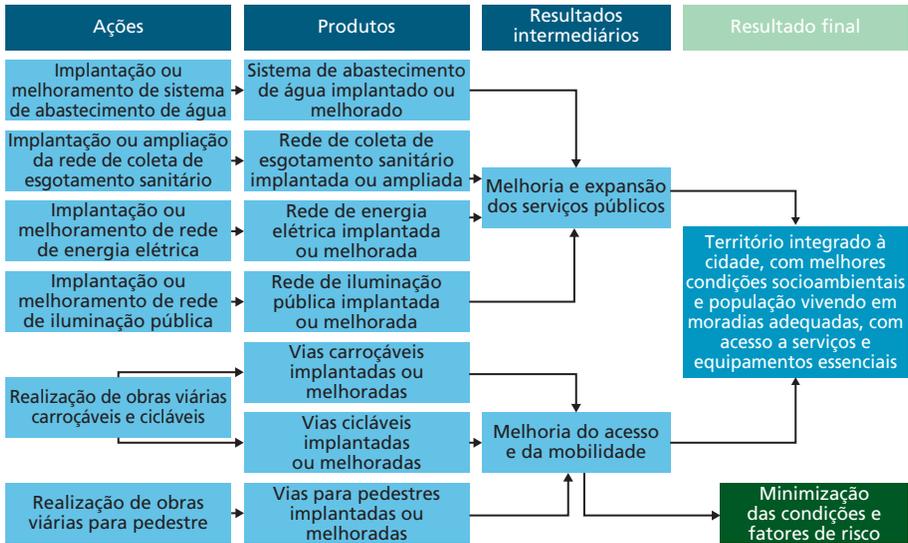
Desfavorável

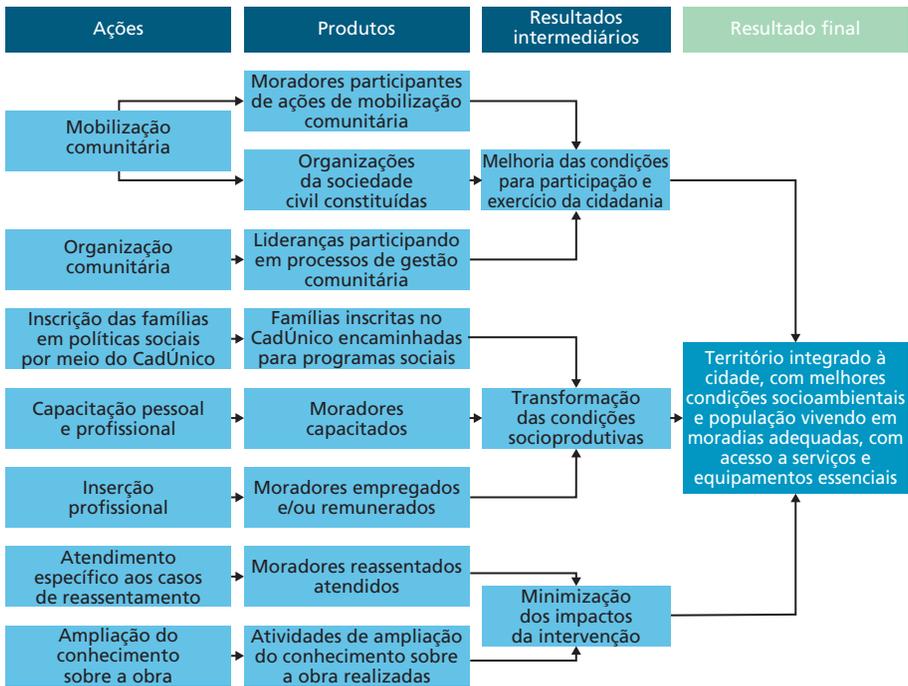
- 1) Insuficiente capacidade administrativa e institucional dos proponentes: falta de planejamento quanto às intervenções no conjunto de favelas e de conhecimento da realidade das áreas de intervenção – quanto à precariedade, por exemplo; problemas de concepção do projeto, levando até à descontinuidade das obras; desconhecimento dos normativos; falta de consciência do próprio papel na urbanização e provisão habitacional.
- 2) Ingerência política sobre decisões técnicas no nível local.
- 3) Falta de ações e linhas de financiamento de desenvolvimento institucional dos municípios por parte do governo federal.
- 4) Estrutura muito reduzida do MCidades nas áreas social e ambiental.
- 5) Insegurança de obtenção do financiamento – município não inicia o planejamento e o projeto se não tem certeza de que receberá recursos.
- 6) Dificuldade de compreensão e viabilização do princípio de integração das intervenções: falta de parcerias e baixa capacidade das equipes para propor/executar projetos integrados.
- 7) Inexistência de fluxo contínuo de diagnóstico e planejamento que permita aos proponentes elaborar projetos participativos adequados ao “tempo político”; dificuldades para garantir a participação popular na elaboração do projeto.

- 8) Processos de licenciamento ambiental que nem sempre aceitam padrões mais flexíveis em favelas.
- 9) Desenvolvimento insuficiente de tecnologias sociais para intervenções de urbanização.
- 10) Formação acadêmica – social e projetos – inadequada e inespecífica para tais intervenções.
- 11) Dificuldades quanto à capacidade, à agilidade de análise, ao acompanhamento e ao auxílio nas soluções, por parte da Caixa. Falta de regulação/fiscalização das regras – competência do agente financeiro.
- 12) Ausência de sistema de precificação de bens e serviços adequados às especificidades das favelas – custos adicionais devidos às dificuldades de acesso, canteiros de obras dispersos etc.
- 13) Ausência de definição e implementação de “cadeias de responsabilidades” – projetos mal elaborados cujos autores não são responsabilizados; execução realizada à revelia de projetos; projetos que não consideram o planejamento etc.
- 14) Presença de organizações criminosas, desfavorecendo tanto a implantação da intervenção quanto o relacionamento com a comunidade.

FIGURA 4
Estruturação do projeto para alcance dos resultados







Elaboração dos autores.

4.3 Lista de indicadores de produto: organizadas por resultados intermediários (RIs)

RI 1 – Melhoria das condições habitacionais

- 1) Taxa de concessão de benefícios de aluguel social
- 2) Taxa de unidades habitacionais disponibilizadas
- 3) Taxa de realização de adequação habitacional

RI 2 – Regularização urbanística do território

- 4) Taxa de realização de licenciamento urbanístico

RI 3 – Perspectiva de segurança jurídica da posse

- 5) Taxa de processos de regularização fundiária instruídos e encaminhados em favor das famílias

RI 4 – Segurança jurídica da posse/propriedade

- 6) Taxa de títulos registrados

RI 5 – Melhoria e expansão dos serviços públicos

- 7) Taxa de realização de ligações domiciliares à rede de abastecimento de água
- 8) Taxa de realização de soluções domiciliares adequadas de destinação do esgotamento sanitário
- 9) Taxa de realização de ligações domiciliares à rede de energia elétrica
- 10) Taxa de realização de iluminação em vias públicas

RI 6 – Melhoria do acesso e da mobilidade

- 11) Taxa de realização de vias carroçáveis
- 12) Taxa de realização de vias cicláveis
- 13) Taxa de realização de vias para pedestres

RI 7 – Minimização das condições e fatores de risco

- 14) Taxa de realização de rede de drenagem
- 15) Taxa de realização de obras de minimização de riscos geotécnicos

RI 8 – Abertura de espaços públicos

- 16) Taxa de indenização de benfeitorias

RI 9 – Melhoria e conservação da área de intervenção

- 17) Taxa de implantação de equipamentos para coleta de resíduos sólidos
- 18) Taxa de implantação de áreas verdes
- 19) Taxa de participação dos moradores em ações de educação ambiental

RI 10 – Melhoria do acesso a serviços e equipamentos públicos

- 20) Taxa de participação dos moradores em ações de educação patrimonial
- 21) Taxa de implantação de parques e/ou áreas públicas equipados
- 22) Taxa de implantação e funcionamento de equipamentos públicos e comunitários

RI 11 – Melhoria das condições para participação e exercício da cidadania

- 23) Taxa de participação dos moradores nas ações de mobilização comunitária
- 24) Taxa de constituição de organizações da sociedade civil
- 25) Taxa de participação de líderes em processos de gestão comunitária

RI 12 – Transformação das condições socioproductivas

- 26) Taxa de realização de inscrições de famílias em políticas sociais por meio do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico)
- 27) Taxa de moradores capacitados pessoal e profissionalmente
- 28) Taxa de moradores inseridos profissionalmente

RI 13 – Minimização dos impactos da intervenção

- 29) Taxa de realização de atendimento aos moradores reassentados
- 30) Taxa de realização de atividades de ampliação do conhecimento sobre a obra

4.4 Lista de indicadores de resultado intermediário: organizados por RIs

RI 1 – Melhoria das condições habitacionais

- 1) Taxa de domicílios com banheiro de uso exclusivo
- 2) Taxa de domicílios sem adensamento excessivo
- 3) Taxa de satisfação quanto às condições físicas dos domicílios
- 4) Grau de efetividade das ações de adequação das condições físicas dos domicílios

RI 2 – Resultado intermediário: regularização urbanística do território

- 5) Taxa de execução do projeto urbanístico, de parcelamento ou de regularização fundiária

RI 3 – Perspectiva de segurança jurídica da posse

- 6) Taxa de percepção da segurança da posse em função do processo de regularização fundiária realizado na área
- 7) Grau de efetividade do processo de regularização fundiária realizado na área

RI 4 – Segurança jurídica da posse/propriedade

- 8) Taxa de percepção da segurança da posse em função do processo de regularização fundiária concluído na área
- 9) Grau de efetividade do processo de regularização fundiária concluído na área

RI 5 – Melhoria e expansão dos serviços públicos

- 10) Taxa de adequação do serviço de abastecimento de água
- 11) Grau de efetividade do serviço de abastecimento de água
- 12) Taxa de destinação adequada do esgoto sanitário
- 13) Taxa de satisfação quanto ao serviço de esgotamento sanitário
- 14) Grau de efetividade do serviço de esgotamento sanitário em função de destinação adequada
- 15) Grau de efetividade do serviço de esgotamento sanitário em função de ausência de esgoto no espaço público
- 16) Taxa de satisfação com o serviço de energia elétrica domiciliar
- 17) Grau de efetividade do serviço de energia elétrica domiciliar
- 18) Taxa de satisfação com o serviço de iluminação pública
- 19) Grau de efetividade do serviço de iluminação pública

RI 6 – Melhoria do acesso e da mobilidade

- 20) Taxa de conexão dos acessos pavimentados da área de intervenção ao sistema viário principal
- 21) Taxa de satisfação quanto à facilidade de deslocamento
- 22) Grau de efetividade das ações de melhoria do acesso e da mobilidade

RI 7 – Minimização das condições e dos fatores de risco

- 23) Taxa de percepção da minimização das condições e dos fatores de risco
- 24) Taxa de áreas de risco mantidas sem reocupação após reassentamento

RI 8 – Abertura de espaços públicos

- 25) Taxa de área aberta com manutenção de usos públicos

RI 9 – Melhoria e conservação da área de intervenção

- 26) Taxa de destinação adequada do lixo
- 27) Taxa de satisfação quanto à destinação adequada do lixo
- 28) Grau de efetividade das ações relacionadas aos resíduos sólidos em função da destinação dada pelos moradores
- 29) Grau de efetividade das ações relacionadas aos resíduos sólidos em função da ausência no espaço público
- 30) Taxa de percepção de aplicação prática dos cursos e das atividades manutenção/conservação das áreas públicas

- 31) Grau de efetividade dos cursos e das atividades voltados à manutenção e conservação das áreas públicas
- 32) Taxa de percepção de aplicação prática das atividades manutenção e conservação das áreas comuns dos conjuntos habitacionais
- 33) Grau de efetividade das atividades manutenção e conservação das áreas comuns dos conjuntos habitacionais

RI 10 – Melhoria do acesso a serviços e equipamentos públicos

- 34) Taxa de equipamentos públicos implantados com manutenção de usos públicos
- 35) Taxa de percepção de melhoria do acesso a serviços e equipamentos públicos
- 36) Grau de efetividade das ações de melhoria do acesso a serviços e equipamentos públicos
- 37) Taxa de percepção quanto ao bom funcionamento de serviços e equipamentos públicos
- 38) Grau de efetividade dos serviços e equipamentos públicos implantados

RI 11 – Melhoria das condições para participação e exercício da cidadania

- 39) Taxa de satisfação quanto à representação da comunidade frente ao poder público
- 40) Taxa de participação dos moradores nas discussões sobre a intervenção
- 41) Taxa de percepção das melhorias relacionadas a atividades de mobilização e organização comunitária
- 42) Grau de efetividade dos cursos e das atividades de mobilização e organização comunitária

RI 12 – Transformação das condições socioproductivas

- 43) Taxa de percepção de melhorias relacionadas aos cursos e às atividades de capacitação pessoal e profissional
- 44) Grau de efetividade dos cursos e das atividades de capacitação pessoal e profissional
- 45) Taxa de percepção de melhorias relacionadas às ações de inserção profissional
- 46) Grau de efetividade das ações de inserção profissional
- 47) Taxa de percepção de melhorias relacionadas à inclusão na rede de proteção social

- 48) Grau de efetividade das ações de inclusão na rede de proteção social
- RI 13 – Minimização dos impactos da intervenção
- 49) Taxa de percepção de minimização dos impactos da intervenção
- 50) Grau de efetividade das ações de minimização dos impactos da intervenção

4.5 Indicador de resultado final

O resultado final de uma intervenção é expresso analiticamente considerando: *i)* a expressão gráfica do conjunto de resultados intermediários; *ii)* a expressão do problema de uma intervenção completa, ou seja, o problema identificado pelo programa comum a todas intervenções; e *iii)* a formulação do problema específico.

5 APLICAÇÃO PASSO A PASSO: FAZENDO SUA MATRIZ E SELECIONANDO SEUS INDICADORES

5.1 Quanto ao componente referências básicas do projeto do modelo lógico

5.1.1 Passo 1: descritores da situação inicial

Após a contratação e durante a finalização do projeto de execução, deve-se iniciar o processo de avaliação. O momento e a situação imediatamente anterior ao início da execução da intervenção é o ideal para que sejam levantadas as informações referentes aos descritores da situação inicial.

Os descritores apresentados foram selecionados a partir do que melhor evidencia, delimita e dimensiona o problema enfrentado pelo projeto de uma *intervenção completa*.

Esses descritores selecionados em conformidade com a particularidade de cada projeto, e medidos no início da intervenção, deverão ser novamente medidos e utilizados ao final da intervenção, servindo como subsídio para a análise do resultado final da intervenção.

5.1.2 Passo 2: objetivos específicos – público-alvo e meta

Os objetivos específicos também devem ser selecionados em função das particularidades locais, identificadas quando da elaboração do projeto específico.

O público-alvo não se altera, devendo apenas ser preenchido o seu valor, ou seja, a meta da intervenção.

O problema e o objetivo geral são invariáveis e valem para o programa e para cada uma das intervenções.

5.2 Quanto ao componente estruturação do projeto para alcance dos resultados do modelo lógico

5.2.1 Passo 3: seleção de ações – produtos, resultados intermediários e impactos

Após a definição do projeto a ser executado, e antes do final da intervenção e consequente início da medição dos indicadores pela avaliação, deve-se selecionar no fluxograma que representa uma intervenção completa as ações, os produtos, os resultados intermediários e os impactos.

O resultado dessa seleção é a expressão gráfica do projeto da intervenção específica a ser avaliada e constitui item do relatório final. Além disso, esta expressão gráfica pode ser utilizada em diversos momentos e atividades da intervenção, inclusive em oficinas com a população e em apresentações diversas do projeto.

A seleção deve ser feita a partir da lista exaustiva das possíveis ações – e seus respectivos produtos – de uma intervenção completa de urbanização de assentamentos precários presente no modelo lógico.

Deve-se selecionar as ações/os produtos previstos e contratados no projeto de intervenção que será avaliado, sejam eles com recursos do PAC, contrapartidas ou por meio de parcerias ou outros mecanismos que assegurem a execução, ou seja, todas as ações que integram a composição do investimento total.

Para cada ação selecionada, está relacionado um produto com seu respectivo indicador, que deverá ser medido. Destaca-se que nem todos os indicadores de produto serão medidos para uma intervenção específica, mas apenas aqueles que estão relacionados às ações previstas e contratadas no projeto.

Às ações e aos produtos selecionados, estão relacionados um ou mais resultados intermediários – flechas indicam a relação entre produtos e resultados.

O resultado intermediário que se relaciona à ação prevista no projeto de intervenção deve ser medido pelo(s) seu(s) respectivo(s) indicador(es). Da mesma forma que os indicadores de produto, destaca-se que nem todos os indicadores de resultado intermediário serão medidos para uma intervenção específica, mas apenas aqueles que estão relacionados às ações executadas – previstas no projeto e executadas conforme os indicadores de produto apontam.

Destaca-se ainda que se apenas uma ação foi executada, em um conjunto de diversas ações que levam a um mesmo resultado intermediário, o(s) indicador(es)

de resultado intermediário deve(m) ser medido(s) mesmo assim. A análise que corresponde ao resultado final deve ser realizada em todos os casos.

Os impactos podem ser objeto de seleção pelos responsáveis pela avaliação de cada intervenção. No entanto, eles não serão medidos para fins deste relatório, ficando a cargo de cada intervenção a elaboração de indicadores, a medição e o uso destas informações.

Após a identificação dos produtos e resultados intermediários, deve-se buscar e separar para uso posterior as fichas explicativas de cada um dos indicadores relacionados – estas fichas acompanham o manual de avaliação que deverá ser publicado pelo MCidades. A seleção dos indicadores dos resultados intermediários implica também a seleção de perguntas no questionário de avaliação, conforme se verá mais adiante.

5.3 Quanto ao componente fatores de contexto do modelo lógico

5.3.1 Passo 4: identificação dos fatores do contexto local

Na fase final da execução da intervenção, e como passo primeiro da efetiva avaliação, deve ser realizada uma análise minuciosa dos fatores de contexto que tenham ocorrido previamente ou durante a execução do projeto, ou tenham alta probabilidade de ocorrer até o final do período de avaliação.

O levantamento desses fatores de contexto pode ser realizado por meio de entrevistas não estruturadas com os gerentes e encarregados de todas as áreas da intervenção, com os coordenadores e o responsável pela execução da intervenção, bem como com os responsáveis pela intervenção no órgão público executor.

Esses novos fatores devem se somar aos identificados como gerais. O conjunto de fatores de contexto deve subsidiar as análises da avaliação, inclusive a avaliação que se desdobra na expressão do resultado final.

5.4 Coletando os dados

5.4.1 Passo 5: a execução da avaliação

Realizadas as etapas anteriores, espera-se que a equipe de avaliação tenha em mãos de forma sistematizada a seguir descritos.

- 1) Uma representação gráfica e sistematizada com as referências básicas do projeto: lista dos descritores da situação inicial com seus respectivos valores, problema, objetivo geral, objetivos específicos, público-alvo e meta.
- 2) Uma representação gráfica em formato de árvore com as ações, os produtos, os resultados selecionados, o resultado final e os impactos selecionados.

- 3) O conjunto de fichas de indicadores de produto e de resultado intermediário que efetivamente deverão ser medidos – resultado da seleção.

Como mencionado anteriormente, nem todos os indicadores previstos neste normativo devem necessariamente ser medidos, mas apenas aqueles que estão relacionados às ações previstas e executadas em cada projeto específico de intervenção de urbanização de assentamentos precários.

A partir da relação de indicadores que devem ser medidos, a equipe responsável pela avaliação deve analisar atentamente a ficha que corresponde a cada indicador (anexo 7.4 do manual de avaliação) e contém as informações necessárias à sua medição. Nesta etapa do processo, deve-se atentar para as informações contidas no campo denominado *fonte de informação* de cada ficha de indicador.

5.4.2 Passo 6: coleta de dados

Os dados a serem coletados, como indicado nas fichas de cada um dos indicadores, dividem-se entre informações obtidas por meio da aplicação de questionário geral (anexo 7.2 do manual de avaliação), informações relativas à execução em si das obras e a medição, na fase final, dos descritores da situação inicial. Na fase de coleta de dados, é necessário seguir as diretrizes gerais.

- 1) Adoção, quando necessário, de medidas e ações para mobilização e cooperação dos diversos grupos de interesse na avaliação.
- 2) Garantia do respeito e da proteção dos direitos e do bem-estar dos indivíduos envolvidos. Assim, na aplicação de questionário aos moradores, estes deverão ser informados dos objetivos da avaliação e cientificados de que as informações são anônimas e não serão identificadas.
- 3) Descrição detalhada das fontes de informações utilizadas, para que sejam confiáveis. Se não for possível obter alguma informação utilizando-se a fonte indicada na ficha do indicador, informar qual a fonte alternativa utilizada.
- 4) Descrição detalhada dos procedimentos de coleta de informação para assegurar a validade da interpretação e que as informações sejam fidedignas para o uso que se faz delas; as informações devem ainda ser sistematicamente revistas, corrigindo-se os eventuais erros.

Para efeito explicativo deste manual de avaliação, a aplicação do questionário constitui um passo à parte que será descrito no item 5.4.3. Deve-se atentar para o conjunto de anexos referentes a esta etapa: o questionário geral, a metodologia do cálculo da amostra e o manual do entrevistador.

5.4.3 Passo 7: aplicação do questionário

O manual de avaliação é acompanhado de um anexo 7.2 que apresenta um questionário que servirá de fonte de informações para vários indicadores de resultados intermediários. Desta forma, e seguindo a lógica aplicada na seleção de ações, produtos e resultados, deve-se verificar, a partir da lista de indicadores de resultados intermediários de cada uma das intervenções específicas, quais são as questões do questionário que devem ser efetivamente aplicadas.³

Sendo assim, o questionário apenas será aplicado em sua totalidade naquelas intervenções que tiveram todas as ações e os produtos, ou itens financiáveis, efetivamente contratados.

A seleção das questões a serem aplicadas é a primeira etapa a ser realizada ainda na preparação do questionário que será ocorrerá em campo.

Nas fichas e na lista dos indicadores de resultados intermediários, estão elencadas as questões do questionário que servem para a definição de cada um dos indicadores.

Após preparar o questionário que será aplicado, deve-se calcular a amostra representativa e fazer a seleção dos entrevistadores, conforme descrição na subseção 5.5.

5.5 Metodologia da amostra e seleção dos entrevistados

Para aplicar o questionário junto aos moradores da área de intervenção, a seleção dos entrevistados deve ser feita por amostragem probabilística, para permitir a expansão dos resultados (inferências) para a população, com uma margem de erro de 5%, a um nível de confiança de 95%.

A amostra será representativa de cada área de intervenção, e deve ser determinada a partir do sorteio dos domicílios por meio de uma amostragem sistemática, com menor custo operacional e estimativas mais eficientes no caso de pesquisas domiciliares, em comparação com a amostragem aleatória simples. Não é necessário estratificar a população para a seleção da amostra. O sorteio sistemático dos domicílios de cada orientação deve seguir as orientações aqui mencionadas.

A seleção dos domicílios será feita em uma etapa, por meio de amostragem sistemática, dado que os domicílios da população-alvo estarão ordenados por ordem de endereço. A amostragem sistemática é feita por meio de pulos iguais, ou seja, seleciona-se aleatoriamente o primeiro domicílio a ser pesquisado, e em seguida entrevista-se os domicílios seguintes pulando de k em k domicílios. Primeiramente, é necessário calcular o tamanho do pulo, que é obtido dividindo-se o número total

3. Ver lista de indicadores de resultados intermediários.

de domicílios da área de intervenção pelo tamanho da amostra – de domicílios que vão ser pesquisados, determinados de acordo com as orientações a seguir –, pela fórmula $K=N/n$.

Definido k , entre os primeiros k domicílios, sorteia-se aleatoriamente quem vai ser o primeiro domicílio pesquisado. O segundo domicílio vai ser aquele que tiver posicionado k domicílios depois do primeiro pesquisado, e assim por diante. Por exemplo, se na área de intervenção há novecentos domicílios, e o cálculo da amostra indica a necessidade de entrevistar trezentos domicílios, então $k = 900/300 = 3$. Desta forma, entre os três primeiros domicílios, sorteia-se qual vai ser o primeiro a ser pesquisado. A partir do primeiro pesquisado, pula-se de três em três domicílios para pesquisar os demais, até completar o tamanho de amostra n .

Pode-se fazer uma fase de testes para verificar se há dificuldades em encontrar os entrevistados no domicílio, ao fim do dia ou nos fins de semana. Deve-se retornar ao domicílio em que não for encontrado ninguém duas ou três vezes em horários e dias diferentes; pode-se também optar por substituir o domicílio em que não há ninguém pelo imediatamente a seguir, mantendo assim completo o tamanho final da amostra.

