



SENADO FEDERAL

PARECER

Nº 156, DE 2006

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 29, de 2003, tendo como 1º signatária a Senadora Lúcia Vânia, que dá nova redação ao art. 193, da Constituição Federal, que trata da ordem do Dia.

RELATOR: Senador TASSO JEREISSATI

I – RELATÓRIO

A proposta de emenda constitucional sob análise, de autoria da nobre Senadora Lúcia Vânia, busca alterar o art. 193 da Constituição Federal, para determinar que os objetivos impostos à ordem social passem a ser avaliados por meio de indicadores de responsabilidade social, nos termos da lei complementar.

Na sua justificação, a ilustre autora cita o destaque dado à ordem social como uma das principais inovações da Constituição Federal de 1988, o que deixa claro que os mandamentos magnos deste Capítulo não podem ser preteridos por outros imperativos, como os de natureza econômica.

Assim, ao longo dos anos têm sido promulgadas leis e emendas constitucionais que refletem os objetivos visados pelos legisladores constituintes, estabelecendo critérios para atuação do estado, para financiamento das despesas públicas de caráter social e para destinação e aplicação de recursos públicos nas diversas áreas que compõem a Ordem Social.

Entretanto, ainda assim tem havido prevalência da busca do equilíbrio das contas públicas, ou na definição de parâmetros de caráter econômico e financeiro e na correspondente sanção aos entes federativos. Porém, ao lado da investigação do adequado cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, é preciso avançar muito na busca da eficácia da gestão do dinheiro público, *estabelecendo metas para a superação das desigualdades econômicas e sociais e para a melhoria das condições de vida das pessoas, especialmente as de menor poder aquisitivo.*

Assim, é necessário o aprimoramento dos instrumentos legais que coloquem os objetivos da ordem social em efetiva aplicação. A aprovação da presente proposta representará o passo inicial para que venha a ser constituída uma Lei de Responsabilidade Social, capaz de instituir um Índice de Responsabilidade Social, que terá abrangência nos três níveis de Governo.

II – ANÁLISE

Do ponto de vista constitucional e jurídico, a proposta não está eivada de nenhum vício, pois não fere cláusulas pétreas, e seus termos mostram-se em consonância com os outros preceitos relativos à ordem social, postos na Constituição de 1988. Ao aprimorar o conteúdo do art. 193, seu objetivo afina-se com os princípios fundamentais norteadores do sistema político por nós adotado, insculpidos no Preâmbulo da Lei Maior, dos quais citamos o art. 3º, *verbis*:

Art. 3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II – garantir o desenvolvimento nacional;
- III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Entendemos que os dispositivos referentes à ordem social decorrem desses princípios constitucionais de maior espectro, daí a conveniência de alteração à Constituição para conferir eficácia ao gasto social, mediante o estabelecimento de instrumentos de medição de aplicação dos recursos nas diversas áreas. IVES GANDRA MARTINS, ao comentar o art. 193 da CF, relacionando-o com o citado art. 3º e com o art. 1º da Lei Maior, advoga que *o constituinte, em diversos dispositivos, reiterou objetivos que, por sua relevância,*

entendeu necessário serem permanentemente perseguidos e respeitados, além de torná-los de amplo conhecimento dos cidadãos e do Governo. ("Comentários à Constituição do Brasil", 8º Volume, pág. 4).

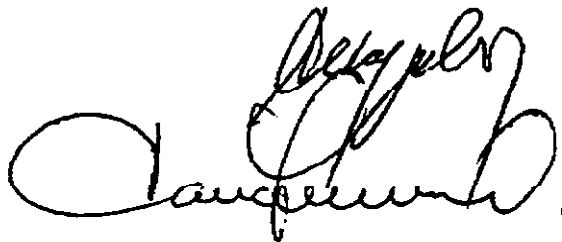
HAURIUO define a ordem social como *uma empresa de estabilização do Estado social por uma estrutura equilibrada*. ("Cahier de la nouvelle journée", nº 23, pág. 28). Assim, a presente iniciativa é defensável partindo da idéia de que é necessário viabilizar o alcance do enunciado do art. 193, criando-se meios para que essa ordem social possa, efetivamente, fazer-se promotora da justiça social. Citamos, aqui, por cabível, o ensinamento de CRETTELA JUNIOR, para quem *a distribuição, não produção, é que realiza o 'social', assegurando os parâmetros ideais para a existência digna, oferecendo a todos condição social, em que o bem-estar é patente, pelo padrão de vida ofertado. Pode o estado produzir muito, ou produzir bem vital para a sociedade, e o povo estar na miséria, se o lucro obtido com as vendas for empregado no sentido 'individual'. (...) Um outro Estado, produzindo menos, mas empregando os lucros, obtidos com a venda, no bem-estar da coletividade, distribui melhor a renda auferida*. ("Comentários à Constituição Brasileira de 1988, Vol. III, pág. 4296).

No nosso entendimento, portanto, o que a proposição busca é garantir maior eficácia ao mandamento constitucional que orienta a Ordem Social, dotando o ordenamento jurídico de ferramentas que melhor possibilitem o alcance de seus objetivos, o que recomenda a sua aprovação.

III – VOTO

Ante o exposto, opinamos pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 29, de 2003, por constitucional, jurídica, conveniente e oportuna.

Sala da Comissão, 14 de dezembro de 2005.



, Presidente,

, Relator,

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PROPOSIÇÃO: PEC Nº 29 DE 2003

ASSINAM O PARCEIRO NA REUNIÃO DE 14/12/2005 OS SENHORES(AS) SENADORES(AS)

PRESIDENTE

RELATOR

BLOCO DA MINORIA (PFL e PSDB)

ANTÔNIO CARLOS MAGALHÃES (PRESIDENTE)

CÉSAR BORGES

DEMÓSTENES TORRES

EDISON LOBÃO

JOSÉ JORGE

JOÃO BATISTA MOTTA

ALVARO DIAS

ARTHUR VIRGÍLIO

JUVÊNCIO DA FONSECA

1- ROMEU TUMA

2- MARIA DO CARMO ALVES

3- JOSÉ AGRIPINO

4- JORGE BORNHAUSEN

5- RODOLPHO TOURINHO

6- TASSO JEREISSATI (RELATOR)

7- EDUARDO AZEREDO

8- LEONEL PAVAN

9- GERALDO MESQUITA JÚNIOR⁽¹⁾

BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PSB, ⁽²⁾ PL e PPS)

ALOIZIO MERCADANTE

EDUARDO SUPLICY

FERNANDO BEZERRA

MAGNO MALTA

IDELI SALVATTI

ANTONIO CARLOS VAL ADARES

SERYS SLHESARENKO

1- DELCÍDIO AMARAL

2- PAULO PAIM

3- SÉRGIO ZAMBIASI

4- JOÃO CARIBERIBE⁽³⁾

5- SIBA MACHADO

6- MOZARILDO CAVALCANTI

7- MARCELO CRIVELLA⁽⁴⁾

PMDB

RAMEZ TEBET

NEY SUASSUNA

JOSÉ MARANHÃO

ROMERO JUCA

AMIR LANDO

PEDRO SIMON

1- LUIZ OTÁVIO

2- VAGO⁽⁵⁾

3- SÉRGIO CABRAL

4- ALMEIDA LIMA

6- LEOMAR QUINTANILHA⁽⁶⁾

6- GARIBALDI ALVES FILHO

PDT

JEFFERSON PÉRES

1- OSMAR DIAS

Atualizada em 08/12/2005

(1) O Senador Geraldo Mesquita Junior deixou de integrar o P-SOL em 26/10/2005 (Vaga cedida pelo PSDB).

