Cadernos Gestão Pública e Cidadania

Revista do Centro de Estudos
de Administração Pública e Governo

Escola de Administração de Empresas
de São Paulo da Fundação Getulio Vargas

Número 46
volume 10
Jan./Abril 2005
ISSN 1806-2261

FGV
EAESP

PROGRAMA GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA

ISSN 1806-2261
Vol 10. Número 46 - jan./abril2005

CADERNOS GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA

Revista do Centro de Estudos de Administração Pública e Governo
Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas

CADERNOS GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA

ISSN 1806-2261

Janeiro a Abril 2005 - VoI 10. Número 46

EXPEDIENTE

EDITORES: Marta Ferreira Santos Farah

Peter Spink

COORDENAÇÃO EDITORIAL: Jacqueline L Machado Brigagão

CONSELHO EDITORIAL:

Beto Ricardo (ISA -Instituto Sócio-Ambiental)

Bruno Lazarotti Diniz Costa. (Escola de Governo de Minas Gerais - Fundação João Pinheiro)

Edna Ramos de Castro (Universidade Federal do Pará)

Eliana Maria Custódio (Geledes - Instituto da Mulher Negra)

Enrique Cabrero (Centro de Investigación y Docencia Económicas - Mexico)

Franklin Coelho (Universidade Federal Fluminense - Viva Rio)

Gonzalo de La Maza (Programa Ciudadania y Géstion Publica - Universidad de los Lagos Chile)

Humberto Marques Filho (Universidade Federal da Paraíba)

José Antonio Gomes de Pinho (Universidade Federal da Bahia)

Ladislaw Dowbor (PUC-SP)

Luís Roque Klering (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)

Marlene Libardoni (AGENDE – Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento)

Nancy Cardia (Universidade de São Paulo)

Pedro Jacobi (Universidade de São Paulo)

Silvio Caccia Bava (POLIS -Instituto de Estudos, Formação e Assistência em Políticas Sociais)

CAPA: Carlos André Inácio

SUMÁRIO

A implantação do SUS e o processo de descentralização na área da saúde até 2002
Claudia Valentina de Arruda Campos
Ana Maria Malik
*Ricardo Luiz Pereira Bueno*_____01

A utilização dos Indicadores para avaliação de uma Casa Legislativa: análise do projeto "Parlamento Transparente".
Roberta Clemente_____17

Reforma do Estado, regulação e incentivo ao cinema no Brasil: o caso ANCINE e a ANCINAV
Fabio Kobol Fomazari_____41

Análise critica do processo de elaboração e implantação do plano diretor participativo de Santo André
Marco Antonio Carvalho Teixeira_____63

Eficiência e Eficácia em Políticas Sociais: Reflexões a Partir do Programa Bolsa Escola de Belo Horizonte.
Bruno Lazzarotti Diniz Costa
Túlio Marcos Alves Azeredo_____81

SUMARY

SUS implementation and the decentralizaton in the health field until 2002

Claudia Valentina de Arruda Campos

Ana Maria Malik

*Ricardo Luiz Pereira Bueno*_____*01*

The use of indicators for evaluating subnational legislatures: an examination of the project "Parlamento Transparente" (transparent parliament)

Roberta Clemente_____l7

The state reform , regulation, fiscalization and support to the film industry in Brazil: the ANCINE and ANCINAV case.

Fabio Kobol Fornazari_____41

4]

A critical analysis of the elaboration and implementation of a participative management plan to Santo André city

Marco Antonio Carvalho Teixeira_____63

Innovation, Efficiency and Efficacy in Social Policies: the case of "Bolsa Escola" in Belo Horizonte.

Bruno Lazzarotti Diniz Costa

Túlio Marcos Alves Azeredo_____81

A Implantação do SUS e o processo de descentralização na área da saúde até 2002.

Claudia Valentina de Arruda Campos'[1]
Ana Maria Malik2[2]
Ricardo Luiz Pereira Bueno3[3]

RESUMO: Este texto estuda sucintamente o início da implementação do SUS, desde a 8a Conferência Nacional de Saúde até a edição da NOAS 02/02, com ênfase nos movimentos de descentralização apontados pela legislação e apresentando os programas prioritários para fins de financiamento em saúde.

PALAVRAS-CHAVE: Sistema Único de Saúde (SUS); Políticas de Saúde; Políticas Públicas; Descentralização.

Title: SUS implementation and the decentralization in the health field until 2002

SUMMARY: This paper studies in a summarized way the beginning of SUS implementation, starting at the 8th National Health Conference and arriving at NOAS
02/02. lt emphasizes decentralization according to health regulation and health priorities, in terms of health financing.

KEY WORDS: Unified Health System (SUS); Health Policies; Public Policies; Decentralization.

[1] Mestre em Administração Pública e Governo pela FGV-EAESP, consultora em RH. claudiavalentina@gvmail.br
[2] Professora da FGV-EAESP. Av. 9 de Julho 2029. 5° andar. CEP 01313-902, SP- SP. Brasil. anamalik@fgvsp.br
[3] Mestre em Administração Pública e Governo pela FGV-EAESP, doutorando em Administração pela UFRGS, consultor em Economia da Saúde da Johnson & Johnson Produtos Profissionais, ricardolpb@uol.com.br

1. Apresentação

O presente texto visa a circunstanciar o momento pelo qual passava o SUS (Sistema Único de Saúde) quando foram encaminhados projetos realizados na área de saúde pelos
governos subnacionais para o programa Gestão Pública e Cidadania da FGV-EAESP (GPC). Tendo em vista que foram estudados projetos desenhados entre 1996 e 2002, este é o período aqui discutido. Os textos utilizados para a realização desta análise foram, além da legislação específica (as NOBs e as NOASs), publicações do Ministério da Saúde, artigos de pesquisadores da área de saúde e de gestão pública e informações contidas nos sites do Ministério da Saúde, do Conselho Nacional das Secretarias Estaduais de Saúde (CONASS), do Conselho Nacional das Secretarias Municipais de Saúde (CONASEMS), do Conselho Nacional de Saúde, da Fundação Nacional de Saúde, (FUNASA) da Agência Nacional de Saúde (ANS) e do Diário Oficial da União (DOU).

Os critérios utilizados pelos autores para identificar programas potencialmente prioritários ou incentivados pelo Ministério junto aos Estados e Municípios (e transformados em projetos posteriormente apresentados ao GPC) foram a menção desses programas nos documentos oficiais acima citados e a explicitação de incentivos a serem oferecidos quando da implantação dos programas.

2. A criação do SUS e suas normas operacionais básicas

O Sistema Único de Saúde (SUS) resultou do movimento da Reforma Sanitária no Brasil. Na 8a Conferência Nacional de Saúde, realizada em 1986, foram estabelecidos seu modelo e suas grandes diretrizes. Ao final da Conferência foi formada a Comissão Nacional de Reforma Sanitária, responsável pela elaboração do capítulo de saúde na Constituição, a partir do qual foi elaborada a lei 8080 de 1990.

Na Constituição Federal de 1988, onde a saúde foi colocada como **um** direito social e a seguridade social como ação para garantir o direito à saúde, o SUS acabou incluído como um dos componentes do orçamento da Seguridade Social. Os princípios estabelecidos para o SUS, constantes na Constituição são: descentralização, integração, regionalização, hierarquização e universalização dos serviços. Estes devem ser gerenciados por meio de

comando único por nível de governo e estar submetidos ao controle social. Os princípios que regem o SUS são a universalidade, a eqüidade e a integralidade da assistência.

A legislação por meio da qual se previu a implementação do sistema delimitou atribuições por nível de governo. Ao governo federal caberia o papel de formular e conduzir a Política Nacional de Saúde; aos Estados caberiam funções de gestão, controle, coordenação e elaboração, além da prestação de serviços de maior complexidade e custo, de forma coordenada com os outros níveis e aos municípios caberia planejar, gerir e coordenar o sistema de saúde em sua base territorial, assim como executar os serviços voltados para a atenção básica (ARRETCHE & MARQUES, 2002). Desde as primeiras discussões realizadas no âmbito do chamado partido sanitário com vistas à criação do SUS era previsto que a execução dos serviços de saúde deveria ser realizada no âmbito local, ou seja, pelos municípios4 o que vinha no mesmo sentido que a reforma tributária. O termo constitucional aponta para um sistema descentralizado, que pode ou não ser entendido como municipalizado. A base do modelo do SUS se encontra na separação entre a provisão de serviços e seu financiamento. A provisão deveria ficar a cargo dos municípios; o financiamento, das três esferas de governo. (ARRETCHE, 2002)

Após a definição constitucional da política de saúde foi necessária, para sua implementação, a criação de uma série de instrumentos que possibilitasse a consecução de seus objetivos. A regulamentação do SUS foi estabelecida no final de 1990, com as Leis 8.080 e 8.142. Estas leis estabeleceram alguns dos princípios operacionais do sistema, como o controle social, a descentralização e a regionalização da assistência. No âmbito do poder executivo foram criados atos normativos e administrativos voltados para a implantação e operacionalização da política de saúde (COSTA, 2003).

Em 1990 foi elaborada a primeira Norma Operacional Básica do SUS, conhecida como NOB 01/91. Esta NOB foi criticada por prestadores, além de por aqueles que defendem que saúde é muito mais do que assistência, em função de ter mudado o sistema de financiamento da área da saúde e passado a remunerar todos os prestadores, públicos e privados, apenas por produção. A crítica a este modelo deveu-se ao fato de a remuneração por procedimento estimular a realização de atos médicos e, conseqüentemente, acentuar as desigualdades regionais.

.. o artigo 30 da Constituição de 1988 estabelece que compete aos municípios "prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população",

Em 1992, foi editada nova NOB, a NOB 01/92 com algumas reformulações institucionais, em particular a ampliação dos poderes das Secretarias Municipais de Saúde e, em função disso, a

revisão dos papéis das Secretarias Estaduais e do Ministério da Saúde.

Com a crise do governo, a área de saúde também foi afetada. A 98 Conferência Nacional de Saúde, realizada nesse ano, com dois anos de atraso, teve como tema central *"SaÚde: a Municipalização é o Caminho"*. Esta conferência destacou a necessidade da aceleração do processo de descentralização na gestão dos serviços e ações de saúde. Após sua realização, foi publicado o documento "A Ousadia de Cumprir e Fazer Cumprir a Lei", acompanhando a Norma Operacional SUS 01/93, ou NOB 01/93.

A NOB 01/93 procurou sistematizar o processo de descentralização da gestão do sistema e dos serviços por meio da proposta de um processo de transição, estabelecendo diferentes níveis de responsabilidades entre Estados, Municípios e União. Foram definidas, para os Municípios, três condições de gestão: Incipiente5, Parcial6e Semi-Plena7, em função de sua capacidade administrativa. Para os Estados foram estabeleci das duas condições de gestão: Parcial8 e Semi-Plena9.

Para coordenar, gerenciar e controlar este processo foram criadas as Comissões Intergestoras Bipartite - cm (nos estados) e a Comissão Intergestora Tripartite - CIT (na instância federal), como foros permanentes de negociação e deliberação entre os diversos níveis de governo. A CIT conta com representação paritária do Ministério da Saúde, do CONASS (Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde) e CONASEMS (Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde). As CIB contam com representação paritária da Secretaria Estadual de Saúde e da entidade de representação dos Municípios do Estado a que pertencem. Nestes fóruns deveriam ser pactuadas e

5 Na forma Incjpiente, cabe ao gestor municipal programar e autorizar a utilização de AIHs e dos procedimentos ambulatoriais; controlar e avaJiar os serviços ambulatoriais e hospitalares púbJicos e privados; incorporar ações básicas de saúde, nutrição. educação, vigilância epidemiológica e sanitária e desenvolver ações de vigilância. assistência e reabilitação de saúde do trabalhador. (NOB 01/93).

6 Na forma Parcial de Gestão, cabe ao gestor, além de realizar o proposto na forma Incipiente, gerenciar as unidades ambulatoriais públicas do município. (NOB 01/93).

7 A Gestão Semi-Plena é a forma mais avançada de gestão proposta pela NOB 01/93, cabendo ao município a gestão de toda a rede pública de saúde municipaL incluindo o setor privado. O município passa a receber todo o recurso para gerir o sistema. (NOB 01/93).

8 Quanto à habiJitação dos Estados, em Gestão Parcial o Estado assume as seguintes responsabilidades: programar as ações de saúde de forma integrada com os municípios; cadastrar, programar e distribuir as cotas ambulatoriais e hospitalares; controlar e avaliar a rede de serviços públicos e privados; coordenar a rede de referência estadual e o sistema de atendimento à alta complexidade (NOB 01/93). O Estado deveria receber do Ministério da Saúde, mensalmente, um valor entre o teto de recursos estabelecido para o atendimento hospitalar e ambulatorial estadual e aquilo que tivesse sido efetivamente produzido. Também foi definido um sistema de financiamento como "fator de apoio à descentralização".

" Na Gestão Semi-Plena, o Estado passa a assumir totalmente a gestão dos serviços de saúde presentes no Estado, respeitando os municípios habilitados em alguma das formas de gestão propostas pela NOB 01/93. Soma-se às atribuições estabelecidas para a gestão parcial, planejar, cadastrar, controlar e pagar os prestadores da rede pública e privada.(NOB 01/93). Para o financiamento da rede. o Estado receberia do MS o valor correspondente ao teto financeiro dos procedimentos ambulatoriais e hospitalares das redes púbJica e privada existentes. O repasse referente ao apoio à descentralização também seria recebido diretamente.

programadas as atividades de saúde e definidos os tetos dos recursos financeiros a serem

repassados para os sistemas de saúde Municipais e Estaduais, conforme a NOB 01103.

O processo de implantação da NOB 01/93 foi iniciado no final do ano 1994. No período de 1994 a 1996, puderam ser observadas mudanças no perfil da rede. Estas mudanças foram tanto de natureza quantitativa quanto qualitativa. Verificou-se aumento da complexidade, expansão de cobertura e considerável incremento da produção ambulatorial. (ARRETCHE & MARQUES, 2002)10. Com as novas regras de transferência de recursos federais da NOB 01103, cerca de 66% dos municípios do país obtiveram acréscimo de recursos na área da saúde.

A quarta Norma Operacional Básica do SUS, NOB 01196, foi implantada em 1998. Ela complementou a anterior e redefiniu critérios de habilitação. O município continuou a ser o principal operador da rede de serviços e o número de modalidades de gestão para os municípios passou de três, para dois: Gestão Plena da Atenção Básica 11 e Gestão Plena do Sistema Municipal12.

Em 1998, o Ministério da Saúde lançou o Manual para a Organização da Atenção Básica no Sistema Único de Saúde. Segundo este Manual, a Atenção Básica podia ser entendida como um conjunto de ações individuais ou coletivas no primeiro grau de atenção dos sistemas de saúde, para promoção da saúde, prevenção de agravos, tratamento e recuperação. O Manual para a Organização da Atenção Básica definia as responsabilidades na gestão da atenção básica, com um conjunto de ações: um dirigido a toda a população, e outro voltado para grupos específicos.

As ações de saúde previstas pelo Manual de Atenção Básica, a serem desenvolvidos junto a toda população, eram:

Jf) De 1982 a 1992 houve grande ampliação no número de estabelecimentos municipais de saúde, passando de 2.961 para 18.662. Do total de estabelecimentos de saúde públicos no país, os estabelecimentos municipais passaram de 22% para 69%.

li Na Gestão Plena da Atenção Básica cabe ao gestor municipal elaborar a programação municipal dos serviços básicos; gerenciar todas unidades ambulatoriais existentes no município; prestar os serviços relacionados aos procedimentos cobertos pelo PAB; contratar, controlar, auditar e pagar aos prestadores dos serviços contidos no P AB; autorizar internações hospitalares e procedimentos ambulatoriais especializados pagos por produção de serviços; avaliar o impacto das ações do sistema; executar ações básicas de vigilância sanitária e executar ações básicas de vigilância epidemiológica. (NOB 01/96).

12 Na Gestão Plena do Sistema Municipal cabe ao gestor municipal elaborar toda a programação municipal, incluindo a referência ambulatorial especializada e hospitalar; gerenciar unidades próprias. ambulatoriais e hospitalares, inclusive as de referência; gerenciar as unidades ambulatoriais e hospitalares após negociação na eIB; reorganizar as unidades sob gestão pública (estatais, conveniadas e contratadas); garantir da prestação de serviços em seu território, inclusive os serviços de referência aos não-residentes, conforme PPl; contratar, controlar, auditar e pagar aos prestadores de serviços ambulatoriais e hospitalares no município; administrar a oferta de procedimentos ambulatoriais de alto custo e procedimentos hospitalares de alta complexidade conforme a PPl; avaliar o impacto de suas ações; executar as ações básicas, de média e alta complexidade em vigilância sanitária e executar ações de epidemiologia. (NOB 01/96).

4 A IMPLANTAÇÃO DO SUS E O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO NA ÁREA DA SAÚDE ATÉ 2002

.

- Saúde educativa com foco em grupos de risco comportamentais, ambientais e alimentares;

- Investigação de casos de doenças de notificação compulsória;
- Controle de qualidade de produtos e serviços (especialmente alimentos e serviços de saúde);
- Qualidade da água e atendimento a pequenas urgências.

As ações voltadas para grupos específicos eram as seguintes:

- Incentivo ao. aleitamento materno;
- Combate a doenças imunopreveníveis;
- Combate às carências nutricionais;
- Controle das infecções respiratórias agudas;
- Controle de doenças diarréicas;
- Controle do desenvolvimento e crescimento;
- Higiene bucal;
- Procedimentos cirúrgicos;
- Controle do pré-natal e puerpério;
- Controle do câncer cérvico-uterino e de mama;
- Planejamento familiar;
- Assistência básica às vítimas de acidentes de trabalho;
- Controle e tratamento de hanseníase e tuberculose;
- Controle e tratamento de hipertensão arterial e diabete *mellitus;*
- Controle da obesidade;
- Prevenção de acidentes por quedas e incentivo a grupos de auto-ajuda.

Para financiar os procedimentos e ações da Atenção Básica, a NOB 01/96 propôs uma importante mudança na forma de financiamento do sistema, com a criação do Piso da Atenção Básica (PAB), cuja vigência, associada a repasses financeiros, iniciou-se em

fevereiro de 1998. O P AB é uma forma de transferência de recursos, regular e automática, em que a verba federal é repassada diretamente aos municípios, por meio de um mecanismo

chamado de "fundo a fundo", ou seja, do Fundo Nacional de Saúde aos fundos dos outros níveis do sistema.

A importância do mecanismo do P AB é que este dissociou o repasse financeiro do faturamento por produção, que prejudicava os municípios mais pobres onde não havia unidades de saúde. O P AB pode ser considerado como um agente intermediário no processo de descentralização do Sistema de Saúde, tendo significado um importante passo no sentido do aumento da eqüidade do sistema. (NEGRI, 2002).

O PAB tinha dois componentes: PAB fixo e PAB variável. O PAB fixo é definido pela multiplicação de um valor *per capita* pela população de cada município. Sua forma de repasse é direta ao município, via fundo municipal de saúde. A transferência do PAB aos Estados só ocorreria quando o município não estivesse habilitado a nenhuma das condições de gestão da NOB 01/96.

O PAB variável foi criado como estratégia de direcionamento à implantação de programas considerados estratégicos pelo Ministério da Saúde. Cabe ressaltar que, enquanto o PAB fixo deveria ser repassado com base em um valor *per capita*, o PAB variável seria repassado na medida em que o município aderisse aos programas prioritários definidos pelo Ministério da Saúde. O objetivo foi incentivar determinados programas [Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS), Programa de Saúde da Família (PSF), Programa de Controle das Carências Nutritivas (PCCN), Programa de Controle de Endemias (PCE) e ações estratégicas do Ministério da Saúde (Assistência Farmacêutica Básica e Ações Básicas de Vigilância Sanitária, sendo que outros programas poderiam ser adicionados).

Os municípios habilitados na forma de gestão Plena da Atenção Básica passaram a receber os repasses do PAB fixo, do PAB variável e os recursos correspondentes ao Piso Básico de Vigilância Sanitária.

Já os municípios em Gestão Plena do Sistema Municipal, passaram a receber a totalidade dos recursos referentes ao Teto Financeiro da Assistência (TFA) tendo, subordinadas a eles, quase como regra geral, todas as unidades ambulatoriais especializadas e hospitalares, estatais ou privadas, estabelecidas no território municipal. Havia municípios, porém, como São Paulo, que até 2005 contavam com um grande número de hospitais subordinados à Secretaria de Estado da Saúde, à Universidade e até ao Ministério da Educação. Da mesma

forma, no Rio de Janeiro, neste mesmo ano também havia hospitais subordinados ao Ministério

da Saúde, embora se espere do município em gestão plena algum grau de comando sobre a gestão, se não sobre a gerência, dos serviços.

Quanto aos Estados, as condições de habilitação aprovadas pela NOB 96 foram: Gestão Avançada do Sistema Estadual13 e Gestão Plena do Sistema Estadual. 14

A NOB 01/96 inovou no que se refere às funções a serem desempenhadas pelos municípios e ampliou as atribuições dos Estados, cuja principal função passou a ser favorecer o processo de municipalização (ABRUCIO, 1998). Numa reflexão sobre a política de atenção básica à saúde em diferentes áreas geográficas de um país tão desigual, o PAB representou uma iniciativa orientada para a redução da desigualdade existente entre os municípios, na medida em que rompeu com a lógica dominante de alocação de recursos, o pagamento por procedimentos, pelo menos para a atenção básica.

O que se verificou, de modo geral, foi a dificuldade das Secretarias Estaduais no cumprimento de suas funções de coordenação, articulação, apoio técnico e regulação. Os Estados foram as unidades da federação que sofreram maior impacto com a redefinição de papéis estabelecida no processo de descentralização da saúde, deixando de ser o executor de ações e contratador de serviços privados e filantrópicos, e passando a exercer um papel de coordenação, apoio e regulação, para o qual não se encontravam preparados.

Para o Ministério da Saúde, a NOB 01/96 estabeleceu quatro papéis básicos: exercer a gestão do SUS no âmbito nacional; promover condições e incentivar o gestor estadual,

com vistas ao desenvolvimento dos sistemas municipais; fomentar a harmonização, a integração e a' modernização dos sistemas estaduais; e elaborar as normas do SUS no

âmbito nacional.

O crescimento do número de municípios habilitados ao SUS foi muito grande. Em dezembro do ano 2000, cerca de 99% dos municípios brasileiros estavam habilitados em alguma forma de gestão junto ao SUS. Constatou-se que até o final desse ano, 582

13 Na Gestão Avançada do Sistema Estadual ficou estabelecido que cabe ao gestor estadual apresentar a Programação Pactuada Integrada (PPI) do Estado. tanto ambulatorial quanto hospitalar, com as referências intermunicipais; dispor de 60% dos municípios do Estado habilitados nas condições de gestão estabelecidas pela NOB, independente do seu contingente populacional, ou de 40% dos municípios habilitados, desde que nestes residissem 60% população, e dispor de 30% do valor do Teto Financeiro da Assistência (TFA) comprometido com transferências regulares e automáticas aos municípios.

1" Na Gestão Plena do Sistema Estadual cabe ao gestor comprovar a implementação da Programação Integrada (PPI); comprovar a operacionalização de mecanismos de controle da prestação de serviços ambulatoriais e hospitalares; dispor de 80% dos municípios habilitados nas condições de gestão estabelecidas pela NOB 01/96 independente do seu contingente populacional. ou 50% dos municípios. desde que nestes residam 80% da população, e dispor de 50% do valor do Teto Financeiro da Assistência (TFA) do Estado comprometido com transferências regulares e automáticas aos Municípios.

municípios que não recebiam recursos para a atenção básica antes da existência do P AB,

passaram a recebê-Ios.

A tabela abaixo apresenta um indicador do processo de descentralização do SUS: o número de municípios e Estados que receberam recursos fundo a fundo, de 1997 a 2001.

Tabela I – Municípios e estados recebendo recursos fundo a fundo, de 1997 a 2001

Número	Dez/1997	Dez/1998	Dez/1999	Dez/2000	Dez/200l
Municípios	144	5.049	5.350	5.450	5.516
Estados	-	2	7	8	12

Fonte: Secretaria de Assistência à Saúde. Relatório de Gestão 1998/2001. (SANTOS 2002:401)

Na tabela acima podemos observar o grande salto no número de municípios habilitados em alguma das formas de gestão, que passaram a receber recursos fundo a fundo de 1997 para 1998. Pode-se observar como o processo de adesão dos Estados foi mais gradual, tendo sido iniciado em 1998. Com a adesão, a capacidade federal de coordenar as ações dos governos estaduais e municipais aumentou exponencialmente.

Pelo menos três fatores podem ser considerados como tendo contribuído para o processo de descentralização do sistema de saúde no país: a existência de alto grau de consenso quanto à agenda de reformas, a estrutura de incentivos voltados à descentralização, com possibilidade de adesão ao SUS com diferentes custos e graus de responsabilidade e a redução da incerteza quanto ao fluxo de transferências de recursos.

3. Um segundo momento: as normas operacionais de assistência à saúde

Pode-se considerar que o processo de descentralização orientado pela NOB 01/96 foi bem sucedido em diversos aspectos. Por outro lado, a implementação da NOB 01/96 também permitiu que fossem identificadas suas fragilidades, particularmente no que se refere às questões intermunicipais. Ocorreram dificuldades no estabelecimento de fluxos de referência e contra-referência, de hierarquia e de integração dos serviços de saúde. Em

busca de solucionar estes problemas, e consolidar o processo de descentralização, foi elaborada a primeira Norma Operacional da Assistência à Saúde, a NOAS 01/01.

A NOAS 01/01 foi aprovada em janeiro de 2001. Seu principal objetivo foi o fortalecimento da regionalização da assistência. Para isso foram criados três grupos de estratégias: a definição do processo de regionalização da assistência por meio da elaboração de um Plano Diretor de Regionalização (PDR); a criação de mecanismos de fortalecimento da capacidade de gestão do SUS e a atualização dos critérios de habilitação de Estados e municípios. A NQAS 01/01 inovou

ao definir também critérios de "desabilitação" para Estados e municípios.

Nos municípios, a NOAS 01/01 ampliou a responsabilidade pela Atenção Básica, aumentando o número de ações de saúde incluído no P AB fixo, criando o P AB ampliado (PAB-A). Diferentemente da NOB 01/96, a NOAS 01/01 define os programas a serem prioritariamente atendidos por meio da atenção básica ampliada. Estes programas são: controle da tuberculose, eliminação da hanseníase, controle da hipertensão arterial, controle do diabetes *mellitus,* saúde da criança, saúde da mulher e saúde bucal (SOUZA,
2002).

O financiamento para estes programas encontra-se incluído no valor do P AB ampliado, ou PAB-A. Apesar de todos estes programas já se encontrarem entre aqueles definidos como prioritários no Manual de Atenção Básica, a NOAS 01/01 lhes deu maior destaque. Para receber o novo valor do PAB-A, os municípios tinham de se habilitar em uma das duas modalidades propostas pela NOAS 01/01: Gestão Básica Ampliada e Gestão Plena do Sistema Municipal.

Um segundo ponto da NOAS 01/01, que introduziu importante mudança em relação à NOB 01/96, apareceu na proposta de regionalização do sistema, em que os municípios passavam a ser agrupados em microrregiões de saúde. Este agrupamento devia ser proposto pela Secretaria Estadual de Saúde. Cada microrregião seria composta por um ou mais módulos de saúde. Em cada módulo, haveria um município-sede, responsável por oferecer atendimentos de média complexidade a todos os municípios do módulo. O município-sede deveria estar habilitado em Gestão Plena do Sistema e passaria a receber recursos específicos para atender a todos os moradores do módulo. (BONASSA & CAMPOS, 2001). Os atendimentos de média complexidade, não incluídos na NOAS 01/01, assim como os procedimentos de alta complexidade, passaram a. ser referendados,

ou seja, deveriam ser realizados em local definido, de preferência, localizado próximo ao local de residência do usuário.