O tamanho da amostra de cada área de intervenção deve ser calculado de acordo com o conhecimento do número total de domicílios na área de intervenção, conforme a fórmula a seguir ou com o apoio de tabela excel (anexo 7.1 do manual de avaliação). Número de domicílios conhecido, denominado N :

$$n = N \cdot (\text{variância ao quadrado}) / ((N-1) \cdot (\text{margem de erro ao quadrado}) / (\text{valor da distribuição de probabilidade, com certo nível de confiança, ao quadrado}) + (\text{variância ao quadrado})) = (N \cdot 0,25) / (((N-1) \cdot (0,05 \cdot 0,05) / (1,96 \cdot 1,96)) + 0,25).$$

A amostra que se obtém é a representativa da população. Entretanto há que se considerar que o questionário está dividido em duas partes. Na primeira parte, são feitas perguntas quanto à satisfação do morador com determinado tema, serviço, equipamento etc. Na segunda parte, são feitas perguntas relativas à melhoria de determinado tema, serviço, equipamento etc., com a intervenção.

As perguntas acerca da melhoria só devem ser feitas com moradores que reconhecem que houve uma intervenção no bairro em que vivem. Visto que o número de moradores que reconhecem que houve uma intervenção, que se chamará de “reconhecedores”, é menor que o número da população representativa, tem-se uma questão colocada: como expandir, e até que limite expandir a amostra para se obter o número representativo de “reconhecedores”.

Para tanto, sugere-se aplicar o questionário em duas etapas. A primeira seria uma etapa-piloto que serviria para saber qual a expansão necessária da amostra. Esta etapa-piloto tem como universo mínimo a ser pesquisado o valor de 1% do total de domicílios ou no mínimo trinta questionários. Ou seja, para a definição da etapa-piloto não é necessário o uso da fórmula de cálculo da amostra aqui apresentada, mas o número de “reconhecedores” será inserido na fórmula de cálculo de amostra ou planilha anexa.

Conhecendo o número de “reconhecedores”, é necessário recalcular a amostra, e define-se novamente o salto, sem prejuízo ao trabalho realizado que deve compor o total dos questionários.

A seguir, tem-se um exemplo da aplicação da planilha anexa que traz as fórmulas e os cálculos hipotéticos. Neste primeiro exemplo (quadro 1), foram inseridos valores iguais para o tamanho da amostra-piloto e o número de “reconhecedores” da intervenção.

Com isso, tem-se como tamanho da amostra o valor representativo da população, ou seja, o número total estimado dos reconhecedores da intervenção é igual ao número total de domicílios da área de intervenção. Este é o tamanho da amostra mínima que poderá vir a ser considerada.

QUADRO 1
Cálculo do tamanho da amostra – exemplo de planilha

Dimensão populacional conhecida, considerando a unidade amostral como o domicílio				
(Não digitar) Número total estimado dos reconhecedores da intervenção	<i>N (digitar o número total de domicílios da área de intervenção)</i>	<i>Digitar o número de reconhecedores de da intervenção obtido na amostra-piloto</i>	<i>Digitar o tamanho da amostra-piloto</i>	n (tamanho da amostra)
1.000	<i>1.000</i>	<i>30</i>	<i>30</i>	278
3.000	<i>3.000</i>	<i>30</i>	<i>30</i>	341
5.000	<i>5.000</i>	<i>50</i>	<i>50</i>	357
10.000	<i>10.000</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	370
25.000	<i>25.000</i>	<i>250</i>	<i>250</i>	378

Elaboração dos autores.

Obs.: Na planilha, digitar somente o que está em itálico, e o tamanho de amostra será automaticamente calculado.

Sempre respeitando a regra de 1%, ou no mínimo trinta questionários, para definição da amostra-piloto, pode-se verificar no quadro 2 o mesmo exemplo anterior, mas no qual foram inseridos valores hipotéticos dos “reconhecedores” da intervenção obtidos pela aplicação da amostra-piloto. Com isto é redefinido o tamanho da amostra.

QUADRO 2
Cálculo do tamanho da amostra, com valores hipotéticos – exemplo de planilha

Dimensão populacional conhecida, considerando a unidade amostral como o domicílio				
(Não digitar) Número total estimado dos reconhecedores da intervenção	<i>N (digitar o número total de domicílios da área de intervenção)</i>	<i>Digitar o número de reconhecedores da intervenção obtido na amostra-piloto</i>	<i>Digitar o tamanho da amostra-piloto</i>	n (tamanho da amostra)
300	<i>1.000</i>	<i>9</i>	<i>30</i>	562
1.500	<i>3.000</i>	<i>15</i>	<i>30</i>	612
2.500	<i>5.000</i>	<i>25</i>	<i>50</i>	666
7.500	<i>10.000</i>	<i>75</i>	<i>100</i>	487
2.500	<i>25.000</i>	<i>25</i>	<i>250</i>	3.331

Elaboração dos autores.

Obs.: Na planilha, digitar somente o que está em itálico, e o tamanho de amostra será automaticamente calculado.

Esses dois passos são relevantes para que se possa tomar a decisão quanto à viabilidade do processo de avaliação.

Dado o custo da avaliação, é viável realizá-la se o universo de pessoas que a reconhecem é inferior a 15%, 30% ou 50%? E, além disso, uma intervenção que é reconhecida por um baixo número de moradores pode ser efetivamente avaliada pelas transformações que acarreta para a vida da comunidade?

Essas duas questões só podem ser respondidas pelos próprios avaliadores, que poderão fazer uso dos fatores de contexto, dos indicadores de produto e dos descritores da situação inicial, para construir o relatório de avaliação, ainda que seja decidido não proceder à avaliação completa em função do inexpressivo *reconhecimento* desta pela população beneficiária.

Por fim, é fundamental ressaltar que dificilmente todos os questionários aplicados na amostra expandida serão preenchidos em sua totalidade. Ou seja, compreende-se que a amostra expandida e aplicada não terá o mesmo nível de segurança de 95% pretendido. Ainda assim, a produção dos indicadores de resultado intermediário que fazem uso da segunda parte do questionário deve ser feita, sendo o nível de confiança da amostra uma variável a ser interpretada por parte do gestor do programa, o MCidades.

5.6 Transformando os dados em indicadores

5.6.1 Sobre os indicadores de produto

Os indicadores de produto estão apresentados individualmente em fichas, organizadas por resultado intermediário, que contêm as categorias de informação a seguir.

- 1) **Indicador:** compreende a denominação do indicador. Para a aferição dos produtos, são propostos indicadores de desempenho simples, que comparam o realizado em relação ao programado. Cada produto tem um ou mais indicadores, que podem ser dos seguintes tipos:
 - 1.1) **implantação:** utilizado quando a meta é unitária;
 - 1.2) **taxa (de realização):** utilizado quando a meta compreende mais de uma unidade;
 - 1.3) **constituição, instalação ou funcionamento:** refere-se a produto intangível;
 - 1.4) **capacidade:** utilizado nos casos em que importa aferir não apenas a implantação do equipamento, mas a disponibilidade de recursos extraprojeto necessários para seu efetivo funcionamento, na capacidade prevista.
- 2) **Ação:** transcrita do modelo lógico, refere-se à ação à qual está relacionado o produto.
- 3) **Produto:** este campo traz o título ou “nome” do item conforme expresso no modelo lógico.
- 4) **Descrição:** descreve o produto, tendo como apoio documentos de detalhamento e execução de produtos, e a partir do modelo lógico, por meio das informações relativas aos itens financiáveis e insumos (relacionados a cada ação/produto). Por vezes, foram utilizados normativos de programas como contribuição para elaboração da descrição. O claro entendimento do produto por meio de sua conceitualização é fundamental para a aplicabilidade da matriz de indicadores.
- 5) **Meta:** considera-se que a meta de realização dos indicadores de produto corresponde sempre a 100% do previsto pelo projeto inicial, ou seja, a intervenção deve buscar a realização de 100% dos produtos previstos e contratados na etapa inicial de planejamento das ações. Portanto, a meta para indicadores de produto é sempre o total daquilo que o projeto apresentado para a obtenção dos recursos do programa, *depois de aprovado*, previu. É reconhecido que em inúmeras situações as metas de execução de produtos sejam seguidamente alteradas durante a execução da obra, adequando projetos e recursos. Entretanto, o processo avaliativo visa também revelar a aderência dos projetos à execução das obras, trazendo informações relevantes para o processo de elaboração dos projetos, formulando assim indicadores que viabilizarão a melhoria dos próprios projetos. Destaca-se, assim, que a meta não deve ser alterada na medida em que a execução da intervenção se realiza. As fichas de indicadores definem as unidades de medida que melhor expressam a conclusão e a funcionalidade

dos produtos. Além da unidade de medida, a meta deve indicar um ou mais valores numéricos, a ser preenchidos para cada intervenção, e fixados de acordo com o projeto inicial. Assim, os valores numéricos das metas deverão ser extraídos, preferencialmente, dos quadros de composição de investimentos (QCI) mais recentes do governo do estado e da prefeitura; quando não apresentadas ou quando insuficientemente desagregadas no QCI, sugere-se optar pelas soluções a seguir.

5.1) Consulta aos projetos urbanísticos, de arquitetura e de engenharia.

5.2) Utilização das metas dos produtos de trabalho técnico social que constam no projeto de trabalho técnico social (PTTS). O detalhamento dos produtos pode ser obtido de documentos de acompanhamento da execução do PTTS, fornecidos pela equipe de trabalho social da prefeitura ou do governo do estado.

- 6) Fórmula: expressa o procedimento para o cálculo do indicador.
- 7) Conceito: compreende a interpretação do indicador.
- 8) Esclarecimentos: complementam o conceito do indicador e, eventualmente, a descrição do produto, servindo para delimitar a abrangência e a aplicabilidade do indicador, e evidenciar lacunas de informação, se for o caso. Este campo também pode ser usado para detalhar explicações sobre os valores unitários das metas, em cada intervenção.
- 9) Fonte da informação: refere-se à fonte utilizada para a elaboração do indicador, visto que todos os indicadores propostos são passíveis de aplicabilidade. Vale notar que a disponibilidade de informações, função dos projetos, de sua elaboração e de sua execução, orientou a definição de indicadores. Ou seja, entendem-se os indicadores propostos como os mais adequados para os projetos em questão e não necessariamente e 100% das vezes os mais indicados *per se*.
- 10) Aferição: os indicadores de produto serão verificados uma única vez, quando da conclusão das intervenções. A aferição estará baseada no exame de relatórios de execução do governo do estado e da prefeitura, e de relatórios de acompanhamento da gerência responsável na Caixa, que atestem a conclusão e a funcionalidade de obras e serviços.

5.6.2 Sobre os indicadores de resultado intermediário

São propostos cinquenta indicadores que se referem ao alcance dos treze resultados intermediários previstos para uma *intervenção completa*, conforme a formulação e a organização do modelo lógico de projeto.

Os indicadores, portanto, comparam uma situação anterior à intervenção com uma situação posterior à intervenção desejada e expressa pelos formuladores, imediatamente ou decorrido certo tempo, sendo tal mudança antes e depois atribuível, totalmente ou em sua maior parte, aos produtos que fazem parte da intervenção.

Os indicadores de resultados intermediários estão apresentados individualmente em fichas explicativas e orientadoras que contêm os seguintes campos de informação:

- 1) Indicador: compreende a denominação do indicador; cada resultado intermediário tem um ou mais indicadores, podendo ser dos seguintes tipos:
 - 1.1) taxa: compara duas grandezas, sob a forma de uma proporção;
 - 1.2) grau de transformação: associa a taxa de satisfação e a taxa de melhoria em porcentagem à taxa de execução do produto em porcentagem.
- 2) Resultado intermediário: este campo traz o título ou “nome” do item conforme expresso no modelo lógico.
- 3) Descrição: detalha o respectivo resultado intermediário, principalmente a partir das ações e dos produtos correspondentes no modelo lógico, e também a partir das relações existentes entre os resultados intermediários e destes com o resultado final. O claro entendimento do resultado intermediário por meio de sua conceitualização é fundamental para a aplicabilidade da matriz de indicadores.
- 4) Linha de base: apresenta o valor assumido pelo indicador em situação anterior à realização da intervenção (t_0); nas situações em que não há informações que permitam configurar uma linha de base, optou-se pela formulação de indicadores que não necessitem ou aos quais não se aplique uma linha de base.
- 5) Meta: refere-se ao valor numérico desejado para o indicador, podendo estar definido com precisão, de forma percentual ou ainda sob a forma de um grau obtido a partir da associação entre satisfação e entrega de produto. As metas definidas também buscam alcançar a realização do resultado final e foram propostas em função do problema e do objetivo final descrito para as intervenções de urbanização integral e integrada de assentamentos precários.
- 6) Fórmula: expressa o procedimento para o cálculo do indicador.
- 7) Conceito: compreende a interpretação do indicador.
- 8) Esclarecimentos: complementam o conceito do indicador e, eventualmente, a descrição do resultado intermediário, servindo para delimitar

a abrangência e a aplicabilidade do indicador, e evidenciar lacunas de informação, se for o caso.

- 9) Fonte da informação: refere-se tanto à fonte da informação utilizada para obtenção da linha de base como à fonte necessária para a aferição do indicador.
- 10) Aferição e periodicidade: os indicadores de resultados intermediários poderão ser aferidos uma ou mais vezes, quando da conclusão da intervenção e/ou em períodos subsequentes, mediante reedição das pesquisas.

5.7 Analisando os indicadores

Os indicadores de resultado intermediário foram elaborados considerando, principalmente, a possibilidade de serem aferidos em todas as intervenções, em todo o país. Nesse sentido, optou-se sempre que possível, e na maior parte dos casos, por utilizar informações produzidas no âmbito do próprio processo de avaliação, ou seja, indicadores da realização dos produtos e das informações obtidas via pesquisa junto aos moradores.

É importante notar que uma parcela ou mesmo a totalidade de um produto projetado e executado que é entregue ao beneficiário ao final da intervenção não configura em si a transformação de uma realidade. A transformação de uma realidade, medida pelos resultados intermediários de uma intervenção, decorre das interações entre um ou mais produtos entregues e em efetivo uso, e as condições características de cada contexto de intervenção.

Tomado esse desafio de mensurar mudanças, que são maiores que a simples medida da entrega de determinado produto, e sendo as avaliações de intervenções condicionadas pela profunda diversidade de indicadores existentes em todo o país e pela falta de outros tantos indicadores adaptados, optou-se por criar indicadores de resultados intermediários que refletissem a efetividade da intervenção, ou seja, seu caráter transformador segundo cada um dos temas expressos nos resultados.

Para tanto, criou-se a possibilidade de realizar dois tipos de associação que compõem os indicadores dos resultados intermediários. A relação entre adequação e entrega de produtos e/ou a relação entre satisfação/melhoria e entrega de produtos. Seria a relação entre *a1* e *b* e/ou a relação entre *a2* e *b*, sendo:

- a1) o grau atribuído pelo conjunto de beneficiários da intervenção, por meio de informações factuais, que indiquem a adequação dos produtos que em conjunto formam um determinado resultado, e/ou;
- a2) o grau atribuído pelo conjunto de beneficiários à situação expressa pelo resultado em questão, quanto à satisfação, no momento presente, e melhoria, ou seja, a

comparação entre o momento que precede o início da intervenção e o que se segue ao seu final.

b) a taxa de realização do produto que foi entregue para toda a área beneficiada pela intervenção.

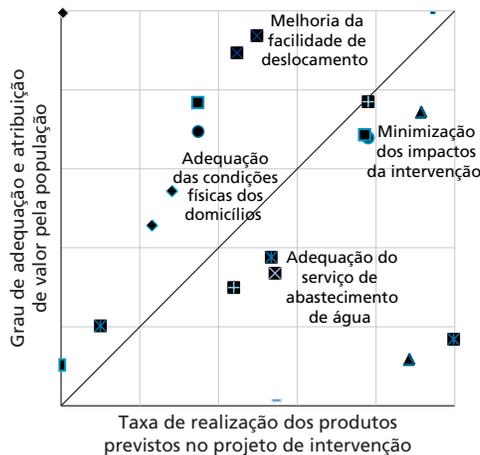
Desse modo como exemplo, destaca-se que, ao executar 100% da meta de determinado produto, é possível que a avaliação dos beneficiários seja positiva para menos de 50% deles, o que revelaria uma percepção de satisfação e melhoria – por parte da população beneficiária – menor que a esperada com a realização do produto previsto (100%).

O contrário também pode ocorrer, e assim o gestor do programa, da execução e/ou o avaliador terá conhecimento de que uma execução de apenas 50% da meta prevista para determinado produto é acompanhada de uma avaliação positiva de satisfação e melhoria por 100% das pessoas da área de intervenção, demonstrando uma dissociação da percepção de satisfação e melhoria em relação ao produto em questão.

O gráfico 1 traz a representação da relação entre a realização de produtos (b) e a manifestação de adequação (a1), ou entre a realização de produtos e a atribuição de valor (a2) pelos beneficiários, considerando sempre satisfação e melhoria.

GRÁFICO 1

Exemplo da representação gráfica de alguns indicadores de resultado intermediário

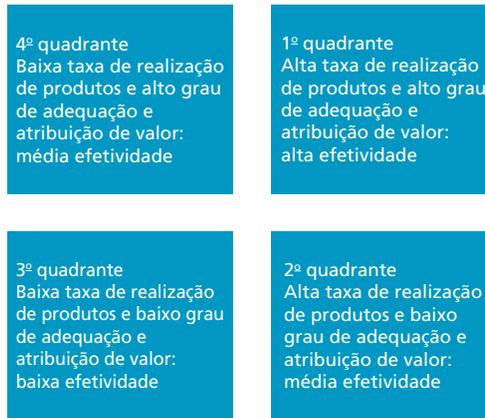


Elaboração dos autores.

Os indicadores de resultado intermediário podem ser caracterizados conforme estejam dispostos em cada um dos quadrantes do gráfico 1 (figura 5).

FIGURA 5

Caracterização dos indicadores de resultado conforme o quadrante



Elaboração dos autores.

É desejável, e pode-se atribuir como meta para todos os indicadores de resultados intermediários, que haja alta taxa de realização dos produtos e, também, que as realidades associadas aos produtos sejam avaliadas positivamente pela população. Assim, os indicadores de resultado intermediário que forem plotados no 1º quadrante (superior direito do gráfico 1) demonstrarão a sua ocorrência combinada, o que permitirá caracterizar tais resultados intermediários como de alta efetividade na intervenção. Nestes casos, será possível atribuir algum indício de causalidade entre a alta realização dos produtos e a avaliação positiva pela população.

Note-se que nenhum dos demais quadrantes reúne a ocorrência combinada de alta realização de produtos e avaliação positiva pela população, razão pela qual os indicadores que forem aí plotados demonstrarão, em qualquer caso, o não cumprimento a contento dos objetivos da intervenção em exame.

No 3º quadrante (inferior esquerdo do gráfico 1), caracteriza-se uma situação em que, ainda que a realização seja insuficiente, também o é a avaliação pela população, motivo pelo qual ainda se pode inferir a existência de um nexo de causalidade – ou, pelo menos, coerência – entre ambos.

No 2º e no 4º quadrante, a ocorrência de indicadores de resultados intermediários que mostram combinações entre baixa taxa de realização dos produtos e alto grau de adequação e atribuição de valor pela população, ou vice-versa, pode ser determinada por fatores críticos de contexto, sugerindo-se aqui que possam incluir: *i*) ação simultânea e colocalizada de outros programas governamentais, que produzam, dependendo do caso, efeitos positivos ou negativos sobre a intervenção; *ii*) realização da intervenção de modo disperso no espaço e no tempo, dificultando

a percepção e a avaliação por parte da população; e/ou *iii*) falta de reconhecimento ou legitimidade social da intervenção.

Essas são apenas sugestões e, sempre que houver situações de média efetividade, o avaliador deverá analisá-las com mais acuidade, e buscar elencar os motivos que possam ter levado a isto. Também deverá ser discutida a relação da ocorrência de indicadores nesses quadrantes à eventual (alta) incidência de moradores entrevistados que não reconhecem a existência da intervenção urbanística, conforme seção 5.4, *Coletando os dados*, deste documento.

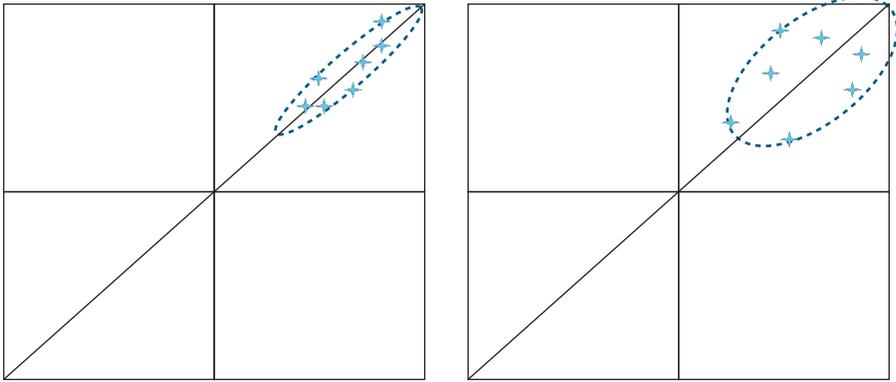
O procedimento de análise aqui descrito, aplicado a cada um dos indicadores de resultado intermediário, também deve ser estendido ao conjunto desses indicadores.

Nesse caso, o exame do gráfico com o conjunto dos pontos possibilitará verificar a capacidade ou a contribuição de cada um dos componentes da intervenção em solucionar o problema, cujo enfrentamento se dá pela realização de intervenções de urbanização integral e integrada de assentamentos precários. Assim, será possível reunir insumos para a discussão da extensão na qual se dá o alcance do resultado final da intervenção, na medida em que se caracterize um núcleo de efetividade dos componentes da intervenção. Para tanto, deverão ser realizadas as atividades prévias descritas a seguir.

- 1) Levantamento de quantos e quais indicadores de resultados intermediários compõem o núcleo de efetividade, devendo-se, para tanto, examinar os pontos agrupados somente no quadrante de alta efetividade do gráfico.
- 2) Análise da *aderência* do núcleo de efetividade: considera-se que a máxima aderência entre a realização de produtos e a avaliação pela população estaria representada se todos os pontos do núcleo de efetividade estivessem agrupados sobre a linha a 45 graus que corta o primeiro e o terceiro quadrantes, situação em que a correlação entre ambos teria valor máximo (igual a 1); neste sentido, propõe-se o uso do coeficiente de correlação (r) como uma medida de aderência. No gráfico 2, quanto mais fechada a elipse que circunscreve os pontos do núcleo de efetividade, maior a aderência, como está à esquerda.
- 3) Análise da *homogeneidade* do núcleo de efetividade: considera-se que a máxima homogeneidade ocorreria se todos os pontos do núcleo de efetividade tivessem concentração máxima, ou seja, se estivessem agrupados em um único ponto. No gráfico 3, quanto menor o círculo que circunscreve os pontos do núcleo de efetividade, maior a homogeneidade, como está à esquerda.

GRÁFICO 2

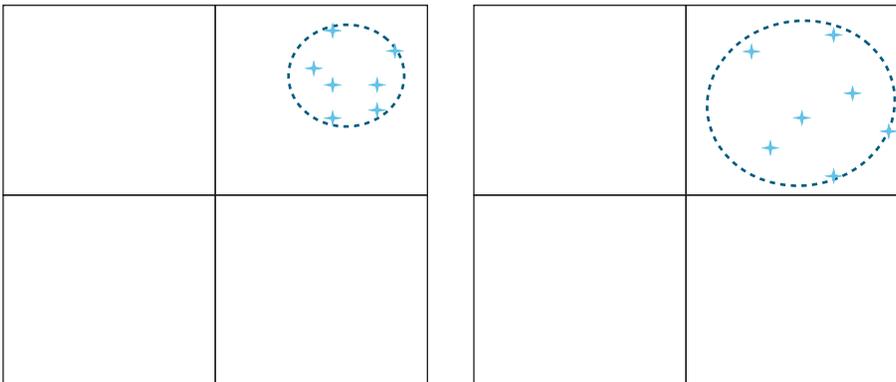
Modelo representativo da efetividade e da aderência



Elaboração dos autores.

GRÁFICO 3

Modelo representativo da homogeneidade dos indicadores



Elaboração dos autores.

A interpretação da aderência sugere que, quanto maior ela seja, tão mais fortes seriam os vínculos entre a realização dos produtos que compõem a intervenção e a suas respectivas avaliações pela população. Por sua vez, a interpretação da homogeneidade sugere que, quanto maior ela seja, tão maiores seriam os indícios de que tenha havido um equilíbrio na execução dos componentes da intervenção, o que seria referendado na sua avaliação pela população.