(2) O PTB deixou de integrar o Bloco de Apoio ao Governo em 08/06/2005.

(3) O Senador João Cariberibe retornou ao Senado Federal em 28/10/2005 (Of. n.º 6-9266/TF).

(4) O Senador Marcelo Crivella filiou-se ao PMR em 28/09/2005.

(5) O Senador Gilvam Borges deixou de integrar o Senado Federal em 28/10/2005 (Of. n.º 5-025/STF).

(6) O Senador Leomar Quintanilha filiou-se ao PC do B em 03/10/2005 (Vaga cedida pelo PMDB).

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA

Constituição da República Federativa do Brasil 1988

.....

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- I - a soberania;
- II - a cidadania;
- III - a dignidade da pessoa humana;
- IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

.....

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
 - II - garantir o desenvolvimento nacional;
 - III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
 - IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.
-

*Trago ao Senador
Lobão de P.C. 129/0.
10-11-04*

DOCUMENTOS ANEXADOS PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA,
NOS TERMOS DO ART. 250. PARÁGRAFO ÚNICO. DO REGIMENTO INTERNO.

**SUBSECRETARIA DE APOIO ÀS COMISSÕES PERMANENTES
COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS**

Brasília, 05 de novembro de 2004.

OF. Nº077/04-PRES.CAS

Excelentíssimo Senador Edison Lobão

Com os meus cordiais cumprimentos, encaminho a Vossa Excelência notas taquigráficas da Audiência Pública realizada por esta Comissão, em 28 de outubro passado, que resultou em importantes argumentos referentes à Ordem Social, com peculiar abordagem à Responsabilidade Social.

O tema é também objeto de apreciação nessa Douta Comissão de Constituição e Justiça, por intermédio da Proposta de Emenda à Constituição nº 29, de 2003.

Na intenção de melhor contribuir para a instrução de tão importante análise, despeço-me.

Cordialmente,


Senadora **LÚCIA VÂNIA**
Presidente

Exmo Sr.
Senador **EDISON LOBÃO**
Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do
SENADO FEDERAL

*Recebi em
16/11/04
Wellington 3286*

SUBSECRETARIA DE COMISSÕES
COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS

31ª REUNIÃO (EXTRAORDINÁRIA) DA COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS DA 2ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA 52ª LEGISLATURA REALIZADA NO DIA 28 DE OUTUBRO DE 2004, QUINTA-FEIRA, ÀS 11:00 HORAS, NA SALA FLORESTAN FERNANDES, PLENÁRIO Nº 09, DA ALA SENADOR ALEXANDRE COSTA.

RESULTADO: 28/10/2004

AUDIÊNCIA PÚBLICA REALIZADA

EXPOSITORES:

1) Dra. MARIA DO CARMO BRANT DE CARVALHO, COORDENADORA GERAL DO CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS EM EDUCAÇÃO, CULTURA E AÇÃO COMUNITÁRIA - SENPEC

2) Dra. FELÍCIA REICHER MADEIRA, DIRETORA EXECUTIVA DA FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS - SEADE.

3) Dra. MARIÂNGELA DELFIORE WANDERLEY, DIRETORA DO INSTITUTO DE ESTUDOS ESPECIAIS DA PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO - IEE/PUC-SP

TEMA A SER DEBATIDO:

**COM A FINALIDADE DE INSTRUIR PROJETOS
RELACIONADOS À ÁREA SOCIAL EM
TRAMITAÇÃO NESTA COMISSÃO.**

RESPONSABILIDADE SOCIAL

Gabinete da Senadora Lúcia Vânia - 17/04/2004

8
CONSELHO
NACIONAL

Responsabilidade Social na Constituição

A responsabilidade social vai ganhar força constitucional. Esta é, sem dúvida, uma das mais importantes propostas da senadora Lúcia Vânia, para garantir uma vida mais digna a todos os cidadãos brasileiros.

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC 29/03) que a senadora está apresentando, fixa parâmetros próprios, em nível constitucional, para mensurar os avanços a serem perseguidos pelos gestores públicos no campo da Ordem Social, como já ocorre com a Ordem Econômica e Financeira, por intermédio da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A aprovação da PEC será o passo inicial para a construção de uma Lei de Responsabilidade Social, que definirá Metas Macrossociais para o país, além de instituir um Índice Nacional de Responsabilidade Social e estabelecer normas de políticas públicas voltadas para a responsabilidade na gestão social do Estado.

A Proposta de Emenda à Constituição já foi aprovada pelo senador Tasso Jereissati, seu relator na Comissão de Constituição e Justiça.

Lei garante eficácia e transparência

A Lei de Responsabilidade Social que será implementada com a aprovação da PEC 29 terá ainda outra importante atribuição: a busca da eficácia na programação e aplicação do dinheiro público de maneira focalizada, transparente e responsável.

As Metas Macrossociais, a exemplo das Metas Macroeconômicas existentes hoje - que exigem a eficiência na aplicação do dinheiro público (Lei de Responsabilidade

Fiscal) - exigirão também a eficácia na gestão da aplicação do dinheiro público.

O Índice Nacional de Responsabilidade Social visará identificar os municípios onde as Metas Macrossociais serão mais bem aplicadas. A iniciativa deverá contar com o apoio de bancos internacionais de fomento e instituições mundiais que já utilizam parâmetros semelhantes como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

Presidente do TCU apóia Lei

Ao participar do 1.º Encontro Público no Rio de Janeiro, o presidente do TCU reiterou a necessidade de ser instituída uma lei de responsabilidade social para estabelecer critérios qualitativos e quantitativos de aferimento dos gastos públicos e da efetividade dos programas governamentais.

Valmir Campelo entende que a Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe grandes benefícios para o saneamento das finanças públicas e a estabilidade econômica, mas não tem como impedir a má aplicação dos recursos.

"Com a lei de responsabilidade social, o administrador terá um balizamento claro das metas a atingir, reduzindo o desperdício e a malversação que são possíveis quando não

existe definição precisa dos fins", esclareceu o ministro.

A sugestão do presidente do Tribunal de Contas da União já está contemplada pela Proposta de Emenda à Constituição apresentada em 2003 pela senadora Lúcia Vânia.

A PEC 20/2003 exigirá o cumprimento de metas macrosociais, como redução da mortalidade infantil e geração de empregos.

Segundo a senadora, sua Proposta também cria um Índice Nacional de Inclusão Social, nos três níveis de governo, para medir a qualidade de vida da população, seu grau de inclusão social e a necessidade de aplicação das metas macrosociais.

Combate à pobreza pede política social mais efetiva

O caminho a ser percorrido para que a política social se torne efetiva no combate à pobreza ainda é longo, embora não se possa deixar de reconhecer os avanços e as inovações gerados na última década.

Esta é a síntese do texto "Desafios para a política social brasileira", dos pesquisadores Ricardo Paes de Barros (IPEA) e Mirela de Carvalho (IETS), publicado em outubro de 2003.

De acordo com os pesquisadores, "apesar dos avanços, alguns problemas permanecem. A falta de integração entre os programas sociais atuais, a ausência de coordenação entre os três níveis de governo, uma precária focalização na população mais carente além das raras avaliações de impacto têm contribuído para que as transformações por que passou a política social brasileira não tenham sido suficientes para se alcançar reduções significativas no grau de desigualdade de renda no país. Este de fato permaneceu estável ao longo da última década".