Segundo a NOAS 01/01, a microrregião poderia ser "qualificada". Para isso, era necessário que o município-sede da microrregião estivesse habilitado em Gestão Plena do Sistema. Todos os demais, deveriam estar habilitados em Gestão Básica Ampliada. Após a qualificação da microrregião, os recursos fundo a fundo referentes aos procedimentos de média complexidade, passariam a ser repassados ao município-sede de cada módulo, sendo o cálculo feito em valores *per capita,* de acordo com a população dos municípios da microrregião.

Os Estados, para se habilitarem na NOAS 01/01, passaram a ter que apresentar um Plano

Estadual de Saúde, aprovado pelo respectivo Conselho Estadual de Saúde (CES). Neste Plano devia estar contido um Plano Diretor de Regionalização (PDR), uma Agenda de Compromissos Estadual e um Quadro de Metas, mediante o qual passaria a ser efetuado o acompanhamento dos Relatórios de Gestão. Esperava-se do gestor estadual a coordenação do processo de elaboração e de implementação das referências intermunicipais e os pactos de negociação para alocação dos recursos. Cabia-lhe também celebrar Termos de Compromisso para a Garantia de Acesso com os municípios-pólo correspondentes. A coordenação do sistema de referência e contra-referência intermunicipal passou a ser considerada uma atividade estratégica da gestão estadual. Suas habilitações no âmbito do sistema poderiam ser em duas formas de Gestão: Avançada do Sistema Estadual e Plena do Sistema Estadual.

O processo de implantação da NOAS O 110 I foi difícil, o que levou à sua reelaboração. Em algumas unidades da federação houve entraves decorrentes das dificuldades em estabelecer o comando único sobre os prestadores de serviços ao SUS, em assegurar a totalidade da gestão municipal nas sedes dos módulos assistenciais e em definir os mecanismos necessários à efetivação da gestão estadual para as referências intermunicipais. A revisão de seu texto, realizada por uma comissão formada por representantes do MS, CONASS e CONASEMS, gerou nova Norma Operacional de Assistência, a NOAS 01/02, aprovada em fevereiro de 2002.

A NOAS 01/02 manteve as diretrizes definidas pela anterior e procurou oferecer alternativas para a superação das dificuldades encontradas em sua operacionalização. Foram mantidos o PAB ampliado (PAB-A), as características das microrregiões de saúde e

os mecanismos de financiamento para os procedimentos de maior complexidade e custo. As habilitações municipais passaram a denominar-se Gestão Plena da Assistência Básica Ampliada e Gestão Plena do Sistema Municipal.

Os municípios habilitados em Gestão Plena da Assistência Básica Ampliada passaram a receber um montante definido com base *per capita* para o financiamento das ações de atenção básica, definidas pela NOAS 01/02. Na Gestão Plena do Sistema Municipal, o município receberia o total dos recursos federais programados para o custeio da assistência em seu território. Os programas incluídos no valor do P AB-A permaneceram os mesmos da NOAS 01/01: o controle da tuberculose, a eliminação da hanseníase, o controle da hipertensão arterial, o controle do diabetes *mellitus,* a saúde da criança, a saúde da mulher e a saúde bucal.

Para os Estados, permaneceram as habilitações nas duas formas de Gestão já definidas: Avançada do Sistema Estadual e Plena do Sistema Estadual.

4. Alguns resultados da descentralização até 2002

A análise do processo de descentralização do SUS no período entre 1990 e 2002 evidencia que um primeiro e importante passo, foi a transferência, para os municípios, da gestão do sistema ambulatorial, por intermédio das Normas Operacionais Básicas. Também foi repassada para esta instância a responsabilidade pela atenção básica à saúde da população, com ênfase na promoção da saúde e na prevenção de agravos. Esta transferência tomou-se finalmente possível em função do financiamento estabelecido por meio de transferências fundo a fundo para os municípios, o P AB, num segundo momento acompanhado pelo P AB-A.

Após a descentralização da atenção básica, o passo seguinte foi o estabelecimento de critérios para a regionalização da assistência. A experiência dos consórcios intermunicipais já vinha sendo realizada em diversos Estados, em alguns com mais sucesso do que em outros. Em função do sucesso não mais que relativo do modelo, esta alternativa de organização não se disseminou de forma homogênea por todo país (ABRUCIO, 1998). A solução encontrada para a regionalização foi a elaboração das Normas Operacionais de Assistência à Saúde.

O processo de descentralização do sistema de saúde pode ser analisado em função de dois grandes momentos: uma primeira etapa de descentralização foi marcada pelas NOB 01/93 e NOB 01/96. Neste momento o principal foco da descentralização se deu sobre a atenção básica, a qual passou a ficar a cargo dos municípios e cuja principal estratégia foi a criação do PAB fixo e variável, com a definição do conjunto de procedimentos que implicariam na destinação do financiamento. Em um segundo momento, marcado pela NO AS 01/01 e NOAS 01/02, o foco principal do processo de descentralização passou a ser a regionalização do nível secundário da assistência. Em 2005 observa-se que todos os estados já estão em Gestão Plena.

Uma crítica comumente feita à NOAS 02/02 é o fato dela ser fortemente baseada nos estímulos financeiros para procedimentos diferentes, fazendo com que a oferta de serviços respondesse possivelmente mais à possibilidade de financiamento do que aos critérios epidemiológicos locais de necessidade. Uma das questões que o levantamento dos projetos encaminhados ao Programa Gestão Pública e Cidadania vai tentar responder, em artigo a ser proximamente publicado, é se de fato esta é uma realidade observada.

5. Referências **Bibliográficas**

ABRUCIO, Luiz F. (1998). Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro, Pesquisa n° 12, Fundação Konrad Adenauer Stiftung, São Paulo. .

ARRETCHE, Marta .(2002). Relações Federativas nas políticas sociais, Educ. Soe., Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002, p. 25-48.

ARRETCHE, Marta & MARQUES Eduardo (2002). Municipalização da saúde no Brasil: diferenças regionais, poder do voto e estratégias de governo. Ciência e Saúde Coletiva, 7 (3):455-479.

BONASSA, Elvis & CAMPOS, Claudia (2001). Os programas e as formas de financiamento para os municípios. (mime o) Ministério da Saúde. Brasília.

BRASIL. Manual para a Organização da Atenção Básica no Sistema Único de Saúde, Portaria n° 3.925, de 13 de novembro de 1998 (Diário Oficial n° 220-E, de 17 de novembro de 1998, p. 8-14.

BRASIL. Norma Operacional Básica 01/91. Nova Política de Financiamento do SUS. Resolução n° 259 do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps), de 7 de janeiro de 1991. Diário Oficial de 10 de janeiro de 1991, Seção **I, P.** 641-4; Resolução n° 273 do Inamps, de 17 de julho de 1991. Diário Oficial de 18 de julho de 1991, p. 14.216-9 (reedição).

BRASIL. Norma Operacional Básica do Sistema Único de Saúde para 1992 (NOBSUS/92). Portaria da Secretaria Nacional de Assistência à saúde do Ministério da Saúde na 234, de 7 de fevereiro de 1992. Diário Oficial de 10 de fevereiro de 1992, p. 1.584-8.

BRASIL. Norma Operacional Básica 01/93. Estabelece normas e procedimentos reguladores do processo de descentralização das ações e serviços. Portaria do Gabinete do Ministro da Saúde n° 545, de 20 de maio de 1993. Diário Oficial na 96, de 24 de maio de 1993, p. 6.961-5.

BRASIL. Norma Operacional Básica do Sistema Único de Saúde (NOB-SUS/96). Brasília: Ministério da Saúde, 1997. - Portaria do Gabinete do Ministro da Saúde n° 2.023 (Diário Oficial de 6 de novembro de 1996, p. 22.932-40); com alterações da Portaria do Gabinete do Ministro da Saúde n° 1.882, de 18 de dezembro de 1997 (Diário Oficial n° 247-E, de 22 de dezembro de 1997, p. 10-1), que estabelece o Piso de Atenção Básica (PAB) e sua composição.

BRASIL. Norma Operacional de Assistência à Saúde (NOAS-SUS 01/01). Portaria do Ministério da Saúde n° 95, de 26 de janeiro de 2001. Diário Oficial n° 20-E, de 29 de janeiro de 2001.

BRASIL. Norma Operacional de Assistência à Saúde (NOAS-SUS 01/02). Portaria do Ministério da Saúde na 373, de 27 de fevereiro de 2002. Diário Oficial n° 40-E, de 28 de fevereiro de 2002.

COSTA, Luiz Renato L. da (2003). Os critérios de alocação de recursos financeiros no Sistema Único de Saúde: uma visão a partir das Normas Operacionais, 1991 a 2002.
Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas) FGV-EAESP, São Paulo.

HEIMAN, Luisa S. et aI. (2000) Descentralização do Sistema Único de Saúde: trilhando a autonomia municipal. São Paulo: Sociedade Brasileira de Vigilância de Medicamentos.

NEGRI, BaIjas (2002). A política de saúde no Brasil nos anos 1990: avanços e limites. ln: NEGRI, Barjas & VIANA, Ana Luiza D'Âvila (org.) O Sistema Único de Saúde em dez anos de desafio. São Paulo: Sobravime; Cealag, 2002.

SANTOS, Gabriel Ferrato. Financiamento e investimento na saúde pública de 1995 a 2002. ln: NEGR1, Barjas & VIANA, Ana Luiza D'Âvila (org.) O Sistema Único de Saúde em dez anos de desafio. São Paulo: Sobravime; Cealag, 2002.

SOUZA, Renilson Rehem. O sistema público de saúde brasileiro. ln: NEGR1, Barjas & VIANA, Ana Luiza D' Â vila (org.) O Sistema Único de Saúde em dez anos de desafio. São Paulo: Sobravime; Cealag, 2002.

A utilização dos Indicadores para avaliação de uma Casa Legislativa: análise do projeto "Parlamento Transparente".

Roberta Clemente[1]

RESUMO: A utilização dos Indicadores para avaliação de uma Casa Legislativa: análise do projeto "Parlamento Transparente". Este trabalho busca contribuir para a construção de indicadores a fim de avaliar a performance de legislativos. Em primeiro lugar, discorre sobre os múltiplos recortes possíveis para uma análise de legislativos, em seguida explana os atributos necessários para a construção de indicadores e com essa base analisa o projeto "Parlamento Transparente". No final, conclui com uma proposta de um conjunto de indicadores para avaliar comparativamente legislativos subnacionais brasileiros.

PALAVRAS-CHAVE: Indicadores, avaliação, legislativos subnacionais.

The use of indicators for evaluating subnational legislatures: an examination of the project "Parlamento Transparente" (transparent parliament).

ABSTRACT: This paper seeks to contribute for the construction of indicators to evaluate legislature's performances. It begins by an analysis of the multiple perspectives for the comparative examination of legislatures, and then addresses the attributes of indicators, followed by a critical analysis of the project "Parlamento Transparente" and finally proposes a set of indicators for comparative evaluation of subnational Brazilian legislatures.

KEY WORDS: indicators, evaluation, subnational legislatives.

[1] I Doutoranda em Administração Pública na Escola de Administração de Empresas de São Paulo – Fundação Getulio Vargas. Agente técnica legislativo da Assembléia de São Paulo. Contatos: robertaclemente@gvmail.br. Rua da Consolação 3638 Apt 64c cep 01416 00 São Paulo.

Quando se pensa em parlamentos e políticas públicas, geralmente o que vem à mente é a fase de formulação de políticas, os atores envolvidos e como um assunto consegue entrar na agenda; ou no Parlamento como avaliador, tendo em vista sua função precípua de fiscalizador do Executivo.

Mas, e no que se refere à avaliação da atuação do parlamento? Quais são os indicadores que permitem aferir a eficácia, a efetividade e a eficiência da atuação de uma Casa Legislativa?

Uma iniciativa pioneira nesse sentido foi elaborada, com financiamento com a FAPESP Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, em parceria da Fundação Prefeito Faria Lima - CEPAM e a Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo e recebeu o nome de "Parlamento Transparente" (CAMPAGNONE 2003), o que vai ser analisado no presente estudo que está organizado da seguinte maneira: em primeiro lugar haverá uma breve introdução sobre os vários recortes que podem ser dados em estudos sobre Legislativos, na parte seguinte, discorrer-se-á sobre indicadores, sua função, propriedades e construção. Na terceira parte será apresentada a utilização dos indicadores no caso do projeto "Parlamento Transparente" e, na quarta parte, a conclusão.

I. Panorama Geral sobre os Legislativos

Os legislativos são fundamentais em sistemas políticos democráticos, e, ao mesmo tempo, os componentes mais frágeis de qualquer Estado, por que representam a presença da soberania popular, da capacidade do povo para legislar e são os mais vulneráveis à dispersão por um golpe militar ou ditadura partidária (OLSON,1994).

Os legislativos diferem dos outros órgãos do governo em vários aspectos, dos qUalS destacamos:

- É a única instituição do governo com múltiplos membros selecionados pelo voto e formalmente iguais entre si;
- Suas funções são de definição e edição de leis e políticas públicas, apesar de não serem a única fonte de decisões governamentais, em um sistema político;

- suas características organizacionais e procedimentais são de órgão plural, baseado na eqüidade dos membros, onde o conflito é expresso e institucionalizado,resolvido e deliberado coletiva e publicamente.

O Legislativo tem grande interação com o Chefe do Executivo, agências administrativas, partidos políticos, sistema eleitoral e grupos de interesses, que exercem grande impacto sobre sua formação e comportamento. A principal fonte de constrangimento dos legislativos é o Executivo. Na maioria das nações, vigora a "regra dos noventa por cento" (OLSON 1994 pg. 84): 90 por cento das iniciativas provêm do Executivo e 90 por cento do que o Executivo quer, consegue ver aprovado. A exceção a esta regra é o Legislativo norte-americano.

Alem disso, os legislativos não dispõem todos dos mesmos poderes constitucionais: alguns têm poderes para "segurar" ou emendar iniciativas do Executivo, alterar o orçamento, derrubar vetos facilmente e emendar a Constituição. Outros se deparam com um Executivo que dispõe de amplos poderes para restringir a atuação do Legislativo (urgência, votação em bloco, por exemplo) além de poderes legislativos, como medidas provisórias, decretos e iniciativa exclusiva.

Os legislativos podem ser lobistas bem sucedidos, uma vez que o Executivo necessita de sua concordância. A influência legislativa é muitas vezes obscura, uma vez que os parlamentares têm pouco a modificar quando a proposta chega ao plenário. Portanto, se os legislativos forem lobistas eficientes, podem parecer inertes e fracos aos olhos do público. Infelizmente, em um estudo comparado, a capacidade lobista dos legislativos dificilmente poderá ser aferida.

Os legislativos são formados por seres humanos, todos, teoricamente, iguais em direitos e prerrogativas. As pessoas que compõem o parlamento são relevantes para se entender a instituição, uma vez que a instituição se adapta aos parlamentares e vice-versa. Quem são essas pessoas, como foram eleitas, suas trajetórias políticas, experiência parlamentar, base eleitoral, forma de organização partidária, tempo de permanência no cargo são importantes para determinar sua atuação no parlamento, e a feição que este adquirirá. Um núcleo sólido formado por membros experientes pode contribuir para a capacidade do parlamento agir e pensar independentemente do chefe do Executivo. Uma alta rotatividade de membros,

aliada a um baixo grau de organização interna, ajudariam a construir um parlamento subserviente.

Diferentes graus de experiência no Legislativo são fonte de diferentes graus de poder. Um Legislativo inexperiente deparando-se com um Executivo e estruturas administrativas veteranos, estará em desvantagem tanto para analisar a legislação proposta, quanto para investigar o Executivo. Dentro da Casa Legislativa, os membros mais experientes podem ser menos ativos e ainda assim conseguirem resultados mais efetivos que seus pares mais novos e menos experientes, pelo simples fato de estarem familiarizados com a estrutura do parlamento.

A fim de se aferir o grau de experiência de uma Casa Legislativa em perspectiva comparada, deve-se tentar aferir o número de anos de mandato médio exercido pelos parlamentares e a sua variância em comparação com outros legislativos.

A habilidade de um parlamento estabelecer sua própria agenda e reunir-se durante boa parte do ano é um elemento fundamental para o desenvolvimento de legislativos autônomos. Isto não significa que o fato de um parlamento reunir-se alguns meses por ano determine que seja fraco, nem que um parlamento "de fachada" não possa reunir-se durante todo o ano. Apesar do Executivo estabelecer a maior parte da agenda legislativa, alguns parlamentos têm habilidade de selecionar também as suas questões. Para isso, é fundamental que os legislativos disponham de recursos de pesquisa e apoio administrativo para sua atuação por que seu grau de organização e disponibilidade de recursos definem a capacidade interna para ação exterior.

Para isso, diversos indicadores devem ser usados em uma perspectiva comparada: poderes pró-ativos do Chefe do Poder Executivo podem restringir a capacidade do Legislativo de estabelecer sua pauta e ritmo dos trabalhos (Figueiredo e Limongi 2000). Estrutura administrativa e recursos disponíveis para a atuação dos parlamentares devem ser igualmente considerados.

Os legislativos são internamente organizados principalmente por partidos políticos e comissões. Os partidos concentram-se prioritariamente na organização do poder, enquanto as comissões trabalham principalmente com o conteúdo das questões em discussão. Os partidos legislativos diferem igualmente no grau de organização interna e centralização.

Há partidos com alto grau de disciplina e organização interna, havendo, inclusive, comitês intra-partidários onde são elaboradas propostas de políticas públicas.

Olson afirma que as oportunidades para a tomada de decisão são maiores quando existem múltiplos partidos e, portanto, não há um único partido majoritário, ou quando os partidos são fracamente organizados e apresentam baixa disciplina. Por outro lado, o excesso de partidos e a fraca organização partidária fragmentariam o parlamento, privando-o de habilidade interna para se auto-organizar.

As comissões variam imensamente nos parlamentos democráticos: as comissões permanentes e paralelas à estrutura administrativa têm uma habilidade maior para conhecer e agir no processo político independentemente do Executivo, do que as comissões ad hoc, ou sem abrangência específica (OLSON 1994). A importância de um sistema de Comissões permanentes, com jurisdição determinada e membros estáveis, reside no fato de permitir uma maior intervenção dos parlamentares no processo político, uma vez que legisladores dispõem de recursos maiores de tempo e experiência para tornarem-se familiarizados com matérias substantivas dentro da jurisdição da comissão, agências administrativas e grupos de interesses envolvidos nestas políticas específicas. Se um sistema partidário permite a reeleição dos parlamentares, um Legislativo com comissões permanentes pode se tornar um corpo mais experiente em questões políticas que um gabinete, sujeito a constantes mudanças ministeriais.

Diante do visto nesta seção, podemos depreender que a análise comparativa entre Casas Legislativas deve considerar a organização das Comissões Parlamentares, experiência dos seus membros (anos servindo na mesma Comissão), poderes efetivos sobre as agências administrativas sob sua jurisdição; no que se refere aos Partidos Políticos, deve considerar: grau de organização, número de partidos com assento na Casa Legislativa e atribuições dos líderes partidários. Para isso, é necessária a construção parâmetros de comparação entre as diversas Casas Legislativas. O ideal seria a construção de indicadores que possam captar e traduzir o que se pretende comparar e avaliar em uma Casa Legislativa. Como fazê-lo, o que deve ser considerado na construção de um indicador? Quais devem ser suas propriedades? Isso é o objeto da próxima seção.

II. Indicadores

> *Na administração pÚblica a necessidade e importância dos indicadores se justificam, dentre outros motivos, porque aumenta a transparência da gestão e facilita o diálogo entre os mais diversos grupos sociais organizados.* (Caldas e Kayano, 2001).

Um indicador social é um elo entre a Teoria Social e a evidência empírica dos fenômenos sociais observados (Jannuzzi, 2004), é um instrumento operacional para monitoramento da realidade social. Os indicadores permitem comparar realidades de lugares distintos e de um mesmo lugar em tempos diversos (diacrônico). São números que buscam traduzir um ou mais aspectos da realidade, representando conceitos abstratos, como o nível de desempenho de uma gestão, as condições de vida de uma população, etc.

Os indicadores têm uma característica normativa, tendo em vista que estabelecem um padrão segundo o qual é avaliado o estado da realidade estudada, para se construir um diagnóstico e/ou para avaliar o desempenho de políticas e programas medindo sua eficácia, eficiência e efetividade (Caldas e Kayano, 2001). Os indicadores podem subsidiar o desenho e programa de políticas públicas, pela sua função de diagnóstico e por isso devem adequar-se com precisão ao que pretendem medir.

O caráter normativo dos indicadores significa que há critérios políticos que estabelecerão as prioridades entre os critérios de avaliação, que devem definir com clareza os objetivos e metas a serem perseguidos. A montagem de um sistema de indicadores envolve diversas decisões metodológicas, agrupadas em quatro etapas (Jannuzzi, 2004):

- Definição operacional do conceito abstrato ou temática a que se refere o sistema, elaborada a partir do interesse teórico ou programático;
- Especificação das dimensões, formas de. interpretação ou abordagem, tomando-o claro e passível de quantificação analítica;
- Obtenção dos dados;
- Combinação dos dados para a composição de um sistema de indicadores que traduza em termos tangíveis o conceito abstrato inicialmente idealizado.

Caldas e Kayano (2001) propõem que os seguintes parâmetros devam ser observados na construção de indicadores:

Comparabilidade - Os indicadores devem permitir a comparação temporal e espacial, entretanto, quanto mais generalizado for o indicador, menores serão as especificidades que este poderá captar da realidade estudada;

Disponibilidade da informação - As bases de dados devem ser acessíveis e confiáveis e oferecer séries históricas;

Quantificáveis - os indicadores devem ser traduzíveis em números e, ao mesmo tempo, facilitar uma análise qualitativa do desempenho da gestão;

Simplicidade - O indicador deve ser de fácil compreensão, apesar de tentar retratar realidades complexas.

No decorrer da análise do projeto "Parlamento Transparente", que será feita na seção seguinte, trataremos com mais detalhe sobre as características e propriedades dos indicadores.

III. O Projeto "Parlamento Transparente"

Ainda que os 1egislativos sejam fundamentais para a democracia; o estudo destes órgãos no Brasil era pouco praticado, o que tem sido mudado com recentes estudos de Amorim Neto (1995), Figueiredo e Limongi (2000) e Fabiano Santos (2001).

A Assembléia paulista ofereceu-se como parceira do Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal Fundação Prefeito Faria Lima-CEP AM para o desenvolvimento do projeto piloto Parlamento Transparente, com recursos da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo - FAPESP, para o desenvolvimento de um Sistema de Avaliação de Desempenho do Parlamento, a ser implementado por qualquer casa legislativa, notadamente as câmaras municipais. Estudaram-se os anos de 2001 e 2002, que, segundo os autores corresponderia à legislatura anterior. Entretanto, deve-se ressaltar que constitucionalmente o período de uma legislatura é de quatro anos e que o período estudado corresponde ao segundo biênio de uma legislatura que teve início em 15 de março de 1999 e encerrou-se em 14 de março de 2003.

Esse sistema de avaliação procurou criar uma série de indicadores quantitativos para serem apresentados, em linguagem simples, à sociedade, através de diversos meios de comunicação, como Internet, TV Assembléia e publicações.

A fim de avaliar a eficiência, os autores escolheram os seguintes indicadores para aferir o uso eficiente dos recursos e a relação custo-benefício:

Primeiramente compararam o orçamento da Alesp com o de outras Casas Legislativas, as maiores no Brasil, no que se refere ao Orçamento executado, número de parlamentares, Despesa por parlamentar e despesa por habitante no ano de 2002:

Tabela 1 - Características gerais das sete maiores Casas Legislativas, segundo orçamento executado de 2002, número de deputados e população do território de abrangência, e despesas por deputado e habitante/ano

Casa Legislativa	Orçamento Executado R$ x 1.000	Número de Deputados	Despesa! Deputados R$ x 1.000	População Estado 1.000 Habitantes	Despesa! Habitante R$
São Paulo	289.807	94	3.083	38.178	7,59
Bahia	104.095	63	1.652	13.323	7,81
Paraná	132.491	55	2.409	9,798	13,52
Rio de Janeiro	214.547	70	3.065	14.724	14,57
Minas Gerais	345.006	77	4.481	18.344	18,81
Rio Grande do Sul	270.039	55	4.910	10.409	25,94
Câmara do Município de São Paulo	273.600	55	4.975	10.600	25,81

Fonte: Balanços Gerais do Estado, Assembléias Legislativas e Câmara do Município de São Paulo (apud Parlamento Transparente)

A Assembléia de São Paulo apresenta o menor custo por habitante e, com exceção do Estado da Bahia, apresenta o menor custo por parlamentar. A fim de utilização como indicador de eficiência, deve-se comparar o custo por ato legislativo deliberado por ano em cada Casa Legislativa (ato legislativo inclui, além de leis, emendas à Constituição, resoluções e decretos legislativos, que são resultados da função fiscalizadora). No Caso da Assembléia paulista, os autores do Parlamento

Transparente apresentam os seguintes dados:

Indicadores de Eficiência	2001	2002
Orçamento da Alesp/Orçamento do Estado	0,57%	0,55%
Orçamento da Alesp/Número de Projetos de Lei votados	300.121,52	385.894,81
Orçamento da Alesp/ Número de Parlamentares	2.863.925,53	3.083.053,19

Fonte: Tabela 7 - Indicadores de eficiência da Alesp (2001/2002) projeto Parlamento Transparente

Esses dados, entretanto, consideram apenas os projetos de lei votados, não consideram outros atos deliberativos, como Resoluções e Decretos Legislativos, Leis Complementares e Emendas à Constituição. O Custo de uma lei votada no estado (R$ 300.121,52 em 2001 e R$ 385.894,81 em 2002), parece ser extremamente alto, mas não temos uma série histórica ou comparação com outras Casas Legislativas para estabelecer um parâmetro de comparação.

Deve-se considerar que existem vários tipos de lei e que a competência legislativa dos Estados é residual (Abrucio 1998, Santos 2001): existem leis para denominar equipamentos públicos, estabelecer uma data comemorativa no calendário oficial do Estado e para declarar que uma instituição é de utilidade pública, além de leis para homenagear pessoas (no estado de São Paulo esse último tipo de lei é proibido) e leis que produzem efeitos sobre toda a população, como o orçamento anual do estado. Uma consulta rápida sobre as leis publicadas no estado de São Paulo de 01/02/2001 a 01/02/2003 (a sessão legislativa tem início em primeiro de fevereiro de cada ano e, considerando o prazo para veto e publicação, consideramos o intervalo mais adequado), apresenta os seguintes resultados:

Assunto da Lei	2001	2002
Denominação de próprios públicos	90	131
Declaração de Utilidade Pública	42	73
Inclusão de Data Comemorativa no Calendário Oficial	37	16
Outros assuntos	94	61
Total de Leis Editadas no Estado	263	281

Fonte: Legislação Estadual Imesp disponível no site: http://www.imprensaoficial.com.br/c!!ilom isapi. (acessado em 20/11/2004,

24/11/2004 e 27/11/04)

Cabe ressaltar que o número de leis publicadas é diferente do número de leis aprovadas na Assembléia, tendo em vista o poder de veto do governador. No mesmo período, o Governador vetou totalmente 190 projetos de lei e parcialmente 48 projetos. Foram derrubados os vetos totais de 67 projetos de lei em 2001 e de somente seis em 2002 (fonte: Alesp).