A seguir, deverá ser feita a confrontação dos indicadores do núcleo de efetividade com os descritores da situação inicial, aspectos que constituem as causas do problema dos assentamentos precários – conforme o modelo lógico

da intervenção –, de modo a evidenciar a existência de relacionamentos entre componentes efetivos da intervenção e os respectivos aspectos do problema. Se houver forte relacionamento entre eles, isto apoiará o alcance do resultado final.

Reforça-se que a metodologia proposta aqui não é primeiramente destinada à avaliação da qualidade dos projetos de intervenção, mas sim à avaliação dos resultados da execução da intervenção em relação ao projeto contratado e, também, ao conjunto de intervenções.

Nesta avaliação, considera-se que a qualidade do projeto é satisfatória e este é adaptado ao contexto local. No entanto, como foi indicado na relação de fatores críticos de contexto que compõe o modelo lógico, sabe-se que este pressuposto nem sempre é verdadeiro – muitos projetos desconsideram a realidade local, não têm qualidade satisfatória etc. – e desta forma, é possível que estes aspectos sejam comentados pelo avaliador, à parte da análise específica dos indicadores.

Reforça-se também que é especialmente importante contextualizar os resultados dos indicadores, analisando de que maneira os fatores do contexto podem ter influência nos resultados – tanto nos motivos citados aqui como exemplo, como quanto à inadequação de projetos, aos fatores que impediram a execução completa, à ausência de manutenção, entre outros. Destaca-se, portanto, que é essencial buscar relações e comparações entre os dados para explicar aspectos inesperados.

Entende-se, enfim, que dessa maneira, além de atender aos objetivos de avaliação de cada intervenção, torna-se possível avaliar as mudanças em todas as intervenções a partir de critérios únicos, comparáveis, mensuráveis e aferíveis. Tal mecanismo cumpre totalmente o objetivo da avaliação de resultados aqui proposta: revelar ao gestor da política pública parâmetros para aprimorar o programa que orienta as diversas intervenções.

5.8 Elaborando os relatórios

Na etapa de elaboração do relatório de avaliação, é importante considerar os aspectos destacados a seguir.

- 1) Identificar valores individuais e culturais que orientam os propósitos, processos e julgamentos.
- 2) Descrever as perspectivas e os fundamentos lógicos – incluindo definição de conceitos – que não estejam previstos na matriz de indicadores, ou que estejam em desacordo com o normativo, para que as bases dos juízos de valor sejam claras.
- 3) Priorizar a clareza do relatório, com a presença de uma descrição clara da intervenção que está sendo avaliada, dos procedimentos e das descobertas da avaliação, para que as informações essenciais sejam apresentadas e

facilmente compreendidas – inclui uma boa e clara apresentação, além da qualidade de redação do documento.

- 4) Documentar a intervenção, descrevendo-a de forma clara, concisa e precisa.
- 5) Descrever detalhadamente os procedimentos utilizados para a execução da avaliação.
- 6) Apresentar os resultados de forma transparente, contendo todo o conjunto de descobertas da avaliação, assim como as limitações pertinentes, em linguagem acessível, utilizando, sobretudo, o campo *fatores de contexto*.
- 7) Explicitar no relatório se existem conflitos de interesses quanto à avaliação – por exemplo, interesses de gestores e executores locais quanto aos resultados da avaliação.
- 8) Orientar o relatório aos interessados, em primeira instância o gestor do programa, o MCidades, ajudando as instituições envolvidas a discutir melhorias na intervenção e no programa para atender efetivamente as necessidades dos grupos de interesse – por exemplo, o relatório deve indicar de forma clara e objetiva sugestões de melhoria.
- 9) Relatar os resultados da avaliação de forma imparcial, no sentido de evitar distorções causadas por sentimentos pessoais e preferências de qualquer das partes envolvidas. No entanto, toda avaliação envolve atribuição de valor e mérito, e os critérios para este julgamento devem ser claramente explicitados.
- 10) Apresentar de maneira clara as críticas e sugestões ao normativo e à metodologia de avaliação, identificando a necessidade de revisões no modelo lógico, questionário etc.

5.9 Estrutura do relatório de avaliação

Capa;

Índice;

Siglas;

Resumo executivo – descrição sucinta da intervenção e dos resultados verificados pela avaliação;

1. Descrição e caracterização da intervenção;
2. Modelo lógico adaptado à intervenção;
 - 2.1 Referências básicas do projeto;
 - 2.2 Estruturação do projeto para alcance dos resultados;

- 2.3 Identificação de fatores de contexto;
 - 3 Coleta de dados;
 - 3.1 Descrição do processo de seleção da amostra;
 - 3.2 Caracterização do contexto em que a coleta de dados junto aos moradores foi realizada;
 - 3.3 Observações sobre as outras fontes de informação;
 - 3.4 Discussão sobre validade e confiabilidade;
 - 3.5 Fichas de indicadores preenchidas;
 - 4 Apresentação e análise dos resultados;
 - 4.1 Discussão sobre o resultado dos indicadores;
 - 4.2 Discussão sobre o resultado dos índices dos indicadores de resultado intermediário;
 - 5 Conclusão;
 - 5.1 Resultado final: análise do conjunto dos indicadores em referência ao problema e à situação inicial;
 - 5.2 Resumo apontando sucessos e falhas do projeto e da intervenção e sugestões.
- Referências – pessoas, documentos etc.
- Anexos – mapas, fotografias etc.

5.10 Entrega e divulgação

Os prazos de entrega são os mesmos do TTS e a avaliação é um item necessário para a finalização do contrato.

As estratégias de divulgação devem ser estabelecidas pelo executor, sendo recomendável que esta seja abrangente e priorize e fomente o controle social, além da apropriação pelo público beneficiado das intervenções realizadas.

5.11 O papel dos anexos

A metodologia proposta se assenta em seis anexos de suma importância para sua aplicação. Os anexos são definições padronizadas a serem utilizadas em cada uma das intervenções e irão garantir a comparabilidade dos dados, além da possibilidade de agregação e desagregação destes, conforme as necessidades do gestor da política pública, neste caso o MCidades.

Primeiramente, foi desenvolvida e apresentada como anexo uma *planilha para cálculo da amostra*. Por meio de uma metodologia simples, busca-se garantir

a aplicação do questionário que fundamenta a elaboração de vários indicadores, com o mesmo grau de confiabilidade em cada uma das intervenções. A apresentação desta metodologia específica, assim como as demais que se seguem, também visa diminuir os custos da execução da avaliação, simplificando os processos e as necessidades de composição de equipe técnica.

O segundo anexo apresentado é aquele que traz o *questionário* a ser aplicado na intervenção. É extremamente importante frisar que este questionário foi elaborado com o objetivo exclusivo de compor a formação dos indicadores de resultado intermediário. Ainda que questões ou grupos de questões permitam conhecer aspectos específicos da realidade por meio da avaliação de percepção e/ou de melhoria dos moradores, as questões foram elaboradas visando a seu uso na composição do indicador. O resultado é um questionário extremamente enxuto, com objetivos e funções claras, de fácil aplicação e padronizado.

Acompanha o questionário, como anexo terceiro, um manual dedicado aos entrevistadores. O *Manual do entrevistador* traz informações detalhadas de como cada um dos contratados deverá ir a campo e aplicar o questionário, não deixando dúvidas quanto à sua aplicação, e permitindo, novamente, a minimização de discrepâncias metodológicas entre os resultados aferidos em cada intervenção.

Os anexos quarto e quinto trazem as *fichas de cada um dos indicadores*, primeiro para o conjunto dos produtos e, em seguida, para o conjunto de indicadores de resultados intermediários. As fichas em questão, como apontado em seção anterior, têm uma gama substancial de informações fundamentais para a mensuração do indicador. Elas trazem, sobretudo, a compreensão daquilo a que se refere o indicador, para que, por fim, sejam medidos produtos e resultados similares, se não iguais. Afinal, um dos problemas identificados nas pesquisas desenvolvidas por este grupo de pesquisadores foi a ausência de entendimento claro e comum daquilo que é entregue à população, podendo haver inclusive entendimentos distintos para elementos que a princípio são compreendidos como óbvios, por exemplo, rua pavimentada.

Por fim, é apresentado como anexo sexto o *modelo lógico – estrutura do projeto com itens financiáveis e insumos*. Esta é a mesma estrutura lógica apresentada em seção anterior, mas que traz também um maior detalhamento, iniciando a estrutura na contratação de ações, que derivam em produtos. Este detalhamento é importante, pois nos manuais dos programas são previstas ações, é a partir desta lógica que os projetos são desenvolvidos ou adaptados para a contratação. É também relevante para que o avaliador entenda afinal que todas as ações, os produtos e os resultados avaliados têm uma relação com os custos do projeto.

A representação dessa estrutura detalhada foi necessária para a formatação do modelo lógico, pois as ações e os resultados destacados só poderão ser realizados se

houver itens financiáveis correspondentes. Desta forma, não cabe incluir no modelo lógico um resultado, por exemplo, que seja fruto de intenções expressas por parte dos gestores do programa, mas que não se encontra, no entanto, atrelado a itens financiáveis possíveis de serem realizados.

6 À GUIA DE CONCLUSÕES

A elaboração de uma metodologia de avaliação de resultados das intervenções do Programa de Urbanização de Assentamentos Precários do governo federal, aqui apresentada, tomou como base os conhecimentos adquiridos pelo grupo de pesquisadores nas pesquisas que se antecederam a esta, em especial a pesquisa para elaboração de uma matriz de avaliação para a intervenção do Complexo do Alemão, no Rio de Janeiro, e, muito em particular, as conclusões, os princípios e as diretrizes que puderam ser consolidados durante a pesquisa sobre meta-avaliação das avaliações e do normativo de avaliação utilizado pelo programa HBB.

Algumas orientações foram explicitadas no manual de avaliação ora apresentado e outras mais estão sistematizadas em Balbim *et al.* (2012). A seguir estão dispostas as diretrizes e alguns princípios que orientaram as pesquisas realizadas e podem colaborar na elaboração de novos modelos de avaliação, assim como no aprimoramento de efetivos processos de avaliação.

Uma primeira conclusão dos estudos anteriores, e que balizou fortemente o desenvolvimento da presente metodologia, foi a constatação da desvinculação do processo de avaliação da formulação/revisão da política pública, relegando cada uma das avaliações a uma situação de cumprimento do fim em si mesma, assemelhando as avaliações a documentos de prestação de contas e término de atividades.

Nesse sentido, a metodologia aqui exposta, ainda que permita avaliar cada uma das intervenções, ganha em sentido quando possibilita a reunião de diversas avaliações, a comparação dos valores atribuídos a seus indicadores e a agregação destes. Dessa maneira, pode-se inferir como determinada ação específica, por exemplo, iluminação pública, é avaliada em intervenções tão diferentes quanto aquelas localizadas no Norte ou no Sul do país, em função de métodos construtivos, necessidades e anseios da população, diferenças climáticas e, sobretudo, socioculturais.

De maneira geral, verificou-se que a variedade excessiva de indicadores, associados a uma enorme diversidade de temas presentes em um processo de urbanização de um assentamento precário, inviabiliza por completo a comparação entre avaliações de distintas intervenções, contribuindo pouco para o aprimoramento do programa que orienta as intervenções.

Nesse sentido, buscou-se cobrir toda a gama de ações presentes em um processo de urbanização, mas sempre com a definição de padrões no que concerne à fonte de

dados, ao período de aferição, ao método de coleta e o tratamento de informações e às fórmulas para cálculo dos indicadores. Além disso, a apresentação do detalhamento de cada um dos indicadores em fichas permite mais segurança quanto à padronização do entendimento da realidade que se está medindo, assegurando ainda mais a comparatividade e a agregação de informações.

Por seu turno, a forte padronização defendida nesta metodologia impossibilita que as equipes locais construam seus próprios, e quem sabe mais adaptados, meios de verificação/avaliação da realidade local – inclusão de indicadores, descritores e itens mensuráveis.

A elaboração das pesquisas permitiu que fossem enumeradas também algumas diretrizes que se entende, devem orientar os processos de avaliação em geral.

- 1) Antes da formulação de processos de avaliação, deve-se definir, com máxima clareza, o propósito e o interessado pelas avaliações, respondendo para quê e para quem a avaliação será realizada. Ainda que as avaliações guiadas por esta metodologia sirvam, primeiramente, aos propósitos do governo federal, financiador das intervenções, o ente executor deve explicitar os seus próprios interesses na avaliação.
- 2) Os processos de avaliação devem ser acompanhados de justificativas para sua realização, trazendo a resposta à questão anterior e contextualizando o processo avaliativo, tanto na esfera política, quanto na social. Ainda que o produto principal de um processo avaliativo seja uma lista de indicadores aferidos após a execução de um projeto, deve haver meios para registrar o contexto em que a avaliação foi realizada.
- 3) Deve-se sempre tomar o máximo de medidas que possam garantir a imparcialidade dos processos de avaliação, sendo uma delas a previsão de exigências mínimas de qualificação da equipe.
- 4) Orientações claras e objetivas acerca da aplicação de normativos de avaliação são fundamentais, incluindo definição de fontes de informação e fórmulas de aplicação dos indicadores, que poderão estar, ainda, referenciados a uma escala de prioridades de mensuração.
- 5) Deve-se garantir a viabilidade de execução da avaliação, verificando fontes de informação disponíveis antes da elaboração de normativos de avaliação.

Da mesma maneira, foram sistematizadas algumas orientações específicas para os processos de avaliação de assentamentos precários, entre elas podem ser citadas as a seguir.

- 1) Os normativos de avaliação devem seguir uma estrutura temática para facilitar a compreensão diante da diversidade de ações passíveis de

serem executadas e para serem associados aos princípios de integração do programa que orientam a intervenção.

- 2) A avaliação não pode prescindir de projeto urbanístico estratégico, abrangente, integrado e atualizado.
- 3) As fontes alternativas de informações devem ser normatizadas e valorizadas para o processo de avaliação – quadros de composição do investimento, projeto como construído ou “*as built*” etc.
- 4) O TTS deve ser revisto à luz dos resultados e impactos efetivamente possíveis de serem associados às ações e às atividades exercidas no escopo da intervenção.

Enfim, a metodologia apresentada neste texto é o resultado do possível. Orientada para possibilitar o aprimoramento do programa, buscou-se elaborar uma matriz autoaplicável em cada uma e em todas as intervenções, em todo o país. A falta de informações locais, sobretudo a quase impossibilidade de se construir linhas de base, em função de projetos de intervenção elaborados sem estudos prévios dos problemas efetivos das comunidades, impôs a criação de uma inovação metodológica: a construção de indicadores de resultados intermediários que associam resultados de produtos com a satisfação e a melhoria das condições apresentadas pelos beneficiários da intervenção. Também se inovou na representação destes indicadores, propiciando uma síntese, sob a forma de uma representação gráfica, objetivo de todo o gestor de políticas. E, por fim, apresentou-se uma alternativa para a produção do indicador de resultado final, associando a leitura do gráfico dos indicadores de resultados intermediários à análise do problema e dos fatores de contexto, para a produção de um contexto de avaliação do resultado final da intervenção.

REFERÊNCIAS

- BALBIM, R. *et al.* **Meta-avaliação**: estudos e proposições metodológicas a partir da avaliação de políticas de urbanização de assentamentos precários. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1704).
- CASSIOLATO, M.; GUERESI, S. **Como elaborar modelo lógico**: roteiro para formular programas e organizar avaliação. Brasília: Ipea, 2010. (Nota Técnica).

PRONATEC: MÚLTIPLOS ARRANJOS E AÇÕES PARA AMPLIAR O ACESSO À EDUCAÇÃO PROFISSIONAL^{1,2}

Martha Cassiolato
Ronaldo Coutinho Garcia

APRESENTAÇÃO

Este texto integra o conjunto de produtos da pesquisa *Estado, democracia e desenvolvimento: arranjos institucionais de políticas críticas ao desenvolvimento* (Gomide e Pires, 2013), realizada por meio da colaboração entre técnicos do Ipea e pesquisadores de universidades brasileiras e estrangeiras. A pesquisa tem como objetivo analisar os arranjos político-institucionais de políticas representativas dos atuais esforços do governo em promover o desenvolvimento. Os estudos de caso envolvem: o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV); o projeto de transposição e revitalização do rio São Francisco; o projeto da hidrelétrica de Belo Monte; as iniciativas de revitalização da indústria naval; o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB); o Plano Brasil Maior (PBM); o Programa Bolsa Família (PBF); e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). Além desses, a pesquisa elegeu também como objeto de análise o papel das empresas estatais como agentes de formulação e execução de políticas de cunho desenvolvimentista, sobretudo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e da Petrobras. Ao analisar como se constituem os arranjos de implementação dessas políticas e seus efeitos sobre os resultados observados, pretende-se ampliar a compreensão sobre a ação do Estado no Brasil atual, extraindo-se subsídios para a inovação institucional da gestão das políticas públicas no atual contexto democrático brasileiro. Ao todo foram doze Textos para Discussão publicados ao longo do ano de 2013.

1. Originalmente publicado na coleção Textos para Discussão do Ipea, n. 1919, em janeiro de 2014.

2. O presente trabalho não seria possível sem a colaboração de dirigentes e gestores da Secretaria de Ensino Técnico do Ministério da Educação (Setec/MEC) e do Instituto Federal de Brasília (IFB), as informações prestadas pela Controladoria-Geral da União (CGU) e a cooperação de Andreia Rodrigues dos Santos, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP). Os autores agradecem a todos estes e os isentam de qualquer responsabilidade sobre as interpretações e conclusões aqui apresentadas.

1 INTRODUÇÃO

Todos os países hoje considerados desenvolvidos, em algum momento de suas trajetórias rumo a essa condição, concederam prioridade à formação de uma força de trabalho competente para enfrentar os desafios impostos pela concorrência e pelo progresso técnico. Alguns começaram a fazê-lo no final do século XVIII, mas foi na centúria seguinte que o fenômeno se generalizou. É quando se espalham as escolas de artes e ofícios, os colégios agrícolas, as escolas profissionais e os institutos politécnicos.

Cada qual com seu sistema, França, Bélgica, Holanda, Suíça, Prússia (depois toda a Alemanha), Estados Unidos, Rússia, Japão conseguiram preparar a mão de obra nacional (em quantidade e qualidade) necessária aos seus respectivos processos de industrialização e, posteriormente, para o provimento dos serviços de suporte e para as atividades burocráticas governamentais e as requeridas pelas grandes empresas privadas em célere crescimento.

Muitas nações que se industrializaram tardiamente fizeram o mesmo durante o século XX. É o caso dos países do Centro-Leste Europeu e, principalmente, do Japão (de novo, no pós-Segunda Guerra Mundial), da Coreia do Sul e Taiwan, a partir da década de 1950. Em todos os casos a formação técnica foi precedida de intenso esforço em educação convencional, habilitadora da absorção facilitada de conhecimentos técnicos e de novas tecnologias.

Reitere-se aqui que todos esses países investiram também na educação universitária, mas sem deixar de estabelecer diretrizes para que o saber prático tão próprio do ensino técnico fosse capaz de operar os avanços científicos e as exigências de um setor produtivo que recorreria cada vez mais a processos sofisticados, dependentes de competências que vão além da capacidade de executar tarefas em rotina.

O Brasil não conheceu um projeto semelhante caminhando junto com a sua industrialização substitutiva de importações. Mesmo que a primeira escola técnica federal date de 1909, o crescimento da rede de ensino técnico-profissional não acompanhou a expansão econômica e a diversificação da estrutura produtiva. A escolaridade de nossa força de trabalho ainda é, comparativamente, muito baixa, em que pese o significativo conjunto de ações desencadeadas nos últimos quase vinte anos. As cinco décadas anteriores, nas quais a educação geral e profissional foi negligenciada, não deixam de cobrar o seu preço no presente.

Os dados mais recentes disponíveis mostram que 64,9% da população com mais de 15 anos não haviam concluído o ensino médio, proporção que cai no contingente economicamente ativo para 53,6%, mas que ainda é muito alta e coloca o país em posição inferiorizada em comparações internacionais (tabela 1).

TABELA 1

Brasil: pessoas com 15 anos ou mais de idade, por condição de atividade na semana de referência, por grupos de anos de estudo (2011)
(Mil pessoas)

Grupos de anos de estudo	População total		Economicamente ativa	
	Número	%	Número	%
Sem instrução e menos de 1 ano	19.173	11,5	9.043	9,0
1 a 3 anos	17.525	10,5	6.828	6,8
4 a 7 anos	42.594	25,5	20.023	20,0
8 a 10 anos	28.980	17,4	17.863	17,8
11 a 14 anos	45.022	27,0	35.059	35,0
15 anos ou mais	13.509	8,1	11.282	11,3
Total	166.987	-	100.223	-

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)/IBGE, 2011).

A indústria sediada no país adotava, até muito recentemente, um importado padrão tecnológico-organizacional fordista, pouco exigente em escolaridade, e preparava a sua força de trabalho no próprio ambiente produtivo. A pequena rede de educação técnico-profissional de qualidade (escolas técnicas federais, algumas estaduais e Sistema S) dava conta de atender parcialmente à demanda por trabalhadores mais qualificados. Além disso, o Brasil entrou em longa crise econômica quando da chegada da, assim chamada, Terceira Revolução Industrial, com a introdução acelerada da microeletrônica, da automação, da mecânica de precisão, dos novos materiais, da química fina, das tecnologias da informação e comunicação (TICs) etc., trazendo novos formatos e dinâmicas organizacionais, altamente exigentes em raciocínio abstrato, capacidade de interpretação e comunicação, conhecimento de línguas e adaptação a mudanças rápidas.

Por duas décadas, predominaram baixas taxas de crescimento econômico, acentuada desnacionalização em todos os setores, perda da posição relativa e de competitividade da indústria, encurtamento e perda de densidade em quase todas as cadeias produtivas, extinção da indústria naval, abandono da expansão e modernização da infraestrutura, desmonte da política de desenvolvimento urbano (ordenamento do território, habitação, saneamento e mobilidade), desaceleração (quase extinção) dos programas espacial e nuclear, entre outros.

Nesse período, de meados dos anos 1980 aos anos iniciais da primeira década do novo século, a taxa de desemprego no país praticamente dobrou.³

3. Mesmo com a mudança de metodologia – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – para o seu cálculo, tal afirmação não é temerosa. A pesquisa do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese)/Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade) confirma.

Em 2003, teve início uma trajetória inédita no mercado de trabalho brasileiro: forte criação de novos postos e simultânea formalização dos contratos. A retomada do crescimento econômico, a partir de 2004, provocou, em relativamente pouco tempo, um bom problema: em 2006-2007 começaram a aparecer os primeiros indícios de escassez localizada de mão de obra qualificada. No entanto, o governo federal, como tratado a seguir, vinha tomando medidas nesse sentido antes mesmo de este fenômeno se manifestar. E será desse conjunto de ações que se originará o Pronatec, em 2011.

O governo Lula trouxe consigo um inarredável compromisso de fortalecimento do mundo do trabalho e de inclusão à cidadania dos segmentos inferiorizados da sociedade. Militantes de defesa de direitos diversos, sindicalistas e intelectuais dedicados às políticas sociais passaram a ocupar importantes cargos na administração federal e a reorientar as políticas e ações governamentais.

O primeiro ano da administração Lula foi dedicado a enfrentar uma crise que se manifestava em várias frentes; mesmo assim, cresceu o emprego formal. Ao final do ano foi lançado o Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (Prominp),⁴ com a ambição de aumentar ao máximo o conteúdo local das compras da Petrobras. O Plano de Negócio da empresa para o quinquênio 2004-2008 previa investimentos equivalentes a quase US\$ 100 bilhões e foi ultrapassado, em valores, a cada ano.⁵ O programa opera por meio de três componentes: qualificação profissional, desenvolvimento tecnológico industrial e formação da cadeia de fornecedores. Os estímulos dinâmicos decorrentes do Prominp se fizeram sentir mais além da cadeia do petróleo e gás natural, espalhando-se para a indústria de confecções, calçados, serviços de alimentação, manutenção, limpeza e vigilância, serviços pessoais diversos, entre vários outros. Somente por conta das compras da Petrobras e da atuação do Prominp, concretiza-se uma fonte de demanda por educação técnica e tecnológica que o país não estava preparado para atender.

Em 2004, o Brasil registrou uma taxa de crescimento econômico que há anos não acontecia. Amadurecia, então, no interior do governo a necessidade de se revogar o Decreto nº 2.208/1997, que proibia a expansão da Rede Federal de Educação Profissional. Há que se registrar que, nesse processo, contou também a sensibilidade do presidente Lula, que reiteradas vezes vocalizou a importância para a sua vida de ter feito um curso de torneiro mecânico no Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai). Ele entendia que ofertar cursos profissionais de qualidade para os trabalhadores pobres seria algo socialmente transformador e

4. Decreto nº 4.925, de 19 de dezembro de 2003.

5. O Plano de Negócios da Petrobras para 2010-2014 é de US\$ 224 bilhões.

economicamente necessário. Daí a decisão de se promover rápida e desconcentrada expansão da rede federal de ensino técnico e tecnológico (médio e superior).