Segundo o estudo, apesar de dispor de recursos da ordem de R\$ 200 bilhões anuais para programas sociais, a política social brasileira ainda é pouco efetiva e não é capaz de reduzir a desigualdade.

Para os pesquisadores, dois fatores explicam esse paradoxo: a má focalização dos programas sociais, que não atingem os segmentos mais pobres da população, e a eficácia, entendida como uma incapacidade de os atuais programas sociais melhorarem o bem-estar dos beneficiários.

A Lei de Responsabilidade Social surge com o objetivo de dar um ordenamento eficiente e eficaz às políticas públicas implantadas no país.

Ao garantir, por exemplo, a identificação dos municípios em sintonia com as metas macrosociais, através dos indicadores sociais, a Lei estará enfrentando um dos grandes desafios da política social brasileira a que se referem os pesquisadores: atingir os mais pobres entre os pobres e melhorar o seu bem-estar.

A SRª PRESIDENTE (Lúcia Vânia) – Declaro aberta a 31ª Reunião da Comissão de Assuntos Sociais, com a finalidade de realizar audiência pública com a participação das seguintes pessoas: Drª Maria do Carmo Brant de Carvalho, Coordenadora Geral do Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária, Cenpec; Drª Mariângela Delfiori Wanderley, Diretora do Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo; Drª Felícia Reicher Madeira, Diretora Executiva da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados, Seade.

A audiência pública que hoje nos propomos a realizar tem por objetivo receber a contribuição de especialistas qualificados da área social, para subsidiar os trabalhos desta Comissão e prestar assessoria técnica na elaboração dos projetos.

Aproveitamos este dia mais tranquilo para que os consultores da Casa, os membros de gabinetes pudessem estar aqui para ouvir das expositoras alguma posição em relação aos projetos que temos discutido aqui ao longo do ano.

A Drª Maria do Carmo Brant de Carvalho, Coordenadora Geral do Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária de São Paulo, abordará o tema "Informação, Monitoramento e Avaliação dos Programas Sociais."

A Drª Felícia Madeira, Diretora Executiva da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados, Seade, terá como tema de sua exposição: "O Índice Paulista de Responsabilidade Social."

A Drª Mariângela Delfiori Wanderley, Diretora do Instituto de Estudos Especiais da PUC, São Paulo, abordará "As Políticas Sociais e a Construção de Esfera Pública."

As três exposições convergem para a linha de atuação social desta Comissão.

Nossos Parlamentares se debruçaram, ao longo do ano, sobre a análise de projeto, cuja aprovação interfere direto na vida de milhões de pessoas, principalmente daqueles que formam as camadas mais pobres da população.

A Comissão tem também sob sua responsabilidade a discussão dos programas de Governo cuja relevância junto à sociedade muitas vezes só é dimensionada meses após a sua implantação.

A maioria desses programas já foi, inclusive, objeto de análise pelo Tribunal de Contas da União. Cito, por exemplo, a Bolsa-Escola, a Bolsa-Família, a Bolsa-Alimentação, o Primeiro Emprego, o Benefício da Prestação Continuada, e tantos outros.

A Bolsa-Família será debatida nesta Comissão em breve, com a presença do Ministro Patrus Ananias. Acredito que a contribuição das expositoras, com sua visão abrangente dos programas sócias, será importante para todos nós. Tenho a certeza de que a colaboração de nossas convidadas vai engrandecer o nosso trabalho e contribuir para a tarefa que realizamos na análise de projetos e programas tão importantes para a sociedade brasileira.

Além das expositoras, convidamos também a Dr^a Selma Maria Hayakawa Cunha Serpa, Diretora da Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas do Governo do Tribunal de Contas da União, TCU e Dagoberto Henrique Lima, Diretor Técnico da Secretaria de Fiscalização e Avaliação dos Programas de Governo; da Consultoria Legislativa do Senado, Eduardo Modena, Consultor Legislativo, Senado Federal, responsável pela nota técnica sobre Responsabilidade Social; Renato Brown Ribeiro, Consultor Legislativo, Senado Federal, colaborador na elaboração da minuta do Projeto de Lei de Responsabilidade Social; do Sesi, Dr. Eliseu Calsing, Coordenador da Unidade de Pesquisa e Avaliação do Desenvolvimento Social; do Ipea, Dr^a Ana Lobato, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, colaboradora na elaboração da minuta do Projeto de Lei de Responsabilidade Social; do gabinete da Senadora Lúcia Vânia, Maria Tereza Cunha, Roberta Gebrin Guimarães, Anildo Felisdório dos Santos e Helder Vitor Mulatinho.

Convido a fazer parte da mesa a Sr^a Maria do Carmo Brant de Carvalho, Felícia Reicher Madeira e Mariângela Delfiori Wanderley.

O SR. SIBÁ MACHADO (Bloco/PT-AC) – Sr^a Presidente, peço a palavra pela ordem.

A SR^a PRESIDENTE (Lúcia Vânia) – Concedo a palavra ao Senador Sibá Machado.

O SR. SIBÁ MACHADO (Bloco/PT-AC) – Sr^a Presidente, para mim foi uma surpresa. Eu estava em missão do Senado, acompanhando a missão que foi a Boca do Acre, juntamente com o Senador Valdir Raupp, e só pude chegar à Casa no dia de ontem, quando fui avisado de que teríamos a audiência pública de hoje. Estou coberto de dúvidas com relação à reunião. Não sei se o livro foi assinado pelos demais membros, mas, de acordo com o Regimento, art. 108, gostaria de saber se nossas presenças garantem o quorum necessário à manutenção da audiência. Eu gostaria também de saber, se ela se dispõe a tratar de algum projeto específico, quais os projetos e se os relatores se encontram presentes. Por último, eu gostaria de saber se poderíamos suspender e convidar as demais pessoas, porque, certamente, são temas que interessam a muita gente, para uma data em que pudéssemos ter uma presença maior. Estamos na antevéspera da eleição, há tantas pessoas dando atenção a tantos municípios que foram para segundo turno, e temos hoje uma Casa vazia devido ao, digamos, recesso branco. Não temos a presença da maioria dos Srs. Senadores na Casa. Essas são as dúvidas que pairam sobre a minha cabeça e sobre as quais eu gostaria de uma explicação.

A SR^a PRESIDENTE (Lúcia Vânia) – Agradeço ao Senador Sibá Machado e quero tranquilizá-lo quanto à audiência pública, uma vez que, como Presidente da Comissão, posso realizá-la *ex officio*. Ao mesmo tempo, quero informá-lo de que a Comissão se reuniu hoje principalmente em função de estarmos convidando os assessores – V. Ex^a não estava aqui quando abri a reunião – do Tribunal de Contas, os assessores do próprio Senado, aqueles responsáveis pela instrução dos processos da área social. Como temos pouca

oportunidade de ter contato com essas pessoas, entendemos que, neste período, que, como V. Exª bem colocou, é chamado de recesso branco, como, na verdade, nossa obrigação é estar aqui trabalhando, entendi que era importante fazer esta audiência pública. Conversei com o Líder do Partido de V. Exª e levei ao conhecimento de S. Exª que a audiência pública teria o objetivo de aproveitar a presença das professoras e pesquisadoras que estão em Brasília para que elas pudessem aqui relatar as experiências que possuem nessa área.