O Parlamento Transparente avaliou também a despesa dentro da Alesp, no que se refere a gasto com pessoal em comparação com outras despesas:

Tabela 2 – Despesa **total** da Alesp, segundo categoria econômica (Em R$ de dez. 2001)

Anos	Pessoal	%	Outras Despesas	%	TOTAL	%
1996	242.204.982	90,6	25.150.575	9,4	267.357.553	100,0
1997	278.876.013	88,3	36.976.548	11,7	315.852.560	100,0
1998	307.111.593	87,8	42.864.997	12,2	349.976.590	100,0
1999	292.914.568	86,9	44.185.593	13,1	337.100.160	100,0
2000	267.372.125	85,4	45.764.221	14,6	313.136.346	100,0
2001	259.345.712	85,3	44.718.090	14,7	304.065.803	100,0
2002	242.728.122	83,8	47.078.633	16,2	289.808.757	100,0

Fonte: Balanço Geral do Estado de São Paulo apud Parlamento Transparente

Conclui-se que grande parte da Despesa é com pessoal, apesar do percentual ser decrescente. Infelizmente os dados utilizados não indicam em que as despesas são efetuadas: com modernização da infra-estrutura, informatização e etc., ou que tipo de despesa com pessoal (salários de parlamentares, servidores do quadro permanente, servidores contratados livremente, treinamento, capacitação, pensões e indenizações) o que torna esse dado pouco informativo como indicador de eficiência. Não houve comparação com outras Casas Legislativas, o que seria interessante, caso os dados fossem detalhados. Por isso, a análise da despesa segundo categoria econômica é incapaz de servir como indicador.

Como indicadores Gerenciais, o Parlamento Transparente sugeriu:

Indicadores Gerenciais	**2001**	2002

Custo SGP / Custo Total Alesp	0,07	0,08
Custo SGA / Custo Total Alesp	0,92	0,10
Taxa de absenteÍsmo	0,16	0,15
Taxa de turn over	1,53	3.37
Taxa de investimento em treinamento de funcionários	86,44	97,38

Fonte: Alesp apud Tabela 8 - Indicadores gerenciais da Alesp (2001/2002)

Custo SGP significa o gasto com as atividades fim do Legislativo, representadas pela Secretaria Geral Parlamentar. Custo da SGA representa o dispêndio com atividades meio da Alesp (recursos humanos, instalações). Taxa de absenteísmo de servidores é válido somente para servidores efetivos lotados nas áreas administrativas. A taxa de turn over não explicita a quem se refere: servidores efetivos ou ocupantes de cargos de livre provimento, ou a todos, ainda, não diferencia se são servidores ocupantes de cargos de nível técnico ou de nível operacional. Há uma diferença entre alta rotatividade de servidores com qualificação específica para atuar no legislativo, mais custosos para serem substituídos, dos demais. O dado apresentado não capta essa diferença. No que se refere à taxa de investimento em treinamento de funcionários, os autores do Parlamento Transparente não explicam de onde foram tirados esses dados, qual o montante total, o que representa do orçamento total da Alesp, portanto, esse dado se torna inútil.

A taxa de turn over interessante de ser analisada seria a dos parlamentares, o que somente pode ser captado a cada dois anos (após eleições parlamentares e municipais) e a

renovação das Comissões, que ocorre em 15 de março, assim como a Mesa Diretora. Um dado importante seria o número de anos de mandato médio dos parlamentares na Casa e em cada Comissão. A taxa de renovação (ou turn over) mostraria quanto do legislativo tem de aprovação popular pelos atos passados e quão experientes podem ser os parlamentares.

Esse dado é comum a todas as Casas Legislativas, dispõe de historicidade e é de fácil obtenção junto ao Tribunal Superior Eleitoral.

Como indicador gerencial, seria útil o percentual de servidores técnicos do quadro permanente da Alesp em relação ao quadro geral de funcionários e sua taxa de turn over. Os servidores ocupantes de cargos técnicos do quadro permanente guardam o "saber" do Legislativo e seu custo de formação é maior do que os demais. Esse dado é capaz de avaliar como é gerenciado o legislativo de forma a ter uma atuação mais eficaz e eficiente.

No que se refere aos indicadores de eficácia da Alesp, os autores do Parlamento Transparente propõem que se meçam as duas missões precípuas do parlamento: a legislativa e a fiscalizadora. A fim de se medir a função legislativa, propuseram que se medissem o número de projetos apresentados, o número de projetos deliberados e a relação entre apresentados e deliberados, distinguindo-os de acordo com a iniciativa:

Número de Projetos de Lei Apresentados	2001		2002	
	Absoluto	%	Absoluto	%
Iniciativa do Executivo	47	5,2	85	11,3
Iniciativa do Legislativo	847	94,4	660	87,9
Iniciativa Popular	O	0,0	O	0,0
Iniciativa do Ministério Público	. I	0,1	2	0,3
Iniciativa do Judiciário	2	0,2	I	0,1
Tribunal de Contas	O	0,0	3	0,4
Total	897	100,0	751	100,0

Fonte: Campagnone 2003, tabela 3

Número de Projetos de Lei Deliberados	2001		2002	
	Absoluto	%	Absoluto	%
Iniciativa do Executivo	40	14,5	48	15,2
Iniciativa do Legislativo	232	84,4	261	82,9
Iniciativa Popular	O	-	O	-
Iniciativa do Ministério Público	I	0,4	2	0,6
Iniciativa do Judiciário	2	0,7	1	0,3
Tribunal de Contas	O	-	3	1,0
Total	275	100,0	315	100,0

Fonte: Alesp apud Parlamento Transparente Tabela 4 – Número de projetos de lei deliberados na Alesp (200112002)

Relação de Leis Aprovadas e Projetos de Lei Apresentados	2001	2002

Leis de iniciativa do Executivo/Projeto de Lei de iniciativa do Executivo	0,85	0,56
Leis de iniciativa do Legislativo/Projeto de Lei de iniciativa do Legislativo	0,27	0,40
Leis de iniciativa Popular/Projeto de Lei de iniciativa Popular	0,00	0,00
Leis de iniciativa do Ministério Público/Projeto de Lei de iniciativa do Ministério Público	1,00	1,00
Leis de iniciativa do Judiciário/Projeto de Lei de iniciativa do Judiciário	1,00	1,00
Tribunal de Contas	0,00	1,00
Total	0,31	0,42

Fonte: Alesp apud Parlamento Transparente Tabela 5 – Grau de aprovação dos projetos de lei apresentados na Alesp (2001/2002)

Já discorremos acima porque o número de projetos de leis apresentados e deliberados pode ser inócuo. Há diferença entre a autoria e o prazo de tramitação dos projetos (Abrucio, 1998 e Santos, 2001). Além disso, em alguns tipos de projeto, há consenso ou pouco debate, como a denominação de um trecho de estrada numa rodovia estadual. Cabe considerar também a incidência de veto do Executivo. Há, ainda uma outra questão: a regulamentação da lei que cabe ao Poder Executivo mediante decreto: não são raros os

casos de leis que aguardam regulamentação por anos, apesar de estabelecerem prazo para a regulamentaçã02 e, portanto, apesar de estarem em vigor, seus efeitos são nulos. Os autores do "Parlamento Transparente" apontam a inexistência de projetos de iniciativa popular e apontam a necessidade de uma Comissão de Legislação Participativa. Diferente da Câmara dos Deputados, a Assembléia Paulista somente criou a Comissão de Legislação Participativa em 2004, que facilita a apresentação de projetos de iniciativa popular: porque a comissão analisa projetos enviados por grupos da sociedade civil organizada, independente do número de assinaturas e delibera se deve dar o seu aval para que tramite na Casa.

Acreditamos que um bom indicador para eficácia do parlamento (comum a todas as Casas Legislativas, anual, e disponível publicamente, graças à Lei de Responsabilidade Fiscal) é a análise de sua influência sobre a lei orçamentária anual. A Constituição e a Lei Federal n° 4.320, de 1964 estabelecem parâmetros claros para a elaboração orçamentária em todos os níveis de governo. As propostas são elaboradas pelo Executivo e encaminhadas ao Legislativo para apreciação. São oferecidas emendas à proposta original. Como a Lei orçamentária é autorizativa, o que significa que autoriza a fazer determinadas despesas, sem obrigar o Executivo a fazê-Io. Um indicador de

eficiência do Legislativo que seria de fácil acesso e comum a todos os entes da federação, com historicidade é avaliar quanto das sugestões foi efetivamente implementado (executado) pelo Executivo.

No que se refere a outra função precípua do Parlamento, a fiscalizadora, os autores utilizam o requerimento e aprovação de Comissões Parlamentares de Inquérito - CPI. Diferente da Câmara dos Deputados, na Assembléia Paulista, a formação de uma CPI, além de requerimento com assinatura de 32 parlamentares (1/3 do número de membros), dependia, até 2005 de votação do requerimento por maioria simples para sua instalação, o que significava conseguir inclusão na pauta dos trabalhos (atribuição exclusiva do Presidente da Alesp) e quorum para aprovação. Há um número máximo de CPIs que podem funcionar conjuntamente: cinco. Somente pode ser aberta exceção por vontade da maioria absoluta dos parlamentares (isso também ocorre no nível federal). Um artifício muito comum utilizado pela bancada governista é propor uma CPI a respeito de uma questão social relevante que, entretanto, não investigue as ações da Administração

[2] O Executivo alega inconstitUcionalidade de estabelecimento de prazo para a regulamentação, tendo em vista o princípio da "independência e harmonia entre os poderes" e simplesmente não regulamenta projetos que considere inconvenientes,

estadual, a fim de dificultar e justificar a não instalação de uma CPI que possa investigar as ações do Executivo.

Caso uma CPI fosse aprovada, os líderes partidários devem indicar os membros de seu partido que comporão a comissão, respeitado o princípio constitucional da proporcionalidade das bancadas, se os líderes não indicarem (se um líder não indicar) o Presidente da Casa tem a faculdade de fazê-lo. Mas, se não o fizer, a comissão poderá ser extinta. Se não houver quorum nas reuniões, a CPI também pode ter seus trabalhos encerrados por decurso de prazo. Pode-se compreender que a instalação e a conclusão de uma CPI não é tarefa fácil. O princípio da proporcionalidade permite que a maioria governista na Assembléia também tenha maioria na comissão. Isso significa que, caso seja apresentado um relatório final contrário aos interesses da maioria, qualquer outro deputado membro da comissão poderá apresentar um relatório alternativo e submetê-Io à votação. O relatório mais votado será o relatório oficial da Comissão e o outro arquivado.

Indicadores da Missão Fiscalizadora	2001	2002
Número de CPls requeridas	15	7
Númeto de CPls aprovadas/Número de CPls requeridas	0,27	0,00

Número de CPIs instaladas/Número de CPIs requeridas	0,27	0,00
Número de CPIs concluídas/Número de CPls requeridas	0,20	0,00

Fonte: Campagnone 2003 Tabela 6 – Indicadores da missão fiscalizadora da Alesp, segundo número de CPls requeridas e grau de comprometimento em relação às aprovadas, instaladas e concluídas (2001/2002)

As CPIs não são o único instrumento de fiscalização disponível pelos parlamentares para a fiscalização do Executivo, existem também:

- Requerimentos de Informações, que qualquer Deputado pode propor solicitando informações a um secretário de estado, dirigente de autarquia ou reitor de universidade, sobre ações de sua secretaria, ou órgão, sendo crime de responsabilidade se não for respondido. Esse requerimento não é sujeito a deliberação do Plenário, mas pode não ser encaminhado se a Mesa o considerar inconveniente.

- Requerimento de Convocação para esclarecimentos em plenário ou comissão, sujeito a deliberação, de Secretário de Estado, Reitor de Universidade e dirigente de autarquia.

- Requerimento para solicitar informações e auditoria ao Tribunal de Contas referente a contratos ou ações da Administração (esse requerimento também depende de votação).
- Votação anual das contas prestadas do Estado pelo Governador.
- Prestação de Contas anuais das autarquias e empresas públicas, de acordo com a Lei estadual n° 4.595, de 1985.
- Realização de vistorias e diligências individualmente ou através de comissão, com livre acesso às repartições públicas da administração direta e indireta, devendo ser

atendidos pelos respectivos responsáveis, na forma da lei. Esta prerrogativa, um importante instrumento de fiscalização, não é conferida aos deputados federais.

As CPIs são o instrumento de fiscalização mais visível, mas pode não ser o mais efetivo. A não realização de CPIs pode indicar que não há um escândalo que cause comoção, não que o Legislativo não esteja cumprindo sua função de fiscalização.

Seria difícil conseguir indicadores públicos e acessíveis sobre a execução das outras formas de fiscalização à disposição dos parlamentares o mais quantificável é o número de Requerimentos de Informações (apresentados, encaminhados ou não, tendo em vista o arbítrio da Mesa Diretora), mas as respostas não são publicadas e seria bastante custoso em um estudo comparativo, verificar o teor de cada um. O número de Requerimentos de Informações apresentados pode indicar o olhar atento do Legislativo sobre as ações do Executivo e pode ser discriminado por assunto geral (Saúde, Educação, Transporte) ou Secretaria e esse dado ser confrontado com emendas parlamentares apresentadas, aprovadas e executadas no orçamento para as atividades objeto do requerimento. Quanto maior o universo de análise, quer temporal, quer geográfico, menor deve ser o nível de detalhamento desse indicador, para que se torne exeqüível e viável.

IV. Conclusão

O "Parlamento Transparente" é uma iniciativa inédita. É muito mais fácil construir um modelo a partir de um existente de que de uma tela em branco, ponto de partida desse projeto, que busca construir indicadores para o desempenho de uma instituição vital para a democracia, mas negligenciada pelos estudos comparativos sobre sistemas políticos e também pela população.

Os autores do "Parlamento Transparente" foram os primeiros a propor algum tipo de indicador para a avaliação da eficácia e eficiência do Legislativo no Brasil. Um indicador desse tipo poderá democratizar informações e ser útil para as Casas Legislativas avaliarem seu desempenho, para os estudiosos de política comparativa, mas, principalmente, para os cidadãos, que poderão acompanhar o desempenho de seus representantes.

São tantos os dados agora disponíveis pelo desenvolvimento tecnológico, que possibilitam a um pesquisador acessar em minutos do seu computador e que há alguns anos somente eram disponíveis em arquivos de instituições com difícil e custoso acesso. Diante desse mundo de informações

disponíveis, devem ser feitas escolhas. Essas escolhas são facilitadas para um pesquisador com pesquisas passadas, que elaboraram teorias que orientam sobre quais variáveis escolher.

FIGUEIREDO e LIMONGI (1999) e FIGUEIREDO (2001) demonstraram que os poderes legislativos do Chefe do Poder Executivo e a distribuição de recursos interna ao legislativo são variáveis importantes para se compreender o comportamento parlamentar. Um estudo comparado sobre Casas Legislativas deve considerar:

Poderes Pró-ativos à disposição do Chefe do Poder Executivo: iniciativa legislativa exclusiva, pedido de urgência, poder de decreto, nomeação do secretariado e dirigentes de agências governamentais, quais ações unilaterais pode o Chefe do Executivo tomar que independem de aprovação legislativa? Quem elabora o orçamento? Em caso de não decisão do Legislativo, o Projeto original do Executivo prevalece?

Poderes reativos: poder de veto total e/ou parcial.

Existência de agências independentes que possam afetar a atuação do Executivo, além do Legislativo. No caso do Estado de São Paulo, existem o Poder Judiciário estadual, o Ministério Público e o Tribunal de Contas, as duas últimas são instituições independentes,

apesar do Ministério Público fazer formalmente parte do Executivo e do Tribunal de Contas ser órgão auxiliar do Legislativo.

Qual o poder de veto efetivo à disposição do Legislativo? Quantos parlamentares são necessários para exercê-I o? Quais os poderes constitucionais do Legislativo frente ao Executivo?

Para aferi-Ias pode-se olhar para a Constituição do Estado ou Carta Magna do Município e atribuir valores 1 ou O de acordo com a existência ou não da prerrogativa. Como por exemplo:

Poderes Legislativos do Chefe do Executivo	Sim
Poder de Veto total	I
Poder de Veto parcial	I
Iniciativa Privativa (cada item I ponto)	I
Poder de Edição de Medidas Provisórias	I
Pedido de Urgência	I
Convocação Extraordinária do Legislativo	I

Orçamento original prevalece em caso de impasse	I
Poder de Decreto (cada item I ponto)	I

Poderes da Casa Legislativa
Matérias sujeitas a sua aprovação (cada item I ponto)
Matérias que pode iniciar legislação (cada item I ponto)
Poder de auto-convocação
Pedido de Urgência
Poder de emendar o orçamento
Derrubada de Vetos por maioria simples
Comissões Paralelas à estrutura administrativa
Instrumentos de fiscalização disponíveis: CPIS (sem restrições, com restrições e muito restrito), Requerimento de Informações, Vistorias, Convocações de Secretários, solicitação de auditoria e vistoria, diligências (cada item I ponto)

Centralização de Poderes na Casa Legislativa

Poderes Privativos da Mesa Diretora (cada item 1 ponto)

Poderes Privativos dos Lideres Partidários (cada item 1 ponto)

Poderes Privativos dos Presidentes de Comissões(cada item 1 ponto)

Número de partidos com assento na Casa

Para se aferir o grau de experiência de uma Casa Legislativa em perspectiva comparada, deve-se tentar aferir o número de anos de mandato médio exercido pelos parlamentares e a sua variância, assim como no interior das Comissões Permanentes, em comparação com outros legislativos. Taxa de renovação dos parlamentares a cada legislatura e em cada Comissão.

Ainda para se verificar a experiência da Casa Legislativa, deve-se verificar o percentual de servidores técnicos do quadro permanente da Casa Legislativa em relação ao quadro geral de funcionários e sua taxa de turn over. Os servidores ocupantes de cargos técnicos do quadro permanente guardam o "saber" do legislativo e seu custo de formação é maior do que os demais.

Deve-se considerar o orçamento disponível total/parlamentar e por habitante. Como indicador de eficácia do parlamento (comum a todas as Casas Legislativas, anual, e disponível publicamente, graças à Lei de Responsabilidade Fiscal), o percentual remanejado da Proposta Orçamentária anual

executado. Deve ser estabelecido um parâmetro, um marco a partir do qual comparar. A Câmara de Deputados federal é o Legislativo mais estudado internamente e a maior Casa Legislativa no Brasil, com representantes de todos os estados, pode ser usada como referência para um estudo comparativo envolvendo legislativos sub-nacionais, em um primeiro momento, até que se estabeleçam novos parâmetros comparativos.

Como indicador da atividade de fiscalização, pode ser usado o número de Requerimentos de Informações apresentados discriminado por assunto geral ou secretaria e esse dado ser confrontado com emendas parlamentares apresentadas, aprovadas e executadas no orçamento para as atividades objeto do requerimento. Quanto maior o universo de análise,

quer temporal, quer geográfico, menor deve ser o nível de detalhamento desse indicador, para que se torne exeqüível e viável.

Essa proposta deve ser testada e as sugestões aqui apresentadas não são exaustivas, é uma tentativa de contribuir para a criação de um sistema de avaliação das Casas Legislativas para que estas possam cumprir sua função principal: a de representar os cidadãos. Acreditamos que um sistema de avaliação possa ajudar no diagnóstico sobre a atuação dessas Casas e facilitar aos cidadãos para que cobrem responsabilidades de seus representantes.

Referências Bibliográficas

AMORIM NETO, Octavio e SANTOS, Fabiano G.M. *The Executive Connection: Explaining the Puzzles of Party Cohesion in Brazil.* Paper apresentado ao 1997 Meeting of the Latin American Studies Association. 1997 (mimeo).

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os *Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira.* São Paulo: Hucitec/Departamento de Ciência Política, USP, 1998a.

ABRUCIO, Fernando Luiz. O *Ultrapresidencialismo Estadual.* In ANDRADE, Regis de Castro (org.). *Processo de Governo no Município e no Estado.* São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998b.

ANDRADE, Regis de Castro. *Presidencialismo e reforma institucional no Brasil.* Lua Nova n.o 24. São Paulo, 1991 pp. 05-26.

ANDRADE, Regis de Castro (org.). *Processo de Governo no Município e no Estado.* São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

BOBBIO, Norberto. O *Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo.* Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1986.

CALDEIRA, Jorge, CARVALHO, Flavio de, MARCONDES, Claudio e PAULA, Sérgio Goes de. *Viagem pela História do Brasil.* São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

CAMP AGNONE, Marcos Camargo, coord. *Parlamento Transparente: sistema de avaliação de desempenho do parlamento.* São Paulo, 2003. disponível no site: http://www.cepam.sv.gov.br/v 1 O/arquivos/parlamento transparente. pdf

CAMPELLO DE SOUZA, Maria do Carmo. *Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 a* 1964). São Paulo: Alfa-Omega, 1976.

CLEMENTE, Roberta. A *Evolução Histórica das Regras do Jogo Parlamentar em uma Casa Legislativa:* O *Caso da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo.* Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação da FGV/EAESP. São Paulo, 2000.

DAHL, Robert. *Um Prefácio à Teoria Democrática.* Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1989.

DA MATTA, Roberto. *A Casa e a Rua.* 4.a ed. Rio de Janeiro: Editora Guanabara Koogan S.A, 1991.

FAUSTO, Bóris. *História do Brasil.* São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: Fundação para o Desenvolvimento da Educação, 1999 (Didática 1).

FERREIRA COSTA, Valeriano Mendes e OLIVEIRA, Carlos Thadeu C. de. *A Fraqueza da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo.* **In** ANDRADE, Regis de Castro (org.). "Processo de Governo no Município e no Estado". São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

FIGUEIREDO, Marcus F. e FIGUEIREDO, Argelina M. *Avaliação política e avaliação de políticas públicas: um quadro de referência teórica.* In: Análise e conjuntura, v. 01, n. 03, Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro, 1986.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. *Reforma da Previdência e Instituições Políticas.* Novos Estudos CEBRAP n. o 51, Julho de 1998 pp. 63-90.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional.* Rio de Janeiro: Editora FGV. 1999.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LlMONGI, Femando. *Partidos Políticos na Câmara dos Deputados:* 1989 -1994. Dados - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, VoI. 38, n,e 3,1995, pp, 497 a 525.

FIGUEIREDO, ARGELINA. *Instituições e Política no Controle do Executivo.* DadosRevista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, VOL. 44, N" 4,2001, PP. 689 A 727.

HAGGARD, Stephan & McCUBBINS, Matthew. *Presidents, Parliaments and Policy.* Cambridge University Press. 2001.

HUBER, John D. *Restrictive Legislative Procedures in France and the United States.American* Political Science Review VoI. 86, No. 3 September 1992, pp. 675 - 687.

JANNUZZI, Paulo de Martino. *Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes e aplicações.* Campinas: Editora Alínea: PUC-Campinas, 2001.

KAYANO, Jorge e CALDAS, Eduardo de Lima. Indicadores para o diálogo. In: CACCIA-BAVA, Silvio, PAULlCS, Veronika, SPINK, Peter. *Novos contornos da gestão local: conceitos em construção.* São Paulo, Pólis; Programa e Gestão Pública e Cidadania, FGV -EAESP, 2002.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. *Instituições Políticas Democráticas: o Segredo da Legitimidade.*

Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1997.

MENEGUELLO RacheI. *Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo* (1985-1997). São Paulo: Paz e Terra 1998.

MORGENSTERN, Scott. *lntroduction: Toward a model of Latin American Legislatures.* In MORGENSTERN, Scott and NACIF, Benito, eds: The U.S. Models and Latin American Legislatures. Não publicado. Disponível no site: http://artsci.wustl.edu/-polisci/carey/legislatures/papers.htmI.

O'DONNEL, Guillermo. *Poliarquias e a {In)Efetividade da Lei na América Latina.* Novos Estudos CEBRAP n. o 51, Julho de 1998 pp37 - 62.

OLSON, David M. *Democratic Legislative lnstitutions: a comparative view.* Armonk, NY: ME Sharpe Inc.: 1994.

ROSENTHAL, Alan. *The Decline of Representative Democracy: process, participation and Power in State Legislatures.* Washington DC: Congressional Quarterly Inc.: 1998.

SANTOS, Fabiano G. M. *Microfundamentos do Clientelismo Político no Brasil:* 19591963. Dados - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, VoI. 38, n.o 3,1995, pp. 459 a 496. SANTOS, Fabiano G. M. (org). o *Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência.* Rio de Janeiro, Editora Fundação Getulio Vargas, 2001.

SHEFTER, Martin. Political Parties and the State. Princeton: Princeton University Press, 1994.

SOARES Glaucio Ary Dillon,1994. o *Golpe de 1964.* **In** SOARES, Glaucio Ary e D' ARAÚJO, Maria Celina (orgs.) *Vinte e Um Anos de Regime Militar: balanços e perspectivas.* Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, 1994).

STEPAN, Alfred. *Toward a New Compara tive Analysis of Democracy and Federalism: Demos Constraining and Demos Enabling Federations.* Paper apresentado ao Meeting of the International

Political Science Association. 1997 (mimeo).

THELEN, Katherine. *Historical lnstitutionalism in Comparative Politics.* Review of Political Science, 1999, 2 pp. 369-404.

WEBER, Max. *Parlamentarismo e Governo numa Alemanha Reconstruída (uma contribuição à crítica da política do funcionalismo e da política partidária).* São Paulo: Abril Cultural, 1974 (Coleção Os Pensadores XXXVII).

Reforma do Estado, Regulação e Incentivo ao Cinema no Brasil: O Caso Ancine e Ancinav

Fabio Kobol Fomazari[1]

RESUMO: O objetivo deste artigo é analisar as políticas públicas de regulação, fiscalização e incentivo à indústria audiovisual no Brasil, a partir da criação da ANCINE - Agência Nacional do Cinema. Vista sob a perspectiva das transfonnações recentes no aparato institucional do Estado brasileiro, será estudada a especificidade de uma agência reguladora criada para atuar neste setor de política pública. Analisamos o panorama histórico da relação entre Estado e cinema no Brasil, os resultados concretos e o significado estratégico da atuação da agência. Além disso, avaliamos o debate sobre a mudança no perfil e escopo da agência, com sua possível substituição pela ANCINAV – Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual e a forma polêmica pela qual esta proposta foi recebida pela comunidade cultural e cinematográfica. Concluiremos pela interpretação de que se constitui, nessa experiência brasileira, um aparato institucional a que daremos o nome de "agência articuladora de política pública setorial".

PALAVRAS-CHAVE: Reforma do Estado, agência reguladora, políticas públicas, cultura, audiovisual, cinema.

The state reform , regulation, fiscalization and support to the film industry in Brazil: the ANCINE and ANCINAV case.

ABSTRACT: This paper aims to analyses policies of public regulation, fiscalization and support to the film industry in Brazil, regarding the establishment of ANCINE - National Agency of Cinema, studied under the perspective of contemporary shifts in the institutional framework of the Brazilian State. It is studied the specific role of an independent regulatory agency for such a policy; the historic prospect of the relationship between State and cinema in Brazil; the data, outcome and strategic meaning of the agency's performance. Moreover, it proposes to evaluate the debate upon the shift in the profile and goal of the agency, since it could likely be replaced by ANCINA V National Agency of Cinema and Audiovisual, with the controversial way such a proposal has been received by cultural and cinematographic community. We will conclude by exposing that this Brazilian experience brings about a new institutional framework which we shall name "sector policy articulating agency".

KEY WORDS: Reform of State, independent regulatory agency, cultural policies, film industry, cinema.

[1] Mestrando em Administração Pública e Governo na EAESP - Fundação Getulio Vargas - SP. Endereço para correspondência: fkcine@direcmet.com.br; fkobol@gvrnail.br. Rua Jurubatuba, 1086 - ap. 46 - São Bernardo do Campo - SP. CEP: 09725-220.