O crescimento econômico continuou a taxas consideráveis em 2005 e 2006. Ao início do segundo mandato do governo Lula (janeiro de 2007), foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), um grande conjunto de projetos infraestruturais (energia, rodovias e ferrovias, portos e aeroportos, transporte coletivo urbano, intervenções urbanas em favelas etc.). A crise financeira internacional chegou ao Brasil no final de 2008 e foi enfrentada com o aumento do salário mínimo (SM), a ampliação (em cobertura e valores) do PBF, a irrigação de crédito ao consumo e ao investimento pelos bancos oficiais e com o lançamento do PMCMV (habitação popular e saneamento), entre outras medidas.

Essa sequência de ações governamentais estimulou a criação de novos postos de trabalho em um ritmo tal que, mesmo em 2009, quando o produto interno bruto (PIB) conheceu um pequeno crescimento negativo, foram criados cerca de 1,3 milhão de empregos formais – Cadastro Geral de Empregados e Desempregados do Ministério do Trabalho e Emprego (Caged/MTE).

Ao final do ano anterior, por intermédio da Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, foram criados os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (Ifets).

Assim, com o mercado demandando protagonismo do Estado na organização da educação profissional e técnica no Brasil, e com o governo ciente do contexto oportuno e da necessidade de se criar ambiente competitivo à produção de bens e serviços no país, a organização do Pronatec veio como resposta a essa demanda.

Por seu potencial transformador das condições de produção e da qualidade da inserção dos trabalhadores no mercado e pelo lugar que ocupa no processo de desenvolvimento, em seu sentido amplo, é importante estudar o programa, investigando o modo como o arranjo institucional em torno dele tende a levar a determinados resultados e analisando suas capacidades à luz do debate sobre a relação entre democracia e Estado desenvolvimentista.

2 BREVE HISTÓRICO DA CONSTRUÇÃO DA REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA

Em 1909, foram criadas as primeiras Escolas de Aprendizes e Artífices (EAAs), em várias capitais brasileiras. Eram dezenove escolas que, ao longo dos anos, se transformaram em liceus industriais e escolas industriais e técnicas, até que, em 1959, passam a ser denominadas Escolas Técnicas Federais (ETFs), com *status* de autarquias.

Por sua vez, uma rede de escolas agrícolas, com base no modelo escola-fazenda, foi sendo constituída nesse mesmo período. Inicialmente vinculadas ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), passaram, em 1967, para o então Ministério da Educação e Cultura (MEC), tornando-se Escolas Agrotécnicas Federais (EAFs).

Em 1978, três escolas técnicas federais, no Rio de Janeiro, em Minas Gerais e no Paraná, foram transformadas em Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets), iniciando um processo de ampliação da oferta de cursos superiores tecnológicos. Durante a década de 1990, várias outras escolas técnicas e agrotécnicas federais tornaram-se Cefets, formando a base do Sistema Nacional de Educação Tecnológica (Sistec), instituído em 1994 (Vidor, 2011). É marcante a presença dos Cefets na maioria dos estados, exceção feita a Acre, Amapá, Mato Grosso do Sul e Distrito Federal, que só recentemente foram contemplados com os novos Ifets.

3 ANTECEDENTES DA POLÍTICA ATUAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL⁶

Contrário à política de expansão da rede federal, o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) lançou, em 1997, uma reforma da educação profissional para separar o ensino profissional do ensino médio regular, que passaram a ser estabelecidos em sistemas paralelos, cumprindo determinação do MEC de que não deveriam mais ser ofertados cursos de ensino médio para os alunos das escolas das redes públicas de educação profissional. Foi também criado o Programa de Expansão da Educação Profissional (Proep), com recursos externos – Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) – e internos – MEC e MTE –, para financiar a expansão física da Rede de Educação Profissional, pública (estados e municípios) ou privada, e não mais para investir na expansão da rede federal. Os recursos poderiam também ser utilizados para financiar as adaptações necessárias à implantação da reforma.

O Decreto nº 2.208/1997, que instituiu a separação entre o ensino técnico e o ensino médio regular, com os níveis de educação profissional independentes da escolarização, foi motivo de polêmica e alvo de críticas. É importante mencionar que, nessa época, o governo se viu obrigado a optar por instituir um decreto em virtude de ampla resistência das mais diversas correntes políticas dentro do Congresso Nacional e da comunidade acadêmica ao Projeto de Lei (PL) nº 1.603, encaminhado em 1996, que tinha o mesmo propósito de separação entre os ensinos técnico e médio regular (Brasil, 2007).

6. A partir desta seção serão feitas diversas transcrições de trechos de entrevistas realizadas com gestores da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec)/MEC e com o reitor do Ifet Brasília, entre agosto e outubro de 2012 (Cassiolato e Garcia, 2012).

A reforma da educação profissional promovida no governo de FHC também foi acusada por muitos (Frigotto, 1999; Giuliani e Pereira, 1998; Kuenzer, 1997, 1998) de ser um projeto de desmonte da rede federal existente, justo no momento em que deveria ser promovido o acesso a um número maior de estudantes. Além disso, o financiamento da expansão ao setor privado foi considerado uma estratégia de afastamento do Estado de suas obrigações com a educação.

No início da gestão do presidente Lula, intensificaram-se as pressões para a revogação do Decreto nº 2.208/1997, o que acabou ocorrendo somente em 23 de julho de 2004, com a publicação do Decreto nº 5.154. Na exposição de motivos relacionados à promulgação do decreto foi mencionado que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), no Artigo 39, já estabelecia que “a educação profissional, integrada às diferentes formas de educação, ao trabalho, à ciência e à tecnologia, conduz ao permanente desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva”. Em essência, é um decreto que introduz flexibilidade à educação profissional, especialmente em sua articulação com o nível médio, e dá liberdade às escolas e aos estados (no caso do nível médio) de organizar a sua formação, desde que respeitando as diretrizes do Conselho Nacional de Educação (CNE).

O decreto prevê o desenvolvimento da educação profissional por meio de cursos e programas, em três planos: *i*) formação inicial e continuada de trabalhadores – inclusive integrada com a educação de jovens e adultos; *ii*) educação profissional técnica de nível médio; e *iii*) educação profissional tecnológica de graduação e pós-graduação.

Conforme depoimento de dirigente da Setec/MEC,

no passado havia uma guerra ideológica “ou a educação técnica é integrada ou é separada” e isso amadureceu no sentido de se entender que é possível ter diferentes modelos. Acho que essa é a forma apropriada de se ver a evolução, mais como um acúmulo de vivência da realidade, e menos como aposta em modelos excludentes. É possível visualizar excelentes resultados com pessoas que fizeram de forma subsequente, com outros que fizeram em concomitância, e com aqueles que fizeram cursos integrados. Então, a restrição não está nisso, mas na qualidade do que é ofertado (Entrevista com gestor 2, Setec/MEC).

4 A EXPANSÃO DA REDE FEDERAL SOB A ÉGIDE DO NOVO DECRETO

A rede federal está experimentando a maior expansão de sua história (figura 1). De 1909 a 2002, foram construídas 140 escolas técnicas no país. Entre 2003 e 2010, o MEC entregou à população as 214 previstas no plano de expansão da rede federal de educação profissional. Além disso, outras escolas foram federalizadas.

Entrevistas realizadas revelam a importância da inflexão ocorrida após a vigência do novo decreto:

A expansão da rede federal de escolas técnicas, que começa no governo Lula, em 2005, combina decisão de governo (vontade presidencial) e existência de expertise nas escolas técnicas e Cefets. É um movimento de expansão que visa fazer frente à necessidade de educação profissional tecnológica de qualidade (Entrevista com gestor 1, Setec/MEC).

Com a retomada do crescimento do país e uma forte demanda por técnicos qualificados, ocorreu uma expansão da educação profissional que fica evidenciada em um conjunto de iniciativas, principalmente a partir da gestão do presidente Lula, que prioriza a expansão da rede federal. A resposta governamental se deu na medida em que esses espaços foram sendo colocados, numa perspectiva de mudança, inclusive de futuro, e do valor diferenciado para a educação profissional (Entrevista com gestor 2, Setec/MEC).

Outra importante mudança ocorreu ao final de 2008, quando foi aprovada a Lei nº 11.892 (box 1), que cria os Ifets, mediante a transformação e integração de Cefets, escolas agrotécnicas e escolas técnicas existentes. A rede federal ainda é formada por instituições que não aderiram à proposta dos institutos federais, mas também oferecem educação profissional em todos os níveis. No total são 39 Ifets, dois Cefets (Minas Gerais e Rio de Janeiro), 25 escolas vinculadas a universidades e a Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR).

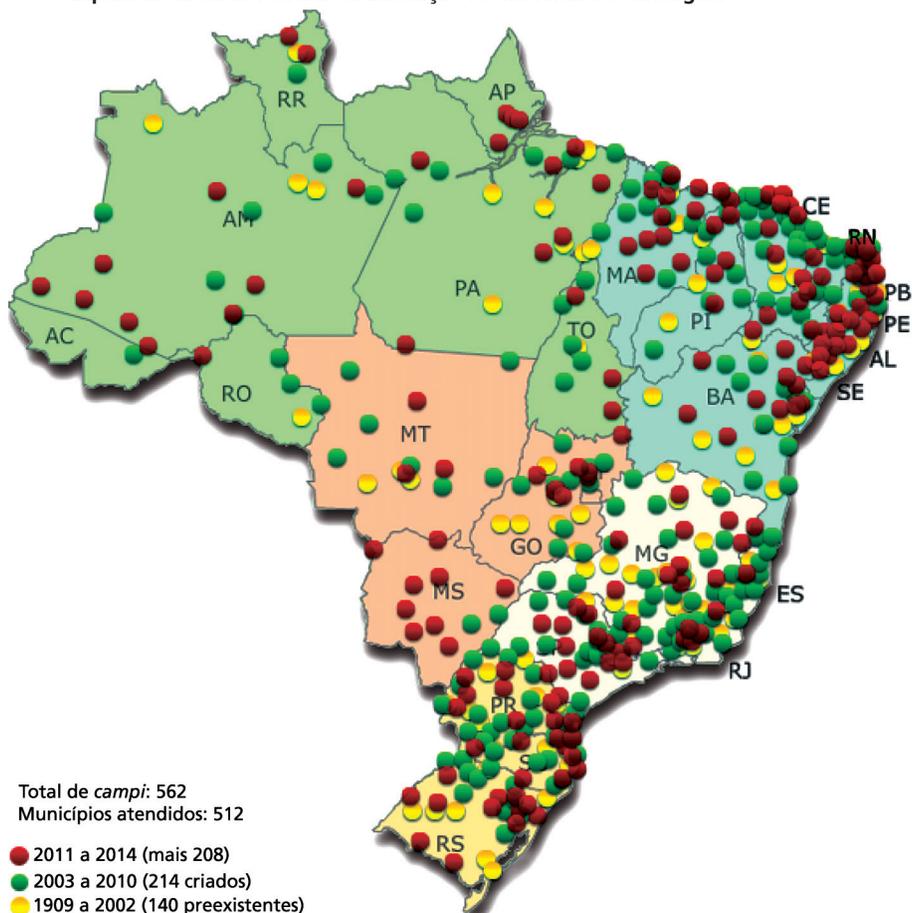
BOX 1

Lei nº 11.892/2008 – dos objetivos dos institutos federais

Artigo 7º Observadas as finalidades e características definidas no Art. 6º desta Lei, são objetivos dos Institutos Federais:
I - ministrar educação profissional técnica de nível médio, prioritariamente na forma de cursos integrados, para os concluintes do ensino fundamental e para o público da educação de jovens e adultos;
II - ministrar cursos de formação inicial e continuada de trabalhadores, objetivando a capacitação, o aperfeiçoamento, a especialização e a atualização de profissionais, em todos os níveis de escolaridade, nas áreas da educação profissional e tecnológica;
III - realizar pesquisas aplicadas, estimulando o desenvolvimento de soluções técnicas e tecnológicas, estendendo seus benefícios à comunidade;
IV - desenvolver atividades de extensão de acordo com os princípios e finalidades da educação profissional e tecnológica, em articulação com o mundo do trabalho e os segmentos sociais, e com ênfase na produção, desenvolvimento e difusão de conhecimentos científicos e tecnológicos;
V - estimular e apoiar processos educativos que levem à geração de trabalho e renda e à emancipação do cidadão na perspectiva do desenvolvimento socioeconômico local e regional; e
VI - ministrar em nível de educação superior: <ol style="list-style-type: none"> a) cursos superiores de tecnologia visando à formação de profissionais para os diferentes setores da economia; b) cursos de licenciatura, bem como programas especiais de formação pedagógica, com vistas na formação de professores para a educação básica, sobretudo nas áreas de ciências e matemática, e para a educação profissional; c) cursos de bacharelado e engenharia, visando à formação de profissionais para os diferentes setores da economia e áreas do conhecimento; d) cursos de pós-graduação <i>lato sensu</i> de aperfeiçoamento e especialização, visando à formação de especialistas nas diferentes áreas do conhecimento; e e) cursos de pós-graduação <i>stricto sensu</i> de mestrado e doutorado, que contribuam para promover o estabelecimento de bases sólidas em educação, ciência e tecnologia, com vistas no processo de geração e inovação tecnológica.

Fonte: Brasil (2008).

FIGURA 1
Expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica



Fonte: Oliveira (2013).

Obs.: Imagem reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

Os institutos federais apresentam um novo modelo de educação profissional que oferece cursos técnicos de nível médio, cursos superiores de tecnologia, licenciaturas, mestrados e doutorados.

Todos os estados contam com ao menos um instituto federal, com vários *campi*. Dos 39 atualmente existentes, dez deles estão situados em municípios do interior. A oferta de cursos nas instituições é feita em sintonia com os arranjos sociais, culturais e produtivos locais e regionais. Todas as unidades criadas após 2008, sejam institutos federais ou novos *campi*, passam por processo de audiência pública para definir suas vocações e respectivos cursos.

Entrevista com dirigente da Setec foi importante para contextualizar e compreender as razões para essa mudança institucional.

Na primeira fase da expansão, em 2005, foi prevista a criação de cinquenta escolas, número ampliado para 64, para atender grandes áreas sem escola federal (Brasília, Mato Grosso do Sul, Amapá e Acre) e Uneds (unidade de ensino descentralizada) em estados que já tinham escolas, mas possuíam largos espaços sem cobertura. Nessa expansão ainda não havia a estrutura multicampi. Existia a escola sede e a escola Uned. Ocorre que o sistema estava desorganizado porque a sede ficava com todos os recursos, o que gerava até movimentos separatistas pelas Uneds. Havia um movimento para que várias Uneds virassem Cefets e os Cefets querendo se converter em Universidades Tecnológicas Federais (UTFs). O Cefet do Paraná conseguiu se transformar em universidade, mas havia vários outros Cefets (Campos, Química Rio de Janeiro e os de Minas) já com projeto de lei para essa transformação em universidade. E o MEC sentiu essa pressão por mudança de institucionalidade, com Cefets querendo virar UTFs, agrotécnica querendo virar Cefet e a Universidade Tecnológica se afastando dos cursos técnicos numa tendência à elitização, reforçada pelos novos professores qualificados, com mestrado e doutorado. Entendemos que estávamos chegando à beira de um certo caos. E isso exigia que avançássemos rapidamente rumo a uma nova estruturação organizacional.

A criação dos institutos federais, Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, veio no sentido de organizar a rede para que ela pudesse dar vazão a essa expansão sob uma gestão sistêmica e compartilhada. As agrotécnicas deixaram de ser autarquias, viraram campi e assim foi iniciado um processo de implantação de institutos multicampi (Entrevista com gestor 7, Setec/MEC).

Com estrutura multicampi, cada *campus* possui as mesmas atribuições e prerrogativas da sede do instituto, condição para uma atuação sistêmica, necessária ao alcance e cumprimento de objetivos e metas estabelecidos pela Setec.

Na lei que cria os institutos federais foi mantido o termo rede, compreendido não somente como um agrupamento de instituições, mas como forma e estrutura de organização e funcionamento.

Assim, a denominação de rede federal tem correspondido principalmente a certa identidade que se estabeleceu pelo fato de essas instituições de ensino atuarem na oferta de educação profissional e tecnológica, estarem subordinadas a um mesmo órgão do MEC, com a mesma fonte de financiamento e sob as mesmas normas de supervisão (Silva, 2009).

Os institutos federais possuem natureza jurídica de autarquia, detentoras de autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar. Sobre essa questão da autonomia, dirigentes da Setec reafirmam que:

Os institutos têm uma percepção de rede maior do que a universidade enquanto instituição. A universidade tem entendimento e prática de rede, mas de grupos

acadêmicos, não de instituições. Tem uma ação na expansão dos institutos federais que ajudou muito essa questão de institucionalidade em rede que foi a atuação dos Conselhos, consolidados por um histórico marcante como espaço de articulação. Já existiam o Concefet (Conselho de Dirigentes dos Cefets), o Coneaf (Conselho dos Dirigentes das agrotécnicas) e o Condetuf (Conselho de Dirigentes das escolas técnicas vinculadas às universidades federais, que ainda existem). Com a criação dos institutos, o Coneaf e o Concefet se fundiram (não foi muito fácil chegar a isso) e se criou o Conif (Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica). O Conif reúne os reitores e têm as câmaras dos pró-reitores (ensino, pesquisa, extensão, planejamento, administração) e a câmara de educação no campo, que é um fórum de educação muito ativo (Entrevista com gestor 7 Setec/MEC).

Esses conselhos antigos debatiam estratégias comuns de atuação, difundiam inovações didático-pedagógicas desenvolvidas por alguns dos integrantes, socializavam contatos extrarrede, compartilhavam novos conhecimentos adquiridos em suas respectivas práticas. Ou seja, funcionavam como um instrumento de coordenação ao mesmo tempo que reforçavam o espírito de corpo e o sentimento de pertença a uma rede de iguais. Os que resultaram das fusões (pós-Ifets) continuaram a cumprir os mesmos papéis de coordenação, integração e difusão de inovações e consolidação do espírito de rede. A atuação dos conselhos foi reforçada e ampliada pela Setec, que, por ter predominantemente dirigentes e gestores oriundos da rede, neles vê um fundamental apoio à gestão do conjunto e *loci* de reafirmação dos princípios orientadores do sistema.

A relação com o MEC continua a mesma, mantendo o sentido de rede e mesmo os institutos oriundos de Cefets mais antigos, ao ampliarem seus campi, adotam também a prática de audiências públicas, pois tem que ofertar cursos adequados às demandas locais e não tem sentido, muitas vezes, replicar os cursos que já ofertavam. Nesse processo de audiências é natural que cada segmento da sociedade defenda o seu nicho e o papel da escola é mediar essas demandas por cursos, ir ajustando com informações sobre mercado de trabalho (Entrevista com gestor 6, Setec/MEC).

Irineu Colombo, anterior dirigente da Setec/MEC, hoje reitor do Instituto Federal do Paraná, apresentou a seguinte visão:

O instituto federal será tal qual uma universidade federal em termos de funcionalidade, acesso ao fomento de pesquisa e extensão e todos os programas de apoio dos vários ministérios como qualquer outra universidade federal. Terá reitor e vice-reitor. Só não terá autonomia plena, por ter de cumprir uma missão republicana, ou seja, ampliar a oferta de matrículas de Educação Profissional Técnica e preparar mais professores na área científica para os sistemas educacionais (Colombo, 2008).

Na atual fase III (2011-2014) para expansão da rede federal de ETP, o objetivo é ampliar a presença, assegurando que cada uma das 558 microrregiões brasileiras possa contar com pelo menos um *campus* de instituto federal. Nesta fase, novos

critérios, a seguir apresentados (box 2), orientam a identificação das localidades a serem contempladas com as novas unidades.

BOX 2

Critérios para localização de *campus*: expansão fase III

- inserção no Programa Território da Cidadania, de modo que haja pelo menos uma unidade da rede federal em cada um desses territórios;
- municípios populosos e com baixa receita pública *per capita*, priorizando os municípios que compõem o grupo de cidades com mais de 80 mil habitantes e que possui receita *per capita* inferior a R\$1 mil o chamado G100; municípios em microrregiões não atendidas por escolas federais, preferencialmente, os que tenham mais de 50 mil habitantes;
- universalização do atendimento às mesorregiões brasileiras, considerando que em todas elas haja uma ou mais unidades da rede federal;
- localidades que receberam investimentos vultosos do PAC;
- municípios com arranjos produtivos locais identificados; entorno de grandes investimentos; e
- os municípios com elevado percentual de extrema pobreza.

Fonte: Setec/MEC.

Conforme consta no *Relatório de Gestão Setec 2011* (Brasil, 2012b), as fases I e II do plano de expansão da rede federal, implementadas de 2005 a 2010, permitiram chegar a uma composição de 354 unidades, às quais serão acrescidas outras 208 unidades no período de 2011 a 2014. Em 2011, 132 mil alunos estavam matriculados nas unidades recém-implantadas. Quando todas as novas unidades de ensino estiverem plenamente constituídas, o total de alunos na rede federal terá saltado de cerca de 300 mil para mais de 600 mil estudantes.

Apesar deste expressivo crescimento, o relatório de gestão aponta que a existência de um *campus* do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia ainda é uma realidade de poucas cidades. Em 2011, a rede federal estava presente em apenas 5% dos municípios brasileiros, representando pouco mais de 10% de toda a oferta de educação profissional técnica de nível médio.

Um aspecto importante a ser destacado é a qualidade das novas unidades escolares da rede federal. O modelo padrão do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)/MEC para escolas em municípios com maior população define uma área total construída de 5.500 m², contemplando doze salas de aulas, seis laboratórios para ensino de ciências e informática, auditório com capacidade para 205 pessoas, dois laboratórios tecnológicos com 200 m² cada, biblioteca informatizada, refeitório, área de vivência, ginásio poliesportivo e teatro de arena. As escolas com esse porte estão dimensionadas para o atendimento de 1,2 mil alunos em cursos regulares.

Além desse projeto, outros dois modelos estão à disposição dos institutos federais: um para cidades com menor população, com capacidade para receber até oitocentos alunos; e outro adaptado às especificidades da formação profissional para o campo, contando com instalações próprias da atividade agropecuária e com a estrutura de residências estudantis e de servidores.

O MEC está investindo mais de R\$ 1,1 bilhão na expansão da educação profissional para cumprir o objetivo de expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional. A localização das novas unidades visa ampliar a cobertura territorial da oferta, e o processo de definição dos locais envolveu negociação com parlamentares, governadores e prefeitos (Brasil, 2011).

5 O PRONATEC: BASE LEGAL, OBJETIVOS E AÇÕES

Como antes ressaltado, no ano de 2011 a presidenta Dilma Rousseff deu continuidade à política de expansão da educação profissional mediante o lançamento do Pronatec, que reuniu diversas iniciativas com o objetivo de ampliar o acesso a essa modalidade de ensino. O Pronatec, sancionado no dia 26 de outubro de 2011 pela Lei nº 12.513, tem como objetivo central democratizar o acesso da população brasileira à educação profissional e tecnológica (EPT) de qualidade. Para tanto, prevê uma série de projetos e ações de assistência técnica e financeira que, juntos, objetivam oferecer 8 milhões de vagas a brasileiros de diferentes perfis, nos próximos quatro anos.

Antes de se abordar os conteúdos, arranjos e estratégias do Pronatec, vale passar vistas no processo de tramitação do PL, decretado pelo Congresso Nacional, que o instituiu, pois dá mostras das articulações pelas quais passou e do clima que experimentou.

5.1 O PL do Pronatec no Congresso Nacional

5.1.1 A tramitação

A presidente da República encaminhou à Câmara dos Deputados mensagem com o PL em 28 de abril de 2011. A Mesa Diretora fez sua leitura em plenário em 29 de abril de 2011, dando início à tramitação em regime de urgência.⁷ O PL recebeu o número 1.209/2011 e foi destinado às Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público; Educação e Cultura; Finanças e Tributação; Constituição e Justiça; e de Cidadania. Em 11 de maio de 2011, foi apresentado em plenário um requerimento para que o PL fosse apreciado também pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (Cedeic). O requerimento foi indeferido pela Mesa Diretora.