V. Exª é o autor do voto em separado do Projeto de Lei de Responsabilidade Social, um projeto de extrema importância para o País, e elas hoje terão a oportunidade de demonstrar a importância do acompanhamento, a avaliação dos programas sociais para o sucesso do trabalho.

Portanto, acredito que V. Exª pode ficar tranquilo, porque estamos abrigados pelo Regimento. Ao mesmo tempo, vamos fazer um trabalho que vem colaborar enormemente com as assessorias que nos acompanham. Temos a grata satisfação de ter aqui a assessoria não só do meu gabinete, mas também a assessoria da Liderança do Governo, a assessoria do PSDB, enfim, a assessoria daqueles que entenderem importante esta reunião.

Com a palavra a Drª Felícia Reicher Madeira, Diretora Executiva da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados, Seade, São Paulo.

A SRª FELÍCIA REICHER MADEIRA – Bom dia.

Eu gostaria muito de agradecer o convite para estar aqui nesta oportunidade. Para mim, é muito importante estar aqui porque nós, na Fundação Seade, neste momento, estamos desempenhando um papel extremamente importante, papel que, na verdade, coloca em comunicação todo o pensamento que há na área social com as demandas do setor público, do setor governamental. Na verdade, grande parte das demandas passa por um sistema de informação. Tudo se resume a um sistema de informação, a um sistema de monitoramento, de se ter informação, de se poder organizar a informação, embora esse tipo de reflexão não tenha, ainda, sido desenvolvida suficientemente. No entanto, no Seade, estamos vivendo essa situação. Como se traduz todas as demandas – tendo em vista a nova agenda social, que se colocou com muita força, felizmente, que é a questão do enfrentamento da pobreza – em programas e monitoramentos? As pessoas não se deram conta de que é preciso aperfeiçoar as estatísticas. Então, a Fundação Seade se coloca nesse meio – provavelmente o IBGE também tem esse papel –, além de outras instituições, porque, no fundo, a Fundação Seade é uma espécie de IBGE de São Paulo, ou seja, o papel dessas informações no sentido de quase traduzir o significado e essas demandas em números e indicadores, o que não é, efetivamente, uma tarefa fácil, sobretudo porque ela é intermediada fortemente pela mídia. Nada acontece se não passar pela mídia ou o entendimento chega até a tradução política por intermédio da mídia – essa é a nossa experiência em São Paulo.

Enfim, depois de fazermos muitos trabalhos, considereei que, na ocasião, o mais interessante seria falarmos sobre um indicador, afinal já o temos desde o

final dos anos 90, estamos em sua 3ª edição. Refiro-me ao Índice Paulista de Responsabilidade Social. O mais interessante, por isso ele é mais produtivo em termos de impacto, é que esse indicador passou a ser uma solicitação da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Como isso aconteceu? No começo da gestão da Presidência do Deputado Vanderlei Macris, no início desse novo século, foi realizado um fórum para se discutir o que seria São Paulo no século XXI. Para tanto, instalou-se um conselho composto por 60 representantes da sociedade civil para se discutir os diferentes assuntos com o olhar voltado para o futuro, ou seja, quais seriam as metas e o que seria essa sociedade, no futuro, e como deveríamos caminhar futuro? Estudos e mais estudos foram feitos, mas alguém pertencente ao Conselho, num determinado momento, disse que não adiantaria se ter metas de futuro se não houvesse um instrumento de monitoramento para, primeiramente, definir metas e sabermos como cada Municípios do Estado de São Paulo estão se aproximando: se com mais ou com menos velocidade e se a referência é essa meta. É claro que, naquele momento, o primeiro indicador foi o IDH.

Como uma instituição de pesquisa como o IBGE reage quando se pede um indicador?

O que é um indicador?

Um indicador é a mistura de vários outros indicadores que dá, como resultante, algo que a sociedade, como um todo, não entende. É como se jogássemos tudo isso em um liquidificador e daí extraíssemos uma mistura incompreensível para as pessoas, de tal forma que elas não têm como agir sobre a sociedade, que seria o mais importante do indicador.

Então, quando a Assembleia Legislativa pediu ao Seade um indicador, o corpo técnico do Seade reagiu da seguinte forma: temos, aqui, um número grande de informações que seriam interessantes para os Prefeitos. Por exemplo, a mortalidade infantil muito bem detalhada por tipos de mortalidade; então, o Prefeito que se interessasse poderia verificar esses dados. Por que juntarmos tanto em um indicador se ele tem todas essas informações já que temos um banco de dados dos Municípios, do que ocorre com a educação, do número de crianças fora da escola! Então, qual seria a necessidade de se juntar tudo isso em um único indicador? Na verdade, perderíamos informações.

Estávamos nessa tensão quando dois fatos que vivi me fizeram apostar demais no novo indicador. Quais eram os dois fatos? Primeiro, o acesso que tive a um documento do Ministro Amartya Sen, em que S. Ex^a contava, relatava um pouco como foi que nasceu o IDH. E no seu relato, nesse artigo, dizia exatamente que a pessoa que estava concebendo o indicador, um paquistanês - não sei pronunciar o seu nome -, era obsessiva pela criação do Índice de Desenvolvimento Humano.

O grupo do Amartya Sen tinha a mesma reação que os técnicos do Seade, mas existe tanta informação, o relatório do desenvolvimento humano é tão grande, então por que vamos juntar tudo num indicador que vai perder informação? E quanto a essa pessoa que lutava pelo IDH, penso que é isso,

tinha o argumento de que, na verdade, o indicador mais importante que havia era o PIB **per capita**, que era simplesmente um indicador monetário.

A bem da verdade, ele queria passar para a sociedade a mensagem de que desenvolvimento não é somente renda. Desenvolvimento tem que ter uma face humana, que é saúde e educação, sobretudo educação. Então, ele queria um indicador que fosse além do PIB **per capita**, que desse uma face humana, e dizia que esse indicador só teria força se fosse uma coisa muito sintética como o PIB **per capita**. O Amartya Sen termina o artigo dizendo que, na verdade, ele tinha toda razão, que o IDH se impôs com muita força e que era um fator de desenvolvimento, um indutor de desenvolvimento, na medida em que as pessoas usavam mais esse indicador.

Ao mesmo tempo, aconteceu no Rio de Janeiro uma reunião do Pnud e percebemos que o IDH era um indicador, um avanço muito grande em relação ao PIB, mas, de certa forma, o IDH estava sendo vítima do seu sucesso, porque estava sendo aplicado de forma inadequada para os Municípios. Na verdade, ele foi feito para comparar países, os seus dados são de censo, só variando de 10 em 10 anos, então, de certa forma, ele estava sendo demandado para alguma coisa que não poderia fazer, que é exatamente acompanhar ano a ano o desempenho de Municípios, quando temos metas.

Nessa reunião, então, estava-se discutindo alguma coisa que se chamou de indicador de terceira geração – o de primeira geração era o PIB **per capita** e o de segunda geração era o IDH.

No Seade, enfrentamos essa questão e levamos a sério a proposta do Amartya Sen, que dizia que esse indicador precisava ser sintético. Ele é tão simbólico, que precisa ter no próprio nome alguma coisa extremamente forte que faça com que seja importante.