Introdução

Este artigo se propõe a descrever e analisar, numa perspectiva histórica e comparativa, as atuais políticas públicas de regulação e fomento ao cinema, organizadas sobre o desenho institucional de uma agência reguladora independente. Além disso, pretende estudar as diferenças, avanços e recuos entre os modelos de órgãos federais brasileiros de regulação do audiovisual, do cinema e da comunicação, antes e após a criação da agência, descrevendo suas atribuições, gênese e resultados. Procura, também, discernir as possíveis conseqüências culturais e econômicas que a mudança para o modelo proposto para a criação da ANCINA V pode provocar, através do estudo comparativo de seus textos legais.

A análise teórica desta pesquisa se insere no contexto mais amplo das reformas gerenciais e institucionais ocorridas no setor público na última década, em especial através da crescente recorrência à criação de Agências Reguladoras Independentes. Nesse sentido, é necessário refletir sobre as razões e objetivos que levam o Estado brasileiro a criar tal mecanismo institucional para fiscalização e fomento de uma área de atividade - o cinema - que não é objeto tradicional, em outros países, de políticas de regulação através de agências independentes.

Normalmente criadas após concessões de serviços essenciais ou privatizações de empresas públicas, ou, ainda, quebras de monopólios estatais, as agências reguladoras vincularam-se, numa primeira fase, à dimensão reguladora e fiscalizadora de serviços de cunho econômico e da infra-estrutura. A criação das agências é justificada pela literatura pelo seu intuito de atrair e regular investimentos, reduzir arbitrariedades do setor público, defender o consumidor e o interesse coletivo, fixar preços e tarifas, aumentar a flexibilidade de gestão, insular a burocracia especializada das incertezas políticas, aumentar o controle social e, 'principalmente, oferecer credibilidade aos investidores privados. Os mecanismos de autonomia e estabilidade, que lhe são intrínsecos, reduzem o risco do investimento, mormente em atividades em que os montantes de investimento requerido são altos e a maturação da inversão de capital é de longo prazo - *"sunk costs"* e escolhas intertemporais (MELO, 2001).

No caso da ANCINE, pergunta-se qual o sentido e a justificativa da criação de tal mecanismo institucional para regular a atividade cinematográfica e, além disso, quais os interesses econômicos e sociais que lhe são subjacentes. É sabido que nos países em desenvolvimento, como o Brasil, a

desenvolvimento, como o Brasil, a diminuta poupança privada requer a intervenção do poder

público como fomentador e financiador de atividades que necessitam de altos investimentos e longa maturação. A intervenção ocorre, especialmente, quando os interesses econômicos envolvidos possuem forte penetração social e papel relevante na formação da opinião pública.

Dentre as agências criadas, o caso da ANCINE é bastante peculiar. Definida como "órgão de fomento, regulação e fiscalização da indústria cinematográfica e videofonográfica", que busca "aumentar a competitividade da indústria por meio do fomento à produção, distribuição e exibição da produção nacional nos diversos segmentos de mercado" (MP 2228, 2001). A agência tem, dentre suas competências, "atribuições que parecem caracterizar a atividade de fomento, mais do que regulação, não se justificando, portanto, o formato adotado de agência reguladora" (PACHECO, 2004).

No caso do cinema, o investimento direto por meio de mecanismos geridos pela empresa estatal EMBRAFILME, extinta em 1990, alçavam o Estado à condição de sócio-produtor da indústria cinematográfica. Na ausência desse suporte, e sem outras alternativas públicas, o setor definhou por cerca de quatro anos, até que mecanismos de incentivo baseados em renúncia fiscal viessem a suprir a necessidade de investimento público no setor audiovisual. O modelo de lei de incentivo e de agência reguladora é expressão e exemplificação dos novos paradigmas de ação do Estado e de sua relação com a sociedade.

O poder público, assim, não se desloca totalmente da intervenção no domínio econômico e social, pois precisa preencher as imperfeições de um mercado relativamente de pequena escala, com limitações tecnológicas e sem acesso viável a financiamentos privados. Além disso, vive-se uma configuração de mercado em que há a hegemonia da produção cinematográfica de origem norte-americana de um lado e, de outro, uma importante e influente camada de indivíduos e organizações nacionais exercendo pressão por apoio e recursos para o setor. São, em geral, formadoras de opinião com acesso à mídia, ou mesmo as próprias empresas de comunicação social e grandes companhias produtoras da indústria de entretenimento, as quais possuem fortes canais de poder para pressionar por auxílio oficial.

A opção pela agência reguladora

o Estado brasileiro recupera, a partir de meados dos anos 90, tanto o sentido da importância social, política e econômica da produção cinematográfica - tomando-a como estratégica para a conformação da identidade cultural nacional - como a noção de setor industrial a ser fomentado e protegido pelo Estado. Há, além disso, a necessidade de aumentar a competitividade nacional para a inserção na economia globalizada, atraindo novos investimentos para um setor em expansão (FARIAS, 2002). A resposta, em termos de construção institucional, se dá pela adaptação, com características de difusão e isomorfismo (GILARDI, 1999). Ocorre a substituição de estruturas anteriormente existentes - ou mesmo a não existência de quaisquer mecanismos institucionais - pelo modelo de agência reguladora independente, em franca expansão dentro da máquina estatal.

Criada sob a égide do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, permanece sob a supervisão da Casa Civil para, em 2003, passar finalmente para o âmbito do Ministério da Cultura. Este percurso exemplifica, involuntariamente, a especificidade de seu objeto. O setor cinematográfico, criado em decorrência da aproximação da arte com o desenvolvimento tecnológico, encerra em si mesmo a ambigüidade de ser uma atividade industrial - que requer alto investimento e retomo a longo prazo – e, também, um fenômeno estético, cultural e artístico, que acarreta na vida contemporânea dos países uma ampla força simbólica em termos de construção e promoção da identidade cultural nacional.

Em resumo, pretende-se responder qual o significado, para o estudo comparado de políticas públicas, da existência de uma agência reguladora na área cultural e sua atuação em termos de fiscalização, financiamento e fomento do setor audiovisual, buscando responder às seguintes questões: Por que uma agência reguladora para a área do audiovisual?; a fiscalização e o fomento justificam a agência reguladora?; qual a especificidade dos modelos ANCINE e ANCINA V em termos institucionais?; e: quais os padrões de aproximação e distanciamento com outras experiências internacionais na área?

Reforma do Estado e Agências Reguladoras

A análise das recentes reformas do Estado brasileiro, com a mudança de seu perfil institucional, está relacionada à revolução tecnológica e informacional e à busca de fontes de investimento e capitais externos, Nesse sentido, a partir de meados dos anos 90, buscou-se o redesenho e a reforma do Estado como garantia de governança, eficiência e credibilidade, associada à proposição de novos modelos de financiamento, organização e gestão do Estado. "A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento" (MARE, 1995).

Mesmo renunciando à produção direta de bens e serviços, o Estado deve continuar mantendo atuação reguladora, dada a importância social e estratégica dos bens de natureza pública e devido às assimetrias de posições entre os atores que atuariam num mercado plenamente aberto (OSZLACK, 1998). As agências passam a focalizar objetivos específicos, em contraposição à burocracia generalista do modelo anterior (THA TCHER,

2002).

Assim, o Estado, na sua configuração atual, mesmo após renunciar à intervenção direta - o "Estado Positivo", provedor direto de bens e serviços-, altera sua configuração institucional e seu paradigma de intervenção no domínio privado para o perfil conceituado de "Estado Regulador" (MAJONE, 1999), modo de governança caracterizado pela elaboração normativa e delegação de poder. Em outras palavras, parte-se para um modelo de delegação, presumivelmente autônoma em relação a fatores políticos de curto prazo: "Das instituições novas destacam-se aquelas surgi das no esforço de *institution-building* pós-reformas (...), as agências regulatórias independentes" (MELO, 2001).

A literatura brasileira sobre regulação permite discutir os modelos ANCINE e ANCINA V segundo parâmetros da história recente da reforma do Estado no Brasil. Verificamos as especificidades inerentes à criação da agência independente voltada ao cinema, área onde não houve quebra de monopólio, nem há necessidade premente de credibilidade regulatória para captação de investimentos ou insulamento de burocratas especialistas.

Outros motivos, como o *blame shifting* - desincumbência de ações impopulares - ou a

existência de monopólios naturais e imperfeições de mercados não-competitivos (MELO, 2000) também não a justificam.

Retomamos a tese de que a estrutura das agências já existentes foi indevidamente estendida às agências criadas subseqüentemente (SALGADO, 2003) como difusão e isomorfismo institucionais (GILARDI, 2004). Além disso, refletimos sobre como o interesse público direto se vê refletido na atuação e capacidade de implantar políticas públicas e normatizar e fiscalizar o setor, envolvido em uma teia de interesses heterogêneos, com graus diversos de hegemonia, visibilidade social e política e interesses econômicos.

Mesmo não havendo literatura específica sobre a ANCINE, o quadro conceitual, teórico e bibliográfico ajuda a discutir a articulação entre a reforma do Estado e a criação das agências. Em resumo, como os instrumentos de um novo Estado reformado atendem a disputas de interesses consolidados historicamente, e qual a efetiva possibilidade de consolidação desses mecanismos institucionais em relação a políticas públicas assumidas pelo Estado brasileiro?

Estado e Cinema

As relações entre a indústria do cinema e o poder público articulam historicamente questões como mercado, fomento, legislação, distribuição, formação de público, tecnologia e relações com o cinema internacional. Analisamos a economia do cinema e as políticas culturais a ela subjacentes através de um recorte que remete, também, ao estudo e descrição de políticas oficiais, das pressões de grupos de interesse, da conformação de instrumentos legais e aparelhos institucionais, e das escolhas que os diversos poderes estabelecidos formataram ao longo do século XX.

A descrição histórica da atuação do Estado no setor, nas últimas décadas, demonstra, de um lado, a extinção da EMBRAFILME e a hegemonia do pensamento neoliberal – Estado mínimo-, questionando a intervenção estatal; de outro, a retomada da produção cinematográfica nos últimos anos, num contexto de adequação dos modos de produção à criação de leis de incentivo e de uma agência reguladora independente - a ANCINE. A relação entre os produtores Cinematográficos e o poder remonta às origens do cinema no

Brasil, mas, com a revolução de 1930, os cineastas se organizam em associações e procuram fazer com que suas reivindicações de proteção e incentivo à indústria nacional sejam postas em prática como políticas oficiais (SIMIS, 1996). O interesse do Estado se estabelece, então, como

atendimento a interesses corporativos, como conformação de proteção estratégica a um setor da indústria nacional, como propaganda política, ou, ainda, com intenções educativas e de difusão cultural.

O anseio de modernização do país valorizou a idéia da construção de uma identidade nacional e de instrumentos de difusão cultural, abrindo um novo relacionamento do cinema com o poder. A intervenção acontece nos planos da produção, distribuição, importação e exibição, fazendo com que o cinema deixe de ser uma atividade apenas *regulada* por leis de mercado. O Estado passa a regular a atividade e *cria* uma "cultura" de fomento e proteção que permanece até nossos dias, incorporando interesses do setor aos planos de políticas públicas.

A evolução histórica demonstra a teia de relações complexas e contraditórias nas relações entre o Estado e a produção cinematográfica no Brasil. Os vínculos que se estabeleceram entre a política cultural do Estado e o cinema se expressam tanto nos modos de produção da indústria, como no fenômeno propriamente estético e ideológico, expressos na atuação política dos cineastas e em seus filmes (RAMOS, 1983). FRESNOT (2004) explica que o cinema brasileiro nunca conseguiu "bases econômicas e jurídicas que permitissem a sua efetiva consolidação como atividade auto-sustentável (00')' O cinema é uma das áreas da atividade produtiva que mais cedo se globalizou. A indústria americana conquistou ao longo do século passado, com a defesa de seus produtores (00'y uma escala de produção e distribuição única na história. É isto que torna a permanência de um esforço produtor por parte de outros países difícil de sustentar, e essencialmente dependente da intervenção estatal direta ou mediada, mas sempre imprescindível".

A formação da burocracia e a formatação de desenhos institucionais, que mediarão a relação dos produtores com o Estado remete diretamente à relação dos aparelhos institucionais de apoio ao cinema e os resultados destas políticas públicas na produção das obras, nos ganhos econômicos e no jogo político entre os interesses envolvidos. Além disso, a análise histórica expõe os diversos discursos de legitimação em sua reivindicação por apoio financeiro oficial para o setor.

A área de políticas públicas de cultura é, por definição, uma área "social". Analisando a estrutura e funcionamento da ANCINE, porém, verificamos que a agência cumpre um papel preponderantemente econômico. Sua atuação é a da promoção de investimentos e de

desenvolvimento setorial de um ramo industrial e apenas tangencia objetivos e valores ligados à identidade cultural nacional.

Especificamente, a agência tem um papel de órgão gestor-arrecadador e alocador de recursos públicos, para inversão no mercado audiovisual e, muito mais fortemente, no cinema de longa-metragem, de forma a fomentá-lo e regulá-Ia. O perfil da ANCINE se coaduna mais à gestão da norma legal e de recursos para fomento do que à execução de diretrizes e planos estratégicos de valorização cultural nacional através da indústria da imagem ou, ainda, da defesa da identidade e da diversidade num mundo em que se corre o risco de caminhar para a padronização cultural global.

Descrevendo e Analisando a Ancine

A Agência Nacional de Cinema foi criada pela Medida Provisória n° 2.228-1, em 6 de setembro de 2001, como órgão oficial com a finalidade de promover o fomento, regulação e fiscalização das indústrias cinematográfica e vídeofonográfica (audiovisual). Dotada de autonomia financeira e administrativa, é uma agência reguladora independente na forma de autarquia especial. A estrutura da agência tem como instância deliberativa máxima a Diretoria Co1egiada, com mandatos fixos e não-coincidentes, composta por um Diretor-Presidente e três outros diretores, aprovados pelo Senado Federal em dezembro de 2001. O texto legal estabelece os seguintes objetivos para a ANCINE: promover a cultura nacional e a língua portuguesa mediante a indústria cinematográfica e a integração das atividades governamentais ligada ao setor; aumentar a competitividade por meio do fomento à produção, distribuição e exibição nos diversos segmentos do mercado; promover a auto-sustentabilidade do setor, visando o aumento da produção e da exibição de obras nacionais; promover a articulação da cadeia produtiva da indústria nacional; estimular a diversificação e o fortalecimento da produção independente e regional; estimular a universalização do acesso do acesso às obras, especialmente as nacionais; garantir a participação diversificada de obras estrangeiras no mercado brasileiro; estimular a participação de obras nacionais em todas os segmentos do mercado, inclusive no exterior;

estimular a capacitação de recursos humanos e o desenvolvimento tecnológico; e zelar pelo respeito ao direito autoral.

A agência está estruturada sobre um perfil gerencial de atuação econômica e de relação endógena

com os interesses do setor. Não há previsão de estruturas mediadoras com os consumidores nem instâncias de planejamento qualitativo da intervenção cultural. Regulase o cinema como atividade de cunho estritamente econômico, o que define a agência como uma gestora de fundos provenientes de renúncia fiscal, alocando-os como em qualquer outro segmento regulado de mercado, sem especificidade "social ou cultural".

O início efetivo das atividades da agência deu-se apenas em setembro de 2002, devido à demora na edição do Decreto de regulamentação interna (4121/02) e a restrições orçamentárias (Relatório de Gestão, 2002 e TCU, 2004). Até este momento, a ANCINE produziu três Relatórios de Gestão, referentes aos anos de 2002, 2003 e 2004.

As atuações de fomento, compiladas pelo TCU, apresentam os seguintes mecanismos:

Fomento direto

Apoio financeiro à produção com recursos orçamentários próprios, mediante seleção e concursos públicos elaborados com base na Lei de Licitações (8.666/93).

Fomento indireto

Autorização e fiscalização dos projetos com recursos de renuncia fiscal, conforme os seguintes mecanismos: Lei 8.313/91 (Rouanet). Permite que contribuintes abatam, do imposto de renda devido, doação ou patrocínio de projetos culturais. Podem ser abatidos 100% para obras de curta e média-metragem ou para festivais e projetos de difusão, ou 30% (pessoa jurídica) e 60% (física) para patrocínio e projetos, ou 40% e 80%, retrospectivamente, para doação a projetos de obras audiovisuais.

Lei 8.685/93 (Audiovisual)

Estabelece dois mecanismos de incentivo fiscal:

- Certificados de Investimento: permitem abater 100% dos recursos despendidos na compra de papéis de investimento, ou seja, direitos de comercialização de obras e de projetos de distribuição, exibição e infra-estrutura.

- Investimento: permite às empresas que operam com obras estrangeiras no mercado brasileiro abater 70% do **IR,** desde que invistam em projetos nacionais de produção de obras brasileiras,

Medida Provisória 2.228-1

Além de criar a ANCINE, a MP criou três dispositivos de incentivos fiscais:

- Isenção do Condecine (contribuição para o desenvolvimento da indústria cinematográfica nacional), taxação sobre os rendimentos decorrentes da exploração comercial da atividade audiovisual. Permite isenção parcial a programadores estrangeiros que invistam em produção de obras brasileiras de produção independente, além de obras jornalísticas, esportivas, beneficentes, filantrópicas e político-partidárias.
- Funcines (fundos de financiamento da indústria cinematográfica nacional): fundos de investimento constituídos pela venda de quotas ao público por instituições financeiras. Os recursos devem ser aplicados, com aprovação da ANCINE, em projetos de obras nacionais independentes, construção e reforma de salas de exibição e aquisição de empresas no setor.
- Prodecine (programa de apoio ao desenvolvimento do cinema nacional - em fase de regulamentação): recursos provenientes de percentual do Condecine, multas e juros recolhidos pela ANCINE, remuneração de financiamentos diretos, doações e verbas orçamentárias, para aplicação em projetos de obras brasileiras de produção independente.
- Lei 10.179/01: conversão da dívida brasileira em projetos de produção, distribuição, exibição e divulgação de obra audiovisuais brasileiras.
- Em relação ao trabalho de fiscalização e normatização desenvolvido pela ANCINE, de março de 2002 a dezembro de 2004 foram editadas 37 Instruções Normativas, 126 Portarias, 20 Resoluções da Diretoria Colegiada e cerca de 280 Deliberações, versando obre aprovação projetos, autorização de captação de recursos através da comercialização de certificados de investimento, formalização de contratos de co-produção e doações e patrocínios.

Ancinav

A atuação do governo Lula em relação ao debate sobre as agências reguladoras centrou-se na questão dos graus de autonomia e controle social. Uma das iniciativas do governo foi o envio de um projeto de lei ao Congresso, em abril de 2004, propondo maior uniformidade na estrutura, controle e responsabilização das agências existentes (LEI GERAL, 2004; PACHECO, 2004). Em relação ao cinema e ao audiovisual, propôs, ainda, uma iniciativa polêmica: a apresentação à sociedade da minuta de projeto de lei criando a ANCINA V e extinguindo a ANCINE.

Dentre as áreas afetas à cultura, sob responsabilidade do governo federal, o cinema tem sido, desde a criação do Ministério da Cultura, nos anos 80, um foco central e prioritário das políticas públicas e da destinação de verbas de fomento. A área é servida, atualmente, não apenas pela Lei Rouanet, mas por outra lei específica de benefícios fiscais, exclusiva para o audiovisual, além de outros mecanismos e fundos geridos pela ANCINE. O esforço do governo atual em reestruturar o setor através do modelo proposto pelo projeto da ANCINA V, busca alargar o escopo de atuação da agência, dando ao sentido de audiovisual um a preponderância em relação ao cinema. Em especial, busca-se fiscalizar e regular as atividades cinematográfica e audiovisuais realizadas por serviços de telecomunicações, radiodifusão e comunicação eletrônica de massa, TV a cabo, por assinatura, via satélite e multicanal, além de jogos eletrônicos, telefonia celular e Internet que transmitam conteúdos audiovisuais.

Dados do Ministério da Cultura (O POVO, 2004) apontam que 90% dos filmes exibidos pela TV brasileira são produzidos nos EUA, menos de 10% da população brasileira freqüenta cinemas, cerca de 75% do mercado exibidor brasileiro está ocupado por filmes norte-americanos e mais de 90% dos municípios brasileiros não possuem salas de cinema.

Um dos objetivos da ANCINA V é equilibrar as condições de participação da indústria cinematográfica e audiovisual nacional em relação à produção internacional e ao monopólio de empresas de produção e distribuição de massa, resguardando e protegendo, com mecanismos especiais, a diversidade e a competitividade do mercado setorial interno.

O projeto de remodelação da agência reforça, de um lado, o papel fomentador, reitera as poucas características estritamente regulatórias e reforça o padrão conceitual de agência executiva, não assumido pela ANCINE. Por outro lado, porém, imprime uma intervenção

mais abrangente na política pública, seja pela incorporação de segmentos de mercado audiovisual não "regulados" pela ANCINE, seja pela descriçrtf6tgtão de valores e normas simbólicas, que a

aproximam de diretrizes propriamente culturais, aproximando a agência de objetivos efetivamente sociais.

Analisando a minuta do projeto de lei que propõe a criação da ANCINA V, interpretamos a intenção de constituir uma agência não mais adstrita somente à questão do fomento econômico e à normatização de mercado, mas à implantação de um perfil que remete à escolha político-ideológica de ativismo em defesa da indústria audiovisual nacional, bem como de questões de valorização simbólica da cultura, tratando de conceitos como "brasilidade", direitos sociais, soberania, ética, diretrizes de política cultural como regionalização, descentralização, educação pela imagem e direitos do cidadão à fruição artística e cultural. Além disso, propõe uma ênfase mais ampla na dimensão do conceito e abrangência dos segmentos de mercado audiovisual e no combate à monopolização do setor audiovisual, notadamente no segmento das telecomunicações.

Na configuração do texto, destacamos abaixo proposições de temas que não estão presentes nos textos legais da ANCINE, e que fazem parte das atribuições e do escopo da nova agência:

- Regulação social

Valores e direitos culturais e sociais:

- garantir o desenvolvimento e preservação do patrimônio cultural e assegurar o direito dos brasileiros verem e produzirem sua imagem, fortalecendo a diversidade cultural; respeitar e proteger direitos fundamentais e valores éticos e sociais da pessoa e da família; promover informação, educação, cultura e lazer; direito à fruição de obras cinematográficas.

Valores nacionalistas:

- promover e preservar a soberania e os valores brasileiros; harmonizar o setor com as metas de desenvolvimento do país;

Regulação econômica

Mercado audiovisual:

- corrigir os efeitos da competição imperfeita e reprimir as infrações da ordem econômica; fiscalizar a aplicação de normas legais aplicáveis à exploração de atividades

cinematográficas e audiovisuais, inclusive por prestadores de serviços de telecomunicações; prevenir as infrações à ordem econômica; regular a relação de programadoras e distribuidoras, em especial onde haja controle pela mesma empresa.

Criação de fundos:

- criar o Fiscinav (fundo de fiscalização do cinema e do audiovisual), com o intuito de cobrir despesas na execução e aperfeiçoamento da fiscalização pela agência, produto do próprio exercício de fiscalização (taxas, multas e indenizações);
- criar o Funcinav (fundo nacional para o desenvolvimento do cinema e do audiovisual brasileiros), cujo objetivo é fomentar as atividades audiovisuais e cinematográficas, capacitar recursos humanos, aperfeiçoar a infra-estrutura e ampliar a competitividade do setor. Seus recursos serão provenientes de dotação orçamentária, percentual da Condecine, aplicações financeiras, remuneração de financiamentos e doações. Cria os Programas de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema e do Audiovisual Brasileiro e o Prêmio Adicional de Renda.

Estrutura institucional e objetivos administrativos

Atribuições do Ministério supervisor (Cultura):

- responsabilizar-se pelo desenvolvimento e aplicação da política nacional do cinema e do audiovisual, formulando diretrizes e políticas públicas.

Atribuições da Agência:

- *("a articuladora de política pública setorial":* conexão de objetivos econômicos com valores sociais e políticos e integração administrativa setorial)
- integrar programática, econômica e financeiramente as atividades governamentais relacionadas ao cinema e ao audiovisual;
- propor ao poder executivo planos gerais de metas para a implementação de políticas públicas setoriais;

- criar o Sistema de Informações e Monitoramento das Atividades Cinematográficas e Audiovisuais, sistema de controle de receitas de bilheteria e relatórios sobre a oferta de

obras cinematográficas.

Controle e accontability:

- as reuniões do Conselho Diretor (que substitui a Direção Colegiada, sem alteração profunda de atribuições) serão públicas e registradas em atas a serem divulgadas por meio da Internet. A agência disponibilizará aos órgãos e entidades de defesa da concorrência informações sobre sua atuação, sempre que solicitada. Minutas dos atos normativos serão submetidos à consulta pública e devem permanecer à disposição do público.

Verificamos que o modelo da nova agência aprofunda o papel de órgão articulador de toda a política setorial, ainda mais se levarmos em conta que a agência deve contar com os quadros técnicos mais especializados na administração pública neste setor. Num artigo fundamental da minuta (ANCINA V, 2004), o texto é claro sobre a amplitude dos objetivos da agência e a integração dos âmbitos em que deve atuar: "... na disciplina das relações econômicas, observar a soberania nacional, a diversidade e preservação do patrimônio cultural brasileiro, a função social da propriedade, a vedação ao monopólio e ao oligopólio dos meios de comunicação social, liberdade de iniciativa, livre concorrência, redução das desigualdades regionais e sociais e repressão ao abuso do poder econômico".

Ancine-Ancinav

O debate polarizado que surge com a intenção, pelo Governo Lula, de transformar a ANCINE em ANCINA V, surge de fortes pressões e críticas conduzidas contra o que se proclama "intervencionismo estatal": interferência na liberdade de criação e livre iniciativa, ameaça à liberdade de imprensa, aU!llento da carga fiscal sobre o setor, por meio do aumento da base e alíquotas, o aparelhamento e aumento da estrutura burocrática da agência etc. Por outro lado, entusiastas da nova proposta defendem o novo modelo, contrapondo-o ao processo de centralização e captura privada pela qual a ANCINE teria passado, defendendo o projeto ANCINA V em termos de democratização do acesso ao fomento e de defesa da cultura brasileira.

Analisando as negociações que conduziam o processo de formatação e apresentação da nova agência, HAMBURGER (2005) fala do "processo de negociação espinhoso, mas aberto à manifestação dos mais diversos segmentos envolvidos. As pressões sobre a criação da ANCINA V

são imensas. Basta lembrar que a ANCINE era ANCINA V até a véspera da promulgação da Medida Provisória que a instituiu. A pressão das emissoras de TV levou à redução da agência ao âmbito do cinema". O novo projeto novamente "confronta as arquipoderosas emissoras de TV" que se utilizam do discurso pela "liberdade de expressão e livre iniciativa". FRESNOT (2004) aponta que, "ao expor sua vontade de regular o conteúdo dos meios de comunicação e ao propor simultaneamente uma quantidade de taxas e contribuições sobre vários segmentos da atividade, gerou uma tão viva reação dos interesses contrariados que por pouco estes não derrubam toda a iniciativa" .