Nas comissões, o PL nº 1.209 foi ampliado, mas sem sofrer distorções. Artigos novos davam maior precisão às propostas nele contidas e explicitavam disposições de outras leis com incidência na matéria. O projeto recebeu oficialmente 37 emendas, existindo dupla contagem de pelo menos três delas. Nas comissões, foi proposta

7. De acordo com a Constituição Federal (CF), Artigo 64, §1º e §2º, quando o presidente da República solicita urgência para a apreciação de projetos de sua iniciativa, e a Câmara e o Senado não se manifestam contrariamente, cada um deles terá 45 dias sucessivamente para colocar a matéria em votação, sob pena de sobrestar todas as demais deliberações legislativas da respectiva casa (Brasil, 1988).

a rejeição de dezenove emendas e a realização de audiências públicas, as quais aconteceram em seis capitais (Salvador, Brasília, Belém, Natal, Goiânia e Recife).⁸

O substitutivo do PL nº 1.209, que resultou do trabalho das comissões permanentes citadas, deixou de ir à votação por diversas sessões devido a variados motivos: pautas anteriores não votadas inteiramente; encerramento das sessões; trancamento de pauta para a votação de três medidas provisórias (MPs) etc.

Por ter ultrapassado o prazo de 45 dias, o PL do Pronatec recebeu uma ofensiva do presidente da Câmara no sentido de retirar a urgência. Esta posição vinha sendo defendida por diferentes parlamentares.

Se o governo retirar a urgência do Pronatec, nós teremos votações de projetos, como o que regulamenta a Emenda Constitucional 29 e o que trata da ampliação do teto do Supersimples. Não havendo a retirada do Pronatec, nós ficamos com as medidas provisórias. Há a MP 528/11 e a MP 529/11, que poderão ser votadas ainda na próxima semana, afirmou Marcos Maia (Brasil, 2011c).

A ministra-chefe da Secretaria de Relações Institucionais, Ideli Salvatti, em reunião com parlamentares da Comissão de Educação, enfatizou que o governo tem pressa em cumprir o objetivo do Pronatec de profissionalizar pessoas por meio de bolsas aos estudantes, do financiamento do Sistema S ou da expansão das vagas em escolas públicas. A decisão da presidente Dilma de não retirar a urgência do projeto tem uma justificativa muito forte. É um projeto grande, ambicioso, que visa capacitar 8 milhões de jovens trabalhadores até 2014, não pode ficar dormindo. A proposta implica a qualificação de trabalhadores neste momento em que o país vive um crescimento fantástico, mas em que praticamente podemos dizer que há um “apagão” de mão de obra, disse (Brasil, 2011a).

Assim, mesmo trancando a pauta e com um atraso de 67 dias, o PL nº 1.209 seguiu em urgência e finalmente foi a plenário, na sessão deliberativa de 31 de agosto de 2011. Ao plenário foi apresentado o projeto substitutivo consolidado pela Comissão de Educação e Cultura, com as contribuições das demais comissões. Foi aprovado por voto de liderança, com seis destaques de bancadas – Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido Democrático Trabalhista (PDT), duas do Democratas (DEM) e duas do Partido Popular Socialista (PPS).

Dos destaques apresentados apenas três foram aprovados: *i*) o que concede atenção e apoio específico para deficientes nos cursos e qualificações ofertados; *ii*) o que inclui, entre o público a ser atendido prioritariamente, os trabalhadores da agricultura familiar, os silvicultores, aquicultores, extrativistas e pescadores; e *iii*) o que reserva às regiões Norte e Nordeste pelo menos 30% dos recursos financeiros a serem transferidos às instituições de EPT das redes

8. Não foram obtidas maiores informações sobre os resultados das audiências. É sabido que essa prática é usada pelos relatores de PL de cada comissão para se fazerem notar em seus respectivos estados e municípios.

públicas estaduais e municipais ou dos serviços nacionais de aprendizagem correspondentes aos valores das bolsas-formação.

Nessa única sessão, de 31 de agosto de 2011, foi aprovada a redação final do PL nº 1.209, assinada pelo deputado Jorginho Mello (PSDB-SC). Em 6 de setembro de 2011, a Mesa Diretora remeteu o PL aprovado ao Senado Federal.

O PL aprovado na Câmara foi lido no plenário do Senado em 8 de setembro de 2011. Ali foi informado que este teria tramitação em regime de urgência e que, a partir daquela data, se iniciava a etapa de recebimento de emendas, para a qual haveria prazo de cinco dias. A presidência da Mesa comunicou que a matéria seria apreciada simultaneamente pelas Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania; de Assuntos Econômicos; de Assuntos Sociais; e de Educação, Cultura e Esporte.

O PL nº 1.209 recebeu 27 emendas nas diversas comissões por onde tramitou. Em 20 de setembro de 2011, o conjunto foi encaminhado à senadora Marta Suplicy, do Partido dos Trabalhadores de São Paulo (PT-SP), designada relatora. Em 18 de outubro de 2011, dentro do prazo regimental (45 dias, a contar do recebimento do projeto), a proposta da relatora foi a plenário, em sessão deliberativa. Foi aprovado, com um voto contrário. As 27 emendas são rejeitadas em bloco.

Três dias após a aprovação, a Mesa do Senado Federal remeteu ofício à Câmara dos Deputados comunicando a aprovação sem alterações, sem revisão, do PL nº 1.209 e o seu encaminhamento à sanção presidencial. Também em 21 de outubro de 2011, a presidência da Mesa do Senado Federal encaminhou Mensagem SF nº 266/11 à presidente da República, submetendo à sanção presidencial autógrafos do projeto. A Lei nº 12.513 foi sancionada em 26 de outubro de 2011. Desde o dia em que a mensagem saiu do Palácio do Planalto, apresentando o PL do Pronatec, até a publicação da lei no *Diário Oficial*, decorreram seis meses.

5.1.2 Uma explicação

A própria aceitação do pedido de urgência para um assunto que, aparentemente, poderia ser discutido por mais tempo pode ser tomada como um indicício da existência de ambiente favorável ao programa. Do início de janeiro a 28 de abril de 2011, a presidente da República emitiu dez MPs, muitas delas com matérias sensíveis, com elevada probabilidade de trancar a pauta. Em anos em que não acontecem eleições (os ímpares), os parlamentares buscam intensificar a atividade legislativa, aprovando muitos projetos, em particular os de interesse de suas respectivas bancadas e bases eleitorais. Ou seja, o pedido de urgência para o PL do Pronatec poderia ter sido negado por introduzir limitações ao ritmo dos trabalhos congressuais.

O ambiente favorável ao PL foi construído por múltiplos fatores. Há certo consenso nacional quanto à necessidade de se conceder prioridade política à ampliação e qualificação do sistema brasileiro de educação. Existem atuantes entidades

representativas de professores e de estudantes, movimentos de apoio à melhoria da educação, organizações que congregam secretários municipais de Educação, a União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (Udime) e secretários estaduais de Educação, bem como o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), todos com experiência e capacidade de fazer *advocacy* (defesa de interesses) no Congresso Nacional. A imprensa dá considerável espaço ao debate e às reportagens sobre a situação da educação no país. O embate do ministro Fernando Haddad com as confederações patronais para que fossem ampliados a gratuidade na oferta de cursos profissionalizantes e o atendimento de trabalhadores e estudantes pobres repercutiu intensamente nos meios de comunicação.

Além disso, dirigentes do MEC, e em particular da Setec, atuaram junto às bancadas e lideranças partidárias e a parlamentares individualmente, buscando esclarecê-los e convencê-los de todos os aspectos do PL e de suas potenciais consequências positivas. Este trabalho foi em alguma medida facilitado pela expansão da rede federal de ensino técnico, a partir de 2005, e que passou a se dar com maior velocidade nos anos seguintes, principalmente após o começo da fase II (2007-2010), integrante do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e do PAC.

Na fase II da expansão da rede federal de educação técnica e tecnológica, nós trabalhamos para a criação de mais 208 novas unidades. Isso foi feito sob critérios técnicos e geoeconômicos, em articulação com governos estaduais e municipais. Buscou-se contemplar espaços socioeconômicos desprovidos de ensino técnico de qualidade, todos os Territórios da Cidadania, com vistas a um desenvolvimento interiorizado do país. Durante esse período tivemos um número muito grande de parlamentares nos visitando, a demandar escolas para as suas bases regionais. A educação técnica ganhou *status* e passou a ser valorizada no Congresso Nacional (Entrevista com gestor 2, Setec/MEC).

A conjuntura econômica também favoreceu a aprovação rápida e a manutenção do espírito do PL. Desde 2006, determinados setores acusavam a inexistência de força de trabalho com as qualificações requeridas em suas respectivas atividades. Algumas empresas declaravam a necessidade de importar trabalhadores qualificados como condição para não frear o crescimento econômico que se dava em taxas bem superiores às vigentes na década anterior. O desemprego passou a cair de forma sistemática, e a formalização das relações de trabalho crescia ininterruptamente.

A Pesquisa Mensal de Emprego (PME), do IBGE, mediu a taxa de desemprego no país em 4,6% da população econômica ativa (PEA) em dezembro do ano passado. A média anual de 2012 fechou em 5,5%, a menor da série histórica, com um aumento na formalização do emprego. O rendimento domiciliar *per capita* aumentou em 5,2% na comparação com 2011. De 2003 para 2012, o crescimento chegou a 42,6%. Ou seja, o mercado de trabalho brasileiro continua dinâmico se

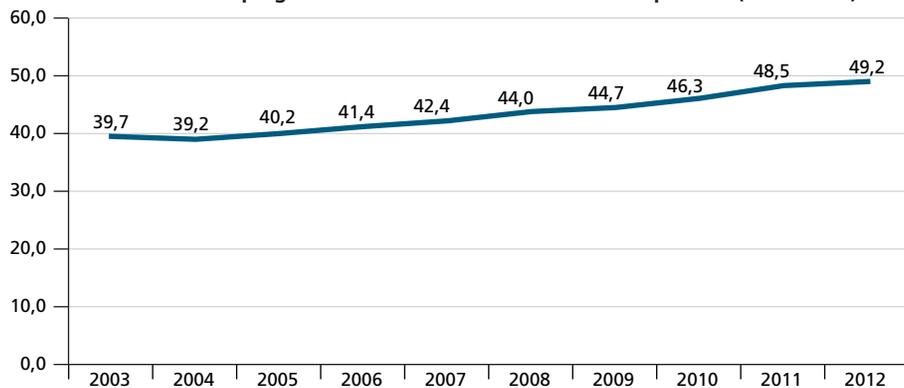
comparado com o de outros países e, curiosamente, mesmo quando o crescimento da economia não se revela tão auspicioso (gráficos 1 e 2).

GRÁFICO 1
Taxa de desocupação: média das estimativas mensais (2003-2012)



Fonte: PME/IBGE.

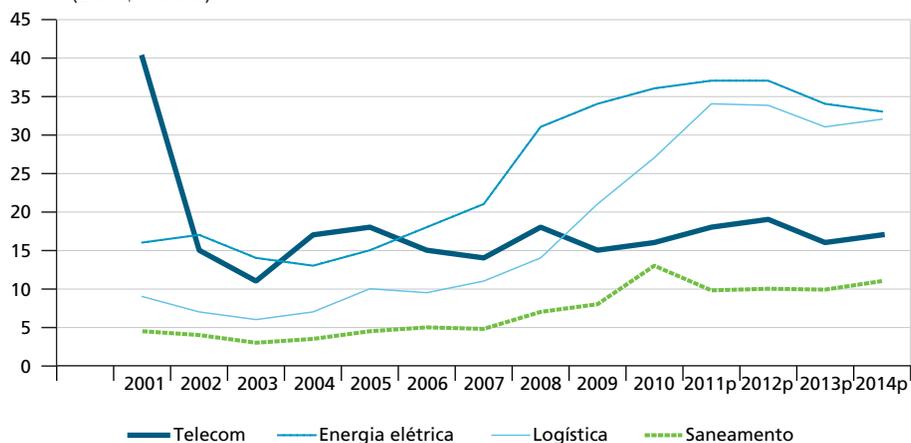
GRÁFICO 2
Percentual de empregados com carteira assinada no setor privado (2003-2012)



Fonte: PME/IBGE.

Todavia, a necessidade por trabalhadores qualificados continua não sendo atendida. Antecedendo o lançamento do PL do Pronatec, o BNDES publicou dois estudos (Puga e Boça, 2011) estimando o crescimento dos investimentos em infraestrutura e na indústria, cujas sínteses encontram-se abaixo (gráfico 3 e tabela 2).

GRÁFICO 3
Evolução dos investimentos em infraestrutura por setor
(Em R\$ bilhões)



Fonte: Grupo de Trabalho (GT) do Investimento.
Elaboração: Área de Pesquisas Econômicas (APE)/BNDES.

TABELA 2
Investimentos mapeados na indústria (2011-2014)

Setores	R\$ bilhões	%
Petróleo e gás	378	61,6
Extrativa mineral	62	10,2
Química	40	6,5
Veículos	33	5,4
Siderurgia	33	5,3
Eletroeletrônica	29	4,8
Papel e celulose	28	4,5
Têxtil e confecções	12	1,9
Total da indústria	614	100,0

Fonte: BNDES/APE, GT do Investimento.

Em relação ao quadriênio 2007-2010, houve um aumento do investimento na indústria de 59%. Foi algo bastante animador, que influenciou o debate sobre os rumos da economia brasileira (que em 2010 havia crescido 7,5%, a maior taxa em 24 anos) e aguçou as preocupações sobre a disponibilidade de mão de obra qualificada para fazer frente a todas as expectativas.

Mesmo com as projeções de investimento não se realizando, a escassez de trabalhadores qualificados continuou a se fazer sentir. Entidades empresariais pressionaram o governo para liberar a importação de trabalhadores técnicos e

profissionais graduados, enfrentando a oposição do movimento sindical dos trabalhadores, em particular de suas principais centrais, que veem, nessa possibilidade, a perda dos melhores postos de trabalho para imigrantes estrangeiros. Segundo o MTE (Brasil, 2013),

nas autorizações temporárias, em 2012 o visto destinado ao profissional com vínculo empregatício no Brasil teve um crescimento de 26%, em relação a 2011. Nos últimos três anos essa categoria teve um crescimento de 137%, passando de 2.460 profissionais autorizados em 2009 para 5.832 em 2012. As principais áreas são engenharia, tecnologia, análise de sistemas, petróleo e gás, construção civil e obras de infraestrutura. Ainda no total de autorizações temporárias, houve um crescimento de 23% nos profissionais estrangeiros ligados à assistência técnica, com 19,9 mil profissionais em 2012. Entre os autorizados a trabalhar temporariamente, o grupo de mestres e doutores teve um aumento de 560% entre 2009 e 2012. Esse é um dos grupos que mais cresce em números relativos no Brasil.

Como dito, o ambiente era bastante favorável à aprovação do Pronatec, mesmo com todas as inovações que trazia e a forte disputa havida entre o MEC e as confederações patronais pela regulação da aplicação dos recursos arrecadados pelo Sistema S.⁹

Pode-se afirmar que a Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, veio atender a um anseio dos trabalhadores pobres e satisfazer uma necessidade da estrutura produtora de bens e serviços do país. Daí o fato de ter sido aprovado como o foi no Congresso Nacional. Cumpre destacar que a lei aprovada em nada desfigurou o projeto original do Poder Executivo. Os acréscimos produzidos nas comissões da Câmara dos Deputados seguiram o espírito do PL, apenas incorporando legislação complementar pertinente. Das três emendas aprovadas em plenário, duas delas¹⁰ apontam para públicos específicos a serem atendidos pelo programa, de forma totalmente consistente com o objetivo de democratizar o acesso à EPT. A outra emenda¹¹ é um tanto inócua, pois a alocação dos recursos financeiros – além de dever constar das prioridades de cada Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) – é a contrapartida das demandas surgidas nas Grandes Regiões e da capacidade de oferta da rede regional de EPT.

9. Fazem parte do Sistema S: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai); Serviço Social do Comércio (Sesc); Serviço Social da Indústria (Sesi); e Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (Senac). Existem ainda os seguintes: Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar); Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop); e Serviço Social de Transporte (Sest).

10. A que concede atenção e apoio específico para deficientes nos cursos e qualificações ofertados e a que inclui entre o público a ser atendido prioritariamente os trabalhadores da agricultura familiar, os silvicultores, aquicultores, extrativistas e pescadores.

11. Que reserva às regiões Norte e Nordeste pelo menos 30% dos recursos financeiros a serem transferidos às instituições de educação profissional e tecnológica das redes públicas estaduais e municipais ou dos serviços nacionais de aprendizagem correspondentes aos valores das bolsas-formação.

5.1.3 Reforços importantes

Na esteira da lei do Pronatec, três outras leis foram aprovadas, complementando e auxiliando a ampliação democrática e descentralizada do acesso ao ensino técnico, tecnológico e superior.

Lei nº 12.677, de 25 de junho de 2012

Ainda durante a tramitação do PL nº 1.209/2011, em 15 de agosto de 2011, a presidente da República encaminhou à Câmara dos Deputados o PL nº 2.134, dispondo sobre a criação de cargos efetivos, cargos de direção e funções gratificadas no âmbito do MEC, destinados às instituições federais de ensino.

Mesmo sem requerer regime de urgência, o projeto teve um tratamento expedito. Por ser uma proposição sujeita a apreciação conclusiva pelas comissões pertinentes,¹² foi aprovado na Câmara dos Deputados, em 16 de maio de 2012, e enviado ao Senado Federal no dia seguinte. Menos de um mês depois, os senadores aprovaram o PL, sem modificações, enviando-o à Presidência da República para sanção. Em dez meses, o PL nº 2.134/2011 transformou-se na Lei nº 12.677, de 25 de junho de 2012.

A lei criou 19.569 cargos de professor de 3ª grau, integrantes da carreira do magistério superior, fazendo face à criação de universidades federais e à multiplicação de novos *campi* das antigas.

Também foram criados 24.306 cargos efetivos de professor do ensino básico, técnico e tecnológico, integrantes do Plano de Carreira e Cargos de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, como condição para operar a célere expansão da rede de educação técnica e tecnológica.

E, atendendo aos dois sistemas, nos Institutos Federais de Ensino Superior (Ifes) e Ifets foram criados 27.714 cargos de técnico-administrativo do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação (PCCTAE) e 5.589 funções comissionadas.

Um acréscimo interessante proporcionado pela Lei nº 12.677/2012 foi a transformação do Colégio Pedro II em instituição federal de ensino, pluricurricular e *multicampi*, vinculada ao MEC e especializada na oferta de educação básica e de licenciaturas. O colégio passou a ter a mesma estrutura, organização e competências dos Ifets.

Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012

Em 20 de março de 2012, foi editada a MP nº 562, convertida na Lei nº 12.695, que, entre outras providências, dispõe o apoio técnico e financeiro da União aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal; no âmbito do Plano de Ações

12. Desde que não seja requerida e vitoriosamente votada a decisão pelo plenário.

Articuladas, inclui polos presenciais no sistema da Universidade Aberta do Brasil (UAB), passa a contemplar com recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) as instituições comunitárias que atuam na educação do campo com a pedagogia da alternância e autoriza a concessão de bolsa aos professores das redes públicas de educação e a estudantes beneficiários do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera).

A lei aporta mecanismos úteis para a atuação mais eficaz do Pronatec no meio rural e em municípios pequenos do interior do país. Os polos presenciais do sistema UAB, funcionando em instalações da rede federal de Ifes e Ifets, asseguram qualidade e possibilitam o exercício da prática, indispensável à formação profissional. As instituições comunitárias que operam escolas de famílias rurais sob a proposta pedagógica de formação por alternância (um tempo na escola, um tempo em sua terra, aplicando o aprendido junto com a família, retorno à escola e assim sucessivamente) são as mais indicadas para a educação dos jovens da agricultura familiar e têm a sua eficácia comprovada. Careciam, todavia, de fontes seguras de financiamento, o que a lei veio suprir. O mesmo pode ser dito da concessão de bolsa para alunos e professores alcançados pelo Pronera.

Lei nº 12.771, de 29 de agosto de 2012

Essa lei não tem origem no Executivo. Trata-se de um PL apresentado pela deputada Nice Lobão – Partido da Frente Liberal do Maranhão (PFL-MA) – em 24 de fevereiro de 1999, estabelecendo cotas nas Ifes (e, posteriormente, também nos Ifets) para estudantes que tenham cursado o ensino médio em escolas públicas, que fossem oriundos de família com renda *per capita* igual ou inferior a 1,5 SM e para pretos, pardos e indígenas. Sem o patrocínio do governo federal da época, o andamento do PL nº 73/1999 sofreu fortes contestações por parte de parlamentares conservadores e, após 2003, de bancadas de partidos de oposição.

O seu espírito é totalmente convergente com os objetivos maiores do PDE, do Pronatec, do Plano Brasil sem Miséria (PBSM), entre todas as outras iniciativas de reduzir as iniquidades que marcam nefastamente o país.

A tramitação do PL nº 73/1999 começou a se acelerar a partir de 2005-2006, quando deputados da base do governo assumiram a relatoria nas diversas comissões. Ainda assim, o projeto (substitutivo da Comissão de Educação) foi impedido, pela oposição, de ter sua apreciação conclusiva nas comissões, indo a plenário em 20 de novembro de 2008, quando foi aprovado pela Câmara dos Deputados. Quatro anos se passaram para que pudesse ser aprovado, sem modificações, no Senado Federal e, finalmente, enviado à sanção presidencial, em 10 de agosto de 2012.

As principais determinações da lei são as mostradas a seguir.

- 1) Os Ifes e os Ifets vinculados ao MEC reservarão, em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação, por curso e turno, no mínimo 50% de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas. No preenchimento dessas vagas, 50% deverão ser reservadas aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 SM *per capita*.
- 2) Em cada instituição federal de ensino, as vagas serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos e indígenas, em proporção no mínimo igual à de pretos, pardos e indígenas na população da Unidade da Federação (UF) onde está instalada a instituição, segundo o último censo do IBGE. No caso de não preenchimento das vagas segundo os critérios estabelecidos, aquelas remanescentes deverão ser completadas por estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.

Dessa forma, projeto, coincidência e determinação se fundiram, formando um arcabouço legal que dá bases seguras e, principalmente, equitativas para a democratização do acesso ao ensino técnico, tecnológico e profissional, tornando possível aventar a existência de um trabalhador-cidadão de novo tipo em um mercado de trabalho menos heterogêneo.

5.2 Objetivos e ações do Pronatec

Segundo dirigente da Setec,

O Pronatec não se resume ao projeto Bolsa-Formação, como ficou conhecido por muitos por ser uma nova ação criada pela lei de 2011, ou ao Plano de Expansão da Rede (PER). Ele é uma tentativa de amalgamar um conjunto de iniciativas preexistentes. Originariamente, essas iniciativas foram desenhadas como programas isolados e com lógica própria. O desafio agora é trabalhar todas as iniciativas de forma integrada (Entrevista com gestor 1, Setec/MEC).

Os objetivos do Pronatec são apresentados a seguir.

BOX 3

Lei nº 12.513/2011

Artigo 1º

Parágrafo único. São objetivos do Pronatec:

- I - expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio presencial e à distância e de cursos e programas de formação inicial e continuada ou qualificação profissional;
- II - fomentar e apoiar a expansão da rede física de atendimento da educação profissional e tecnológica;
- III - contribuir para a melhoria da qualidade do ensino médio público, por meio da articulação com a educação profissional;
- IV - ampliar as oportunidades educacionais dos trabalhadores, por meio do incremento da formação e qualificação profissional;
- V - estimular a difusão de recursos pedagógicos para apoiar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica.

(Continua)

(Continuação)

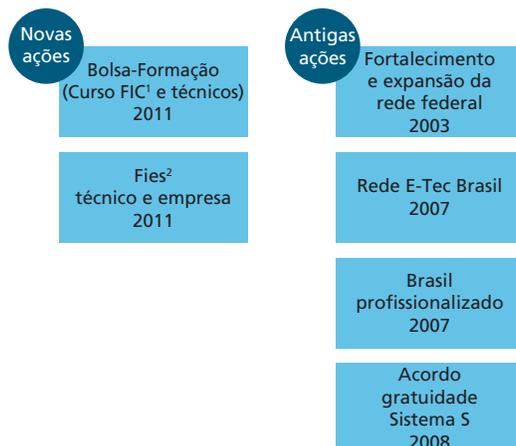
Artigo 2º
 O Pronatec atenderá prioritariamente
 I - estudantes do ensino médio da rede pública, inclusive da educação de jovens e adultos;
 II - trabalhadores;
 III - beneficiários dos programas federais de transferência de renda; e
 IV - estudante que tenha cursado o ensino médio completo em escola da rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral, nos termos do regulamento.