Na época, estava em discussão a Lei de Responsabilidade Fiscal e até que ponto a responsabilidade fiscal empenhava a responsabilidade social. Nós achamos que não e, realmente, não. Então, demos esse nome de Índice Paulista de Responsabilidade Social – IPRS –, e acredito que ele funcionou assim.

Vou passar rapidamente pela questão técnica e, depois, vou contar qual o impacto que ele teve na sociedade. Acredito que, hoje, o IPRS, em São Paulo, é efetivamente uma grande focalização das áreas mais problemáticas dos Municípios. Por exemplo, o último está saindo do forno, ontem eu vi. Realmente, as áreas mais problemáticas do Estado, e penso que o IPRS colaborou, que são no Vale do Ribeira, têm dado um salto significativo.

A primeira discussão que colocamos para os Deputados, para a Câmara, da nossa resistência com o IDH, é o caso específico de São Paulo. Quando comparamos os quatro anos do censo, observamos que São Paulo, em 1970, ainda tinha alguns Municípios grandes com baixo desenvolvimento. Mas, em 1991, todo o Estado de apresentava um desenvolvimento crescente, ou seja, ia do médio para um desenvolvimento maior. O Censo de 2000 nos diz que grande parcela do Estado já contava com Municípios de grande

desenvolvimento. Então, precisávamos de alguma coisa mais sofisticada que pegasse as diferenças entre os 645 Municípios.

O IDH tem componentes tais como: a longevidade, esperança de vida a nascer; educação, que é taxa de alfabetização de pessoas de 15 anos ou mais e taxa bruta de matrícula – portanto, ele carrega muito o analfabetismo do passado; a renda per capita, à qual só podemos obter-la de dez em dez anos, por intermédio do Censo. Temos o *ranking*, os limites de cada uma das classes.

(Vamos em frente.)

Na verdade, o nosso grande desafio era gerar indicadores municipais.

Qual é a novidade desse indicador de terceira geração, se temos monitoramento e metas? O que significa um indicador de terceira geração? Primeiramente, o desafio de produzir indicadores a curto prazo. Na verdade, o IDH, da forma como está concebido, só pode ser calculado de dez em dez anos, sobretudo pela questão da renda. Então, teríamos de pensar em indicadores que não os de pesquisas domiciliares, como o Censo, como as Pnads. O problema das Pnads também é que ela é incapaz de desagregar pelos pequenos Municípios. É impossível ter pesquisa domiciliar anual que seja desagregada nos moldes dos pequenos Municípios. É quase um censo, é caríssimo e extremamente difícil de se fazer. Então, se quisermos criar um indicador, na verdade, precisaremos produzir dados administrativos. Então, são bancos de dados que são feitos com outra finalidade e que vou ter que adaptá-los para minha finalidade, que é o indicador de monitoramento. Esse é o grande desafio: gerar indicadores de monitoramento.

O terceiro diz respeito aos problemas dos indicadores que, às vezes, o Prefeito ou o gestor municipal se envolve muito numa problemática, mas o esforço que ele fez ainda não se manifestou do dado; o dado ainda não foi capaz de captar. Então, havia uma demanda muito grande para que fizéssemos indicadores de esforços. Outra coisa que achamos extremamente importante é que se é para monitorar e fiscalizar os programas, ele não podia ser como o IDH, simplesmente representado numa média em que educação, saúde e renda pareciam misturados numa média, e os Municípios, na verdade, podem ter uma média igual mas problemas substancialmente diferentes. Estou passando por cima das questões técnicas, porque quero discutir a questão política no final.

Como resolvemos o problema dos dados administrativos? Então, a renda, a riqueza municipal passou a ser referenciada a dados que se pudessem ter ano a ano. No caso de renda, usamos, como indicador, consumo de energia elétrica residencial, energia elétrica de comércio, agricultura e serviços, e a remuneração média de empregados com carteira assinada, porque a única informação que temos, pois sabemos que tem muita gente sem carteira assinada, e mais o valor adicional. Na verdade, havia duas dimensões: o produto per capita e a renda das pessoas que era, então, medida pelo consumo de energia.

Bom, isso daqui é um trabalho, digamos, acadêmico, estatístico, mas, no fundo, está mostrando o seguinte: esse gerador de renda que construímos a

partir dos dados administrativos é extremamente eficiente, porque a correlação dele com os dados do censo, que, então, é um dado domiciliar que pega todos os municípios, é muito grande. Ele se mostrou um indicador extremamente importante e a vantagem dele é que eu podia ter ano a ano.

No município de São Paulo, vemos como o indicador está distribuído e que tomando esse fator como indicador os municípios de São Paulo são extremamente diferenciados, ao contrário de quando trabalhamos com o IDH.

Pegamos então a dimensão da longevidade, e conseguimos os indicadores de mortalidade infantil; a mortalidade de adultos de sessenta anos e mais; mortalidade de quinze a trinta e nove anos, que na verdade é um indicador importante, porque ele capta a mortalidade por violência, que é nessa idade. E a mortalidade perinatal, que no momento consideramos que podia ser uma indicação de esforço. Na verdade ela tem duas dimensões, que é a saúde e alguma informação sobre o problema grave em que vivemos, que é a questão da segurança.

O indicador de saúde se mostrou de longevidade. Comparamos o do IDH com o nosso, que mostrou uma coerência razoável.

E como fica o Estado de São Paulo: também bastante diversificado com relação à questão da saúde. Vemos que na época que ele foi feito, entre 1997 e 1999, e o dado anterior, as regiões lá do litoral, do Vale do Ribeira e do Vale do Paraíba, eram as mais pesadas.

Esse gráfico foi extremamente interessante. Nele cruzamos, de um lado, a riqueza com a saúde, que é longevidade. E o que aparece neste mapa? Veja lá, com destaque: Campos do Jordão. O que acontece com Campos do Jordão? É um município rico, mas com relação à saúde o desempenho dele é muito ruim. Então, não existe uma relação entre a riqueza do município e o desempenho social. Temos o contrário com Floreal, que é um município pobre, porque está desse lado da renda, mas tem um desempenho de saúde muito alto. Tem uma grande diferenciação nossa e avanço com relação ao IDH, é que separamos a renda dos municípios com a condição social deles.

Com relação à escolaridade, ao contrário do IDH, no qual o passado pesa muito, que é o analfabetismo adulto, consideramos que a coisa mais importante era o investimento nos jovens. E criamos então um conjunto de informações que diziam respeito à situação educacional do jovem, na idéia de que o mais importante seria apostar no jovem. Então, são essas.

A dimensão tem a conclusão por crianças e jovens do ensino fundamental e médio; a taxa de alfabetização de adolescentes e jovens; e consideramos como informação extremamente importante a municipalização, por que diz respeito aos municípios. Um pouco na linha do Fundep.

Esse também é um mapa que também mostra as regiões mais deprimidas do Estado de São Paulo com relação à escolaridade.

De novo separamos o gráfico de municípios que eram pobres, mas tinham um bom desempenho social, municípios que eram ricos, mas tinham um desempenho social ruim, e as situações intermediárias.

Nesse ponto, considero que houve um avanço interessante porque os municípios ficaram divididos em cinco grupos. E aqui é uma tabela dos gráficos. Isso está no site do Seade – estou passando rápido para não tomar o tempo.

Quais eram os cinco grupos que foram gerados? O Grupo 1 tem alta riqueza, longevidade média e escolaridade alta e média – foram chamados de municípios-pólo. O outro grupo é um grupo de municípios que chamamos de economicamente dinâmicos, mas de baixo desenvolvimento social, que são os tais que chamamos injustos.