Os argumentos dos que apóiam a mudança louvam "a volta do Estado brasileiro às suas responsabilidades constitucionais de mediador das questões econômicas ligadas à sobrevivência, ao desenvolvimento e ao saudável funcionamento de um setor produtivo de extrema importância para o futuro do País" (MANIFESTO APROCINE, 2004) Deste lado, estão basicamente os novos diretores, produtores independentes e realizadores de regiões fora do eixo Rio-São Paulo. Entre os que se opõem à ANCINA V, estão redes de exibição, distribuidores estrangeiros, redes de telecomunicação, grandes produtores e cineastas "consagrados" do eixo Rio-São Paulo. Organizados no "Fórum do Audiovisual e do Cinema" se voltam contra os riscos de partidarização, controle da produção artística e cultural, censura, centralismo, autoritarismo, imposição de conteúdo e desestímulo à livre iniciativa que a nova agência traria. JABOR (2004) diz: "este projeto do Minc ambiciona muito mais do que regular o cinema ou a TV (u.) visa a controlar o pensamento, visa a um poder puro intocável, para uma infiltração na sociedade reflexiva, como uma tática "revolucionária". (.u)' pois a finalidade principal clara é colocar a TV Globo de joelhos, velho desejo totalitário".

Mas de onde vem esse viés crítico? Ao analisamos a minuta do projeto de lei de criação da ANCINA V, nos deparamos com: "Art. 2° A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação não sofrerão qualquer restrição ou censura de natureza política, ideológica e artística (...)" e "Art. 4° VI - salvaguardar a liberdade de expressão e a diversidade de fontes de informação". Além disso, a defesa da identidade e patrimônio

cultural, a liberdade de expressão e informação, a coibição de monopólios dos meios de comunicação e o estímulo à regionalização, aos conteúdos educativos e à produção independente estão consagradas na Constituição Federal, em seus artigos 215, 216, 220 e 221.

Observamos que o conteúdo extremado dos discursos polarizados não se refletem consistentemente no exame da letra da lei. A despeito das opiniões terem sido carregadas de viés ideológico e pouco refletirem uma análise racional mais balizada, louva-se o debate aberto e público, pela sociedade, em relação a escolhas de ferramentas institucionais adequadas, ainda mais envolvendo um setor de política pública - a cultura geralmente relegado a segundo plano. Nota-se, contudo, que os discursos de ambos os lados, são característicos da luta por benesses econômicas e da busca por influência sobre a máquina pública. Em outros termos, a mudança institucional, assim como qualquer política pública, remete à definição de ganhadores e perdedores nos mecanismos de alocação, e a troca de modelo de agência pressupõe a troca de guarda de interesses, com ganhadores e perdedores. "As políticas reguladoras, como todas as políticas públicas, têm conseqüências redistributivas" (MAJONE, 1999).

Considerações Finais

Gênese da agência - hipóteses teóricas e contexto de criação

a) hipóteses institucionais

Analisamos a gênese de um desenho institucional tão específico e peculiar como a ANCINE, a partir do aporte teórico apresentado por GILARDI (2003). O autor analisa a tendência de criação de agências reguladoras na Europa utilizando referenciais teóricos que. Podem ser aplicados ao caso brasileiro. Partindo de paradigmas neoinstitucionalistas, para os quais as trajetórias e influências do passado determinam o comportamento institucional dos atores no presente, Gilardi apresenta hipóteses explicativas à forte difusão de agência reguladoras independentes: *"any pattern of sucessive adoptions of a policy innovation can be called diffusion"*.

Destacamos três hipóteses causais e conectadas, que remetem à escolha pelo modelo de agência reguladora para o cinema:

Influência *(symbolic diffusion):* os atores são influenciados pelo comportamento de outros atores, cujas escolhas prévias tendem a constranger as escolhas presentes, às vezes sem maiores avaliações quanto à eficácia do instrumento para a resolução de problemas. No Brasil, a experiência de quase-

extinção do setor cinematográfico após a extinção traumática da **EMBRAFILME** pode ter influenciado a escolha de mecanismo mais estável e autônomo, criado por lei, já testado em setores essenciais do serviço público, e, portanto, menos passível de mudanças e interrupções abruptas;

Adesão *(spurious dif.fusion* ou *policy bandwagoning):* atores interdependenets tendem a repetir de forma similar à pressões similares. A busca de credibilidade e estabilidade intertemporal para garantir investimentos num setor em expansão, com a chegada de novos atores-investidores e a necessidade de desenvolvimento tecnológico, pode ter fomentado a pressão dos atores ("efeito ônibus") pela criação de um ambiente institucional mais seguro, com garantias frente às "incertezas da política".

Indução (isomorfismo institucional): preenchimento do vácuo de gestão de política pública setorial por meio do mimetismo institucional, buscando a similaridade com os novos modelos organizacionais que o serviço público vinha criando no seu processo de reforma gerencial. Os atores tendem a repetir experiências reputadas como bem-sucedidas em outros espaços da administração pública. Neste caso, experiências que se processavam no próprio governo federal brasileiro.

b) hipótese da pressão setorial privada

O contexto sócio-político na época da criação a ANCINE apresentava as seguintes características no setor:

A entrada no setor audiovisual de novos e importantes atores: redes de telecomunicação de massa, telefonia celular, TV a cabo, investidores estrangeiros atuando em co-produções e acordos de distribuição etc; O pleno funcionamento de Leis de Incentivo, especialmente para o cinema, passando a gerar maior disponibilidade de recursos, carreados pelo Estado a produtores privados; A oportunidade de altos retornos financeiros, dado o modelo combinado de renúncia fiscal e' participação societária na produção audiovisual; oportunidades de intermediação, vinculação de imagem de empresas a empreendimentos culturais,

diminuição da carga fiscal de pessoas físicas e jurídicas, ganhos em publicidade e propaganda etc.; A criação de uma massa crítica, produzida por cineastas e intelectuais, dispostos a garantir a sustentabilidade da retomada da produção cinematográfica; A organização e mobilização de

produtores, artistas distribuidores, com visibilidade na mídia e acesso a fontes de pressão sobre decisões políticas.

A incerteza política quanto à permanência de ferramentas institucionais estáveis e a emergência do setor de telecomunicações no investimento setorial, como o caso da "Globo Filmes", além dos já existentes mecanismos de incentivo fiscal, levam a uma pressão pela constituição de um órgão gestor com as características de uma agência reguladora - credibilidade e estabilidade de um lado e possibilidade de captura, por outro, dado o que THATCHER, 2002, chama de *"systematic power oi business".* São consistentes os estudos que sugerem o risco de que os reguladores sejam capturados por interesses dos regulados. Agências de Estado podem ser capturadas mediante informação privilegiada, controle de procedimentos técnico-burocráticos e quotas desproporcionais de riqueza e poder (OSZLACK, 1998).

Organização institucional da agência

O desenho institucional organizado a partir da criação da ANCINE está submetido à supervisão formal do Ministério da Cultura e tem como órgão formulador de diretrizes de políticas públicas o Conselho Superior de Cinema, composto por sete ministros de Estado e cinco representantes da indústria. O Conselho define a política nacional de cinema e estabelece as diretrizes para o seu desenvolvimento. A agência mantém - tanto quanto no modelo ANCINA V - as características definidoras de agência independente, tais como: autonomia administrativa e financeira, ausência de subordinação hierárquica, mandatos fixos não-coincidentes e estabilidade dos dirigentes, cumprindo algumas atribuições regulatórias *strictu sensu:* regular atividades econômicas, assegurar direitos dos consumidores, expedir normas, fiscalizar e aplicar sanções.

Na prática, porém, conforme podemos observar no diagrama abaixo, o sistema é centrado na ação executiva da agência reguladora. Na prática, a política nacional de

cinema depende da capacidade de gerenciamento da ANCINE, que administra recursos, fiscaliza e normatiza o mercado, além de dar todo o suporte técnico ao setor. Há, desta maneira, um déficit de governança estratégica por parte da administração direta e um privilegiamento das ações executivas da agência na alocação de recursos oriundos de renúncia fiscal. Na ausência efetiva de um núcleo

superior para definições de políticas estratégicas, cabe à agência o monitoramento quase exclusivo do setor.

Desenho Institucional do Sistema

INSERIR

Agência articuladora de política pública setorial

A tendência da agência, que não é regulatória, mas de fomento (PACHECO, 2004) é tomar-se, especialmente com a reestruturação proposta com a ANCINAV, um órgão indutor e articulador de política pública setorial. O Estado brasileiro pode estar apartando, assim, um novo e original desenho institucional, que confere à organização "agência" um papel de gerenciador de diretrizes setoriais, indo além da alocação de recursos, fomento à produção, fiscalização e regulação. Acresce ao seu escopo características de definição de valores simbólicos e ideológicos e de integração administrativa das ações e dos agentes públicos e privados.

Nesse sentido, avaliamos que, se tomarmos a existência da agência como fato dado, e sem perspectivas de alteração, dada a configuração política do setor e sua relação com o poder, o modelo ANCINA V tem o mérito de assumir a gestão do setor de um forma mais ampla, buscando dar eficácia e sustentabilidade de política pública ao que poderia se tomar apenas gerenciamento de

recursos alocados segundo interesses privados. Vai além do formalismo técnico normativo ao propor características e valores propriamente culturais e valorativos, mais próximas das necessidades do setor e da especificidade social da cultura. Procura, ainda, integrar o planejamento, formulação e implantação da política pública do audiovisual, funcionando, na prática, como braço especializado e suporte técnico do Ministério supervisor: de gestor de leis de incentivo para agência articuladora de política pública setorial.

Referências bibliográficas

Legislação brasileira

MEDIDA PROVISÓRIA n° 2228-1 de 6/9/01 - "estabelece princípios gerais da Política Nacional de Cinema, cria o Conselho Superior de Cinema, a Agência Nacional do Cinema - ANCINE, institui o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional- PRODECINE, autoriza a criação de Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional- FUNCINES e altera a legislação sobre a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional";

ANCINA V (2004): Minuta do Projeto de Lei que dispõe sobre a organização de atividades cinematográficas e audiovisuais, sobre o Conselho Superior de Cinema e do Audiovisual e sobre a criação da Agência Nacional do Audiovisual;

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (2004). Relatório do TCU - auditoria realizada na Agência Nacional de Cinema - ANCINE, com o objetivo de verificar os controles exercidos em projetos amparados pelas leis de incentivo à cultura. Ata n° 39 de 20/10/04;

ANCINE. Relatórios de Gestão de 2002, 2003 e 2004.

LEI GERAL DAS AGÊNCIAS REGULADORAS (2004): Minuta do Projeto de Lei 3337/04, que dispõe sobre as regras aplicáveis às agências reguladoras, relativamente à sua gestão, organização e mecanismos de controle social.;

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Título III - Da Ordem Social: capítulo VII - seção 11 - Da Cultura, arts, 215 e 216 e capítulo V - Da Comunicação Social, arts, 220 a 224,

ANCINE. Sítio eletronico www.ancine.gov.br.

Agências reguladoras e reforma do Estado

ABRANCHES, Sérgio, H. H. (1999). "Reforma regulatória: conceitos, experiências e recomendações. Revista do Serviço Público, n° 50, voI. 2. Brasília: ENAP;

BRESSER, Luiz Carlos Pereira (1997). "A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle" Brasília: Cadernos MARE, voI. 1;

_____(1998). "Reforma do Estado para a cidadania - a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional". São Paulo: Ed. 34, Brasília: ENAP.

_____(2001). "Sociedade Civil: sua democratização para a reforma do Estado". In: Sociedade e Estado em Transformação. SP: UNESP;

FARIAS, Pedro César Lima de (2002). "Regulação e modelo de gestão". In: Balanço da Reforma do Estado. Brasília: SEGES-MP;

GILARDI, Fabrizio (2003). "Spurious and symbolic diffusion of independent regulatory agencies in Werstern Europe". University of California at Barkeley;

MARE (1995), Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República.

MAJONE, Giandomenico (1999). "Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e conseqüências de mudanças no modo de governança". Revista do Serviço Público, n° 50, voI. 1. Brasília: ENAP;

MELO, Marcus André B. C. (2000). "Política regulatória: uma revisão da literatura". Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, n° 50;

_____(2001). "A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação". Revista Brasileira de Ciências Sociais, voI. 16, n° 46;

OSZLAK, Oscar (1998). "Estado e Sociedade: novas regras de jogo?". In: Sociedade e Estado Superando Fronteiras. SP: FUNDAP;

_____& FELDER, Ruth (2000). "A capacidade de regulação estatal na Argentina". Revista do Serviço Público, voI. 51, n° 1;

POWELL, w. & DiMAGGIO, P. (1991). The Iron cage revisited: intitutional isomorphism and

collective rationality in organizational fields. In: "The New institutionalism in organizational analysis". Chicago: The University of Chicago Press;

SALGADO, Lúcia Helena (2003). "Agências reguladoras na experiência brasileira: um panorama atual do desenho institucional". IPEA: Texto para Discussão, n° 941;

SILBERMAN; Bernard S. (1993). "Cages ofreason". Chicago: The University ofChicago Press;

THATCHER, Mark -(2002). "Regulation after delegation: independent regulatory agencies in Europe". Journal of European Public Policy voI.9, n° 6.

Relação entre Estado, cultura e cinema

CASELLA, Paulo B. (2002)."Exceção cultural à livre circulação de bens e serviços: o ponto de vista do Brasil no Mercosul". Revista de Direito da USP, n° 97;

RAMOS, José Mário (1983). "Cinema e lutas culturais". Rio de Janeiro: Paz e Terra;

RIBEIRO, R. Janine et. aI. (1998). "Marketing cultural: um investimento com qualidade". São Paulo: Informações Culturais;

SIMIS, Anita (1996). "Estado e cinema no Brasil". São Paulo: Annablume-FAPESP.

Artigos, reportagens, entrevistas e manifestos

ARTV (associação brasileira de roteiristas). Debate sobre a criação da ANCINA V -seção "Palavra Livre". http://www.artv.art.br;

FOLHA DE SÃO PAULO ."Cota de Tela abre polêmica entre exibi dores e ANCINE". 8/4/05; "Governo anuncia rumos da ANCINA V": 31/3/05;

FRESNOT, Alain (2004). "L'Ancinav vá?". Gazeta Mercantil-17/12/04;

HAMBURGER, Ester (2005). "Análise especial". Folha de São Paulo -19/1/05;

JABOR, Arnaldo (2004). "Lei Cultural: Gil será responsável". O Estado de São Paulo-31/12/04;

MANIFESTO DA ASSOCIAÇÃO DOS PRODUTORES E REALIZADORES DE LONGA-METRAGEM DE BRASÍLIA (2004) - Em defesa da ANCINA V contra a tentativa golpista do FAC. 17/12/04;

O POVO (2004). "ANCINA V: autoritarismo ou democracia?" (artigo); e entrevista com Orlando Senna - secretário do audiovisual do Ministério da Cultura. -18/12/04;

TELA VIVA NEWS (2004)."Evento do FAC ataca ANCINA V e Gilberto Gil". -*15/12/04.*

Análise crítica do Processo de Elaboração e Implantação do Plano Diretor Participativo de Santo André (SP)

Marco Antonio Carvalho Teixeira[1]

RESUMO: Este artigo apresenta uma análise crítica do processo de negociação política para a elaboração e implantação do plano diretor da cidade de Santo André. A partir da analise de documentos e de entrevistas buscou-se identificar como se deu à incorporação dos mais diversos atores sociais nos debates públicos e nos momentos decisórios, bem como as estratégias de obtenção de consensos e como se superou os dissensos não resolvidos.

PALAVRAS-CHAVE: Plano diretor, participação, governo municipal

ABSTRACT: This article presents a critical analysis of the political negotiation process realized in order to elaborate a participative management plan to Santo Andre city. The analysis main goal was to identify how was possible to articulate the participation of all social segments in the public debate and in the process of decision make. The analysis have been done from the contents of interviews and documents.

KEY WORDS: Management plan, participation, municipal government

[1] Doutor em Ciência Política e professor da Faculdade de Direito do Centro Universitário FMU e da Fundação Santo André. Contatos mactexeira@uol.com.br. R.ua Machado de Assis 822. Cep.: 04105-001. São Paulo.

Este artigo tem por objetivo analisar o processo de negociação política para a elaboração e implantação do plano diretor da cidade de Santo André. Pretende-se identificar como se deu à incorporação dos mais diversos atores sociais nos debates públicos e nos momentos decisórios, assim como identificar quais foram às estratégias de obtenção de consensos e como se superou os dissensos não resolvidos. A análise foi realizada, a partir da leitura de documentos e de entrevistas com representantes de diversos setores envolvidos no processo. A questão orientadora das entrevistas foi: "o Projeto de Lei (PL) que criou o novo Plano Diretor do município de Santo André representa um modelo de cidade desejado por quem?".

Antecedentes históricos

A retomada do debate sobre a importância do papel do Plano Diretor (PD) como instrumento fundamental para o ordenamento das políticas urbanas no âmbito dos municípios, bem como a necessidade de construí-Io democraticamente para que ele se tome de fato a expressão dos diversos desejos sociais na concepção e execução do desenvolvimento local, resultou, principalmente, do fato de a Constituição Federal de 1988[2], em capítulo destinado exclusivamente ao trato das políticas urbanas, tomá-Io obrigatório para todas as cidades com mais de 20 mil habitantes. (NAHAS, 2001).

Logo após a aprovação da Constituição de 1988, em diversas cidades desenvolveu-se um processo de reflexão acerca das novas bases sobre o planejamento urbano, culminando, também, na construção de propostas planos diretores que resultaram da inclusão dos mais diversos segmentos sociais. Dentre elas, podem ser destacadas as experiências desenvolvidas nos municípios de Santos (NAHAS, 2001) e São Paulo (ROLNIK, 1997).

O processo de fixação de normas e diretrizes para materializar a exigência constitucional de implementação de PDs nas cidades com mais de 20 mil habitantes se prolongou durantes os anos 1990 e só foi concluído com a aprovação do Estatuto das Cidades (Lei Federal n° 10.;257), no ano de 2001 pelo Congresso Nacional. Além de reafirma o caráter obrigatório dos PDs, a nova legislação permite que o processo de discussão do Plano Diretor fixe normas para a definição do que é propriedade e de sua função social no âmbito do território Municipal.

[2] Ver inciso 1º do art. 182.

Reafirmando o espírito democratizante já previsto na Constituição de 1988, no Estatuto da Cidade[3] está previsto que "os poderes 1egis1ativo e executivo deverão garantir, no processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os seguintes institutos: promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; publicidade dos documentos e informações produzidos; e o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos" (NAHAS, 2001).

Na próxima seção, será discutido o processo de elaboração do Plano Diretor Participativo de Santo André. Buscaremos entender os princípios que pautaram esse processo ,quais segmentos participaram e de que modo, para ao final discutirmos que proposta de cidade orienta as Ações do Plano Diretor.

O Plano diretor de Santo André

Elaborado em atendimento aos requisitos previstos nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, que tratam da função social do direito de propriedade, e também em cumprimento ao Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/01)[4], que estabelece a necessidade de se criar mecanismos legais para garantir as funções sociais da cidade e da propriedade, o Plano Diretor (PD) se consubstancia num instrumento básico de ordenação das políticas sociais e de desenvolvimento urbano municipal, representando as bases estratégicas do crescimento econômico e da atuação no campo social.

Nele, são estabelecidas as diretrizes gerais da política urbana com a criação de parâmetros para: a construção civil; o saneamento ambiental; o patrimônio cultural e as questões urbanas de maneira mais geral. Com isso, se elaborado com participação social, pode representar uma importante ferramenta de planejamento para que se alcance um perfil cidade que reflita o desejo do conjunto de interesses que formam a comunidade local.

Descrever o processo de elaboração do Plano Diretor Participativo de Santo André é o que será feito nesse relatório que está dividido em três partes. Na primeira serão destacados

[3] Lei Federal n 10257/0 I que regulamenta a política urbana nacional cujo princípio é garantir que todos participem da apropriação do espaço urbano.

[4] De acordo com o Estatuto da Cidade, os municípios brasileiros com mais de 20 mil habitantes deverão elaborar ou atUalizar seus planos diretos até outubro de 2006. Além disso, o Estatuto também faz menção que a elaboração do Plano Diretor deverá contar com a participação social em todas as suas etapas.

alguns indicadores socioeconômicos com o fito de se conhecer um cenário mais preciso da cidade. Na segunda se fará um relato sobre o processo de elaboração do Plano Diretor até o momento em que ele se transformou num Projeto de Lei que foi aprovado pela Câmara Municipal, dando ênfase às vozes dos mais diversos atores sociais envolvidos. Por fim, na terceira parte, será feita uma síntese do processo onde se procura verificar, também por meio do depoimento de diversos atores sociais, como esse Projeto de Plano Diretor pode, ou não, ter representado as mais distintas camadas sociais do município de Santo André.

1. Contextos social, econômico e político.

Localizado na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), numa área conhecida como Grande ABC[5], o município de Santo André está a 16 km de distância do centro da capital paulista e conta com uma população de 649.331 habitantes que se distribui por um espaço territorial de 174,84 km2 (Censo IBGE, 2000).

A qualidade de vida na cidade se apresenta em melhores condições que as médias nacional e estadual. Seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) corresponde a 0,836 - o 23° no Estado e o 94° no país - enquanto a média estadual é de 0,814 e a nacional: 0,757. A taxa de analfabetos em pessoas de até 15 anos de idade é de 4,45% ante a 6,64% no Estado de São Paulo e 13,63% em todo o território nacional. O contingente populacional que se serve de água potável pela rede oficial é de 97%, a coleta de lixo regular chega para 99,8% dos domicílios, enquanto o despejo de esgoto sanitário pela rede oficial atinge a 95,6% de todas as residências. Quanto à condição do domicílio, 65,8% dos moradores estão em residências próprias e já quitadas, 5,9% habitam imóveis financiados ainda em fase de quitação, enquanto 28,3% residem em algum tipo de habitação alugada ou cedida. Com isso, a questão da habitação ganha status de preocupação central na agenda das políticas públicas da cidade[6].

O município apresenta atividades econômicas de característica urbana. O setor industrial responde por 39,5% da economia, enquanto o de serviços participa com 60,5%. O PIB per Capita de 1996 correspondeu a R$ 5.989,23, valor que ficou abaixo do verificado no

[5] As letras ABC correspondem aos municípios de Santo André. São Bemardo do Campo e São Caetano do Sul. Também fazem parte dessa microrregião localizada na RMSP cidades de menor projeção econômica como: Diadema. Mauá. Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra.

[6] As letras ABC correspondem aos municípios de Santo André. São Bemardo do Campo e São Caetano do Sul. Também fazem parte dessa microrregião localizada na RMSP cidades de menor projeção econômica como: Diadema. Mauá. Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra.

Estado de São Paulo para mesmo período (R$ 7.732,93) e acima da média nacional de R$ 4.958,85[7]. No âmbito político, desde o início dos anos 1980, dois nomes que representam distintos *grupos* políticos e que localmente são identificados *como* de direita e esquerda, vem se alternando à frente da prefeitura: Newton Brandão, PTB (1983-1988 e 1993-1996); e Celso Daniel, PT (1989-1992 e 1997-2000; e de 2001 a 2002 quando foi assassinato e, na seqüência, substituído pelo seu vice e também petista João Avamileno). No processo eleitoral de 2004, esses dois grupos se enfrentaram novamente. Brandão, filiado ao PSDB, reuniu em tomo de si uma frente de oposição que *somou* 17 partidos. Com a ausência de Celso Daniel, o prefeito A vamileno foi reeleito em segundo turno para um novo mandato (2005-2008), numa coligação formada por três agremiações partidárias: PT-PC do B e PV.

2. A experiência de elaboração do Plano Diretor Participativo de Santo André

2.1. Antecedentes históricos

Até a Constituição de 1988 as cidades não elaboravam os seus próprios planos de desenvolvimento urbano. No caso de Santo André, o planejamento da cidade ainda se referenciava por um Plano Urbanístico do ano de 1959 e pela Lei de Uso e Ocupação do Solo de 1976.

Com o advento da Constituição de 1988, os municípios ganharam maior autonomia política e fiscal e, conseqüentemente, novas funções com relação à concepção e gestão das políticas públicas. Nesse sentido, TOTORA e CHAIA (1999-82), ressaltam que:

A descentralização é importante, pois possibilita um controle maior da população sobre o poder Executivo municipal, como também facilita uma fiscalização mais rigorosa na atuação do poder Legislativo. O *município é o local adequado para a implantação da descentralização , pois é o poder mais próximo e presente na vida dos cidadãos.*

Desse modo,os gestores municipais se viram obrigados a planejar as suas estratégias de ação com base na idealização de um modelo de cidade que deveria ter *como* referência a realidade particular de cada local. Nesse bojo, a elaboração de uma Lei Orgânica com a

[7] Dados obtidos no http://federativo.bndes.gov.br., acesso em 21deagosto de 2004.

devida regulamentação das atividades da administração municipal, assim como a necessidade de um Plano Diretor para estabelecer parâmetros para as políticas de desenvolvimento tomaram-se necessárias. No município de Santo André, os debates acerca da necessidade de um novo PD se iniciaram no ano de 1991, primeiro mandato de Celso Daniel (PT) à frente da prefeitura, em atendimento a um requisito da Lei Orgânica Municipal aprovada naquele mesmo ano. Na agenda política do novo prefeito estava presente o compromisso de se implementar diversos canais de participação social na gestão, dentre eles: a implementação do orçamento participativo e a consulta popular para a elaboração do novo PD, o que significaria uma mudança na tradicional cultura da centralização das decisões governamentais.

Ao mesmo tempo, o grupo que havia acabado de perder o controle da prefeitura estava desenvolvendo uma forte oposição às propostas de gestão participativa do novo governo, com a alegação de que os canais de participação seriam usufruídos para atender exclusivamente aos movimentos sociais que historicamente estiveram vinculados ao PT.

Apesar disso, em 1992, último ano da primeira gestão petista, uma proposta de Plano Diretor, após passar por um processo de consulta popular foi enviada ao Legislativo e acabou não sendo apreciada em razão de obstáculos colocados pela oposição.

A razão do não encaminhamento da votação do PD pela Câmara Municipal foi justificada por Irineu Bagnariolli Jr., Secretário de Desenvolvimento Urbano da primeira gestão João Avamileno. Segundo ele, o primeiro mandato de Celso Daniel foi marcado por uma intensa disputa política com os grupos de oposição, o que dificultou qualquer processo de negociação de iniciativas que não encontrassem consenso na Câmara Municipal.

No caso do Plano Diretor, como a intenção era reorientar o processo de desenvolvimento da cidade, o que interferia diretamente nos interesses econômicos já constituídos dos que se beneficiavam da ausência de uma legislação urbana mais rigorosa, os debates acabaram tendo ressonância direta com parlamentares ligados aos setores empresarias, sobretudo os da construção civil, que se tomaram peças importantes no bloqueio da tramitação da proposta de um novo Plano Diretor. Bagnariolli Jr. alega ainda, que este foi um período fortemente marcado por um processo onde todos estavam aprendendo a negociar com os setores avessos a administração e adquirindo capacitação técnica para debater as questões fazendo uso de parâmetros que fossem além do âmbito estritamente político. Afirma que foi um aprendizado para "o governo e para os movimentos sociais" o momento que se

percebeu que a negociação institucional era tão importante quanto a mobilização social. Para ele, as dificuldades em se articular o técnico e o político, assim como o fato de se ter priorizado a mobilização social em detrimento da negociação institucional, explicam a não concretização do Plano Diretor Participativo na primeira gestão de Celso Daniel. Ou seja, a mobilização precisaria ter se consubstanciado no convencimento dos membros do Legislativo acerca da importância do PD naquele momento, fato que não ocorreu.

Acreditava-se que a mobilização social seria suficiente para vencer a resistência dos vereadores da oposição. Com o final do mandato de Celso Daniel em 1992 e a vitória de Newton Brandão que assumiu a prefeitura no período 1993-1996, a possibilidade de se aprovar o PL do Plano Diretor da maneira em que ele foi enviado ao Legislativo tomou-se praticamente nula. Brandão contava com o apoio da maioria dos vereadores e já havia sinalizado que o Executivo enviaria um conjunto de emendas ao PD no momento em que as discussões fossem reabertas.