Artigo 4º
 O Pronatec será desenvolvido por meio das seguintes ações
 I - ampliação de vagas e expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica;
 II - fomento à ampliação de vagas e à expansão das redes estaduais de educação profissional;
 III - incentivo à ampliação de vagas e à expansão da rede física de atendimento dos serviços nacionais de aprendizagem;
 IV - oferta de Bolsa-Formação, nas modalidades:
 a) Bolsa-Formação Estudante; e
 b) Bolsa-Formação Trabalhador;
 V - financiamento da educação profissional e tecnológica;
 VI - fomento à expansão da oferta de educação profissional técnica de nível médio na modalidade de educação à distância;
 VII - apoio técnico voltado à execução das ações desenvolvidas no âmbito do Programa;
 VIII - estímulo à expansão de oferta de vagas para as pessoas com deficiência, inclusive com a articulação dos Institutos Públicos Federais, Estaduais e Municipais de Educação; e
 IX - articulação com o Sistema Nacional de Emprego.

Fonte: Brasil (2011b).

De acordo com o estabelecido em lei, as ações integrantes do Pronatec foram reunidas pela Setec no seguinte formato (Brasil, 2011d) (figura 2).

FIGURA 2
Ações integrantes do Pronatec



Elaboração dos autores.

Notas: ¹Formação inicial e continuada.

²Fundo de Financiamento Estudantil.

Como pode ser constatado, trata-se de um conjunto de ações que convergem no sentido de ampliar o acesso à educação profissional, e, como já foi salientado, boa

parte delas já era executada anteriormente pela Setec/MEC, mas o Pronatec passa a congregá-las incorporando dois novos componentes: o Projeto Bolsa-Formação e o Fies Técnico e Fies Empresa.

O programa é parte de uma estratégia de desenvolvimento, em escala nacional, que busca integrar a qualificação profissional de trabalhadores com a elevação da sua escolaridade, constituindo-se em um instrumento de fomento ao desenvolvimento profissional, de inclusão social e produtiva e de promoção da cidadania. E nas palavras de um dirigente da Setec:

No governo Dilma, houve a constatação de que não se poderia depender apenas da expansão da rede federal e de que os programas de qualificação profissionais até então existentes não alcançaram êxito (Planfor, PNQ) por serem pulverizados e de qualidade duvidosa, daí o Pronatec surge como uma solução para atender a demanda por toda a qualificação profissional e de expansão da rede.

No que se refere à oferta, o grande mérito do Pronatec é conseguir estruturar um extenso sistema de ofertantes, por meio de redes públicas e privadas (Sistema S) e de escolas técnicas estaduais que têm tradição na formação profissional – que são redes que podem ser gerenciadas.

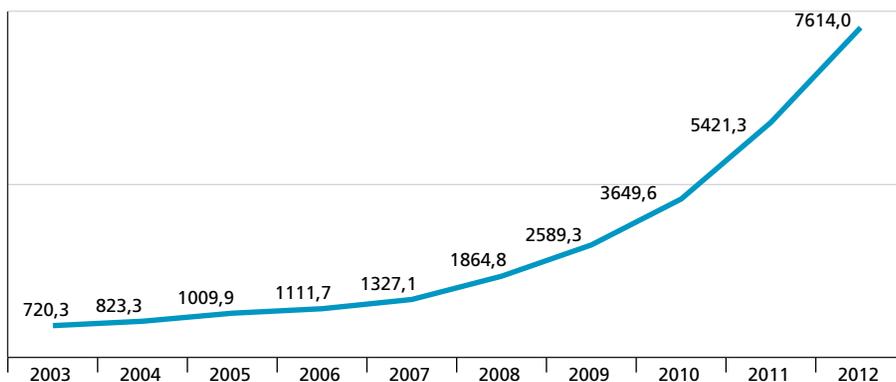
No entanto, o lado da demanda é complexo (um fator crítico de sucesso para o programa) porque envolve vários parceiros demandantes: ministérios, estados e secretarias de governo, que estão encarregados de mapear, qualificar e encaminhar a demanda para os cursos de maneira clara. Mas o que tem ocorrido é que eles muitas vezes não estão capacitados para a captação dos beneficiários, o que gera o risco de se ter uma oferta ociosa e uma demanda frustrada. Esta dimensão do programa depende de um desenho que ainda está em construção nos estados e que deve envolver fóruns de pactuação, o que é demorado. Por isso, paralelamente, o programa está criando mecanismos para que a própria rede de ofertantes possa captar demanda, por meio de cadastro reserva (Entrevista com gestor 1, Setec/MEC).

Antes de apresentar em detalhes as várias ações que atualmente integram o Pronatec, é importante mostrar a evolução da dotação/execução orçamentária da educação profissional (gráfico 4), para se ter uma ideia da importância que ganhou esta modalidade de ensino a partir do início do governo Lula, bem como do tamanho do esforço financeiro dedicado à expansão da EPT. De um patamar que alcança R\$ 1 bilhão somente em 2005, os recursos destinados pelo MEC para educação profissional crescem exponencialmente até chegar próximo a R\$ 8 bilhões em 2012. Para 2013, a dotação aprovada na Lei Orçamentária é de R\$ 8.945,9 milhões.

Parcela significativa dos recursos vem sendo destinada à expansão e ao fortalecimento da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, componente basilar do arranjo institucional da Setec. Contudo, o crescente aumento na disponibilidade de recursos financeiros reforça a capacidade da Setec para a execução de várias outras iniciativas/ações integrantes do Pronatec, a seguir relatadas.

GRÁFICO 4

Execução orçamentária do MEC: subfunção ensino profissional (2003-2012)
(Em R\$ milhões, valores correntes)



Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi).

5.2.1 Bolsa-Formação

Há dois tipos de Bolsa-Formação: a Estudante e a Trabalhador. Na *Bolsa-Formação Estudante*, cursos técnicos com carga horária igual ou superior a oitocentas horas são destinados a alunos regularmente matriculados no ensino médio público propedêutico, para a formação profissional técnica de nível médio, na modalidade concomitante. Já a *Bolsa-Formação Trabalhador* oferece cursos de qualificação a pessoas em vulnerabilidade social e trabalhadores de diferentes perfis. Em ambos os casos, os beneficiários têm direito a cursos gratuitos, alimentação, transporte e material didático-instrucional necessário.

A Bolsa-Formação é uma iniciativa que visa possibilitar o acesso a cursos presenciais, a serem realizados pela Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, por escolas estaduais de EPT e por unidades de serviços nacionais de aprendizagem integrantes do Sistema S. Vale ressaltar que será admitida a concessão de bolsas somente para cursos ofertados por instituições com competência e tradição em educação profissional.

Os cursos da Bolsa-Formação Trabalhador apresentam atividades (transversais) de integração entre as pessoas e de orientação profissional que podem ser dadas a qualquer tempo do curso e que visam integrar o beneficiário à instituição e trabalhar a autoestima do indivíduo para que amplie as suas possibilidades de emprego. A ideia é que os cursos Formação Inicial Continuada (FIC) sejam uma janela, um ponto de partida para a inserção do indivíduo. Ninguém acredita que vai fazer milagres com cursos de curta duração, mas se espera plantar uma sementinha que possa ampliar as perspectivas dessas pessoas (Entrevista com gestor 3, Setec/MEC).

Os cursos FIC ofertados pela rede federal não são apenas daqueles pouco exigentes em infraestrutura, como manicure, cabeleireira, mas cursos que formam profissionais qualificados, como eletricitistas, soldadores e que exigem investimentos pesados em laboratórios. E esses cursos não são muito ofertados pela rede privada, pelo investimento que exigem. No imaginário de muitos ficou a ideia de que cursos técnicos são os de enfermagem, eletrônica, mecânica. Mas se formos olhar o que era a formação de um técnico de eletricidade na década de 1980, hoje ele estaria mais qualificado como eletricitista, dada a evolução tecnológica e a complexidade para a formação dos novos técnicos. Um técnico em eletricidade tem uma compreensão do processo de fazer um projeto que um eletricitista não precisa ter. Mas o eletricitista não é um técnico desqualificado, pois quem não tem a formação que ele tem não faz o que ele faz. É que se chegou à conclusão de que existem profissões que requerem uma carga formativa menor, mas que qualificam com qualidade, e daí a importância dos cursos FIC (Entrevista com gestor 6, Setec/MEC).

Assim, na vertente Trabalhador, é promovida a oferta de cursos de FIC, também conhecidos como cursos de qualificação, com duração mínima de 160 horas. Para organizar a oferta dos cursos FIC, o MEC elaborou um guia que, na versão atual, conta 518 opções de cursos, distribuídos em treze eixos tecnológicos (box 4). O *Guia Pronatec de cursos FIC* é atualizado periodicamente e serve como instrumento organizador da oferta de cursos, contribuindo para a consolidação de uma política que tem como objetivo principal aproximar o mundo do trabalho do universo da educação.

BOX 4

Eixos do guia Pronatec de cursos FIC

1. Ambiente e saúde (38 cursos)
2. Controle e processos industriais (102 cursos)
3. Desenvolvimento educacional e social (29 cursos)
4. Gestão e negócios (24 cursos)
5. Turismo, hospitalidade e lazer (28 cursos)
6. Informação e comunicação (19 cursos)
7. Infraestrutura (78 cursos)
8. Militar (0)
9. Produção alimentícia (31 cursos)
10. Produção cultural e *design* (53 cursos)
11. Produção industrial (63 cursos)
12. Recursos naturais (51 cursos)
13. Segurança (2 cursos)

Fonte: Setec/MEC.

Complementando a já ressaltada complexidade envolvida na operacionalização das novas iniciativas do Pronatec, outro dirigente da Setec afirmou:

A Bolsa-Formação tem como meta para 2014 alcançar a oferta de 3 milhões de vagas. É a iniciativa que, de certa maneira, reúne os esforços que existiam em toda a Esplanada dos Ministérios. A presidente Dilma definiu: educação profissional é Pronatec. Isso faz com que a Setec seja responsável pela articulação da demanda

por qualificação profissional dos ministérios. E somos responsáveis pela gestão do programa, com o acompanhamento em tempo real das matrículas em cada cidade, em cada escola, dia após dia, informações que compartilhamos com os ministérios. Cada demanda de ministério é diferenciada, e nós articulamos a rede ofertante (Entrevista com gestor 2, Setec/MEC).

Mais um dirigente entrevistado enfatizou outro problema a ser enfrentado pelo programa:

A maior dificuldade não é a oferta de vaga, que é viabilizada pela estrutura já existente, mas a captação das pessoas. A captação de alunos é então o maior desafio da Bolsa-Formação, pois visa atender a um público historicamente excluído. Muitos acham que não vão conseguir fazer o curso, que não vai valer a pena e que não irá mudar sua condição de vida. Esses elementos, que são de ordem subjetiva, dificultam o processo de atração para os cursos.

O programa trata de um projeto de vida profissional do indivíduo. Isso torna a implementação do programa mais complexa porque pressupõe um rol de cursos, definidos de acordo com o contexto, as características e as demandas de cada lugar (Entrevista com gestor 3, Setec/MEC).

Em virtude de sua complexidade e dos problemas a serem enfrentados na execução da Bolsa-Formação Trabalhador, o momento atual enfatiza a necessidade de uma equipe responsável pela ação desenvolver a capacidade de aprendizagem para ir superando as dificuldades iniciais desse novo processo de inclusão do público alvo do programa.

Na Bolsa-Formação Trabalhador, quem faz a captação é o parceiro demandante, mas estes não têm a capilaridade nacional nem o conhecimento das demandas locais. Então os institutos, que têm mais condições de captar alunos com o perfil adequado, mas não têm habilitação para captar, passaram a criar um cadastro de reserva. É mantida a prioridade de captação pelo parceiro demandante, mas, quando este não consegue captar alunos, usa-se o cadastro de reserva. Todo esse processo vem sendo um novo aprendizado no país para que o aluno da Bolsa-Formação chegue depois a um emprego. A Bolsa-Formação toca uma política muito importante que é a qualificação, e o novo é trazer essa política para o MEC.¹³ E as críticas vieram porque são cursos mais rápidos e voltados para o mercado de trabalho (Entrevista com gestor 7, Setec/MEC).

No que diz respeito à Bolsa-Formação Estudante, informações coletadas em entrevista revelam uma situação mais favorável.

A Bolsa-Formação Estudante é bem delimitada pela lei. Destina-se a alunos do ensino médio propedêutico da rede pública e que teriam no ensino médio o ponto de chegada da sua formação. Existe uma crítica da própria rede federal que prioriza

13. Anteriormente, esses cursos eram ofertados concentradamente pelo MTE-Plano Nacional de Qualificação (PNQ) – e de forma dispersa e pontualmente por muitos outros ministérios, considerado ineficaz no primeiro e amadorístico nos segundos.

o ensino integrado e vê nessa bolsa para estudante um retrocesso para a concomitância ou subsequência. Mas a realidade é que não existem vagas para todos na oferta do ensino integrado na rede federal e nem somada com a dos Serviços Nacionais de Aprendizagem. Existe também um documento de referência para os cursos de concomitância no âmbito do Pronatec. As instituições estaduais de educação têm que se articular com os ofertantes de ensino técnico e discutir os projetos pedagógicos adequados. Têm que construir um Plano de Ações Articulado que dê acesso, permanência e inserção no mercado de trabalho. Têm que ir às escolas e mobilizar os alunos para os cursos técnicos (Entrevista com gestor 3, Setec/MEC).

5.2.2 Fies Técnico e Fies Empresa

Além de criar a Bolsa-Formação, a Lei nº 12.513 ampliou o alcance do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, que passa a ser chamado de Fies, abrindo mais duas linhas de financiamento: o Fies Técnico e o Fies Empresa.

O Fies passou, então, a prover novas linhas de crédito: uma para que estudantes possam realizar cursos técnicos (sendo eles os contratantes, em caráter individual) e outra para empresas que desejem oferecer formação profissional e tecnológica a trabalhadores (Brasil, 2011d). Na modalidade Fies Empresa, figura como tomadora do financiamento, responsabilizando-se integralmente pelos pagamentos perante o Fies, inclusive os juros incidentes, até o limite do valor contratado. A adesão se dá por meio de solicitação de habilitação em sistema informatizado mantido pelo MEC.

As condições para o crédito estudantil são:

- taxa de juros 3,4% ao ano (a.a.);
- prazo de carência de dezoito meses; e
- amortização de três vezes o tempo do curso.

Essas novas modalidades de financiamento possibilitam o acesso a cursos em unidades de ensino privadas, inclusive as dos serviços nacionais de aprendizagem, ofertantes de FIC ou qualificação profissional e de cursos de educação profissional técnica de nível médio.

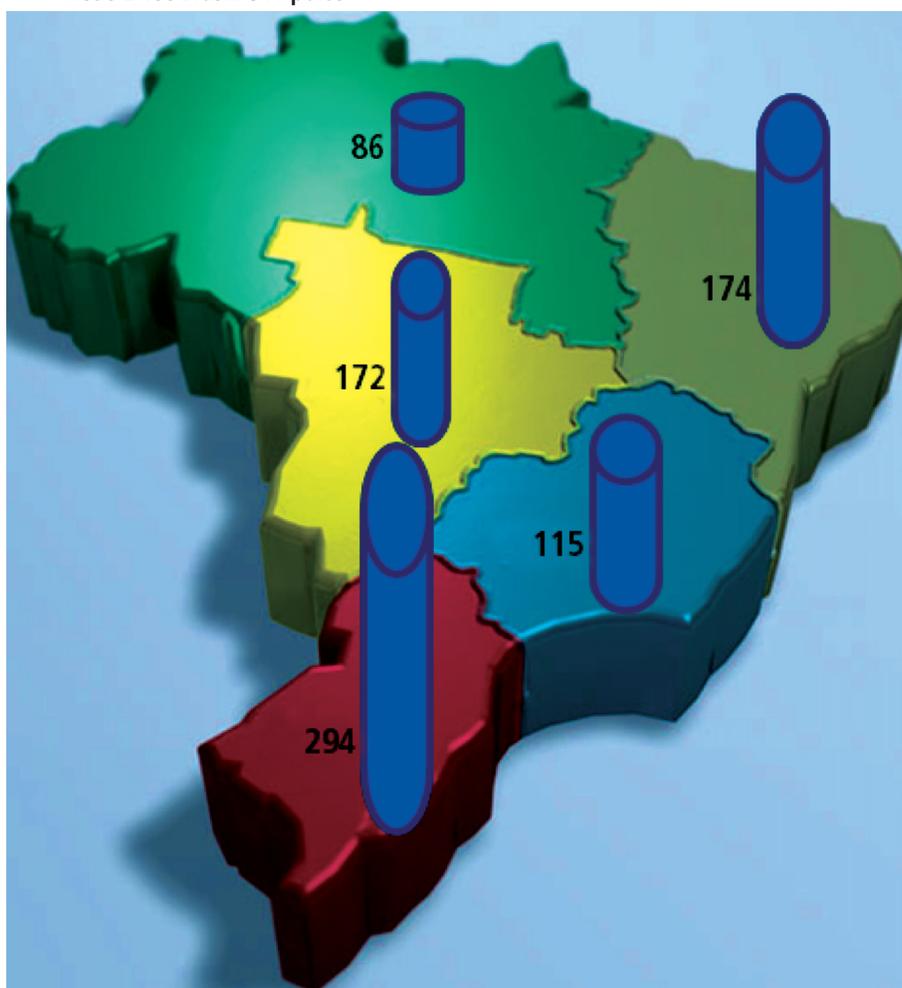
Em relação ao Fies, a atual fase é a de habilitação das escolas privadas. As escolas que querem ser habilitadas preenchem informações no Sistec sobre infraestrutura, laboratórios. Depois é feita uma visita in loco por professores da rede federal, que são os avaliadores. Depois de habilitadas, elas podem fazer adesão no FNDE ao Fies. O Sistema S não passa por esse processo de habilitação, mas só podem receber Fies que ofertam cursos técnicos.

Acho que vai haver uma grande demanda das empresas pelo Fies Empresa, particularmente por cursos FIC. Mas não sei como vai ser a adesão dos estudantes pelo Fies Técnico, dada a cultura dominante no país de valorizar curso de graduação (Entrevista com gestor 4, Setec/MEC).

5.2.3 Rede E-Tec Brasil

Como já mencionado, também fazem parte do Pronatec ações que estavam em operação pelo MEC. Nesse contexto, merece destaque a expansão da rede E-Tec Brasil (Decreto nº 7.589, de 26 de outubro de 2011), que amplia e democratiza a educação profissional por intermédio da oferta de cursos à distância a partir de centenas de polos pelo país inteiro (figura 3). Os recursos são originados do MEC, do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), dos serviços nacionais de aprendizagem e do BNDES.

FIGURA 3
Rede E-Tec Brasil: 841 polos



Fonte: Oliveira (2013).

Obs.: Imagem reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

A rede E-TEC possibilita o ensino técnico à distância, que é algo com um elevado grau de inovação. Muitos de nós somos conservadores em alguns aspectos, decorrente do fato do curso técnico requerer um grau de praticidade. No ensino à distância, muitos dos cursos técnicos que estão hoje sendo ofertados são aqueles que estão mais ligados à gestão. Os cursos técnicos que são mais *hard*, com mais trabalho em laboratório e demais atividades práticas, exigem instituições mais estruturadas. Hoje, o *campus* de um Instituto Federal tem o curso presencial e tem o curso à distância, mas usa a parte laboratorial dele mesmo. Isso antes era vetado: você só tinha a oportunidade de oferta num polo remoto. Também foi adotada uma solução para a prática, que é a dos caminhões-laboratório, que circulam entre os polos (...). Assim, a gente vai criando soluções para os problemas que começam a existir nesse sentido (Entrevista com gestor 2, Setec/MEC).

A rede E-Tec já era uma ação da extinta Secretaria de Educação a Distância (Seed), como uma ação de fomento à educação profissional à distância de nível médio, que foi instituída por decreto em 2007. Passou a se chamar Sistema Escola Técnica Aberta do Brasil, numa concepção próxima da UAB.

Com a sua extinção, em 2010, os programas da Seed foram alocados, no início de 2011, nas secretarias afins do MEC, e o E-Tec foi assumido pela Setec.

Verificamos que a Seed tinha uma visão muito diferente de educação profissional daquela esposada pela Setec, foi preciso desconstruir alguns conceitos que estavam sendo aplicados, passando a envolver a rede federal de educação profissional, que até então não se articulava com ações de educação à distância. Nesse mesmo ano, o Pronatec já estava sendo gestado e o novo E-Tec passa a ser formulado em novas bases para se adequar à proposta do programa, seus objetivos e metas. Para tanto, conta com financiamento para estruturação da rede E-Tec e apoio técnico, e são desenvolvidas pesquisas para melhoria das ações de educação profissional à distância.

A Seed atuava com abertura de polos de educação à distância e liberdade de concorrência para instituições ofertantes, e a Setec não concordou com essa forma de atuar por não ver sentido em que uma instituição de um estado pudesse se candidatar a um polo de outro estado. Em conformidade com o propósito de desenvolvimento regional, o que se decidiu foi que os institutos federais, as escolas técnicas estaduais e o Sistema S, hoje em todos os estados, passassem a criar os polos de educação à distância e fossem os mantenedores desses polos. O que não se permite é a duplicação de cursos em polos localizados na mesma área de influência (Entrevista com gestor 5, Setec/MEC).

A Setec auxilia tecnicamente a instituição que se candidata para ofertar educação à distância, de acordo com diretrizes já firmadas para os polos, financia

a estruturação de laboratórios, paga bolsa aos tutores presenciais e aos à distância, aos coordenadores de cursos, coordenadores de polos, mas não financia a infraestrutura física do polo. Também fazem especialização em educação à distância (já foram abertas 2 mil vagas) para quem está atuando na rede E-Tec. Ou seja, todo o apoio necessário para o funcionamento do polo. No caso dos institutos, os polos são criados nos *campi*, mas quando é preciso criar um polo em município sem escola técnica, busca-se equipar escolas de ensino médio para criar o polo.

5.2.4 Brasil Profissionalizado

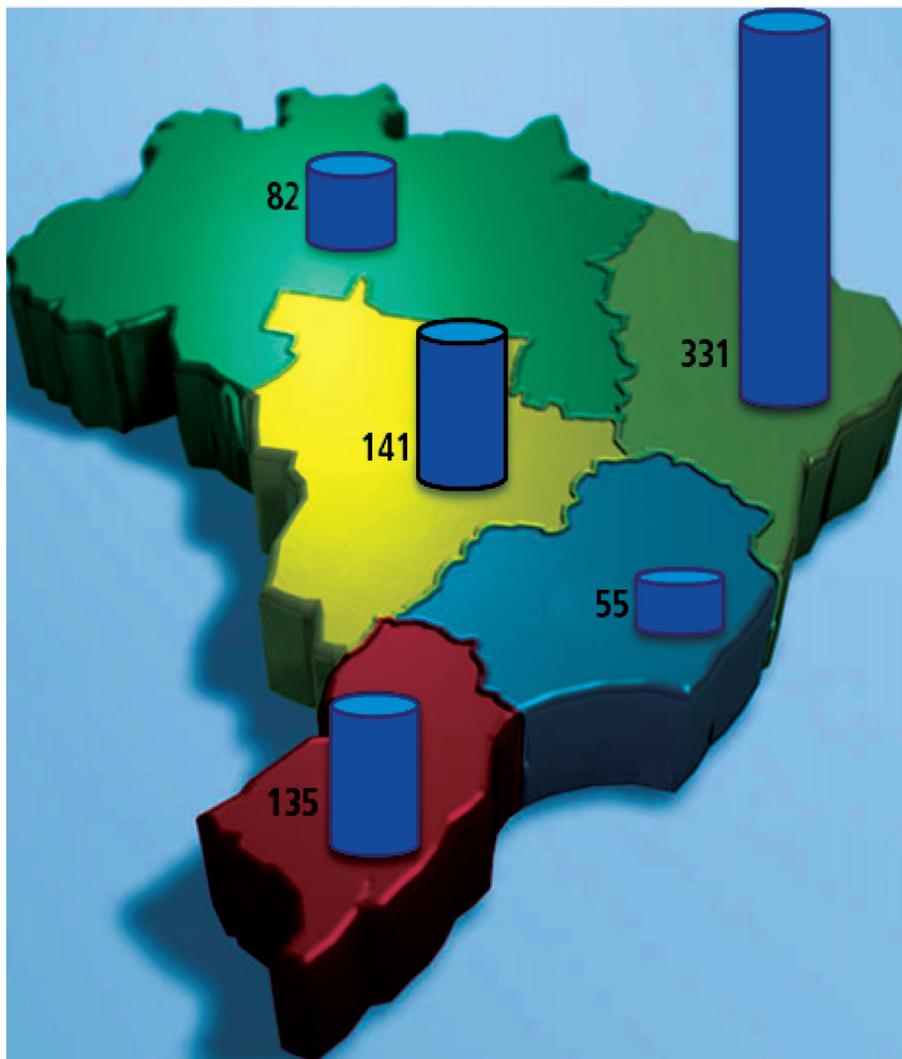
Para complementar o atendimento à demanda por cursos de qualidade, o MEC promove também a ampliação das redes públicas estaduais de EPT e tecnológica. Este fomento se materializa com novos financiamentos às redes estaduais, que poderão ampliar e equipar suas escolas por intermédio do Brasil Profissionalizado, instituído pelo Decreto nº 6.302, de 12 de dezembro de 2007, cuja iniciativa visa integrar o conhecimento do ensino médio à prática.