São Paulo tem um grupo grande de Municípios cuja renda cresce muito mas em que a situação social, sobretudo educação e saúde, tem indicadores péssimos. Como vamos ver, são Municípios com determinadas características.

Depois, há um grupo de Municípios saudáveis que, embora tenham baixa arrecadação, têm indicadores sociais bons. Há um grupo que está em transição, que está passando de uma situação para outra. Finalmente, o Grupo 5 tem baixa riqueza, baixa longevidade, baixa escolaridade, portanto, são Municípios que necessitam de maior atenção.

Esta é outra forma de mostrar, por exemplo, os Municípios-pólo e a nossa grande referência, a nossa meta, que passou a ser a média do Estado. Sempre a média do Estado é a nossa referência.

Estamos vendo quais os Municípios que estão além da média do Estado e quais os que chegam na média do Estado. Então, a primeira meta é sempre a média do Estado.

Nessa comparação, os Municípios-pólo são aqueles que têm a riqueza, a escolaridade e a longevidade muito próximas do Estado como um todo, que estão acima do Estado com relação à riqueza e à escolaridade, na verdade.

Há os Municípios injustos. Por que injustos? Quando pegamos na ponta da riqueza, eles são ricos, são mais ricos do que a média do Estado, mas a escolaridade e a longevidade, que estão nas outras pontas, são menores – é o grafiquinho azul.

Os Municípios saudáveis, ao contrário, são pobres, portanto, a renda – olhem o azul em relação ao pontilhado – é menor, mas o desempenho social é bom.

Estes são os que têm tudo em baixo e, aqueles, os em transição.

Estou preocupada em passar rapidamente essa questão técnica.

Aqui está apresentado o Estado de São Paulo, segundo tipologias de Municípios. São grupos de Municípios.

Qual a vantagem disso, olhando para esse Município? Na verdade, fica muito claro que o problema de um Município não é simplesmente municipal, é um problema regional.

Os Municípios com problemas são contíguos. Quando pensamos em desenvolvimento dos Municípios, é preciso pensarmos num desenvolvimento regional, porque os problemas são parecidos.

Os do Grupo 1, que ficam na Rodovia Dutra, são aqueles em desenvolvimento. Os Municípios do Grupo V são os marrons e ficam naquela região do Vale do Ribeira.

O interessante dos saudáveis, que são os amarelinhos daquela ponta, é que são um grupo enorme de Municípios pequenos que estão perdendo população. Depois, temos os de transição.

O que aconteceu com esse IPRS? Esse é o primeiro. Depois, lançamos o de 2000, o de 2002 e tal, tudo isso financiado pela Assembleia Legislativa de São Paulo. O que aconteceu quando foi lançado o primeiro IPRS?

Primeiro, fizemos um ranqueamento sempre por região. Como não dá para comparar um Município pequenininho com São Paulo, dentro dessa tipologia, eles foram ranqueados. Eles foram nominados, então, o que percebemos?

Que nos Municípios do Grupo 1, os ricos, como São Paulo, Ribeirão Preto e Campinas, havia grande desenvolvimento.

Os injustos, os que tinham renda, mas não tinham, eram dois tipos de Municípios: os do entorno da região metropolitana de São Paulo, que eram do tipo de Barueri, que tem os grandes conjuntos habitacionais de classe média, ou os do tipo de Paulínea, por exemplo, que tem uma grande indústria e um valor agregado muito grande. Então, o que acontece com esses Municípios turísticos, como Guarujá, Campos do Jordão, etc? Sua riqueza pode ser explicada pelo fato de sua população ser rica ou pela existência de uma empresa que atrai constantemente um setor de serviços. São Municípios que crescem muito com pessoas de baixíssima escolaridade, com pessoas extremamente carentes. São mesmos Municípios injustos, onde a desigualdade social é maior.

Quando a imprensa divulgou isso – por isso, entendo que a imprensa é muito importante – o que aconteceu? Os Municípios que apareceram como injustos nessa lista (*inaudível*) mais, independente de partidos. E passou a ser uma meta de cada um dos Municípios investir de tal forma que eles melhorassem no IPRS (Índice Paulista de Responsabilidade Social), onde eles eram mais vulneráveis.

Então, a imprensa local divulga, até mais do que o IDH, e é interessante a reação dos prefeitos, que ligam para o Sead perguntando o que precisam fazer para melhorar seus desempenhos. Chegando à instituição, abrimos suas vulnerabilidades, e há uma enorme discussão — por que o outro é um pouquinho melhor, e não dá certo e tal? Dessa forma, primeiro, isso se tornou uma grande referência para as empresas. Por exemplo, as empresas ligam para a Fundação Sead dizendo que pretendem se desfazer de seus computadores. Querem, às vezes, doá-los para os do Grupo 5 e perguntam quais são os piores do Grupo 5.

Em alguns casos, como o Barueri por exemplo, em que, desde o primeiro indicador até o último, a mortalidade infantil caiu violentamente. Quando a mortalidade infantil é alta, é fácil cair; Barueri passou, desde aquele primeiro

IPRS, que é este, até o último, que ainda vai sair, para o Grupo 1. Desenvolveu-se nesse sentido.

A mesma coisa acontece com a educação. Eles comparam um com os outros, e tudo passa fortemente pela mídia. E aconteceu efetivamente. Os Municípios que estão na fase de transição são os que mais se envolvem no sentido de mudar. Na verdade, eu acho que esse indicador, por assim dizer, funcionou como o IDH em São Paulo, no sentido de ser de terceira geração. Todas as variáveis que estamos considerando são ações possíveis do Município, com exceção da renda, em que as ações do Município não são possíveis. Portanto, ele tem-se mostrado um instrumento importante de monitoramento. Creio que ele ganha importância porque sai de uma casa de representação política. Inclusive, em um dos relatórios do IDH, na ONU, saiu uma menção de que é o único lugar do mundo, porque os deputados dos diferentes Municípios se envolvem porque é um dado do Município. É interessante, porque, às vezes, quando sai o resultado, o prefeito liga e pergunta se o seu IPRS caiu. Seria como se estivesse aumentado seu colesterol, entendem? É mesmo uma coisa importante, que funciona efetivamente.

Agora, o que é preciso? São necessários dados administrativos – os registros de óbitos são a coisa mais importante. Então, várias assembleias legislativas de Minas nos convidaram, mas se não tivermos dados administrativos bem organizados, não dá para fazer. Então, se quisermos fazer um indicador de curto prazo como este, para fazer monitoramento, o primeiro investimento que se deve fazer é em informações que possamos captar ano a ano.

Mas o mais interessante – eu vou ser muito rápida – foi o desdobramento desse Indicador. Começamos a dizer que o Município-pólo – o Município de São Paulo, por exemplo – estava lá em cima. Mas o que acontece com ele? Ele tem uma desigualdade escondida, porque, ainda assim, tem uma média. Aí, foi solicitado pela Assembleia Legislativa – naturalmente porque sugerimos – aproveitando o Censo de 2.000, dividir os espaços em um novo indicador que localizasse no espaço as populações mais sujeitas nas maiores vulnerabilidades, portanto foco das políticas. É o índice paulista de vulnerabilidade social, que sairá também na Assembleia Legislativa.

Aqui apresenta-se uma comparação de como evoluiu.