Assim, em 1995 foi aprovado um novo Plano Diretor para Santo André que refletiu os interesses da gestão Brandão sem que houvesse tido a abertura para a discussão pública.

Segundo lrineu Bagnariolli Jr., a gestão Newton Brandão alterou completamente as propostas de criação de mecanismos de participação popular e de consulta pública na definição das políticas urbanas que se faziam presentes no PL que havia sido enviado pela gestão Daniel, mantendo as características um plano estritamente operacional que não envolvia o cidadão com a sua cidade.

2.2. A construção do Projeto de Lei do Plano Diretor Participativo

2.2.1. Construindo o processo participativo

Com a vitória de Celso Daniel sobre o grupo de Newton Brandão nas eleições de 1996, o PT estava de volta ao comando da prefeitura de Santo André para o período 1997-2000, trazendo consigo a experiência de já ter passado pelo governo e sofrido uma derrota eleitoral, além de também ter o desafio de reconstruir os canais de participação que foram desmontados durante a gestão anterior.

Buscando um caminho onde em que se possibilitasse a construção de um sólido processo de legitimação da participação cidadã na gestão e na construção dos destinos da cidade, a prefeitura investiu fortemente numa estratégia de planejamento de eventos públicos que alcançassem os mais diversos atores sociais. Exemplificando a estratégia de mobilização, a arquiteta e assessora da Secretaria de Planejamento e Orçamento Participativo, Paola Paes Manso, relata que em 1999, ano em que se realizou a Pré-conferência da Cidade, evento que também ficou conhecido como "o Projeto Santo André Cidade Futuro", foram realizadas consultas populares com mais de 10.000 pessoas, o que resultou em cerca de 30.000 propostas para a melhoria da qualidade de vida no município.

Um Grupo de Trabalho sistematizou essas propostas e as apresentou durante a 1 a Préconferência da Cidade em dezembro de 1999. Nesse encontro foram construídas as bases para o documento "Cenário para um Futuro Desejado", amplamente discutido e aprovado durante a Ia Conferência da Cidade realizada em abril de 2000.

No ano de 2001, a 2a Conferência da Cidade aprovou a proposta de discussão do Plano Diretor para o ano seguinte. Neste evento, o então prefeito Celso Daniel destacou que a entrada em vigor do Estatuto da Cidade representava um novo estímulo para que os municípios começassem a planejar o seu futuro tendo como foco a qualidade de vida dos cidadãos. Durante a conferência, também se optou por investir na realização de seminários formativos e informativos com o objetivo de disseminar para a sociedade a importância de que ela se aproprie da discussão sobre o novo Plano Diretor. Assim, o Projeto Santo André Cidade Futuro ganhava vida e assumia a responsabilidade de conduzir todo o processo de mobilização em tomo da elaboração do novo Plano Diretor.

Um dos representantes da sociedade civil nessas discussões, Luiz de Pinedo Quinto Jr., na época presidente do Sindicato dos Arquitetos e membro do Conselho Municipal de Habitação, destaca a importância desses encontros públicos anteriores ao processo de mobilização social ao afirmar que "essa Conferência teve o mérito de preparar a sociedade para uma participação ativa por ter balizado elevantado questões importantes para o PD". Também representante da Sociedade Civil, o arquiteto Fábio Vital, membro da ONG ambientalista Instituto Acqua, também elogia a transparência dos trabalhos ao qualificá-Ios como "um processo aberto" e também por se transformar num espaço onde se discutiu a cidade tendo como base o conjunto de problemas e de interesses, evitando assim a fragmentação.

Com isso, em 2002, se iniciaria a primeira etapa desse processo participativo, que foi voltada para realizar com base no diagnóstico da "cidade que temos" uma "escuta pública" sobre qual seria a "cidade que queremos". Para tanto, foi criado um novo Grupo Coordenador, para o Projeto Santo André Cidade Futuro, com membros dos mais diversos segmentos da sociedade, cujo objetivo seria viabilizar a escuta pública para se chegar a uma minuta de Plano Diretor que deveria ser o ponto de partida do debate público sobre o PD[8].

2.2.2. Mobilização social e capacitação técnica

De junho a outubro de 2002 se iniciou a preparação do processo de escuta pública sobre qual seria o modelo de cidade desejado pelo conjunto da sociedade por meio da sistematização, pelo Instituto Polis, do conjunto de demandas resultantes das duas conferências da cidade e das experiências do Orçamento Participativo municipal ocorridas em anos anteriores. Nesse documento, constavam quais eram as grandes questões a serem enfrentadas por Santo André na perspectiva das pessoas que estiveram envolvidas nos diversos fóruns de mobilização.

Tal material acabou sendo objeto de um seminário interno do governo onde se percebeu que dentro da própria administração havia uma enorme carência de informações técnicas que eram absolutamente necessárias para a discussão do Plano Diretor.

Nesse mesmo seminário interno buscou-se ter contato com experiências de elaboração de PDs cujo objetivo era conhecer as diferentes estratégias e identificar as dificuldades já enfrentadas em outros lugares, para assim agilizar o processo em Santo André. Ficou claro para todos que era necessário antes de abrir o debate público, iniciar um processo de capacitação para formar moderadores e técnicos no sentido de que eles estivessem adequadamente preparados para o encaminhamento das discussões públicas, visto que o próprio setor público já demonstrava não ter o completo domínio do assunto.

Em setembro de 2002, buscando uma maior aproximação com o setor empresarial, até então pouco envolvido nos debates, iniciou-se a escuta da sociedade buscando, por meio de entrevistas, identificar quais eram as suas demandas e expectativas com relação ao Plano Diretor. Oito entidades estiveram envolvidas diretamente nessas discussões: 1) Associação Comercial de Santo

André (ACISA); 2) Sindicato da Indústria da Construção Civil (SINDUSCON-ABC); 3) Pólo Petroquímico

[8] Ver “Prefeitura de Santo André lança Plano Diretor Participativo”. Diário do Grande ABC, 20 de maio de 2002.

de Santo André; 4) Sindicato das Empresas de Compra, Venda e Locação de Imóveis (SECOVI); 5) Companhia Siderúrgica Paulista (COSIPA); 6) Federação das Entidades Assistenciais de Santo André (FEASA); 7) Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); e 8) Caixa Econômica Federal.

Avaliando a atuação do SINDUSCON-ABC durante todo esse processo, Paulo Piagentini, diretor da entidade, ressalta a transparência na forma de conduzir as discussões e o fato de ele ter tido espaço para defender as posições da entidade que estava representando. As argumentações de Luis Campos e Luis Antonio Cruz, diretores da ACISA vão nessa mesma direção. Para eles, o processo além de respeitar o espaço dos mais diversos segmentos sociais, valeu como um aprendizado e como uma forma de aproximação entre os próprios empresários e do setor empresarial de maneira geral com os movimentos sociais, algo considerado por eles como muito difícil em períodos anteriores. Ressaltam ainda, que os empresários e as demais entidades dos movimentos sociais descobriram a existência de preocupações comuns no decorrer dos diversos debates que se seguiram.

Em novembro de 2002, a escuta pública chegou aos bairros por meio de reuniões realizadas em diversas regiões da cidade. Mais de 250 pessoas de diversos segmentos sociais foram mobilizadas para tomarem conhecimento da importância do Plano Diretor e do Estatuto da Cidade no planejamento do destino do município. Ainda nesse mesmo mês, foi realizada a 2a Conferência Municipal de Habitação de Santo André reunindo 115 delegados que debateram questões acerca da importância do Plano Diretor e da necessidade de uma nova Política de Financiamento Habitacional.

Passada a fase de escuta pública, o Grupo Coordenador reuniu as diversas áreas da administração municipal para, com base em todo o processo de escuta e incluindo as políticas estratégicas de cada setor do governo, elaborar uma minuta inicial do Plano Diretor e apresentá-Ia à discussão pública.

2.2.3. Apresentando uma proposta e construindo coletivamente o Projeto de Lei para o novo Plano Diretor

Em 02 de abril de 2003, o Grupo Coordenador iniciou o processo de encaminhamento da segunda fase de elaboração do Projeto de Lei do PD: o debate público acerca de uma

proposta preliminar que resultou da fase de escuta pública. Simultaneamente já estava sendo

realizado na Câmara Municipal um encontro com entidades e movimentos sociais da área de direitos humanos com o objetivo de discutir o Plano Diretor em grupos de trabalhos organizados pelos seguintes segmentos: mulheres; criança e adolescente; comunidade negra; moradores de rua; juventude; deficientes; idosos e idosas e segurança[9].

Nos meses de maio a junho se seguiram encontros com um total de 54 entidades divididas entre: 36 dos movimentos sociais, 12 do setor empresarial, seis ONGs e entidades técnicas e de pesquisa. Cerca de 50% dessas entidades participaram de pelo menos três reuniões. Nesses encontros se buscava não apenas conhecer a minuta que resultou da fase de escuta pública como também já se utilizava essas reuniões como um espaço para busca de composição e acordos entre os diversos interesses distintos acerca das propostas mais polêmicas que faziam parte dessa primeira versão do Projeto de Lei.

Os atores sociais presentes a esses encontros ressaltaram como o setor empresarial se mostrava desorganizado, na maioria das vezes com mais de uma proposta sobre o mesmo assunto e demonstrando não está habituado ao processo de discussão democrática. Na avaliação de Luiz de Pinedo Quinto Jr., representante do Sindicato dos Arquitetos e do Conselho Municipal de Habitação, a frágil presença dos empresários pode ser explicada em razão de eles "estarem acostumados a realizar pressão por interesses nos gabinetes fechados e que a discussão democrática se mostrava como uma novidade para eles". Instados a comentarem sobre como se viram inicialmente nesse processo, os representantes da ACISA, Luis Campos e Luis Antonio Cruz, revelaram que essa forma de defesa de interesses para o setor empresarial se constituiu num "aprendizado recente para todos".

Por sua vez, o representante do SINDUSCON-ABC, Paulo Piagentini também considerou como uma fase de aprendizado todo o período em que esteve envolvido na discussão do Plano Diretor e considera que os empresários foram aumentando progressivamente o seu envolvimento na medida em que perceberam que o processo estava tendo uma grande legitimação pública. Considera que apesar de exaustivo, os debates representaram uma forma de se conhecer melhor a cidade e de negociar interesses com os diversos segmentos que a formam.

No segundo semestre de 2003, partiu-se para a elaboração da proposta final do Plano Diretor que

[9] Ver “Começam as discussões do Plano Diretor”. Diário do Grande ABC, 08 de abril de 2003.

deveria ser submetida à aprovação por um Congresso da Cidade que se realizaria ainda no final deste mesmo ano e que com base no que prevê o Estatuto da Cidade, deveria ter 200 delegados com direito a voto, sendo 60% - um total de 120 - da sociedade civil (60 representando os movimentos sociais; 40 do setor empresarial, e 20 representantes das ONGs e entidades de pesquisa) e 40% - um total de 80 - do Estado.

Os empresários que já reclamavam do fato de se sentirem prejudicados com a aprovação de uma proposta de redução do coeficiente da área de construção civil de seis vezes o tamanho do terreno para duas vezes, quando eles aceitariam tal redução para quatro, demonstraram maior irritação com a cota de representação do setor no Congresso da Cidade[10]. Argumentavam que teriam pouco espaço para encaminhar com viabilidade suas demandas, pois acreditavam que os movimentos sociais, as ONGs e os institutos de pesquisa estavam muito mais próximos de se somarem com os interesses do Estado, deixando assim o setor empresarial isolado.

Argumentando na mesma direção do empresariado, o vereador oposicionista Fernando Gomes do PTB, empresário do setor educação, afirma que a maioria das ONGs por receberem dinheiro da prefeitura para tocar projetos sociais acabam se comprometendo com os interesses do Poder Público municipal. Buscando reforçar a sua suspeita de que se operava um jogo de "cartas marcadas", Gomes afirma que os líderes de movimentos sociais também são ligados ao PT e que, portanto, se somam aos interesses do governo.

Com isso, acreditava que o empresariado estava sub-representado, fato que dificultava o encaminhamento dos interesses desse setor nos momentos em que se decidiria o conteúdo final da proposta do PD.

De qualquer forma, o Congresso da Cidade seria o fórum decisivo. As entidades já estavam se reunindo para a escolha dos delegados que votariam o conteúdo final do Projeto' de Lei sobre o novo Plano Diretor. Porém, ao perceber que não haveria como reverter uma possível derrota em pontos fundamentais de interesse do setor, os empresários divulgaram uma nota pública criticando o processo e alegando que era preciso de mais tempo para discutir alguns pontos divergentes do PD.

A prefeitura, por sua vez, buscando reduzir os pontos divergentes - naquele momento um total de 49 artigos, onde se destacavam: a redução do coeficiente de construção; a outorga onerosa (cobrança de tributação) para as novas construções com dimensões acima do coeficiente permitido; além de

[10] Ver "Plano Diretor tem queda de braço em Santo André'", Diário do Grande ABC. 25 de outubro de 2003.

diversos outros itens que versavam sobre tributos municipais, adiou o Congresso da Cidade para fevereiro de 2004 e abriu uma mesa de negociação com os diversos segmentos para evitar que eventuais disputas por propostas divergentes pudessem dividir o plenário na hora da votação e comprometer os trabalhos finais de aprovação da proposta de Plano Diretor[11].

Após um longo processo de negociação, considerado extremamente desgastante por todos os segmentos envolvidos nessa discussão, restaram ainda 12 pontos divergentes, que ficaram para votação em plenário no Congresso da Cidade[12]. Vale destacar a relevante atuação do Executivo ao criar um ambiente favorável para a diminuição dos pontos de conflitos no momento em que tomou a decisão de adiar o Congresso e constituir uma mesa de negociação para aumentar o nível de consenso sobre a proposta de PD. Se isso foi necessário para evitar um ponto maior de atrito com o setor empresarial, os membros desse segmento também reconhecem que o setor só se envolveu de fato na reta final e que, talvez, se tivessem dado uma maior importância ao processo desde o seu início, teriam chegado ao seu final mais articulados e com um menor nível de desgaste perante os outros setores.

Comentando a postura dos empresários que com a divulgação de uma carta pública conseguiram adiar o Congresso da Cidade e reabrir as discussões sobre os pontos de interesse do setor, Maria de Fátima Carvalho, diretora do Conselho Municipal da Habitação afirma que "o empresariado, no início, subestimou o processo de mobilização para a construção coletiva do PD e quando eles perceberam o rumo e a legitimidade que os debates estavam tomando resolveram dar mais importância. Porém, o tempo para se fazer pressão para a defesa de seus interesses já era bastante reduzido". Assim, ela acredita que a iniciativa foi uma tentativa de criar obstáculos para a construção coletiva do PD, fato que ela mesma acredita não logrou sucesso já que uma proposta coletiva acabou sendo encaminhada para a deliberação do Congresso da Cidade, onde o empresariado ainda tentou modificar alguns pontos que consideravam prejudiciais aos seus interesses.

2.2.4. O Congresso da Cidade

Realizado em fevereiro de 2004, o Congresso da Cidade representou o processo de deliberação final do Projeto de Lei do novo Plano Diretor de Santo André. Um total de 167 delegados se fizeram

[11] Ver "Polêmica em torno do Plano Diretor adia Congresso da Cidade". Diário do Grande ABC, 22 de novembro de 2003.

[12] Todos eles estavam vinculados a definição dos coeficientes da Construção, edificações em áreas de proteção ambiental ou estritamente residencial, o tamanho das edificações de impacto ambiental com área construída acima de 5.000 m2, bem como sobre questões relativas a forma de cobrança de tributos municipais decorrentes da autorização de se edificar para além dos padrões estabelecidos pelo PD.

presentes no evento[13]. No quadro abaixo pode se visualizar a representação por segmento dos participantes com direito a voto.

Participantes do Congresso da cidade por segmento social

Funcão	SeID1lento	Total	(%)
Delegado	Movimentos sociais	45	26,95
Delegado	Empresário	28	16,77
Delegado	ONGs, entidades de pesquisa/universidade	15	8,98
Delegado	Prefeitura	79	47,30
Total		167	100,00

Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento Participativo de Santo André

Conforme se verifica no quadro acima, nenhum dos segmentos tiveram suas cotas de delegados inteiramente representadas no Congresso da Cidade. Foram 33 ausências sendo 15 dos movimentos sociais, 12 do setor empresarial e cinco das ONGs e entidades de pesquisa e uma da prefeitura.

Apesar de terem participado do Congresso da Cidade enviando os seus delegados para atuarem como representantes do setor, em todos os 12 pontos de conflitos que foram a plenário, o setor empresarial saiu derrotado e não conseguiu conquistar aliados nos demais segmentos. Por exemplo, durante a votação do Artigo 65 que prevê "um limite máximo de dois pavimentos para as edificações em lotes lindeiros e defrontantes às Zonas Especiais de Interesse Ambiental (ZElA)", o setor empresarial propôs excluir a palavra defrontantes.

Resultado: foi mantido o texto original por 128 votos contrários a alteração contra 21 favoráveis, todos os votos favoráveis foram de delegados da área empresarial. Porém, apesar de todo embate, aprovou-se uma proposta de Plano Diretor. Mas, os próprios empresários já deixaram claro que por discordarem de alguns pontos do texto final, eles irão pressionar a Câmara Municipal para que se faça modificações nessa proposta antes de se aprová-Ia definitivamente. Vale destacar que é do Legislativo a prerrogativa de aprovar definitivamente o PD, assim como qualquer outra legislação, seja

da forma em que o projeto foi enviado ou então fazendo alterações por meio de emendas. Desse modo, os empresários vão utilizar um artifício legal que também é o mecanismo de poder mais comumente utilizado pelo setor: exercer pressão sobre os parlamentares. De acordo com o

[13] Ver "Santo André tenta fechar Plano Diretor para os próximos 10 anos hoje". Diário do Grande Abc. 07 de fevereiro de 2004.

depoimento de membros dos movimentos sociais, o maior poder de pressão dos empresários, sobretudo os da construção civil, está no fato de eles serem grandes doadores de recursos para as campanhas eleitorais de candidatos aos cargos de vereador e prefeito. Argumentam que como 2004 era um ano eleitoral, pode ser que eles logrem sucesso e alterem alguns pontos do PD no momento em que o Legislativo for se posicionar sobre esta nova lei.

Passada a fase de disputa eleitoral, no dia 17 de dezembro de 2004, a Câmara Municipal de Santo André aprovou por 19 votos favoráveis contra dois contrários, o novo Plano Diretor. o PD foi apreciado por três comissões parlamentares de mérito antes de chegar ao plenário: Justiça; Desenvolvimento Urbano e Finanças, onde sofreu pequenos ajustes para não haver problemas relativos a conflitos jurídicos com a Constituição Federal e muito menos com o Estatuto da Cidade.

Após isso, já no primeiro semestre de 2005, iniciou-se a fase de regulamentação. Já foram definidas as instâncias participativas, bem como a forma de funcionamento e os critérios de participação dos diversos segmentos no Conselho de Representantes do Plano Diretor. No segundo semestre de 2005 está sendo discutida a nova Lei de Uso de Ocupação do Solo, fato que vai mobilizar muitos debates na busca de acordos que façam superar as divergências de interesses entre a setor empresarial da Construção Civil, os Movimentos Sociais e a própria Prefeitura.

3. Conclusão

Quando foram perguntados se o Projeto de Lei do Plano Diretor representa os interesses dos segmentos sociais que se fizeram presentes em todo os debates, os entrevistados, inclusive os do setor empresarial, elogiaram o processo e demonstraram identificação com resultado que foi alcançado, ressalvado os pontos de divergências do setor empresarial já destacados anteriormente.

De acordo com Maurício Mindrisz, Secretário Municipal de Orçamento e Planejamento Participativo durante a primeira gestão Avamileno, o resultado final da proposta de PD representa por um lado todo processo de amadurecimento dos diversos segmentos que, apesar dos interesses

distintos, encontraram no diálogo a principal forma de superar conflitos, assim como demonstra o papel propositivo do Executivo que sempre buscou costurar acordos para se chegar a um desejo de cidade que refletisse o conjunto de seus moradores.

Integrante da Formula Lilás, ONG vinculada às causas feministas, Sônia Maria Pazzeto também elogia todo o processo e destaca que o seu resultado reflete o amadurecimento alcançado pelos movimentos sociais que passou pensar a cidade no conjunto e, como conseqüência, traçou as suas ações também tendo como foco as gerações futuras e como essa cidade estará se desenvolvendo, deixando de dar prioridade exclusiva para as demandas mais imediatas.

Os empresários e representantes da ACISA, Luis Campos e Luis Antonio Cruz, afirmam que o mais importante desse processo, independentemente das divergências existentes, foi fato de se ter possibilitado ao conjunto dos moradores a função de planejar a cidade que eles desejam. Ressaltam ainda uma experiência por eles considerada valiosa: o intenso diálogo do *setor* empresarial com os movimentos sociais, ocasião em que eles perceberam que apesar dos conflitos de interesses, há muitos pontos que são comuns entre esses dois segmentos e que pode significar a construção de ações conjuntas no curto prazo. Citam como exemplo as questões ligadas ao meio ambiente e a melhoria da qualidade de vida nas áreas mais degradadas da cidade.

Para o ambientalista Fábio Vital, que se diz completamente identificado com o texto final da proposta do PD, o mais importante desse processo foi ele não ter se transformado numa disputa por uma concepção de cidade previamente construída e imposta de cima para baixo. Afirma que o texto final representa a busca de consenso e a incorporação dos diferentes olhares.

Vale ressaltar que o ponto mais inovador dessa experiência de elaboração da proposta de Plano Diretor de Santo André foi o seu processo participativo. São raros os casos em que os dirigentes municipais estimulam a participação popular para discutir como cidade vai se desenvolver e o que vai ser priorizado, assim como também são raros os casos em que os administradores públicos se tomam os principais fiadores do protagonismo social. É

preciso destacar a enorme vontade política dos gestores da cidade. Sem o estímulo e o envolvimento direto dos membros da administração municipal provavelmente não se alcançaria a participação cidadã da forma que se atingiu do início ao fim das discussões, chegando à sua aprovação final pela Câmara Municipal.

Por fim, fica como lição o que muitos membros da gestão municipal de Santo André já havia destacado: é preciso combinar mobilização social com articulação institucional. A aprovação do PD pelo legislativo municipal com 19 votos favoráveis de um total de 21, se traduz na legitimação de um processo que foi construído de baixo para cima e que só logrou sucesso por ter tido o mérito de incorporar a idéia de que a construção do espaço público ideal deve refletir a vontade do conjunto de interesses que formam a comunidade.

É o interesse público sendo definido pelo próprio público.

Referências Bibliográficas

CARVALHO, SONIA NAHAS DE. Estatuto da cidade: aspectos políticos e técnicos do plano diretor. São Paulo Perspec., Dez 2001, voU5, no.4, p.130-135.

ROLNIK, Raquel. A cidade e a lei. Legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. Studio NobellFapesp, 1997.

Documentos consultados

1. Texto Base para discussão da proposta de Plano Diretor (2003).
2. Projeto de Lei para discussão no Congresso da Cidade (2004).
3. Lei orgânica do Município de Santo André.
4. Reportagens do Diário do Grande ABC (2002-2004)

Inovação, Eficiência e Eficácia em Políticas Sociais: Reflexões a Partir do Programa Bolsa Escola de Belo Horizonte.

Bruno Lazzarotti Diniz Costa[1]
Túlio Marcos Alves Azeredo[2]

RESUMO: O objetivo do trabalho é, a partir de uma análise do programa de renda mínima vinculado à educação do município de Belo Horizonte, intitulado BEM-BH, avaliar as potencialidades e os limites de políticas deste tipo, levadas a cabo no nível local. Inicialmente, debate-se as origens da desigualdade de renda no Brasil e discute-se, de forma resumida, o que podemos esperar de uma intervenção que, como o bolsa escola, combina elementos estruturais e compensatórios que atuam simultaneamente sobre o ciclo geracional de pobreza. Finalmente, a partir de aspectos relevantes do programa BEM-BH, tais como: focalização, cobertura, custos administrativos, valor da transferência monetária, efeitos econômicos e sociais sobre o público alvo e comparações entre os resultados pretendidos e aqueles obtidos, discute-se o grau com que o programa obtém seus resultados com base nas dimensões da eficácia e da eficiência.
PALAVRAS CHAVE: Transferência de renda - bolsa escola - eficiência - eficácia pobreza - desigualdade - educação.
ABSTRACT: This paper presents a evaluation of the potential and the limits of the minimum income for school attendance programs. The discussion is supported by the analysis of data from the "Bolsa Escola" Program in Belo Horizonte. The issues analyzed include targeting, coverage, amount of transfer, management costs, economic and social impact on the population, among others. Upon this base the paper evaluates the program on both dimensions: efficiency and efficacy.
KEY WORDS: Minimum income - efficiency - efficacy - poverty - inequality education.

[1] Doutor em Sociologia e Política pela UFMG. Pesquisador e professor do Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro.Contatosl: bruno.diniz@fjp.mg.gov.br; brunoldc@yahoo.com.br Endereço postal: Rua Stella Camargos, 379 apto 104. Bairro Camargos. Belo Horizonte - MG. CEP 30520-300.

[2] Mestre em Administração Pública pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, Pós-graduado em Administração de Marketing e graduado em Administração pela Faculdade de Ciências Econômicas da FUMEC. Gerente de Auditoria Tributária da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Professor das Disciplinas de Gestão de Projetos e Teoria Geral da Administração no Instituto J. Andrade em JuatubalMG. Contatos:tazeredo@pbh.gov.br. Endereço postal: Rua Veríssimo, 149 - apto 401 - Bairro Salgado Filho - Belo HorizontelMG, CEP 30550270.

Os debates recentes sobre a magnitude e persistência dos altos graus de desigualdade da sociedade brasileira apontam uma convergência entre as políticas de combate à pobreza, de redistribuição de renda e de educação. De fato, uma política sustentável e responsável de combate à pobreza deve, ao lado das ações emergenciais e políticas compensatórias, examinar e intervir sobre os mecanismos de produção e reprodução da pobreza.

No caso da sociedade brasileira, não há como discutir seriamente o combate à pobreza sem o enfrentamento da desigualdade. A divulgação anual dos relatórios do Banco Mundial, Banco lnteramericano de Desenvolvimento e outras agências apontam persistentemente o Brasil como um dos países mais desiguais do mundo[3], e uma série de estudos nacionais (ver BARROS et alli, 2000) demonstram que a questão da desigualdade no país é de extrema gravidade e que, apesar das enormes transformações por que o país passou desde 1960, nunca os 10% mais pobres se apropriaram de mais de 1,2% da renda nacional e nunca os 10% mais ricos se apropriaram de menos de 40% da renda.

Os estudos de BARROS (2000), demonstram ainda dois outros aspectos importantes do perfil da desigualdade no Brasil. Em primeiro lugar, é importante notar a rigidez da estrutura da desigualdade, o que alerta para a necessidade de se buscarem os mecanismos de sua reprodução e, em segundo lugar, que além disto, mostra que o problema principal, na distribuição da renda no Brasil é, digamos, "o excesso de riqueza dos mais ricos", a extraordinária concentração da renda e da propriedade no ápice da pirâmide. Em condições de desigualdade tão extremas como a nossa, a elasticidade da pobreza em relação ao crescimento econômico é muito menor, pois a literatura recente mostra que a possibilidade de que o crescimento econômico diminua a pobreza é mediada pelo grau e perfil da desigualdade. O trabalho citado mostra que, diante disto, a diminuição da desigualdade seria uma alternativa bem mais eficiente do que o crescimento econômico puro para o combate à pobreza.