O Brasil Profissionalizado tem como objetivo o fortalecimento da educação profissional no âmbito dos estados. Envolve fortalecer a educação profissional nas redes estaduais, viabilizando aquisição de equipamentos, entrega de um laboratório pronto, construção de escola a partir de modelos prontos. Não é simplesmente apoio em assistência financeira, “toma o recurso e vê o que você faz”. É assistência técnica: “olha, tem esse laboratório, como é que você vai fazer, em termos pedagógicos, seu curso integrado com ensino médio e o ensino técnico”. Então é um programa muito avançado no que diz respeito à forma de trabalhar do Ministério de Educação com as Secretarias de Estado de Educação (Entrevista com gestor 2, Setec/MEC).

Mais de R\$ 1,5 bilhão já foi conveniado pelo MEC para estimular a implantação de ensino médio integrado à educação profissional nos estados. O dinheiro deve ser empregado em obras de infraestrutura (figura 4), desenvolvimento de gestão, práticas pedagógicas e formação de professores. Até 2014, o programa conveniará recursos da ordem de R\$ 1,8 bilhão aos estados e municípios que ofertam educação profissional no país.

O Brasil Profissionalizado leva em consideração o desenvolvimento da educação básica na rede local de ensino e faz uma projeção dos resultados para a melhoria da aprendizagem. Um diagnóstico do ensino médio contém a descrição dos trabalhos político-pedagógicos, orçamento detalhado e cronograma das atividades. O incremento de matrículas e os indicadores sociais da região, como analfabetismo, escolaridade, desemprego, violência e criminalidade de jovens entre 18 e 29 anos também são analisados.

FIGURA 4
Brasil Profissionalizado: 744 obras conveniadas



Fonte: Oliveira (2013).

Obs.: Imagem reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

O estado tem que montar um plano de trabalho, em que há uma série de requisitos a que ele tem que atender, por exemplo, diagnóstico do ensino médio no estado, da infraestrutura existente e da capacidade de oferta. O plano de trabalho é submetido à análise pelo MEC e pode contemplar: reforma de escola, ampliação de escola, equipar a escola com laboratórios, o tipo de laboratório (se de informática, física, eletrônica) e são todas escolas convencionais de ensino médio. O objetivo é preparar

essas escolas para ofertar ensino médio integrado ao técnico. Existe também a possibilidade de construir uma nova escola. Existem duas escolas padronizadas: uma para 1.200 alunos e outra para 600. A qualidade das escolas é assegurada porque elas são entregues completas (construção, equipamentos, mobiliário, laboratórios) e obedecendo a um projeto-padrão muito parecido com o da rede federal (Entrevista com gestor 6, Setec/MEC).

Uma grande preocupação é com a formação dos professores para atuar nas redes de escolas estaduais:

Como os estados, muitos dos quais não têm tradição em educação profissional, irão se preparar para essa atuação? Existe o risco de não haver professores preparados para ministrar cursos técnicos (por exemplo, para dar aula de eletricidade em um curso de eletrotécnica é necessário um professor da área, e não de um físico). O estado vai contratar ou vai aproveitar os professores existentes?

Existem recursos para ajudar nesse treinamento, e a ideia é usar os institutos e as universidades para a formação dos professores. Já existem iniciativas para treinar gestores em educação profissional e avançar para a formação dos professores (Entrevista com gestor 6, Setec/MEC).

5.2.5 Acordo de gratuidade com o Sistema S

Igualmente merece destaque, nesse esforço de ampliar e democratizar o acesso à educação profissional de qualidade, o acordo com o Sistema S, firmado em 2008, entre o governo federal e, inicialmente, com o Senai e o Senac.

O acordo prevê que as entidades cumpram um Programa de Comprometimento de Gratuidade (PCG), com previsão de chegar à aplicação de dois terços de suas receitas líquidas na oferta de vagas gratuitas nos cursos de formação para estudantes de baixa renda e trabalhadores – empregados ou desempregados. O acordo prevê também o aumento da carga horária dos cursos, que passaram a ter, no mínimo, 160 horas.

Conforme afirmam dirigentes do MEC, essa foi a primeira grande reforma empreendida no estatuto das entidades que integram o Sistema S ao longo de sessenta anos de vigência, e merece destaque o fato de ser a primeira vez que o governo federal propôs mudanças no funcionamento deste sistema.

Segundo Eliezer Pacheco (2008), ex-secretário da Setec, o acordo provocará pelo menos duas mudanças significativas: aumento do número de técnicos e maior qualificação dos trabalhadores. Serão formados 800 mil trabalhadores a mais por ano. A “vitória do consenso”¹⁴ promovida pelo protocolo de compromisso representa mais um passo dado pelo Sistema S e o governo federal para o enfrentamento

14. De fato, foi uma batalha dura e constituiu-se em uma vitória do governo em sua luta pela democratização da educação profissional fornecida pelo Sistema S.

de um dos mais desafiadores obstáculos ao desenvolvimento do Brasil: a falta de mão de obra qualificada.

A CGU está auxiliando o MEC no acompanhamento da implementação do acordo com o Sistema S. Isso é muito bom, porque se sabe o poder que tem o Sistema S, com uma rede de escolas em todo país, e a CGU tem capacidade para fazer esse acompanhamento, enquanto a Setec não consegue por conta de sua reduzida equipe técnica. O Sistema S encaminha pelo Sistec as matrículas relativas ao cumprimento do acordo, mas como o MEC não possui estrutura para fiscalizar, a ajuda da CGU é crucial.

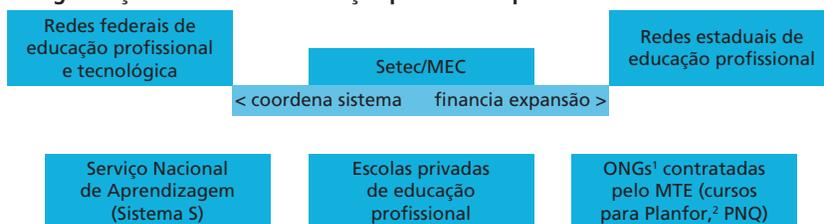
Duas são as questões que estão hoje em pauta: a definição do que é baixa renda¹⁵ e de como separar o que é Acordo Sistema S e Bolsa-Formação (o Sistema S também recebe alunos com Bolsa-Formação e, ao mesmo tempo, tem que cumprir o acordo de gratuidade), ou seja, as matrículas devem ser contabilizadas separadamente. E aqui a ajuda de fiscalização da CGU tem sido muito importante para dar mais transparência nesse processo (Entrevista com gestor 4, Setec/MEC).

Pelo exposto, verifica-se o tamanho do desafio de operar o conjunto de ações que integra o Pronatec. A capacidade de coordenação demandada é de tal ordem que somente um arranjo institucional bastante complexo contemplará as competências técnico-burocrática, política e participativa necessárias à implementação eficaz do programa.

Para uma dimensão mais clara dessa complexidade do arranjo institucional para execução do Pronatec, é importante fazer um contraponto com o modo como anteriormente se organizava a oferta de educação profissional (figura 5).

FIGURA 5

Organização da oferta de educação profissional prévia ao Pronatec



Elaboração dos autores.

Notas: ¹Organizações não governamentais.

²Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador.

É importante destacar que era muito alta a participação de instituições privadas na oferta de vagas em cursos profissionalizantes de nível básico, muitos destes incentivados pelas políticas de qualificação profissional promovida pelo MTE, e na oferta de cursos técnicos. Por sua vez, o MTE implementa sua política de

15. Resolvido com a Lei nº 12.771, de 29 de agosto de 2012.

qualificação contratando entidades sem fins lucrativos (não escolas), que realizavam cursos profissionalizantes de curta duração, de baixa qualidade e sem pertinência à realidade do mercado de trabalho.

Em outra vertente da oferta, estão as instituições integrantes do Sistema S e as escolas técnicas das redes estaduais, com reconhecida tradição em formação profissional. O que merece ser salientado, porém, é que essas instituições atuavam de forma isolada, sem coordenação e articulação em âmbito nacional. A Setec/MEC somente tinha sob sua subordinação a rede federal de EPT, e desempenhava um papel importante no fomento ao financiamento da expansão das redes estaduais.

6 O ARRANJO INSTITUCIONAL QUE AMPARA AÇÕES DO PRONATEC

Conforme proposta metodológica do projeto Ipea sobre *Arranjos institucionais de políticas desenvolvimentistas em um Estado democrático*,

O objetivo principal do projeto (do qual o estudo do Pronatec faz parte) é compreender como se configura contemporaneamente a atuação pró-desenvolvimento do Estado em face da vigência de instituições democráticas. Para tal, buscará descrever e explicar a constituição e operação de arranjos político-institucionais, visando identificar padrões, tipos (características, semelhanças e diferenças) e elementos para o aperfeiçoamento das políticas públicas. Neste contexto, arranjos político-institucionais são entendidos como configurações de instituições, organizações, atores e processos, que dão sustentação, viabilizam ou impedem ações específicas do governo. (...) Algumas dimensões prioritárias para a análise são: a burocrático-legal; a político-representativa e a societal-participativa (Pires e Gomide, 2012).

Antes mesmo da concepção, do lançamento e implantação do Pronatec, a Setec/MEC teve que revelar capacidade técnico-burocrática e competência negociadora para fazer frente ao movimento instabilizador que imperava na rede federal. Nas palavras de um gestor da secretaria, havia uma pressão quase caótica por mudança de *status* vinda das diversas entidades integrantes da rede: Cefets querendo se transformar em universidade tecnológica; a única universidade tecnológica ganhando perfil cada vez mais elitizado e se afastando dos cursos técnicos; escolas agrotécnicas pleiteando a condição de Cefet; e escolas técnicas ligadas às universidades buscando autonomia. Foi travado um longo e tenso debate, no qual, afinal, vingou a concepção do Ifet, organizado formalmente pela Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2011. Ou seja, além de superar as pressões disruptivas, a secretaria e o ministério foram competentes em negociar uma proposta organizacional adequada aos objetivos de expansão da rede e democratização do acesso e conseguir a aprovação do novo marco legal.

À época, a grande maioria dos Ifets resultou da fusão das diversas entidades existentes em determinadas regiões de influência.

Podem atuar em todos os níveis e modalidades de educação profissional, com estreito compromisso com o desenvolvimento integral do cidadão trabalhador (...) em enlace da educação com o ordenamento e o desenvolvimento territorial, aprofundando o regime de cooperação entre os entes federados em busca de qualidade e equidade (Silva, 2009).

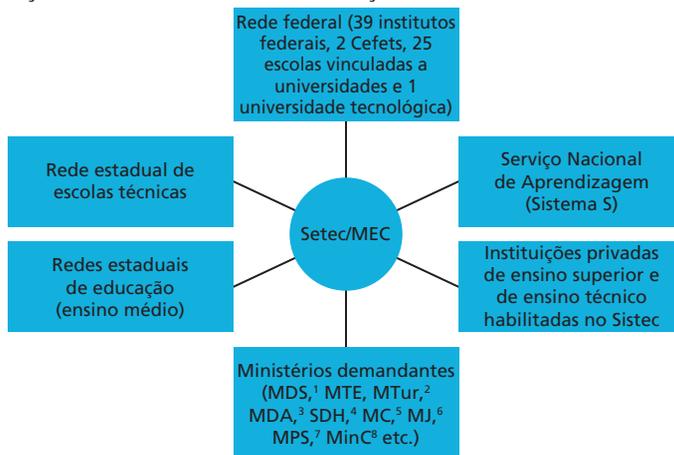
Ao estruturar a rede federal em torno dos Ifets, a Setec conseguiu dar organicidade potencial ao conjunto (que vem se revelando efetiva, segundo dirigentes e gestores), além de fornecer base organizativa para a célere expansão da rede, ainda em curso. Essa iniciativa pode ser lida como uma inovação organizacional que promete maior eficácia no alcance dos objetivos estabelecidos para o Pronatec (figura 6).

Como afirmado, o Pronatec é um programa bastante abrangente, resultado da decisão de se enfrentar um problema atual em fase aguda: a baixa escolaridade e qualificação de parcela majoritária dos trabalhadores brasileiros, em um momento em que o crescimento da economia exigia crescentes volumes de mão de obra especializada. Ele busca atacar todas as principais causas do problema e atender, mediante ações flexíveis, a características específicas dos diversos segmentos da população trabalhadora, tal como percebido ou demandado em cada caso. O seu desenho revela, portanto, compreensão da situação do trabalhador brasileiro, da trajetória da economia nacional e do estágio em que se encontra a EPT no país. Houve competência na formulação. Nesse estágio é possível constatar elevada capacidade técnico-burocrática, em larga medida resultante do forte envolvimento dos integrantes da rede federal de ensino profissional e tecnológico, que ocupam importantes postos da Setec, e de um esforço de articulação com os principais atores pertinentes ao problema e ao programa.

Como o problema era reconhecido pelo núcleo dirigente do governo, que por sua vez se mostrava insatisfeito com as dispersas e ineficazes ações de qualificação profissional então produzidas em diversos ministérios, a proposta do Pronatec teve trânsito rápido no processo decisório.

A tramitação congressional do PL do programa, já apresentada, mostrou que, além de ter encontrado um clima favorável na opinião pública e nas casas legislativas, os dirigentes e gestores do MEC/Setec contavam com o interesse dos governos estaduais, de prefeitos de cidades importantes e seus representantes no parlamento, e atuaram, principalmente, na articulação de apoios e no esclarecimento de parlamentares, fazendo com que a lei resultante atendesse integralmente aos objetivos do Poder Executivo.

FIGURA 6
Instituições e atores envolvidos na execução do Pronatec



Elaboração dos autores.

Notas: ¹Ministério do Desenvolvimento Social.

²Ministério do Turismo.

³Ministério do Desenvolvimento Agrário.

⁴Secretaria de Direitos Humanos.

⁵Ministério das Comunicações.

⁶Ministério da Justiça.

⁷Ministério da Previdência Social.

⁸Ministério da Cultura.

A complexidade do problema e a ambição do programa exigem que todas as formas de execução sejam adotadas em sua implementação: direta, pela Setec/MEC; desconcentrada, pelos institutos federais, inclusive realizando o credenciamento de escolas privadas de EPT para operar o Fies; descentralizada, pelos governos estaduais; e mediante parceria com o Sistema S. Aqui, a capacidade de articulação será requerida em diversas frentes: intragovernamental, ao articular e organizar a demanda dos diversos ministérios por ações de qualificação e EPT, em sintonia com as necessidades do mercado e as capacidades instaladas no sistema nacional de EPT; intergovernamental (competências dos entes federativos), mediante modalidades ágeis de assistência técnica e financeira – Brasil Profissionalizado e Plano de Ações Articuladas (PAR) e de aporte de recursos da Bolsa-Formação, sem a necessidade de convênios; com o setor empresarial, para identificar necessidades de força de trabalho com as qualificações específicas requeridas em cada lugar e setor; com sindicatos de trabalhadores; com o Sistema S (que também recebe recursos da Bolsa-Formação, sem convênios); com os atores sociais relevantes das comunidades das áreas que sediam *campi* e das localidades que recebem grandes investimentos públicos ou privados.

Dado o acelerado ritmo de implantação do conjunto de ações que compõem o programa, a ausência de críticas consistentes, a contínua demanda por ampliação da rede e por assistência técnica e financeira, o cumprimento, pelo Sistema S, do acordo de gratuidade, pelo menos no que se refere à correta aplicação dos recursos financeiros, atestada pela Controladoria Geral da União (CGU), e o crescimento no número de matrículas, é possível concluir que o *macro arranjo institucional* concebido para o Pronatec está sendo manejado de forma exitosa pela equipe da Setec, apesar da evidente – e constatada pela CGU – insuficiência de quadros técnicos. O *deficit* na quantidade de recursos humanos parece ser, em alguma medida, compensado pela *expertise*, dedicação e engajamento da equipe dirigente da secretaria e pelos avançados instrumentos de gestão que utilizam: estímulos às iniciativas inovadoras pelos Ifets e a sua operação em rede; o gerenciamento de matrículas pelo Sistec; a criação e atualização dos catálogos de cursos;¹⁶ a adoção de inscrições de alunos *online*; a criação de cadastro reserva de interessados em cursos; as sucessivas audiências públicas, entre outros.

A Setec/MEC é quem responde pela coordenação do Sistema Nacional de EPT, integrado pela Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica – Ifets, UFTPR, Cefets de Minas Gerais e do Rio de Janeiro –, redes estaduais de EPT, o Sistema S e as instituições privadas de EPT credenciadas a operarem com o Fies. A coordenação é feita mediante diversos fóruns, dentro da rede federal, e interação estreita e frequente com os demais integrantes do sistema. A supervisão da rede privada é feita pelo instituto federal presente na região considerada.

Outra decisiva capacidade de coordenação é a exercida sobre os demandantes públicos de ações de EPT. No que se refere especificamente aos demandantes do governo federal, a tarefa foi facilitada pelo Artigo 17 da lei que cria o programa e que diz:

É criado o Conselho Deliberativo de Formação e Qualificação Profissional, com a atribuição de promover a articulação e avaliação dos programas voltados à formação e qualificação profissional no âmbito da administração pública federal, cuja composição, competências e funcionamento serão estabelecidos em ato do Poder Executivo (Brasil, 2011b).

O ato regulamentador foi o Decreto nº 7.855, de 5 de dezembro de 2012, que define atribuições e competências do conselho. O Artigo 3º estabelece que:

O Conselho Deliberativo de Formação e Qualificação Profissional será vinculado ao Ministério da Educação e composto por um representante titular e um representante suplente de cada um dos seguintes órgãos: I - Ministério da Educação; II - Ministério

16. Um dos instrumentos mais eficazes de coordenação é o *Guia Pronatec de Cursos de Formação Inicial Continuada* (FIC). São cursos de qualificação, com duração mínima de 160 horas, para os quais o MEC organiza a oferta mediante um guia, que na versão atual conta 518 opções de cursos, distribuídos em treze eixos tecnológicos. Atualizado periodicamente, o guia tem contribuído para a consolidação de uma política cujo principal objetivo é aproximar o mundo do trabalho do universo da educação.

da Fazenda; III - Ministério do Trabalho e Emprego; IV - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; V - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; e VI - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (Brasil, 2012a).

E o Artigo 7º:

Ato do Ministro de Estado da Educação instituirá fórum nacional de apoio à formação e qualificação profissional, com a finalidade de promover a articulação interfederativa para a implementação de programas e ações de educação profissional e tecnológica.

Parágrafo único. O Ministério da Educação estimulará a instituição de fóruns estaduais e distrital de apoio à formação e qualificação profissional, com finalidade correspondente àquela prevista no *caput* (Brasil, 2012a).

A existência do conselho, apesar de recém-criado, dá margem a uma condução integrada das ações de EPT, principalmente dos cursos de qualificação demandados pelos ministérios (e suas contrapartes estaduais executoras de muitos programas e projetos da União) para viabilizar o alcance dos objetivos de programas federais prioritários, como PBSM, Brasil Maior, obras do PAC, Territórios da Cidadania, Soldado Cidadão; grandes eventos esportivos – Copa do Mundo de Futebol e Olimpíadas, entre outros. Antes mesmo da publicação do Decreto nº 7.855/2012, essa articulação era feita no âmbito da sala de situação (muito mais uma sala de gestão) do Pronatec, no âmbito do PBSM (mas coordenada pela Setec), com bons resultados, segundo os dirigentes e gestores dos programas e dos ministérios envolvidos.

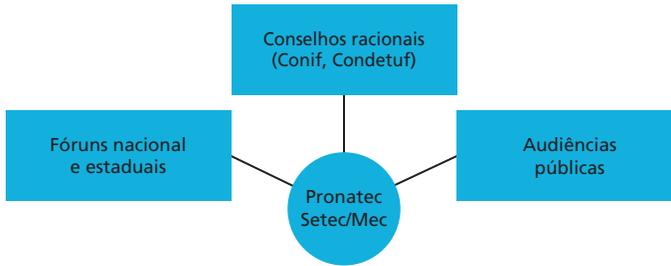
As informações obtidas indicam que se encontra em estágio ainda inicial a implantação dos fóruns nacional e estaduais de apoio à formação e qualificação profissional. Funcionam como instrumentos de articulação interfederativa para a promoção e a implementação de programas e ações de EPT. Todavia, é da tradição e da cultura imperantes na rede federal de EPT dar elevado valor à constituição desses espaços de interlocução e pactuação de estratégias de ação e de compromissos a cumprir.

Hoje, o esforço de eliminar duplicidades e sobreposições na oferta de cursos, por parte dos diversos integrantes do sistema nacional de EPT, é levado a cabo pela Setec, com base nas informações gerenciais de que dispõe, via Sistec. Não é tarefa fácil e que esteja sendo realizada com eficácia máxima. Os fóruns nacional e estaduais, em funcionamento pleno, constituirão considerável reforço a essa coordenação. Há a expectativa de que os fóruns funcionem, também, como um espaço para o exercício do controle social.

Em uma linha algo próxima ao conselho e aos fóruns, a Setec e o Pronatec mantêm estreitas ligações com os conselhos de dirigentes das unidades integrantes da rede federal, o Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional (Conif) – com diversas câmaras de pró-reitores: planejamento, extensão, pesquisa etc. – e o Conselho Nacional de Dirigentes de Escolas Técnicas vinculadas

às Universidades Federais (Condetuf), conforme figura 7. O mesmo se dá com os conselhos nacionais e regionais das entidades integrantes do Sistema S, nos quais são acertadas as linhas de atuação com vistas à obtenção de complementaridades sinérgicas.

FIGURA 7
Instâncias participativas envolvidas no arranjo do Pronatec



Elaboração dos autores.

Há de ser destacada a estratégia adotada para a implantação de novas unidades da rede federal. Além de ter sido estabelecido um conjunto de critérios sociais (Artigo 2º da Lei nº 12.513/2011) e espaciais (box 2), que conferem prioridade a determinadas situações, a adoção de audiências públicas com os atores sociais relevantes de cada lugar e demais interessados tem permitido afinar expectativas da população, com as possibilidades de atendimento da rede federal e a realidade (e o futuro mais imediato) da economia regional. Dizem os gestores do programa e o reitor de instituto entrevistados que, de fato, os acordos viáveis somente são alcançados após um número significativo de audiências públicas. Estas são conduzidas pela direção superior do Ifet (quando referentes à implantação de um novo *campus*) ou pelo diretor do *campus* responsável pelos novos cursos. Ainda não há um protocolo estabelecido para a realização das audiências públicas e todos (Setec e Ifets) reconhecem que estão em processo de aprendizagem. Todavia, as audiências públicas são altamente valorizadas pela cultura institucional que anima a rede federal de EPT.

Antes de concluir, vale um pequeno parêntese para tratar do que chegou a ser chamada de a “batalha do Sistema S”. Quando o MEC propôs que o sistema dedicasse a maior parte dos recursos que arrecada para ofertar cursos gratuitos de EPT, o empresariado controlador das organizações sindicais patronais reagiu com grande intensidade. Acusou o governo de querer estatizar o sistema, de transferir recursos privados para o orçamento público e de comprometer a excelência do ensino propiciado pelas escolas do sistema. O MEC reagiu à altura, fazendo um consistente enfrentamento pela mídia e buscando intensamente o apoio parlamentar. Simultaneamente, empreendeu uma sequência de reuniões de esclarecimento e pressões com

o empresariado comprometido com o aumento de produtividade. As posições do MEC, sua capacidade de comunicá-las e de angariar adesões entre os profissionais da área e os defensores da educação de qualidade levou à obtenção de considerável apoio social. Na articulação política e no enfrentamento das intransigências de setores do empresariado e dirigentes do Sistema S, teve papel decisivo o vice-presidente José Alencar. Líder empresarial de grande projeção, que como político angariou enorme simpatia popular, jogou o seu peso na obtenção do Acordo de Gratuidade assinado entre o MEC e as entidades do sistema. Foi uma conquista em uma disputa renhida, e não “a vitória do consenso”. Fecha-se o parêntese.

