

NOTA TÉCNICA Nº 2.279, DE 2004

Referente à STC nº 200406895, em que a Senadora LÚCIA VÂNIA solicita a elaboração de nota técnica sobre a audiência pública realizada no dia 28 de outubro de 2004, destinada à discussão de temas relacionados a projetos em tramitação na Comissão de Assuntos Sociais (CAS).

I – INTRODUÇÃO

A Comissão de Assuntos Sociais reuniu-se, em audiência pública, no dia 28 de outubro de 2004, com a finalidade de receber a contribuição de especialistas para subsidiar seus trabalhos e instruir projetos relacionados à área social em tramitação naquele colegiado. A reunião contou com as seguintes exposições:

- O Índice Paulista de Responsabilidade Social – Dr^a Felícia Madeira, Diretora Executiva da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade).
- As Políticas Sociais e a Construção da Esfera Pública – Dr^a Mariângela Delfiori Wanderley, Diretora do Instituto de Estudos Especiais da PUC de São Paulo (IEE/PUC).
- Informação, Monitoramento e Avaliação dos Programas Sociais – Dr^a Maria do Carmo Brant de Carvalho, Coordenadora Geral do Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária de São Paulo (Senpec).

II – EXPOSIÇÃO DOS CONVIDADOS – Principais pontos abordados

1. Dr^a Felícia Madeira, Diretora Executiva da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade)

- A exposição da Diretora da Fundação Seade teve como tema a importância dos processos de monitoramento para a garantia da efetividade das políticas de combate à pobreza, destacando o papel da estatística no aperfeiçoamento dos mecanismos de controle.
- À guisa de ilustração da importância dos indicadores, a expositora optou por detalhar aspectos metodológicos relacionados ao Índice Paulista de Responsabilidade Social (IRPS), criado pela Fundação Seade. Além disso, abordou o impacto gerado pela divulgação do novo indicador no âmbito dos municípios paulistas.
- Segundo a palestrante, os indicadores reúnem um grande número de informações sobre a sociedade, de forma condensada. No entanto, a própria sociedade não se vale efetivamente desses instrumentos para a análise de suas políticas. Dessa forma, os indicadores, formulados de acordo com as melhores técnicas estatísticas, deixam de exercer sua mais importante função, qual seja, a de permitir o acompanhamento dos resultados das ações do Poder Público.
- O caso do IRPS é bastante peculiar, segundo a palestrante. Esse índice surgiu de uma demanda da sociedade. A Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo solicitou ao corpo técnico da Fundação Seade que elaborasse um novo instrumento de monitoramento da situação social dos municípios paulistas.
- Procurou-se, então, segundo a Dr^a Felícia Madeira, elaborar um índice que fosse além dos indicadores de primeira geração (PIB *per capita*, um

indicador monetário) e de segunda geração (IDH, Índice de Desenvolvimento Humano, que capta outras dimensões do desenvolvimento, como saúde e educação, mas é inadequado para acompanhamento das políticas municipais).

- Então, tendo em vista a intensa discussão que se travava sobre responsabilidade fiscal e suas conseqüências para o exercício, pelos poderes públicos, da responsabilidade social, procurou-se, segundo a expositora, construir um índice que atendesse a aspectos técnicos e que produzisse um efetivo impacto na sociedade. Procurou-se formular um indicador que se tornasse um instrumento para o acompanhamento, por parte da sociedade civil, das ações do governo municipal no campo das políticas sociais.
- O Índice Paulista de Responsabilidade Social, portanto, tem, entre seus méritos, o fato de ter alcançado significativa visibilidade junto à sociedade, permitindo uma grande focalização nas áreas mais problemáticas dos municípios. Revelou-se mais importante do que o IDH porque é mais sensível às mudanças, no curto prazo, nas políticas de saúde e educação, por exemplo.
- O IRPS não parte simplesmente de uma média, considerando educação, saúde e renda. Além de compreender aspectos como longevidade e educação, o cálculo do IRPS utiliza dados administrativos, como o consumo de energia elétrica e a remuneração média das pessoas com emprego formal. Dessa forma, segundo a Diretora da Fundação Seade, o IRPS se revelou um indicador extremamente eficiente, por permitir comparações entre os municípios e poder ser atualizado ano a ano.

2. Dr^a Mariângela Delfiori Wanderley, Diretora do Instituto de Estudos Especiais da PUC de São Paulo (IEE/PUC)

- A exposição da Dr^a Mariângela Delfiori Wanderley versou sobre avaliação e monitoramento das ações públicas. Segundo a palestrante, a gestão social pública envolve uma concepção de gerenciamento de ações públicas como respostas a necessidades sociais incorporadas e processadas pelo Estado, nas esferas municipal, estadual e federal.
- De acordo com a Diretora do Instituto de Estudos Especiais da PUC, embora as políticas públicas sejam de competência do Estado, a sociedade civil se vê cada vez mais envolvida na sua execução. Dessa forma, são estabelecidas, entre sociedade civil e Estado, no que concerne à execução das políticas públicas, relações de antagonismo que são, também, de reciprocidade.
- Cada vez mais, segundo a expositora, reforçam-se essas relações de parceria, fortalecendo a publicização das ações do Estado. Caminha-se, portanto, para a construção de uma nova esfera pública, mais permeável às demandas emergentes da sociedade e marcada por um papel menos burocrático e centralizador do Estado.
- Esse processo, segundo a palestrante, tem como marco a Constituição Federal de 1988, em virtude da institucionalização dos novos espaços de participação e debate político, como os conselhos, nos diferentes âmbitos do Estado.
- A expositora chamou a atenção para o fato de trabalhar, em suas pesquisas, com o que chamou de atributos centrais da esfera pública, que informam diretamente a elaboração de indicadores de avaliação das políticas públicas, com destaque para os indicadores de responsabilidade social.