Tem-se assim uma convergência importante no debate - e nas políticas - relativo ao combate à pobreza e à desigualdade. A partir de então, o foco tende a se dirigir para os mecanismos produtores de desigualdade e pobreza. A literatura aponta diversos ciclos através dos quais a desigualdade se manifesta e se reproduz. A concentração fundiária e a desigualdade no acesso ao crédito são fatores freqüentemente apontados pela literatura.

[3] Ou o mais desigual do mundo, dependendo dos indicadores que se utilizem.

Entretanto, tem sido a educação a política pública sobre a qual as atenções e debates têm se voltado. Tanto quando se buscam as fontes da pobreza e da desigualdade quanto quando se discutem as alternativas para enfrentá-Ias é sobre a democratização das oportunidades educacionais (OU sobre a falta dela) que a discussão e algumas ações se concentram. Por exemplo, a cobertura do sistema escolar, as taxas de evasão e reprovação e o desempenho dos alunos do ensino fundamental estão significativamente associados às condições socioeconômicas dos municípios, afetando as chances futuras das crianças de disputarem melhores posições no mercado de trabalho.

Os exemplos deste tipo de ciclo são inúmeros. Um deles é a inserção precoce de crianças e adolescentes no mercado de trabalho, associada a uma menor freqüência à escola[4]. Isto acontece devido à operação daquilo que tem sido chamado de ciclo de reprodução da pobreza *(pobreza-baixa instrução-pobreza).* As condições socioeconômicas, a freqüente precariedade que caracterizam os postos aos quais têm acesso, a pouca experiência - ou nenhuma - comprometem a freqüência e o rendimento escolar destes jovens e adolescentes, levando muitas vezes ao abandono também precoce da vida escolar, o que tende a perpetuar a baixa qualificação e a precariedade da inserção ocupacional deste público. Assim, as várias dimensões da desigualdade tendem a se sobrepor e a se reforçar, contribuindo para a reprodução da iniqüidade.

A consciência crescente de que é preciso desenvolver políticas específicas que incidam sobre os circuitos mais persistentes de produção e reprodução da pobreza tem gerado iniciativas de conteúdo híbrido em vários campos de política. É justamente neste marco de política que se inscrevem os programas de bolsa-escola, os quais têm conseguido com um grau de sucesso considerável, uma focalização eficaz sobre os mais pobres e uma combinação criativa de política mais emergencial (de transferência direta de renda) com outra mais estratégica e de resultados menos imediatos (educação). Apoiando-se mutuamente, estes dois componentes da política podem contribuir de forma importante para o rompimento de certos. ciclos de reprodução da pobreza e da exclusão.

No que tange à educação, se ainda é objeto de polêmica teórica, empírica e no campo de políticas públicas o quanto se pode esperar da política educacional, em termos de redução

[4] Como o objetivo aqui é apenas ilustrar o argumento. os autores consideraram dispensável a apresentação mais detalhada dos números.

da pobreza e de desigualdades[5] a análise das políticas voltadas para a busca de melhoria na distribuição das oportunidades educacionais é, entretanto, relevante para verificar em que medida é possível que a educação contribua para a redução da desigualdade de oportunidades no Brasil.

Nestes termos, a avaliação da eqüidade em educação deve considerar as várias dimensões da política educacional. Isto significa analisar não apenas a oferta educacional, mas a desigualdade no desempenho do sistema frente ao acesso, insumos, processos e resultados (efeitos e impactos), para diferentes grupos sociais. Ou seja, avaliação do acesso à educação deve levar em conta, mais que a oferta, principalmente a capacidade desigual entre a população para fazer uso dos recursos e serviços educacionais disponibilizados.

Assim, uma política para a garantia da eqüidade no acesso à educação deveria se orientar para a igualdade das condições efetivas a fim de que todos os grupos sociais possam ter acesso efetivo à educação, ainda que isso signifique em alguns casos uma distribuição desigual de benefícios em favor dos grupos mais vulneráveis. Nesse tipo de política incluem-se programas como bolsa-escola, o encurtamento dos custos de deslocamento das crianças (garantindo a existência de escolas próximo à sua clientela ou, no mínimo, transporte escolar), qualificar a demanda, fornecendo informação e convencendo as famílias mais vulneráveis, etc.

Porém, ainda que se garanta o acesso de todas as crianças à escola e uma distribuição de insumos (gastos per capita, número de alunos por professor, número de alunos por turma, distância escola/residência etc.) eqüitativa, dificilmente os diferentes grupos sociais apresentarão resultados parecidos, em termos de dimensões importantes dos processos, como o fluxo (abandono e reprovação), e de seus efeitos, principalmente a aprendizagem. E esta dimensão - a dos efeitos - é, na verdade, a central para a avaliação da política educacional, seja do ponto de vista da eficácia e. da eficiência, seja do ponto de vista da eqüidade.

De fato, para a produção de efeitos e resultados concorrem tanto o perfil, a magnitude e a distribuição da oferta quanto da demanda, ou seja, um conjunto de características

[5] Parece evidente que os altíssimos níveis de desigualdade e pobreza da sociedade brasileira, resulIantes de cadeias complexas e sobrepostas de causas, não poderão ser corrigidas apenas no âmbito de uma política social setorial, como a educação. Inclusive porque, no mínimo desde o importante relatório Coleman, demonstra-se que, em grande medida (apesar de ser polêmica ainda a magnitude desta influência), o desempenho educacional é condicionado não pelo perfil da oferta de serviços. mas em parte pela demanda (capital financeiro, capital social e capital cultural das famílias) e pelas relações que se estabelecem entre família e escola, dimensões estas atravessadas justamente pelas condições e desigualdades socioeconômicas.

familiares das crianças que favorece ou não sua educação. Parece haver consenso tanto de que as condições extra-escolares têm peso muito alto sobre as oportunidades educacionais - apesar de intensa divergência sobre a natureza e magnitude dessa influência, quanto que tais fatores são fortemente atravessados pelas condições socioeconômicas e pela desigualdade social, em desvantagem para as famílias mais pobres, o que tende a limitar as possibilidades da escolarização como mecanismo corretor de desigualdades. Portanto, uma política de eqüidade educacional tem de estar atenta a estas diferenças, desenhando estratégias específicas para minimizar a influência das condições familiares (em grande medida sobrepostas às socioeconômicas) e sociais sobre os efeitos da política educacional.

É no marco deste tipo de iniciativas que se inserem os programas de tipo renda mínima. Apesar de seu desenho relativamente simples, os programas bolsa escola se estruturam a partir de um amplo conjunto de hipóteses a respeito de vários dos fatores mencionados acima e que devem ser avaliadas. Ao combinar transferência de renda e acesso à educação, '0 este tipo de iniciativa tem potencial para intervir sobre várias dimensões da desigualdade.

A transferência de renda, se de fato alcança a base da pirâmide de renda, contribui para a redução da incidência ou do hiato de pobreza ou de indigência e para um aumento da progressividade do gasto social, ainda mais se os custos administrativos dos programas forem relativamente reduzidos. Para a eficiência do gasto contribui a aposta (que deve ser avaliada) na eficiência da alocação feita pelas famílias beneficiárias dos recursos recebidos, o que reduz os custos administrativos e de controle sobre a aplicação dos recursos, significativos nos programas de transferência em espécie.

Do ponto de vista propriamente educacional - que incidirá, em algum nível sobre a inserção e renda futura das famílias, é possível esperar efeitos sobre vários dos determinantes da desigualdade educacional. Do ponto de vista do foco, o programa atenderia às famílias em posição mais desfavorável quanto às condições educacionais (em termos de capital econômico, cultural e social): renda baixa, escolaridade baixa, número de adultos por criança menor, etc. Além da possibilidade de melhoria do acesso e de certos processos (principalmente redução da evasão) e desincentivo à inserção precoce no mercado de trabalho, resultados mais evidentes, há outros que merecem destaque.

o alargamento temporal proporcionado pela garantia, previsibilidade e estabilidade de ingresso monetário permite a muitas famílias começar a planejar o futuro, estabelecer compromissos e investimentos mínimos. Por outro lado, a melhoria das condições

familiares (nutricionais e habitacionais, por exemplo), tendem a impactar favoravelmente o

desempenho escolar das crianças beneficiárias. Finalmente, o próprio recebimento da bolsa, o acompanhamento familiar e a obrigatoriedade de participar das reuniões da escola tendem a contribuir para o aumento da valorização da educação por parte da família e a qualificar a demanda educacional. Será em torno destes supostos que informam o desenho deste tipo de programa que o restante deste trabalho analisará o programa BEM-BH.

1. Desenho do Programa

o programa de renda mínima foi inicialmente implementado em Belo Horizonte sob a denominação de Programa Executivo Bolsa-Escola (PEBE), gerenciado pela Secretaria Municipal de Educação, no ano de 1997, Já em ~00l, para que o programa recebesse fundos do programa Bolsa Escola Federal, fizeram-se necessárias algumas adaptações no escopo. Assim, foi editada a Lei 8.287, de 28 de dezembro de 2001, que instituiu o vigente formato para o programa de renda mínima do município que passou, então, a ser denominado de "Programa Bolsa-Escola Municipal- BEM-BH".

o programa de transferência de renda BEM-BH, concede um benefício econômico de R$ 150,00[6], (corrigido anualmente por "índice de âmbito nacional") para as famílias que se encontrem em situação de risco (art. 8° da Lei 8.287 de 28/12/2001), com *rendaper capita* mensal de até R$ 75,00 (corrigido anualmente pelo mesmo índice que corrige o benefício), priorizando famílias que tenham crianças e adolescentes com idade entre 6 e 15 anos, residentes no Município de Belo Horizonte há mais de cinco anos.

o objetivo central do programa é "propiciar a admissão e permanência na escola de crianças em idade escolar, oriundas de famílias em condições de carência material e precária situação social e familiar" (BELO HORIZONTE, 1999). A contrapartida familiar é assegurar a freqüência às aulas de todos os filhos em idade escolar.

II. Bases de Avaliação

Como verificamos o programa visa a admissão e permanência de crianças e adolescentes na escola,

[6] Por exemplo, uma família que possua três crianças atendidas pelo programa, receberá R$ 45,00 (R$ 15.00 por aluno beneficiário) originários do Bolsa-Escola Federal, que concede R$ 15,00 por estudante, e ainda outros R$ 105,00 originados nos recursos do programa municipal. Assim, na prática, o único valor de benefício concedido pelo programa municipal, em consórcio ao programa federal, foi de R$ 150,00 no ano de 2002.

concedendo um benefício financeiro que compense no curto prazo a escassez de renda e que no longo prazo atue sobre o ciclo geracional de pobreza *(pobreza-baixa instrução-pobreza).* Nossa proposta é contribuir para a formação de um juízo de valor em relação ao grau em que o programa BEM-BH tem logrado êxito.

Não foi objeto de análise o desempenho educacional dos alunos bolsistas. Assim, nos concentramos em evidenciar qual a proporção entre os resultados pretendidos e aqueles efetivamente alcançados em relação à incorporação e manutenção dos alunos beneficiários na vida escolar, na ótica da eficácia e da eficiência.

III. Quanto à Eficácia do Programa

Eficácia diz respeito a resultados. Trata-se da escolha da "solução certa" para determinado problema ou necessidade. Neste sentido, a eficácia pode ser definida pela relação entre resultados pretendidos/resultados obtidos. Assim, um programa público eficaz é aquele que atende qualitativa e quantitativamente a determinada necessidade de determinado público alvo ao qual se propôs atender.

Em função da estrutura de atendimento do programa e dos efeitos ou impactos que se devem esperar, a análise se dará em dois níveis distintos: no **plano familiar** e no **plano individual**.

No plano familiar este tipo de análise pode ser conduzida nos termos propostos por SILVA e HASENBALG (2000; p.4)[7] em, pelo menos, duas dimensões que são determinantes do desempenho educacional do indivíduo. A primeira dimensão é a dos recursos econômicos e se refere à análise dos efeitos do benefício monetário sobre a renda dos beneficiários. Esta dimensão se refere ao aporte de recursos físicos que facilitam, no caso, o aprendizado das crianças (lugar fixo para estudar, materiais didáticos, boa alimentação, etc.). Supõe-se que quanto maior o volume de capital

econômico das famílias, maior será a demanda por educação dos filhos (SILVA e HASENBALG, 2000 - citando COLEMAN, 1988). A segunda dimensão é a dos recursos educacionais e refere-se à

[7] Uma terceira dimensão, apontada pelos citados autores, é a estrutura familiar. A estrutura da família está intimamente relacionada à noção de capital social familiar. Neste caso, a própria forma como se constitui a família representa um recurso diferenciado que afeta a situação de seus membros (presença de adultos, famílias monoparentais, famílias chefiadas por mulheres, etc.). O capital social familiar, por sua vez, estabelece o contexto no qual os capitais econômico e cultural dos pais são convertidos em desempenho escolar das crianças. Embora relevante, a dimensão do capital social familiar não será objeto de análise tendo em vista que não é previsão do programa atuar diretamente sobre esta faceta da família.

distribuição de educação entre os membros adultos da família, o que por vezes é denominado de capital cultural.

Esta dimensão se refere ao aporte de recursos educacionais ou culturais (como a presença de livros no domicílio, nível de formação dos pais, etc.) do qual as crianças dispõem no ambiente familiar. SILVA e HASENBALG (2000) defendem também que pais mais educados percebem melhor os benefícios futuros da educação dos filhos.

No plano individual precisa ser verificado como o desempenho educacional individual reage diante do aporte de recursos monetários já que o que se espera do programa é que este mude a performance individual, aumentando as chances de competição dos beneficiários por melhores postos de trabalho.

O nosso esforço será no sentido de identificar as mudanças que o Programa Bolsa-Escola de Belo Horizonte pode promover na composição dos recursos econômicos e dos recursos, intelectuais disponíveis e, ainda, verificar se essa nova composição pode engendrar mudanças significativas no *círculo vicioso da pobreza-baixa instrução-pobreza* em que se inserem os alunos bolsistas e suas famílias.

III.1. Análise dos efeitos do programa no plano familiar

A tabela 1 demonstra que entre os bolsistas poucos eram aqueles que podiam contar com renda certa mensalmente (aposentados/pensionistas e os assalariados) que perfazem um total de 28,15%. Contudo, o caso mais preocupante era daquele universo que não podia contar com renda certa (desempregados, que não trabalham e biscateiros) 70,20% dos bolsistas.

Tabela 1 - Situação no mercado de trabalho dos beneficiários do programa, em 1998

Situação no mercado de trabalho	Bolsistas	
	Freqüência	(%)
. Desempregado	1	0,17
Aposentado/pensionista	28	4,64
Não trabalha	205	33,94
Biscateiro	218	36,09
Autônomo	10	1,66
Assalariado	142	23,51
Total	604*	100

Fonte: Secretaria Municipal de Educação da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. * Primeiro grupo de 604 famílias beneficiadas pelo programa.

A oferta de segurança num horizonte temporal permite que as famílias carentes passem a formular projetos, se mobilizem em favor do seu próprio bem-estar e elaborem estratégias para evitar a volta à situação de imobilismo e incerteza que prevalecia em decorrência das oscilações de renda. Assim, qualquer estrutura assistencial que queira quebrar o círculo vicioso da pobreza-baixa-instrução-pobreza deve se preocupar em oferecer um horizonte temporal com o qual os indivíduos e suas famílias possam traçar metas e planos.

A partir da oferta de um benefício financeiro espera-se que, pelo menos em parte, este se converta em recursos educacionais, ou seja, que a família aloque parte do benefício em algum tipo de consumo que amplie os recursos educacionais disponíveis no ambiente familiar. Estes recursos podem ser exemplificados de várias formas, pode se tratar de um lugar mais adequado para estudos, mais ventilado ou mais luminoso, pode ser a compra de um livro ou revista, ou até mesmo a compra de um uniforme para ir à escola. Em outras palavras, os recursos educacionais estão ligados à cultura e ao lazer que será ampliado na medida em que também se ampliarem os recursos econômicos disponíveis.

Em maio de 1998, o IPEA em parceria com técnicos da Prefeitura de Belo Horizonte iniciaram uma pesquisa com famílias que passaram a ser beneficiadas pelo programa, foram selecionadas 60 famílias para que fossem acompanhadas pelo período de um ano. Os bolsistas foram entrevistados no momento de sua entrada no Programa e no 1 °, 4° e 6° meses do recebimento do benefício.

Tabela 2 - Gastos das famílias beneficiárias selecionadas segundo o tipo de despesa, em 1998.

Itens de gasto	Tempo O	Tempo 1	Tempo 4	Tempo 6
	N° de famílias	N° de famílias	N° de famílias	N° de famílias
Roupas	3	38	24	25
Alimentos	8	35	24	19
Remédios	16	23	19	24
Material de construção	5	6	14	13
Gastos extras'	17	37	42	34

Fonte: Secretaria Municipal de Educação da Prefeitura de Belo Horizonte;

*** Número de famílias entrevistadas é igual a 60 no tempo O e 59 nos demais;**

**** Uma família foi excluída por ter fraudado as declarações de renda;**

O acompanhamento das famílias beneficiárias do programa de Belo Horizonte mostrou que há um aumento evidente e imediato no consumo de alimentos e de material escolar (BELO HORIZONTE, 1999). Depois de satisfeitas as necessidades familiares mais urgentes, o foco é redirecionado para a melhoria das condições habitacionais do domicílio (móveis e materiais de construção) e aquisição de bens de consumo duráveis, é o que percebemos analisando a tabela 2.

A mesma tabela 2 ainda nos permite analisar o comportamento das famílias com relação às suas opções de gastos. No tempo O, os gastos extras e com remédios são os mais citados pelas famílias. No tempo 1, há um aumento substancial do número de famílias que afirmaram despender parte da renda com roupas, alimentos e gastos extras. Já no tempo 4, há uma queda dos gastos com alimentos e roupas, sendo que os gastos extras continuam se elevando. No tempo 6, por sua vez, nota-se um aumento dos gastos com remédios, queda dos gastos com material de construção e alimentos.

Como observado os gastos extras possuem comportamento ascendente. Na composição desses gastos destacam-se material escolar (principalmente nos primeiros meses), móveis e eletrodomésticos. É interessante também a~alisar o comportamento dos gastos com alimentação e roupas que se mostram sensíveis ao aumento da renda das famílias. Vejamos que o incremento da renda familiar foi imediatamente refletido num aumento dos gastos nesses dois itens, evidenciando a conversão da renda extra em recursos educacionais.

O gráfico da Figura 1 relaciona os grupos de famílias, segundo as rendas familiares *per capita* anteriores e posteriores ao recebimento do benefício, com o custo de aquisição da cesta básica do

DIEESE em dois tempos distintos, janeiro e dezembro de 2002. Nele observa-se um deslocamento em todas as faixas de renda que é explicado pelo acréscimo médio de renda *per capita* igual a R$ 25,86 (R$150,00/5,8 pessoas - vi de tabela 8). Aqueles com renda zero, subiram para uma renda entre R$ 20,00 e R$ 30,00, ou seja, o mais baixo nível de renda corresponde exatamente ao valor do benefício, demonstrando o altíssimo grau de carência material dos beneficiários do programa.

Figura 1 - Famílias bolsistas, por faixa de renda *per capita,* antes e após o acréscimo do benefício, em 2002

INSERIR GRÁFICO

O deslocamento para um nível mais alto observado entre as curvas que definem a distribuição de renda demonstra que, pelo menos em parte, o programa supre a falta de recursos financeiros, garantindo a aquisição parcial de urna cesta alimentar, principalmente para aqueles que estão nos mais baixos níveis da distribuição de renda. Contudo, a inevitável conclusão é que o benefício, cujo valor é, do ponto de vista relativo, elevado (R$ 150,00 no ano de 2002 e R$ 168,00 para o ano de 2003), considerando-se o nível de renda extremamente baixo dessas famílias, não é suficiente o bastante para dirimir o grau de indigência a que está submetido o público-alvo do programa de Belo Horizonte.

Conforme ROCHA (1999), *"Entende-se como indigentes, por se situarem abaixo da linha de indigência, aqueles cuja renda é insuji.ciente para adquirir a cesta alimentar que permite atender às suas necessidades nutricionais".* No caso de Belo Horizonte, a pesquisa do DIEESE indicou um

custo de aquisição da cesta básica alimentar, apurada segundo parâmetros definidos no Decreto Lei n. 399 (30/04/1938), no valor R$ 121,59 a preços de janeiro e de R$ 150,94 a preços de dezembro

de 2002.

Não obstante a controvérsia existente para determinar o melhor método de cálculo da chamada *linha de indigência*, optou-se por usar os parâmetros do DIEESE que são coincidentes com aqueles usados por LA VINAS (2000) para um exercício semelhante ao nosso, cuja motivação era calcular o hiato de renda entre os primeiros beneficiários do programa Bolsa-Escola de Belo Horizonte, no ano de 1997 (vide item IV.3.1 Focalização).

Ainda, recorrendo ao gráfico da Figura 1, vemos que antes do aporte de renda, todos os beneficiários estavam abaixo da linha de indigência. Com a renda extra, cerca que 1.515 famílias (9.259 - 7.744) estavam acima da linha de indigência em janeiro de 2002 (vide ponto marcado pela seta no gráfico da Figura 5). Contudo, em dezembro de 2002, todas as famílias voltaram a ficar abaixo da linha. Esse fato foi motivado pela variação nos preços dos produtos que compõem a cesta básica usada como referência para identificação da linha de indigência. De janeiro a dezembro de 2002, houve uma variação nos preços de 19,96%. A primeira constatação é que os esforços do programa foram minados por fatores conjunturais macro-econômicos, fora do alcance das ações dos técnicos. Veja-se que cada 1 % de variação positiva nos preços da cesta básica de referência colocou abaixo da linha de indigência, conforme parâmetros da cesta básica do DIEESE em 2002, cerca de 76 famílias (1.515 famílias/19,96% = 75,9), que equivale a 440 pessoas (75,9 famílias X 5,8 pessoas por família = 440,22).

Nossa constatação, semelhante à de LA VINAS (2000), é de que o valor do aporte de renda extra não é suficiente para mudar o perfil de indigência de todos os membros das famílias beneficiárias. No entanto, é um lenitivo para o alto grau de carência.

111.2. Análise dos efeitos do programa no plano individual

Como já citado, o objetivo central do programa é "propiciar a admissão e permanência na escola de crianças em idade escolar, oriundas de famílias em condições de carência material e precária situação social e familiar" (BELO HORIZONTE, 1999). Se a admissão

é propiciada pela efetiva entrada do beneficiário no programa, a permanência requer outros cuidados. Dentre eles a exclusão de algum beneficiário e o tempo de cobertura do

programa.

A exclusão de uma família do cadastro do Programa não se dá através de um controle rígido da freqüência de todas as suas crianças e adolescentes que estão na escola. Há um cuidado em analisar outros aspectos, que não somente a negligência dos pais ou responsáveis pelos alunos bolsistas, já que existem fatores que estes não podem controlar.

Como exemplo desses fatores que podem influenciar o comportamento dos alunos em relação à escola destacamos: o meio social, a qualificação do quadro de professores, a infra-estrutura e os equipamentos da escola. Essas variáveis podem influenciar de forma negativa algumas das crianças, fazendo com que elas deixem de cumprir a freqüência mínima de 85%. Na ocorrência de caso semelhante, se o benefício fosse cortado, uma família que tem vários filhos em idade escolar seria penalizada, colocando em risco o real objetivo do Bolsa-Escola.

Dados de um informativo do BNDES, de novembro de 2002, demonstram que a média de idade dos alunos que freqüentaram a 8a série no ano de 2001 em Minas Gerais era de 16,6 anos. Se considerarmos apenas os alunos oriundos de famílias com um déficit educacional

acentuado essa média tenderia a aumentar, justificando a prorrogação do prazo de cobertura até os 17 anos de idade para os alunos que freqüentem o ensino fundamental, como defende LA VINAS (1998), que alicerça sua posição alegando que o atraso médio escolar das crianças brasileiras gira em tomo de 3 anos.

Outra constatação feita pelo informativo do BNDES, é que a freqüência escolar para crianças entre 7 e 14 anos fica acima de 90% em todo o país. Mas a freqüência cai violentamente depois dos 15 anos (fim do primeiro grau), para alunos com 17 anos de idade a freqüência escolar cai para algo em tomo de 78%. Hoje, o Bolsa-Escola exige contrapartidas educacionais nas faixas de idade que já têm uma freqüência escolar de mais de 90%. A freqüência escolar desse grupo já era alta antes do início do programa. Podemos dizer, então, que é possível melhorar o desempenho do programa exigindo, também, a permanência na escola de alunos com mais de 15 anos, idade em que a evasão escolar se acelera (BNDES, 2002).

Manter as famílias no programa ou ampliar a cobertura por si só não garante o melhor desempenho do aluno bolsista já que há, como citado, outros fatores que impactam diretamente sobre o

desempenho educacional. Contudo, a participação na comunidade escolar já é um indicativo de melhorias no aspecto escolar e social. No entanto, uma análise mais apurada só será possível com um acompanhamento sistemático dos beneficiários e famílias, o que ainda não foi feito.

IV. Quanto à Eficiência do Programa

Essa dimensão em geral é analisada pelo chamado custo-benefício, ou seja, qual a proporção em termos de unidades monetárias são necessárias para obter determinado benefício, também medido em unidades monetárias. Contudo, a avaliação de programas sociais conta com uma dificuldade adicional que é converter todos os benefícios em unidades monetárias. Assim, a análise desse tipo de intervenção requer a utilização de mais de um método ou técnica para consubstanciar um juízo de valor. Então, utilizaremos as dimensões da *eficiência econômica, da eficácia do custo e da eficiência técnica* para nortear nossas argumentações.

IV.1. Eficiência econômica

Nossa análise começa pelo que chamamos de eficiência econômica, na qual avaliaremos o custo de manutenção do programa em relação ao conjunto de benefícios que promove.

Tabela 3 - Distribuição dos custos do programa Bolsa-Escola, segundo o ano, em moeda corrente

	Custo total do	Valor total dos	Custos	% do custo administrativo

Ano	programa	Benefícios pagos	administrativos	sobre o custo total
1997	361.374,00	3]2.000,00	49.374,00	13,66
1998	2.614.760,00	2.536.682,88	78.077,20	2,98
1999	6.474.809,24	6.144.030,22	330.779,02	5,]0
2000	] 0.425.029,34	9.9]7.447,46	507.58],84	4,86
200]	]6.787.486,00	14.] 86.357,88	2.601.128,20	]5,49
2002	19.700.000,00*	] 6.553.250,00	3.146.750,00	]5,97

Fonte: Secretaria Municipal de Educação da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.

*** Previsão.**

O custo administrativo é obtido pela diferença entre o custo total do programa e o valor total dos benefícios concedidos. Assim, em 1997, por exemplo, o custo administrativo representou 13,66% do total dos custos do programa que, em 1998, caiu para 2,98%. Em termos monetários significa dizer que para cada R$ 10,00 que chega às mãos do beneficiário, outros R$ 1,36 foram gastos para promover uma estrutura de atendimento adequada, no que se refere ao ano de 1997. O mesmo valendo para os demais anos.

Cumpre ressaltar que há uma elevação substancial dos gastos administrativos em 2001 e 2002, que passaram respectivamente a responder por 15,49% e 15,97% do gasto total do programa. Esse fenômeno pode ser explicado pelo aumento no número de serviços prestados pelo programa (programas de treinamento profissional, por exemplo), demandando a contratação de mão-de-obra para a sua consecução, em especial, o acompanhamento sócio-econômico das famílias inscritas e, ainda, para a criação de um novo banco de dados para a efetiva adesão do programa municipal ao Programa Bolsa-Escola Federal.