Com as informações disponíveis, pode-se concluir preliminarmente que o arranjo institucional concebido para o Pronatec tem funcionado de forma satisfatória. Não quer dizer que sem a ocorrência de problemas e a constatação de algumas debilidades. A grande vantagem, ao que parece, é justamente esta, dirigentes e gestores da Setec têm consciência da necessidade de ajustes. Uma pesquisa de campo mais abrangente poderia aportar novos conhecimentos e permitir uma avaliação melhor, embasada da propriedade das conclusões deste estudo.

7 RESULTADOS E DESAFIOS A SEREM ENFRENTADOS PELO PRONATEC

Um importante resultado, após a vigência do Pronatec, foi a considerável ampliação da oferta de cursos profissionais, possibilitando que as matrículas realizadas em 2012 fossem quase o dobro das conseguidas em 2011. Este crescimento, em grande parte, foi decorrente da implementação da Bolsa-Formação Trabalhador e da Estudante, mas outras ações do programa também contribuíram para o crescimento verificado nas matrículas.

O que de início havia sido considerado muito ousado, com a fixação da meta de 8 milhões de matrículas até 2014, vem se mostrando factível com a evolução obtida pela execução do programa e fez com que um dirigente da Setec afirmasse: “A preocupação com o alcance das metas não existe mais porque estamos realizando o que foi programado” (Entrevista com gestor 7, Setec/MEC).

Um componente que tem se mostrado essencial para a gestão de resultados do programa é o estabelecimento de metas e indicadores para os institutos da rede federal.

A matriz orçamentária dos institutos está toda baseada em indicadores de matrículas e alguns indicadores, que ainda não estão muito maduros, de pesquisa e extensão. No acompanhamento, é sempre vista a evolução da relação aluno-professor, e o instituto que tem essa relação muito baixa não vai conseguir crescer. É feito também no Simec (Sistema de Informações do MEC) o acompanhamento das obras de expansão, e a liberação de limites orçamentários é condicionada à atualização das informações (Entrevista com gestor 7, Setec/MEC).

Em que pesem os resultados alcançados pela ampliação das matrículas, como revelado na tabela 3, a rede federal vem apresentando ainda ociosidade de vagas, o que tem sido justificado pelas dificuldades operacionais dos parceiros demandantes em realizar de forma efetiva a captação dos alunos para os cursos ofertados. Esta dificuldade de captação, que é maior com o público da Bolsa-Formação, também decorre de problemas para articular as instituições ofertantes na programação de cursos de interesse para pessoas excluídas do mercado formal de trabalho e em situação de vulnerabilidade social.

TABELA 3
Resultados Pronatec (2011-2012) e metas (2013-2014)

Ações	2011		2012		Meta 2013	Meta 2014	Acumulado 2011-2014
	Matrículas realizadas	%	Matrículas realizadas	%	Vagas previstas	Vagas previstas	
Cursos técnicos	245.126	27	495.391	30	724.539	897.643	2.362.699
Bolsa-Formação Estudante	9.415	4	99.149	20	151.313	151.313	7.047.132
Brasil Profissionalizado	33.295	14	90.563	18	172.321	233.781	6.787.255
E-Tec Brasil	74.000	30	150.000	30	200.000	250.000	6.491.076
Acordo Sistema S	56.416	23	76.119	15	110.545	161.389	6.067.076
Rede Federal de EPCT	72.000	29	79.560	16	90.360	101.160	5.823.996
Cursos FIC	648.144	73	1.160.957	70	1.565.682	2.207.293	5.582.076
Bolsa-Formação Trabalhador	226.421	35	590.937	51	743.717	1.013.027	2.574.102
Acordo Sistema S	421.723	65	570.020	49	821.965	1.194.266	3.007.974
Total	893.270	-	1.656.348	-	2.290.221	3.104.936	7.944.775

Fonte: Setec/MEC, referência maio de 2013.

Experiência relatada em dissertação de mestrado (Trogiani *et al.*, 2012) sobre a execução em Osasco do Pronatec – PBSM revela que o programa no município também enfrenta dificuldades em atrair e manter o público-alvo nos cursos que são oferecidos por instituições vinculadas ao Sistema S, particularmente Senai e Senac. Como são cursos direcionados para pessoas em situação de pobreza e com nível de escolaridade entre o primeiro e o nono ano do ensino fundamental, os gestores locais levantaram algumas hipóteses sobre causas desses problemas: instrumentos de comunicação inadequados, cursos fora da área de interesse dos alunos, falta de estrutura adequada de apoio a mães com filhos durante o curso, dificuldade de socialização dos beneficiários, dificuldade de deslocamento dos beneficiários e desconfiança por parte do público das ações e dos programas governamentais.

Nesse estudo os autores argumentam que:

Há um entendimento de que a política do Pronatec/BSM é uma concepção nova, ainda em maturação, trazendo lacunas próprias de programas em fase inicial de implementação. Muitas dificuldades não foram previstas ou mesmo não receberam

a devida atenção, sendo identificadas no decorrer da operação municipal, em um processo de experimentação e identificação de erros. Como agravante, não existe uma política nacional consolidada de emprego, trabalho e renda, não havendo um marco legal que fundamente e norteie a concepção do programa. Nesse contexto, as lacunas vão sendo ajustadas a partir de ações incrementais de correção no programa, quando o são.

Então, nessa fase ainda de aprendizado e ajustes na implantação do programa, outro fator agravante deve ser enfrentado: o elevado índice de evasão, em torno de 50% nos cursos de qualificação profissional – FIC.¹⁷ Essa evasão de alunos compromete bastante a efetividade das ações do Pronatec e é também uma incidência preocupante nos cursos técnicos.

O fato é que não conseguimos tratar as especificidades dos alunos, e isso em educação é um problema. Todos entram com um pouco mais de facilidade aqui e dificuldade ali. No decorrer do curso, os alunos de famílias mais abastadas têm o que outros não têm: apoio em casa. Além disso, são alunos que não precisam trabalhar. Os outros, mesmo que a lei não permita, sabe-se que trabalham, quando menos ajudando em casa. E aqui que está o problema: entrar na escola já foi superado, mas ficar na escola ainda é o maior desafio (Entrevista com reitor do Ifet Brasília).

Entre ações para solucionar os problemas na execução do Pronatec, dirigentes da Setec ressaltam um arranjo institucional para adequar a oferta de cursos à demanda que vem se materializando com a realização de fóruns estaduais, com mesas compostas por todos os interlocutores que tenham a ver com educação profissional: governo, rede ofertante e sociedade civil (representantes dos trabalhadores e estudantes). Além de mecanismo para a necessária articulação da oferta, isso representa espaço essencial para efetivar o controle social das ações do programa.

Dirigentes da Setec também estão negociando com o MTE a definição de estratégias de intermediação para viabilizar o encaminhamento dos alunos oriundos dos cursos de educação profissional, com vistas a sua inserção profissional.

Outra situação que os reitores dos institutos federais têm que equacionar diz respeito à formação de seus professores, como apontado por um reitor entrevistado:

Um grande problema são os professores selecionados por concurso, muitos recém-formados, mestres ou doutores, que nunca trabalharam e que chegam ao instituto com uma visão acadêmica da universidade e se revoltam porque não é feita seleção de alunos por vestibular (o que ocorre somente nos institutos originários de antigos Cefets), porque eles querem fazer derivada e integral e os alunos não estão preparados para isso. Afirma que no caso do instituto que dirige o público é outro e tem forçado a situação para os *campi* começarem com cursos de qualificação e com a oferta de cursos técnicos

17. Informação prestada pelo reitor do Ifet Brasília (Cassiolato e Garcia 2012, p. 38).

subsequentes, para quem já tem o nível médio, mas está fora da escola há muito tempo (é o caso de alunos com 40, 60 e até um aluno com 70 anos de idade). Não é fácil trabalhar com esse público, mas por outro lado esse público traz experiência de vida e experiência profissional, e isso causa um impacto brutal para o professor. Infelizmente, muitos professores desistem (Entrevista com reitor do Ifet Brasília).

Dirigente da Setec corrobora essa percepção do reitor: “Na rede federal de EPT ainda são grandes as deficiências didático-pedagógicas de muitos professores, com formação muito acadêmica, com postura muito elitista e que não aceitam trabalhar com alunos em cursos de FIC, Projeja” (Entrevista com gestor 3, Setec/MEC).

É importante refletir sobre uma experiência mais bem-sucedida em qualificação profissional, como o caso do Programa Via Rápida Emprego, do governo do estado de São Paulo, e buscar identificar que fatores pesaram nos resultados obtidos. Neste programa, o índice de evasão de alunos é de 25% (metade do índice no Pronatec), sendo que 50% desses evadidos saíram dos cursos por terem conseguido emprego, o que poderia até ser considerado como um aspecto positivo.¹⁸ Cerca de 25% dos evadidos alegam ter problemas de saúde e o quarto restante sai por outras causas diversas. O relato de entrevista com o gestor do programa (Trogiani *et al.*, 2012) revelou que foram três os principais fatores para o sucesso desse programa de qualificação profissional, que também atua com público em situação de vulnerabilidade social: bolsa-auxílio, material didático específico e professores formados para trabalho com o público vulnerável.

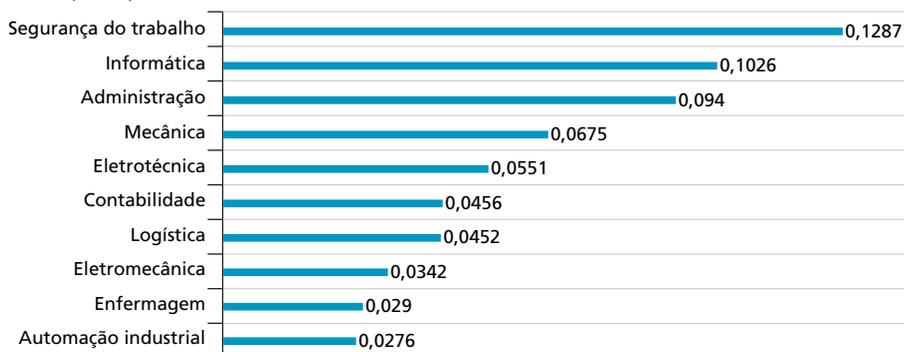
O fato de os alunos receberem bolsa-auxílio (o Via Rápida oferece auxílio-transporte de R\$ 120 mais uma bolsa-auxílio de R\$ 210, que é paga a todos os alunos, exceto àqueles que estejam empregados ou recebam algum tipo de benefício da Previdência social ou seguro-desemprego), que garante recursos financeiros suficientes para que eles possam frequentar as aulas, foi destacado como bastante positivo. Contudo, muito importante é que o Via Rápida investiu na formação específica de professores, e estes têm se revelado capazes de sustentar o desafio de manter os alunos interessados nos cursos de qualificação ofertados.

Os gráficos 5 a 8 mostram os cursos técnicos mais procurados pelos alunos do Pronatec Bolsa-Formação Estudante e revelam que 80% desses alunos estudam em instituições vinculadas ao Sistema S – Senai e Senac.

18. Contudo, não o é, pois os evadidos terão baixa probabilidade de permanência nos postos de trabalho, quase sempre com baixa remuneração e de ascensão vertical.

GRÁFICO 5

Bolsa-Formação Estudante: cursos técnicos com maior número de matrículas (2012)
(Em %)

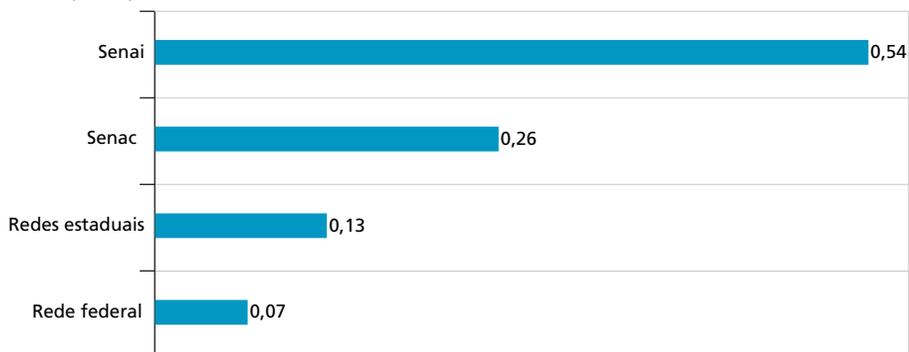


Fonte: Sistec/MEC.

As informações mostram, por um lado, que a estratégia do Pronatec, de organizar um sistema nacional de EPT, foi correta e adequada à realidade atual do país. Caso estivesse apoiado exclusivamente na ampliação (ainda em curso) da rede federal, os resultados seriam muito modestos. Por outro lado, revelam que um quarto das matrículas concentra-se em cursos “leves” (informática, administração e contabilidade), comprovando a percepção de muitos dirigentes da rede federal de EPT de que o trabalho manual está cada vez menos valorizado entre o público alvo das ações do programa.

GRÁFICO 6

Ofertantes de Bolsa-Formação Estudante (2012)
(Em %)



Fonte: Sistec/MEC.

O mesmo entendimento se aplica no que se refere aos cursos FIC. Neles, quase 30% das matrículas se dão em cursos “leves”. A importância do Sistema S

é aqui também confirmada, mas deve ser destacada a presença mais significativa da rede federal. Essa participação deve ser crescente nos próximos anos, tendo em vista que muitos Ifets estão em fase de implantação e outros tantos estão programados.

Entende-se que se trata de tarefa hercúlea o estabelecimento de relações causais fortes entre o arranjo institucional adotado para a execução do programa e os resultados até agora alcançados. Ao que parece é mais apropriado tomar os “resultados” como a *resultante* (Garcia, 2001) das interações entre as ações do Pronatec com diversas outras ações (não ponderáveis) dos governos e todas as variáveis de contexto (não enumeráveis). Os mais evidentes traços do contexto (positivos e negativos) e suas respectivas influências no andamento do programa foram identificados neste trabalho.

GRÁFICO 7

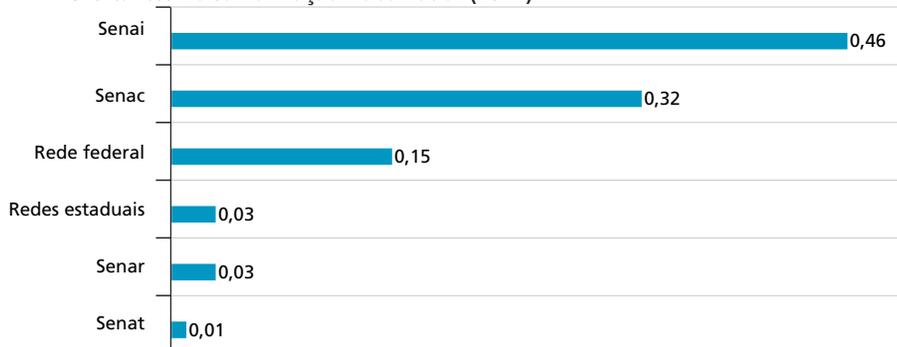
Bolsa-Formação Trabalhador: cursos FIC com maior número de matrículas (2012)
(Em %)



Fonte: Sistema de pré-matrículas do Pronatec (SPP)/MEC.

GRÁFICO 8

Ofertantes Bolsa-Formação Trabalhador (2012)



Fonte: SPP/MEC.

O que até agora foi encontrado em termos do alcance do objetivo mais imediato – ampliar o acesso a EPT – sugere a construção de uma apropriada base legal (ainda passível de aperfeiçoamentos, como, por exemplo, flexibilizar as formas de contratação de docentes para a rede federal, conceder uma bolsa aos estudantes e tornar obrigatória a oferta de cursos de nivelamento para alunos oriundos da rede pública ou com escolaridade deficiente), o acerto do arranjo institucional montado para o programa e uma considerável capacidade técnico-burocrática, em que pese a deficiência quantitativa de pessoal na Setec/MEC. No que diz respeito à dimensão societal-participativa, há de ser considerado o esforço em desenvolvimento para otimizar os processos de audiência pública e para a organização e institucionalização dos fóruns nacional e estaduais. A expansão da rede federal se faz de modo bastante republicano e equitativo, com expressivo envolvimento de parlamentares, executivos estaduais e municipais e, principalmente, por meio de audiências públicas, dos direta e indiretamente interessados.

Não é possível uma apreciação da eficácia final do Pronatec (adequada inserção no mundo do trabalho), pois ainda não existem informações consolidadas para o seu primeiro ano de efetiva implementação. Pesquisa realizada pela Setec com egressos de cursos técnicos oferecidos pela rede federal no período 2003-2007 revela que 44% dos egressos estavam trabalhando em suas especialidades, 20% trabalhavam parcialmente em suas respectivas áreas e 35% estavam em empregos ou ocupações que não correspondiam a suas qualificações. Entre os que trabalhavam nas atividades para as quais se formaram era a seguinte a distribuição regional: 37% no Centro-Oeste; 40% no Nordeste; 41% no Sudeste; 42% na região Norte; e 59% na Sul. Como a demanda por trabalhadores qualificados aumentou desde então, pode ser que a situação presente seja algo melhor.¹⁹

A tentativa aqui realizada foi a de apreender, a partir de um caso específico – o Pronatec – como se dá a concepção e execução de uma política necessária ao desenvolvimento nacional, em ambiente democrático, sob um regime federalista em relativa crise e com pressões (positivas e negativas) conjunturais expressivas. O que foi conseguido aponta para o acerto básico da estratégia de implementação do Pronatec e do arranjo institucional construído para executá-la. Aponta também para a conveniência de aprofundar o estudo, mediante a cobertura de um número maior e mais variado das experiências concretas de EPT que estão acontecendo pelo país.

19. Recorde-se que metade da evasão do Programa Via Rápida Emprego do governo do estado de São Paulo é atribuída ao fato de os estudantes conseguirem emprego.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: <<http://goo.gl/r01K0e>>.

_____. Ministério da Educação. **Educação profissional técnica de nível médio integrada ao ensino médio**. Brasília: Setec, dez. 2007. (Documento Base).

_____. Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/YE6mW4>>.

_____. Governo não vai retirar urgência do Pronatec, diz um dos relatores. **Agência Câmara de Notícias**, 6 jul. 2011a. Disponível em: <<http://goo.gl/h6N5SW>>.

_____. Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); altera as Leis nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui Plano de Custeio, nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, e nº 11.129, de 30 de junho de 2005, que institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem); e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2011b. Disponível em: <<http://goo.gl/GkIkjc>>.

_____. Presidente aguarda definição do governo sobre urgência do Pronatec. **Agência Câmara de Notícias**, 30 jun. 2011c. Disponível em: <<http://goo.gl/3ZjwY5>>. Acesso em: 21 fev. 2013.

_____. **Prestação de contas ordinária anual** – Relatório de gestão do exercício de 2010. Brasília: Sesu, jan. 2011d.

_____. Decreto nº 7.855, de 5 de dezembro de 2012. Dispõe sobre as competências, a composição e o funcionamento do Conselho Deliberativo de Formação e Qualificação Profissional, criado pela Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011. Brasília: Presidência da República, 2012a. Disponível em: <<http://goo.gl/AyPi2Y>>.

_____. **Prestação de contas ordinária anual** – Relatório de gestão do exercício de 2011. Brasília: Sesu, jan. 2012b.

_____. Presidência da República. **Em questão**, Brasília, n. 1706, 31 jan. 2013.

CASSIOLATO, Maria Martha de Meneses Costa; GARCIA, Ronaldo Coutinho. **Relatos e entrevistas de dirigentes do Pronatec**. Brasília: Ipea, nov. 2012.

COLOMBO, Irineu. **Educação para um novo tempo**: o Instituto Federal. Brasília: Setec, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/cQEPpj>>.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e a crise do capitalismo real**. São Paulo: Cortez, 1999.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **Subsídios para organizar avaliações da ação governamental**. Brasília: Ipea, 2001 (Texto para Discussão, n. 776).

GIULIANI, Antônio Carlos; PEREIRA, Maria Zuleide da Costa. Os (des)caminhos da educação profissional no Brasil. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 20, p. 405-419, jul./set. 1998.

GOMIDE, Alexandre; PIRES, Roberto. Arranjos institucionais de políticas críticas ao desenvolvimento. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, n. 3, 2013.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

KUENZER, Acácia Zeneida. **Ensino médio e profissional: as políticas do Estado neoliberal**. São Paulo: Cortez, 1997.

_____. A reforma do ensino técnico no Brasil e suas consequências. **Ensaio: avaliação e políticas em educação**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 20, jul./set. 1998.

NOGUEIRA, Carla; FERES, Marcelo Machado (Coord.). **Pesquisa nacional de egressos dos cursos técnicos da rede federal de educação profissional e tecnológica (2003-2007)**. Brasília: Setec, 2008.

OLIVEIRA, Marco. **Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec)**. Brasília: Setec, 2013.

PACHECO, Eliezer. **MEC e Sistema S, vitória do consenso**. Brasília: Setec, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/bik9vC>>.

PIRES, Roberto; GOMIDE, Alexandre. **Arranjos institucionais de políticas desenvolvimentistas em um Estado democrático: uma proposta metodológica**. Brasília: Ipea, jan. 2012.

PUGA, Fernando; BOÇA JÚNIOR, Gilberto. Perspectiva de investimentos em infraestrutura 2011-2014. **Visão do desenvolvimento**, BNDES, n. 91, 2011.

SILVA, Caetana Juracy Rezende (Org.). **Institutos Federais: Lei 11.892, de 29/12/2008 – Comentários e reflexões**. Natal; Brasília: Editora do IFRN, 2009.

TROGIANI, Caio de Resende *et al.* **Desafios para a implementação do programa Pronatec/Osasco sem Miséria**. 2012. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.

VIDOR, Alexandre *et al.* **Institutos Federais: Lei 11.892, de 29/12/2008 – Comentários e reflexões**. Brasília: MEC, 2011. Parte 3.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

PUGA, Fernando; BOÇA JÚNIOR, Gilberto. Investimentos mapeados na indústria. **Visão do desenvolvimento**, BNDES, n. 92, 2011.

NOTAS BIOGRÁFICAS

CARLA COELHO DE ANDRADE (em memória)

Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD).

CLEANDRO KRAUSE

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

HELDER FERREIRA

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

JOSÉ CELSO CARDOSO JR.

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

MARIA FERNANDA BECKER

Analista de Infraestrutura na Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades (SNSA/MCidades).

MARTHA CASSIOLATO

Técnica de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

RENATO BALBIM

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

ROBERTO GONZALEZ

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

RONALDO COUTINHO GARCIA

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

SIMONE GUERESI

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

VICENTE CORREIA LIMA NETO

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Reginaldo da Silva Domingos

Revisão

Ângela Pereira da Silva de Oliveira

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Leonardo Moreira Vallejo

Marcelo Araujo de Sales Aguiar

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Bárbara Seixas Arreguy Pimentel (estagiária)

Laryssa Vitória Santana (estagiária)

Manuella Sâmella Borges Muniz (estagiária)

Thayles Moura dos Santos (estagiária)

Thércio Lima Menezes (estagiário)

Editoração

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniella Silva Nogueira

Danilo Leite de Macedo Tavares

Diego André Souza Santos

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Editorar Multimídia

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 3315 5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

Este livro faz justa homenagem a dois dos mais engajados técnicos do quadro do Ipea, Ronaldo Coutinho Garcia e Maria Martha Cassiolato, que, nos vários anos de serviços prestados à pesquisa aplicada, ao planejamento e assessoramento governamental, e ao monitoramento e avaliação de políticas públicas, souberam honrar a natureza precípua da instituição e engrandecer o estoque de conhecimentos socialmente úteis à disposição dos governos brasileiros e da própria sociedade de modo geral.

Embora todos os textos que compõem esta coletânea já tenham sido publicados isoladamente, é inegável o caráter de atualidade e vanguarda que, juntos, representam. São vários os significados deles decorrentes. Tudo somado, é imperativo reconhecer as inestimáveis contribuições de Ronaldo, Martha e seus colaboradores aos processos de produção e disseminação de relevantes ensinamentos para a melhoria efetiva do planejamento governamental e das políticas públicas brasileiras. Da mesma maneira, cabe destacar o concurso desses nossos amigos para o próprio processo de construção e amadurecimento institucional do Ipea, sobressaindo em suas trajetórias profissionais o espírito público, o discernimento crítico, a humildade intelectual e a postura institucional altiva e propositiva na construção do futuro.

Por tudo isso, com alegria e orgulho reconhecemos haver sido cumprida sua missão. E fazemos votos de que suas lições pessoais e profissionais possam servir de inspiração para as novas gerações de servidores, pesquisadores e planejadores do Ipea e do Brasil.

Carla Coelho de Andrade | Cleandro Krause | Helder Ferreira
José Celso Pereira Cardoso Jr. | Maria Fernanda Becker | Martha Cassiolato
Renato Balbim | Roberto Gonzalez | Ronaldo Coutinho Garcia
Simone Gueresi | Vicente Correia Lima Neto



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Secretaria de
Assuntos Estratégicos

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PÁTRIA EDUCADORA