Cada Município recebe... Por exemplo, em primeiro lugar, por região metropolitana. Assim, cada Município recebe um livro com a sua situação específica, comparando com a região a que ele pertence, mas também do Estado como um todo.

(Em frente.)

Qual era o próximo desafio: explicitar a desigualdade social encoberta pela metodologia dos indicadores sintéticos, como o IDH e TRS, que representam grandes agregados.

(Em frente.)

Qual é a oportunidade do Censo 2000? Que as informações são por setor censitário. E o que é setor censitário? É um grupo muito pequeno de informação. Por exemplo, mil famílias. Então, "mil famílias" podem representar um conjunto habitacional e pode ser quase uma cidade toda, mas é essa a definição do setor censitário.

O Censo de 2000 deu o mapa dos setores censitários para nós. Segundo, por que estamos colocando no espaço? Porque acreditamos que a segregação espacial é um forte condicionante da pobreza.

Tivemos que nos limitar à fonte de dados correspondente aos dados do universo, do censo, que são muito mais limitados que o conjunto de dados, mas, mesmo assim, dão informações interessantíssimas.

(Em frente.)

Na verdade, foi feito um tratamento estatístico e isso gerou cinco ou seis grupos de vulnerabilidades, variando de alguns lugares.

O Grupo 1 é o grupo que não tem nenhuma vulnerabilidade, e a vulnerabilidade está muito relacionada ao ciclo de vida das famílias.

O Grupo 2, vulnerabilidade muito baixa.

O Grupo 3 tem determinadas características e, em geral, predominam as famílias mais adultas.

Em frente.

O Grupo 4, vulnerabilidade média, que tem outras características. São famílias jovens, mas com uma boa renda.

O Grupo 5, vulnerabilidade alta.

E o pior, que é o Grupo 6.

Só vou entrar nesse grupo de maior vulnerabilidade, em que percebemos que predominam famílias jovens, que ganham menos de ¼ de salário mínimo, há uma grande presença de crianças pequenas e também de mulheres chefes de família.

(Em frente.)

O que acontece? Cada Município está recebendo uma descrição da sua área mais vulnerável, justamente onde deveriam estar os focos dos programas sociais.

(Em frente.)

Aqui é como estão recebendo a informação.

(Volte àquele mapa.)

Este é o mapa da região metropolitana de São Paulo, dividida pelos grupos de vulnerabilidade.

Então, vemos que no centro de São Paulo, no Município de São Paulo, está concentrado o Grupo 1. O Grupo 1 são os grandes condomínios, os condomínios de classe média, aqueles vermelhos. Depois, temos o Grupo 2, que é o entorno, até chegarmos no Grupo 6, que é o grupo de maior vulnerabilidade, que estão nas periferias.

O interessante desse processo é que mesmo no Município de São Paulo somos capazes de localizar essas áreas mais escuras, que são as áreas onde estão as favelas.

Enfim, os Municípios de 25 mil habitantes recebem um mapa, onde estão localizadas as suas áreas mais vulneráveis. Os Municípios que não têm mapa, que são os Municípios com menos de 25 mil habitantes, recebem um relatório dos setores censitários, em que está concentrada essa população. Acreditamos que, ao mesmo tempo em que os Deputados têm-se envolvido – creio que independente dos Partidos – na tarefa de fiscalizar o monitoramento das ações, haverá o monitoramento para verificar se as ações sociais estão, efetivamente, concentradas no público-alvo. Não considero que seja só isso, mas é uma ajuda para focalização dos programas.

Para mim, o mais interessante é que temos feito uma boa costura entre quem implementa efetivamente as políticas – os Governos –, como estão sendo pensadas e como elas se traduzem nas limitações dos dados.

Era isso.

A SRª PRESIDENTE (Lúcia Vânia) – Agradeço à Srª Felícia. Antes de passar a palavra à Mariângela Delfiori Wanderley, quero cumprimentar o Sr. Grenivel Oliveira Moura, ex-Vereador e Secretário da Associação Municipalista do Brasil.

Cumprimento o Consultor Legislativo Luiz Renato Vieira, do Senado Federal, a Assessora Parlamentar Maria Caroline Fleury de Lima e o Assessor Parlamentar Cauby Pinheiro Júnior, do Comando da Aeronáutica.

Passo a palavra à Mariângela Delfiori Wanderley, diretora do Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

A SRª MARIÂNGELA DELFIORI WANDERLEY – Bom dia a todos.

Inicialmente, eu gostaria de agradecer o convite da Senadora Lúcia Vânia. É um grande prazer estar aqui hoje refletindo com todos os presentes assuntos que estão no âmbito maior da Comissão de Assuntos Sociais.

Pensei em fazer uma reflexão um pouco a partir da nossa experiência na PUC em um instituto que trabalha com a política pública, especialmente com políticas e programas de enfrentamento da pobreza e, um pouco por ofício de universidade, colocar essas questões no âmbito um pouco mais amplo sobre a reflexão sobre a gestão social pública e sobre um elemento importante que se coloca como um desafio para todos nós que trabalhamos na área da política: o monitoramento e avaliação das ações públicas.

Uma primeira reflexão que gostaria de fazer é que, quando se fala em gestão social pública, está-se falando em uma concepção de gestão de ações públicas como respostas a necessidades sociais que emanam da sociedade e que são incorporadas e processadas pelo Estado nas esferas municipal, estadual e federal. Trata-se, portanto, da formulação, implementação e gestão de políticas públicas concebidas como linhas de ação coletivas que concretizam direitos sociais.

Embora todos saibamos que as políticas públicas são de competência do Estado, elas envolvem relações diretas e estreitas com a sociedade, relações essas que são de antagonismo, mas são também de reciprocidade. Creio que cada vez mais hoje em dia se trata das relações Estado – sociedade civil do ponto de vista da reciprocidade, uma vez que o público cada vez menos tem um sentido apenas estatal, já que tem um sentido mais amplo de "publicização" das ações que se desenvolvem nessas relações de parceria entre Estado e sociedade civil.

Temos discutido bastante a construção de uma esfera pública que traga uma nova noção de interesse público. Essa noção implica nova gestão social pública mais permeável às demandas emergentes da sociedade e que reduza, por sua vez, a tendência do Estado de um poder burocrático de agente privilegiado da decisão e do monopólio da decisão na esfera política.

Nesse sentido, essa esfera pública pressupõe um movimento de publicização das ações públicas na direção de uma nova institucionalidade, que implique a criação de espaços públicos, nos quais sujeitos sociais investidos de representatividade social possam disputar lugares de reconhecimento político de suas demandas. Após a Constituição de 1988, temos visto crescerem os espaços, as arenas de debate político, como, por exemplo, os diferentes conselhos das diferentes políticas, nos diferentes âmbitos do Estado.

Nós vimos trabalhando também o que temos chamado de alguns atributos centrais da esfera pública que vão informar diretamente a elaboração de indicadores, de avaliação da política pública e, penso, especialmente, de indicadores de responsabilidade social, uma vez que vimos exatamente tratando desse tema, que se tem tornado cada vez mais importante na política pública e na gestão social.

Rapidamente, gostaria de falar um pouco desses atributos. O primeiro deles é a visibilidade social no sentido de que as ações governamentais e dos diferentes atores sociais devem expressar-se com transparência, não apenas para aqueles que são diretamente envolvidos na gestão pública, mas todos os implicados nas decisões políticas. Supõem, então, publicidade e fidedignidade das informações que orientam as deliberações nos espaços públicos de representação. Temos aqui um bom exemplo da captação e do tratamento da informação, bem como da importância desta, hoje, para a política em geral e, em especial, para a gestão social.