Em 1997, o custo total do programa em relação às receitas correntes[vi] do município foi da ordem de 0,06%, já o custo do programa em relação ao gastos do município com educação

(se incluem remuneração do pessoal, infra estrutura escolar, programas sociais vinculados à Secretaria Municipal de Educação) foi de 0,19%. Em 2002, o custo total do programa em relação às receitas correntes do município foi da ordem de 1,83%, já o custo do programa em relação ao gastos

[vi] O montante sobre o qual é calculado o valor mínimo para investimento em educação. definido na Lei Orgânica do Município (Cap. V. Art. 160). é composto pela arrecadação dos tributos próprios (lSSQN, ITBL IPTU). Imposto de Renda retido dos servidores. recebimento de débitos em Dívida Ativa e participação do município na arrecadação federal e estadual.

do município com educação foi de 6,03%.

Tabela 4 - Quadro comparativo entre receitas, despesas e gastos do Bolsa-Escola, segundo o ano, em valores correntes

Ano	Receitas correntes do município	Gastos do município com educação	Custo total do programa	Custo total do programa em relação às receitas do município (%)	Custo total do programa em relação aos gastos com educação (%)
1997	621.515.685,37	195.143.809,06	361.374,00	0,06	0,19
1998	686.628.517,69	206.170.177 ,33	2.614.760,00	0,38	1,27
1999	732.696.965,86	224.201.656,61	6.474.809,24	0,88	2,89
2000	822.685.869,86	247.293.705,22	10.425.029,34	1,27	4,22
2001	933.599.376,42	280.552.664,39	16.787.486,00	1,80	5,98
2002	1.078.304.718,73	326.761.282,24	19.700.000,00*	1,83	6,03

Fonte: Balanços orçamentários, Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.

*** Previsão orçamentária de gastos.**

Conforme dados da tabela 5, no decorrer do período que vai de janeiro de 1997 a dezembro de 2002, houve um aumento da receita municipal da ordem de 73,49%, já o aumento dos gastos com educação atingiu 67,45%.

Tabela 5 - Variação percentual das receitas correntes, dos gastos com educação e gastos do programa Bolsa -Escola, comparado ao índice de preços (IGP/IBGE), segundo o ano

Índices de variação	97/98 (%)	98/99(%)	99/00(%)	00/01(%)	01/02(%)
Receitas Correntes do município*	10,48	6,71	12,28	13,48	15,50
Receitas Correntes – acumulado, corrente	10,48	17,89	32,37	50,21	73,49
Gastos com Educação*	5,65	8,75	10,30	13,45	16,47
Gastos com Educação - acumulado, corrente	5,65	14,89	26,73	43,77	67,45
Gastos Bolsa Escola* – corrente	623,56	147,63	61,01	61,03	17,35
Gastos Bolsa Escola - acumulado, corrente	623,56	1.791,75	2.884,90	4.645,55	5.451,56
Gastos Bolsa Escola – constante	610,46	106,51	47,02	46,09	-8,08
Gastos Bolsa Escola – acumulado, constante	623,56	1.467,19	2.157,03	3.151,14	2.896,65
variação anual do IGP**	1,84	19,91	9,52	10,23	27,66
variação do IGP – acumulado	1,84	22,11	33,73	47,41	88,18

Fontes: * Balanços orçamentários: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.

**** Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.**

Os gastos com educação variaram acompanhando a mesma tendência das receitas municipais. Essa tendência pode ser explicada a partir do texto da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte, que define que, no mínimo, 30% da receita corrente deverá ser gasto com educação. Naquele período, os gastos com educação sempre estiveram muito próximos do limite mínimo permitido pela Lei, conforme dados dos balanços orçamentários do município eIencados na tabela 4. Portanto; é esperado um aumento dos gastos com educação compatível em magnitude com o aumento da receita. Assim, veja-se que em média a receita municipal variou ao longo do período 11,69% e os gastos com educação 10,92%, o que demonstra a relação existente entre os dois componentes orçamentários.

A mesma análise não pode ser feita para as variações dos custos do Bolsa-Escola. Em sua primeira versão, dada Lei Municipal 7.135, de 05 de julho de 1996, os gastos com o programa estavam limitados a 3% da receita corrente. Essa obrigatoriedade vigorou nos

exercícios de 1997 a 2001. Contudo, aquele percentual jamais esteve próximo de ser atingido. Em seu maior nível chegou a 1,80% da receita corrente no ano de 2001 (vide tabela 5).

Não há nenhuma proporcionalidade, que possa ser percebida pela simples visualização dos números

das tabelas 4 e 5 entre o crescimento dos gastos com educação e o crescimento dos gastos com o programa Bolsa-Escola. Enquanto os gastos com educação acumularam um aumento de 67,45%, os gastos com o programa acumularam o surpreendente aumento percentual de 5.451,56%, no já citado período, em valores correntes. Contudo, quando tornamos os valores constantes, o aumento acumulado dos gastos com o programa ficam em 2.896,65%. Acumulando uma variação negativa de 8,08%, quando comparada ao índice utilizado para o exercício (IGP).

Merece destaque que as despesas com o programa são contabilizadas junto às despesas municipais com educação. Como as despesas com educação estão estabilizadas em relação à receita, como já demonstrado, e as despesas do Bolsa-Escola vêm aumentando significativamente nos últimos 6 anos, comprometendo a cada ano uma maior parte dos recursos destinados à educação, é evidente que há um deslocamento de recursos para o programa. Contudo, os dados de que dispomos não nos permitem verificar se isso ocorreu ou não em prejuízo de alguma outra proposta ou iniciativa na área educacional do município.

IV.2. Eficácia do custo

Na escolha de um projeto seja ele social ou privado, um parâmetro de escolha é a comparaxão dos resultados esperados deste com outras opções de investimento. Assim, o administrador público ou privado escolheria aquele que demonstrasse ter a melhor relação custo/benefício.

Na ausência de padrões comparativos entre os programas sociais da Prefeitura de Belo Horizonte, bem como outros programas de renda mínima, é necessário inserir em nossa análise de eficiência econômica aquilo que é chamado por STIGLITZ (1988) de *Eficácia do Custo.* A análise de eficácia do custo ou custo-eficácia é um procedimento que procura maximizar a eficiência na consecução dos objetivos de um programa ou projeto. Em relação à outros tipos de análise, como a do

custo/benefício, podemos afirmar que a análise do custo-eficácia costuma ser mais aplicável em programas sociais, devido à dificuldade para reduzir resultados a unidades monetárias.

A análise da eficácia do custo é um procedimento empregado quando os benefícios de algum

projeto são difíceis de ser avaliados. Um objetivo é arbitrado e a pergunta é simples:

Qual a maneira mais efetiva para alcançar este objetivo?

LA VINAS (2000) comparou programas de distribuição de cestas básicas *(in natura)* a indigentes (Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos do Governo Federal PRODEA e o Programa Cesta do Povo, do estado da Bahia) com a alternativa de distribuição direta de renda. A finalidade do trabalho, destacado pela autora, "... *é investigar se, no caso brasileiro, a adoção de benefícios na forma de renda nos programas voltados para o combate à carência alimentar junto às populações em situação de risco, deve prevalecer sobre todo e qualquer modelo de distribuição in natura"* (LA VINAS, 2000). Assim, após fazer comparações e tecer diversas considerações entre os custos dos citados programas, por fim, evidenciou que é mais barato, quanto à aquisição do mínimo necessário de aportes calóricos, distribuir renda direta à população e permitir que essa mesma configure sua cesta de alimentos. Por fim, na conclusão do seu trabalho, a autora afirma: *"...dar renda ao invés de dar alimentos é uma forma, das menos onerosas e das mais eficazes* (...) *para que possam agir eficientemente não só sobre o combate de curto prazo à pobreza, mas também sobre a desigualdade, causa maior da miséria no país.*

o trabalho de LA VINAS aponta para um modelo de distribuição de renda direta que vinculado a escolarização de crianças e adolescentes demonstra o maior número de benefícios em relação aos custos que apresenta, quando é comparado a outras modalidades de transferência de renda. Esse modelo é coincidente com o Bolsa Escola de Belo Horizonte, evidenciando o acerto na escolha do formato do programa.

IV.3. Eficiência técnica

Nossa análise se completa pelo que chamamos de *eficiência técnica,* que deve ser entendida corno o grau em que o método ou técnica utilizada pelos responsáveis pelo programa para identificar e atender ao público previamente definido tem obtido êxito.

Inicialmente precisamos fazer algumas considerações sobre o grau de focalização e cobertura do programa para consubstanciar nossos argumentos e algumas conclusões,

IV.3.1. Focalização

A focalização de um programa social se dá em função do público alvo que deverá ser beneficiado pela ação. Esse público deve ser identificado no corpo do documento ou projeto que criou ou que delimitou' os contornos da iniciativa. No caso do programa de Belo Horizonte, a renda é sem dúvida o principal filtro para inclusão das famílias, merecendo atenção especial.

Os dados da tabela 6 demonstram que entre os requerentes a maioria, cerca de 88,21 %, declarava viver com *Y2* ou menos que *Y2* salário mínimo de renda *per capita* familiar. Isso significava em termos da época, que viviam com no máximo R$ 2,17 por dia considerando um salário mínimo de R$ 130,00 mensais. Obviamente, que tal quantia não era suficiente, senão, vejamos:

Tabela 6 - Renda declarada pelas famílias requerentes ao benefício do Bolsa-Escola, segundo a faixa de renda bruta e *per capita,* em 1997/1998'

Valor em Salários Mínimos *	Renda Total		Renda Per Capita	
	Freqüência	(%)	Freqüência	(%)
O	670	2,44	684	2,50
O a 1,4	211	0,77	8143	29,71
%a'h	937	3,42	15348	56,00
1/2a%	976	3,56	2491	9,09
% aI	4596	16,77	540	1,97
1 a 2	12740	46,49	189	0,69
2a3	5460	19,92	8	0,03
30u+	1815	6,63	2	0,01
Total	27.405	100	27.405	100

Fonte: Duarte, 2000; p.24.

LA VINAS (2000) define uma linha de carência alimentar tendo por base o consumo de 2.200 Kcal diárias recomendado pela FAO como padrão ideal de alimentação. Uma vez definida a quantidade de calorias, a autora calculou o custo desse consumo a partir do preço dos 13 produtos que

compõem a cesta básica do Decreto Lei 399 de 1938. O custo mensal de aquisição diária da referida cesta básica na capital mineira era, em 1997, de R$ 58,74 ou R$ 1,96 por dia, conforme levantamentos feitos pelo DIEESE. Somente se os indivíduos alocassem a quase totalidade de sua renda em alimentação seria possível consumir as 2.200 Kcal indicadas pela FAO. Contudo, além dos gastos alimentares incorporam-se aos gastos familiares outros de grande importância como: vestuário, moradia, lazer e saúde. Vê-se que a renda que os postulantes ao Bolsa-Escola declaravam era uma evidente prova do estado de indigência material pelo qual passavam.

A focalização familiar é um ponto que merece ser destacado. Esse procedimento se sustenta num argumento defendido por FONSECA (200 I): o das *estratégias familiares.* Na perspectiva da autora, *as famílias pobres são aquelas destituídas de meios materiais, e seus atos, estruturados pela razão prática, visam maximizar seus recursos materiais.*

Desse modo, o reforço da renda familiar pela maximização dos recursos melhoraria o bem-estar de todos.

Admitindo, então, que os agentes são racionais e capazes de otimizar seus gastos de acordo com suas preferências, a transferência de renda direta por meio da concessão do benefício monetário deve se mostrar mais eficiente do que outras formas de políticas assistenciais, colocando o grupo familiar em melhor situação que antes do benefício. A simples possibilidade de contar com um dinheiro extra que sirva para cobrir as necessidades complementares de educação, alimentação, etc., já pode ser considerado motivo de grande alívio e, possivelmente, permite aos chefes de família equacionar com maior eqüidade e menor tensão as diferentes demandas do dia-a-dia da família. E, assim, se manifesta um outro aspecto importante de programas de renda mínima, que é a regularidade do benefício e o horizonte que é oferecido às famílias ao integrarem programas que não têm caráter emergencial.

Tabela 7 - Nível de escolaridade dos bolsistas e cônjuges, segundo o grau de instrução, em 1998

	Bolsistas*	Cônjuge

Instrução	Freqüência	(%)	Freqüência	(%)
Analfabeto	159	26,32	48	20,96
Alfabetizado	390	64,57	152	66,38
10 grau incompleto	51	8,44	25	10,92
2° grau incompleto	4	0,66	4	1,75
Total	604	100	604	100

Fonte: Secretaria Municipal de Educação da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.

*** Primeiro grupo de 604 famílias beneficiadas pelo programa.**

Os dados da tabela 1, que demonstram a situação no mercado de trabalho do primeiro grupo de beneficiários do programa, combinados com os dados da tabela 7, que retratam o grau de escolaridade dos bolsistas (pais ou responsáveis) e seus cônjuges, demonstram o acerto do método de seleção e classificação do programa, que conseguiu focar-se num grupo carente, não somente dos recursos econômicos, mas também de recursos culturais e sociais. Ou seja, a focalização mostra-se consistente tanto do ponto de vista da dimensão mais imediata (ou seja, da transferência de renda), quanto do ponto de vista do investimento em educação (focalizando nas famílias menos educógenas).

IV.3.2. Cobertura do programa e metodologia de classificação dos beneficiários

O grau de cobertura é dado em relação ao tamanho do público potencial e do público real atendido pelo programa que se quer analisar. Em outras palavras, a diferença entre a quantidade daqueles indivíduos ou grupo de indivíduos aptos a se beneficiar da iniciativa e a quantidade daqueles indivíduos beneficiados demonstrará o alcance ou cobertura do programa. No caso do BEM-BH, a focalização no grupo familiar nos conduz a avaliar a cobertura do programa a partir do número de famílias potencialmente aptas e efetivamente atendidas.

O número de famílias atendidas pelo programa em dezembro de 2002 era de 9.618 enquanto havia um público potencial de 54.616 famílias, conforme dados da Tabela 8. Esta relação mostra o

alcance efetivo do programa em relação à demanda potencial. Como vimos, o Bolsa-Escola cobria, em dezembro de 2002, apenas 17,61 % de sua demanda potencial, calculada em relação ao número de famílias que estariam aptas a pleitear os benefícios do programa nos termos definidos pela Lei que o estabeleceu.

Tabela 8 - Distribuição por faixa de idade do público real e potencial do programa Bolsa-Escola, em dezembro de 2002.

Distribuição por faixa etária do público alvo potencial e real	**Aptas a pleitear o Benefício* (X)**	**Atendidas pelo Bem BH** (Y)**	**Demanda não atendida (X- Y)**
Número de famílias	54.616	9.618	44.998
Dependentes de O a 6 anos	62.540	6.035	56.505
Dependentes de 7 a 14 anos	63.637	20.620	43.017
Dependentes de 15 a 18 anos	23.347	8.399	14.948
Dependentes acima de 18 anos	115.718	6.481	109.237
N° de pessoas atendidas	265.242	55.969	209.273

Fontes: IBGE, Censo Demográfico, 2000. Secretaria de Educação da Prefeitura de Belo Horizonte.

*** Famílias com renda *per capita* mensal de até R$ 75,00 e com, pelo menos, uma criança de até 15 anos;**

**** Total de famílias cadastradas pelo programa;**

Observação: as famílias são formadas em média por 5,8 pessoas (55.969/9.618);

Como podemos observar, atender a todas as famílias aptas a pleitear o beneficio custaria, no exercício de 2002, aos cofres do município cerca de R$ 98.308.800,00 (150,00 x 54.616 x 12) somente com o pagamento de benefícios, sem contarmos os custos administrativos. A limitação orçamentária exigiu dos técnicos a criação de um método de classificação que identificasse entre o público cadastrado que, portanto, atendia às exigências legais, aqueles cujas carências materiais os tomavam prioritários para atendimento.

o método utilizado é do tipo *score* ou, simplesmente, por pontuação. Esse método garantiu de fato uma classificação justa das famílias em função das suas carências e, assim, permitiu que fossem priorizadas aquelas que demonstravam maior escassez material em relação às demais.

V. **Conclusão**

A avaliação do programa BEM-BH realizada neste trabalho aponta o potencial e os limites deste

tipo de intervenção. Por um lado, as informações analisadas indicam que boa parte das hipóteses e pressupostos sobre os quais os programas tipo bolsa escola se assentam mostram-se consistentes e realistas, o que permite um relativo otimismo quanto a seus resultados e impactos futuros sobre a população beneficiária. O desempenho do programa em Belo Horizonte parece, pelos dados disponíveis, bastante adequado, tanto do ponto de vista da eficácia quanto da eficiência e da focalização.

Por outro lado, a análise também evidencia os limites de programas deste tipo, principalmente executados no nível local. Em primeiro lugar, obriga à exigência de um certo período de moradia no município, a fim de evitar efeitos de atração (e em certos casos de exportação) de potenciais beneficiários de outros municípios, Considerando a alta circulação da população pobre por vários municípios, principalmente em contextos metropolitanos, esta restrição certamente implica a exclusão de um número significativo de potenciais beneficiários. Além disto, como os dados demonstram, há limites claros para a expansão da cobertura apenas com recursos municipais (deste ponto de vista, a integração com os programas federais é uma estratégia importante). Finalmente, se o recebimento do benefício tem um impacto relativo importante sobre a renda dos beneficiários, o baixo nível de renda do público - alvo acaba limitando este efeito em termos absolutos, já que os dados demonstram que, mesmo após o recebimento da bolsa, uma proporção pequena dos beneficiários ultrapassam a linha de indigência adotada.

Há ainda uma indicação importante para a relação entre os programas de bolsa escola e outros programas e políticas. Os programas de renda mínima, como afirmado em LA VINAS e V AR SANO (1995), aproximam o Estado do cidadão, especialmente quando sua execução fica a cargo do município. Essa aproximação permite que o gestor do programa identifique diversas outras carências entre a população e assim possa rearticular sua intervenção, inclusive entre outras políticas de proteção social, em prol de um nível mais elevado de eficiência e eficácia. Como exemplo, o fato das crianças estarem na escola, já garante parte dos recursos alimentares de que precisam, pois a merenda escolar mostra-se, no mínimo, como reforço nutricional de grande valia. Assim, garantida parcialmente a alimentação dos filhos, as famílias poderão redirecionar os seus

gastos naquilo que julgarem necessário.

Esse fato demonstra que não se deve esperar uma substituição de outras políticas sociais pelo modelo bolsa-escola. O conjunto de ações coordenadas é que demonstra garantir o sucesso de

programas desse tipo, a exemplo dos programas de reforço alimentar, via merenda escolar, que conjugados com programas como o bolsa-escola reforçam os efeitos assistenciais um do outro. Assim, a proporção dos impactos esperados sobre a população do município tendem a ser maiores do que aqueles que seriam observados em ações isoladas e esparsas.

Embora não tenha condições de acabar definitivamente com a pobreza, alguns resultados obtidos a partir do formato vigente do programa são consensuais e podem ser verificados em diversos estudos, dentre os quais destacamos LA VINAS e V ARSANO (1995), MACEDO (1998), LA VINAS (2000), LA VINAS e BARBOSA (2000), AZEREDO (2003), que indicam os seguintes benefícios, dentre outros: quebra da instabilidade da renda familiar, redução do nível de carências materiais das famílias participantes, reinserção social, redução do trabalho infantil.

VI. Referências Bibliográficas

AZEREDO, Túlio Marcos Alves, Programa Bolsa-Escola de Belo Horizonte: uma contribuição para a avaliação econômica, sob a ótica da eficácia, eficiência e sustentabilidade, Belo Horizonte, 2003. Dissertação de Mestrado. Fundação João Pinheiro.

BARROS, R. P.; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. HENRIQUES, Ricardo (org.). Desigualdade e pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

BELO HORIZONTE, Prefeitura Municipal de. Relatório do Programa Bolsa-Escola de Belo Horizonte. Secretaria Municipal de Educação, Belo Horizonte, Junho de 1999.

BNDES. Informe-se, AFE n. 48, Nov. 2002.

FONSECA, Ana M. Família e Política de Renda Mínima. São Paulo: Cortez, 2001.

LA VINAS, Lena; et. alli. Combinando Compensatório e Redistributivo: o desafio das políticas sociais no Brasil. In HENRIQUES, Ricardo (org.), Desigualdade e Pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

LA VINAS, Lena; BARBOSA, Maria L. Oliveira. Combater a Pobreza Estimulando a Freqüência Escolar: O Estudo de Caso do Programa Bolsa-Escola do Recife. DADOS - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, voI. 43, n° 03, jan. 2000 , pp. 447 a 477.

LA VINAS, Lena, V ARSANO, Ricardo. Programa de Garantia de Renda Mínima e Ação Coordenada de combate à pobreza. In: LOBATO, Ana Lúcia (Org.). Garantia de Renda Mínima: ensaios e propostas. Rio de Janeiro: IPEA, 1995.

MACEDO, Gláucia Alves. Possíveis Impactos dos Programas de Garantia de Renda Mínima. Belo Horizonte, 1998. Monografia (Curso de graduação em economia). Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais.

ROCHA, Sônia (1999). Opções metodológicas para a Estimação de Linhas de Indigência e de Pobreza no Brasil. Third Meeting of the Expert Group on Poverty Statistics (Rio Group). Lisbon, 22-24 November, 1999.

SILVA, Nelson do V.; HASENBALG, Carlos (2000). Tendências da Desigualdade Educacional no Brasil. DADOS - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 43, n° 03, 2000, pp. 423 a 445.

STIGLITZ, J. E. Economics of the public sector. 2 ed. New York: W. W. Norton & Company, 1988. Capo 10: Cost-benefit Analysis, p.256-279.

NORMAS PARA APRESENTAÇÃO DE ARTIGOS

Informações gerais

Os Cadernos Gestão Pública e cidadania do Centro de Administração e Governo da Fundação Getúlio Vargas, publica artigos inéditos de autores brasileiros ou estrangeiros. Os *Cadernos* estão abertos para a publicação de artigos, relatos de pesquisas, estudos de caso e ensaios no campo da gestão pública com ênfase na construção da cidadania, objetivando contribuir para a disseminação de informações e para o avanço da discussão mais ampla acerca das possibilidades de inovação nas práticas públicas.

A publicação é aberta para a contribuição de pesquisadores, professores universitários e outros envolvidos no estudo da gestão pública no Brasil e na América Latina. Contribuições serão aceitas em português, espanhol e inglês. A revista se reserva o direito de publicar o artigo na língua original ou em tradução, de acordo com decisão de sua Comissão Editorial, desde que com a anuência do autor.

Ao enviar seu trabalho para os Cadernos Gestão Pública e Cidadania, o(s) autor(es) cede(m) automaticamente seus direitos para eventual publicação do artigo.

Apresentação dos trabalhos:

1 - Encaminhamento

Os artigos devem ser enviados por email ou por correio em disquete para a coordenadora editorial e devem conter a identificação do trabalho e does) autor(es) em folha separada no seguinte formato: Título do trabalho; Autor(es) (por extenso e apenas o sobrenome em maiúscula); Filiação científica does) autor(es) (Departamento - Instituição ou Faculdade Universidade - sigla - CEP - Cidade - Estado - País), endereço postal e eletrônico.

2- Os trabalhos devem ser encaminhados para:

Programa Gestão Pública e Cidadania.
Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas Av. Nove de Julho 2029 - 11° andar
São Paulo 01313-902
e-mail: cadernosgpc@fgvsp.br
inovando@fgvsp.br

3 - Formatação

Os trabalhos devem ser digitados em *Word for Windows,* ou programa compatível, fonte *Times New Roman,* tamanho 12 (com exceção das citações e notas), espaço simples entre linhas e parágrafos,

espaço duplo entre partes do texto. As páginas devem ser configuradas no formato A4, sem numeração, com 3 cm nas margens superior e esquerda e 2 cm nas margens inferior e direita. O titulo deverá constar no início do trabalho sem identificação do(s) autor(es).

4 - Extensão

O artigo, configurado no formato acima, deve ter, no máximo, 15 páginas.

5 - Organização

A organização dos trabalhos deve obedecer à seguinte seqüência: TÍTULO (centralizado, em caixa alta); RESUMO (com máximo de 200 palavras) e PALAVRAS-CHAVE (até 6 palavras), escritos no idioma do artigo; Texto; agradecimentos (quando houver); *ABSTRACT* e *KEYWORDS* (versão para o inglês do Resumo e das Palavras-chave, precedida pela Referência bibliográfica do próprio artigo), exceto para os textos escritos em inglês; REFERÊNCIAS (apenas trabalhos citados no texto). Resumos, palavras-chave, em português e inglês, devem ser digitados em *Times New Roman* , corpo 11.

6 - Notas de rodapé

As notas devem ser reduzidas ao mínimo e apresentadas no pé de página, utilizando os recursos do *Word*, em corpo 10, com a numeração acompanhando a ordem de aparecimento.

7 - Referências

As referências bibliográficas e outras devem atender às normas da ABNT (NBR 6023, de agosto de 2000).

As referências, dispostas no final do texto, devem ser organizadas em ordem alfabética pelo sobrenome do primeiro autor. Exemplos: livros e outras monografias (AUTOR, A. Título do livro. número da edição ed., Cidade: Editora, número de páginas p.), capítulos de livros (AUTOR, A. Título do capítulo. In: AUTOR, A. *Título do livro.* Cidade: Editora, Ano. p. XY), dissertações e teses (AUTOR, A. *Título da dissertação/tese:* subtítulo sem itálicos. número de folhas f. Ano. Dissertação/Tese (Mestrado/Doutorado em Área de Concentração)InstitutolFaculdade, Universidade, Cidade, Ano), artigos em periódicos (AUTOR, A. Título do artigo. Nome do periódico, Cidade, v. volume, n. número, p. X-Y, Ano), trabalho publicado em Anais de congresso ou similar (AUTOR, A. Título do trabalho. In: NOME DO EVENTO, número da edição ed., ano. *Anais* ... Cidade: Instituição. p. X- Y).

8 - Citações dentro do texto

Nas citações feitas dentro do texto, de até três linhas, o autor deve ser citado entre parênteses pelo sobrenome, em maiúsculas, separado por vírgula da data da publicação (SILVA, 2000). Se o nome

do autor estiver citado no texto, indica-se apenas a data, entre parênteses: "Silva (2000) assinala...". Quando for necessário, a especificação da(s) página(s) deverá seguir a data, separada por vírgula e precedida de "p."(SIL V A, 2000, p. 100). As citações de diversas obras de um mesmo autor, publicadas no mesmo ano, devem ser discriminadas por letras minúsculas após a data, sem espacejamento (SILVA, 2000a). Quando a obra tiver dois ou três autores, todos poderão ser indicados, separados por ponto e vírgula (SILVA; SOUZA;

SANTOS, 2000); quando houver mais de 3 autores, indica-se o primeiro seguido de et aI. (SILVA et al., 2000).

9 - Citações destacadas do texto

As citações diretas, com mais de três linhas, deverão ser destacadas com recuo de 4 cm da margem esquerda, em corpo 11 e sem aspas (NBR 10520 da ABNT, de julho de 2001).

Análise e julgamento

Todas as contribuições serão submetidas ao processo de "blind peer review" a ser realizado por dois especialistas na temática. Depois da análise, uma cópia dos pareceres será enviada aos autores. No caso dos trabalhos aceitos para publicação, os autores poderão introduzir eventuais modificações a partir das observações contidas nos pareceres.



CENTRO DE ESTUDOS EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNO

PROGRAMA GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA

Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas
Av. 9 de Julho, 2029 - 11º andar
São Paulo – SP – CEP 01313-902
Tel.: (11) 3281-7904/3281-7905 – Fax: (11) 3287-6096
e-mail: inovando@fgvsp.br – home-page: http://inovando.fgvsp.br