- De acordo com a expositora, esses atributos são: visibilidade social, controle social, representação de interesses coletivos, democratização e cultura política. Esses temas precisam ser aprofundados para que a política social rompa com o passado privatista, em que predominou uma cultura de apropriação privada do espaço público. Apenas com mediações sociopolíticas, essa situação pode ser revertida e a esfera pública, efetivamente publicizada no Brasil.
- Em sua exposição, a Dr^a Mariângela Delfiori Wanderley ressaltou a necessidade de que dois pontos sejam considerados na reflexão sobre as políticas sociais no Brasil. O primeiro diz respeito à importância de uma clara regulação pública sobre a ação pública que possibilite à sociedade civil o exercício do controle social. O segundo se refere à necessidade de ultrapassar a visão tutelar que ainda permeia as principais políticas de enfrentamento da pobreza no País. Segundo a palestrante, o assistencialismo ainda é uma marca muito presente nos programas sociais, o que se opõe ao reconhecimento do pobre como cidadão e sujeito de direitos.
- Aspecto que merece destaque na contribuição trazida pela Diretora do Instituto de Estudos Especiais da PUC de São Paulo refere-se à importância do conhecimento da realidade local por parte dos gestores das políticas sociais. Ao lado da fragmentação e da desarticulação das iniciativas do Estado, o problema do desconhecimento das realidades vividas pelas comunidades atendidas pelo programas sociais configura importante óbice ao bom emprego dos recursos públicos no setor. Cumpre, segundo a expositora, rever os fundamentos das políticas sociais no País e, assim, partir para o que chamou de um novo patamar civilizatório, centrado na qualidade da ação pública.

3. Dr^a Maria do Carmo Brant de Carvalho, Coordenadora Geral do Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária de São Paulo (Senpec)

- A Dr^a Maria do Carmo Brant de Carvalho tratou do tema Informação, Monitoramento e Avaliação dos Programas Sociais. Sua exposição retomou diversos pontos das comunicações anteriores e, apoiada na análise de políticas públicas específicas, abordou aspectos importantes associados à efetividade das políticas sociais, como a publicização e o controle de tais iniciativas do Estado.
- Segundo a Coordenadora do Senpec, o Brasil já se tornou internacionalmente conhecido pela qualidade do desenho de programas como o Bolsa Escola e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Entretanto, a efetividade dessas ações não corresponde à qualidade dos projetos. Isso indica, na prática, que não há uma boa estratégia, por parte dos órgãos governamentais, para a avaliação e o monitoramento dessas iniciativas. Segundo a expositora, esse ponto merece destaque, pois, segundo afirma, responsabilidade social significa efetividade da ação pública dos governantes e dos Poderes Públicos.
- A título de ilustração dos temas abordados, a palestrante traçou uma breve comparação entre duas ações públicas de alcance nacional: a Campanha de Vacinação e o programa Bolsa Família. A Campanha de Vacinação é considerada uma política de alta efetividade e universalizada. A universalização é um componente importante do ponto de vista da responsabilidade social. Embora a Campanha de Vacinação tenha forte regulação nacional, há também uma ampla capilaridade, em virtude de uma municipalização efetivamente assumida pelos entes da Federação. Afinal, indaga a Coordenadora, os Estados e Municípios estão ou não assumindo o valor da descentralização e da municipalização?

- No caso do Bolsa Família, de acordo com a expositora, apesar de o programa ser fortemente regulado em nível federal, não houve efetiva descentralização. Em suas palavras: *Os Municípios não se apropriaram do Bolsa Família para torná-lo um programa do Município, com forte competência operacional e gerencial na ponta.*
- Além disso, a Coordenadora do Senpec identifica, nas principais políticas sociais, problemas de publicização, o que termina por restringir as possibilidades de seu controle. Segundo a expositora, de forma geral, os governantes ainda não assumiram suficientemente como responsabilidade social o compromisso com a veiculação de informações. Faltam boas estratégias de divulgação, segundo a palestrante, para que os grupos atendidos monitorem os projetos e exerçam controle sobre as políticas sociais.
- Outro aspecto importante destacado pela Coordenadora diz respeito à continuidade das políticas. Ao lado das limitações da capacidade operacional da maioria dos municípios brasileiros, a falta de continuidade dos programas configura um sério empecilho ao seu bom funcionamento. A descontinuidade, além de todos os inconvenientes que causa para as famílias atendidas, limita o processo de aperfeiçoamento gerencial das ações e gera descrédito da população em relação à iniciativa.

Sendo o que nos parece importante e oportuno informar sobre o assunto, colocamo-nos ao dispor da eminente Senadora para eventuais esclarecimentos ou outras providências julgadas necessárias.

Consultoria Legislativa, 9 de novembro de 2004.

Luiz Renato Vieira
Consultor Legislativo