Outro atributo que nos parece bastante importante diz respeito ao controle social, que significa o acesso aos processos que informam as decisões da sociedade política, mas não somente a isso. Diz respeito também ao controle democrático exercido pela sociedade, pelos vários atores e agentes implicados na ação pública e pela população em geral, no sentido, inclusive, de fiscalização das decisões e da ação pública.

O terceiro atributo é a representação de interesses coletivos, o que implica a constituição de sujeitos políticos ativos, que se apresentam na cena política a partir da qualificação de demandas coletivas com relação às quais

esses sujeitos sociais exercem papel de mediadores. Esse também é um atributo bastante importante e que vem sendo, cada vez mais, discutido – volto a dizer – nesses instrumentos e estratégias coletivas existentes nas várias políticas públicas.

O quarto atributo é a democratização, a qual remete à ampliação dos fóruns de decisão política, ampliando os condutos tradicionais de representação, permitindo incorporar novos sujeitos sociais como portadores de direitos legítimos. Nessa arena, expressaremos se a dialética é entre conflito e consenso. Desse movimento, interesses divergentes vão sendo qualificados, expressos, confrontados, derivando daí o embate público que é capaz de gerar adesão a posições hegemônicas, por exemplo. Porém, todos, especialmente os que aqui estamos, sabemos que é um processo bastante rico, no sentido da publicização da esfera pública.

Outro atributo bastante importante é a cultura política, que supõe o enfretamento do autoritarismo social, de uma cultura privativista, que ainda é uma característica bastante presente em nossa sociedade. Essa cultura privativista é de apropriação do espaço público. Então, é a privatização do público, que necessita de mediações sociopolíticas que permitam que essa situação seja revertida e que realmente trabalhemos cada vez mais na construção, na publicização, na verdade, do espaço público, que muitas vezes é privatizado na esfera dessa cultura privatizante.

Ainda no bojo dessa reflexão, eu gostaria de salientar, no que tange à política pública – estou me referindo especialmente às políticas sociais, que são objeto desta Comissão –, que há necessidade basicamente de dois atributos ou de duas estratégias: uma delas é uma clara regulação pública sobre a ação pública que possibilite à sociedade civil e aos demais agentes esse exercício do controle social, que é fundamento da gestão democrática. Sabemos, por exemplo, que a política econômica tem uma regulação bastante clara, com estratégias e instrumentos bastante objetivos. O mesmo não acontece na área social. Estamos caminhando para uma regulação pública clara, objetiva, na esfera do social, mas temos bastante a caminhar também. E o controle crítico, público, da política pública supõe também a questão da responsabilidade social.

Esse é um tema fundamental a ser discutido hoje desde o nível da esfera do Município ao nível da esfera estatal e da esfera federal. Sabemos que cada vez mais o público não se reduz ao estatal, quer dizer, quando tratamos de responsabilidade social estamos nos referindo a Governos e sociedade civil, Estado e sociedade civil, porque cada vez mais essas parcerias são complementares e não antagônicas e a questão da responsabilidade social é transversal ao Estado e à sociedade.

Uma outra questão inserida nessa esfera de reflexão – quero me referir especificamente às políticas sociais – diz respeito à necessidade de ultrapassagem de uma visão tutelar ainda bastante presente nas políticas, principalmente naquelas de enfrentamento da pobreza. Refiro-me a uma visão tutelar em relação ao pobre, que é uma marca do assistencialismo, que é de

difícil ruptura e que é bastante presente nessas políticas de enfrentamento da pobreza. O que se opõe a ela é o reconhecimento do pobre, do cidadão alvo das políticas de enfrentamento da pobreza, de um sujeito de direitos. Portanto, considero que a questão da autonomia tem se tornado indicador importante e fundamental quando tratamos de responsabilidade social, de enfrentamento da pobreza e de construção da cidadania plena.

Uma outra questão que julgo importante nesse contexto de reflexão diz respeito ao conhecimento profundo que se deve ter da realidade, e daí a importância desse conhecimento por parte especificamente, particularmente neste caso, dos formuladores e gestores das políticas públicas em constante diálogo com os sujeitos, com os atores locais. Essa é uma outra questão que também nos tem preocupado bastante nessa reflexão, ou seja, a valorização do local não enquanto fragmentação, mas enquanto espaço onde as políticas se concretizam, se potencializam.

Uma outra questão importante seria a construção de estratégias que rompam com a fragmentação das políticas sociais. E acredito que essa fragmentação se expressa de diferentes maneiras, seja ela por objeto da política, por uma questão relacionada ao objeto de cada uma dessas políticas, mas também, de uma maneira bastante marcante, diz respeito às próprias características da gestão dessas políticas, que, além de representarem essa fragmentação, além de representar um grande desperdício de recursos, ela não potencializa impactos. Então, o excesso de fragmentação, a desarticulação das diferentes políticas na gestão tem sido uma preocupação bastante presente nas nossas reflexões.

Finalmente, para não me estender demais, entendo que outro aspecto que vimos trabalhando bastante é a necessidade de galgarmos um novo patamar para política social pública, o da qualidade. E aí volto novamente aos programas de enfrentamento da pobreza. Durante muitos anos, posso dizer muitas décadas, predominou uma visão, ainda muito encontrada, de que estratégias pobres são suficientes para lidar com a pobreza. Então, para aqueles que nada têm, qualquer coisa é alguma coisa.

E temos visto o quanto a qualidade dos equipamentos, a qualidade que se imprime às estratégias e a concretude que se dá a elas, tem sido um elemento importante. Creio que devemos caminhar na busca de um outro patamar "civilizatório", que é o da qualidade da ação pública, especialmente no que tange às políticas sociais.

Era isso que eu gostaria de ter apresentado.

Muito obrigada pela atenção.

A SRª PRESIDENTE (Lúcia Vânia) – Agradeço à Drª Mariângela Delfiori Wanderley e passo a palavra à Drª Maria do Carmo Brant de Carvalho.

A SRª MARIA DO CARMO BRANT DE CARVALHO – Bom dia! Vou falar também um pouco menos, dada a hora. Vou abordar a questão da responsabilidade social de um outro lado, no sentido de complementar e as nossas falas estarem portanto articuladas. A Felícia Reicher fala do ponto de

vista dos resultados da política ou dos resultados de uma responsabilidade social, remetendo-se a indicadores de qualidade de vida, enfim, e posso verificar o impacto da política no Município; a Mariângela Delfiori Wanderley levanta alguns pressupostos, alguns indicadores do desenho de uma política competente, vamos dizer, ou de uma gestão. Vou pegar do ponto de vista do programa mesmo ou da política. Quer dizer, no Brasil já somos famosos porque conseguimos até fazer desenhos de políticas e de programas muito competentes, muito bonitos e até exportáveis, assim como já exportamos o Bolsa-Escola, o desenho do Peti e de outros programas existentes no Brasil.

Portanto, é preciso verificar fundamentalmente qual é a efetividade desses programas. Esse é o lado que vou colocar. Ou seja, para nós, responsabilidade social deve significar efetividade da ação pública, dos entes governantes ou dos entes da federação. Se vou olhar sob a perspectiva da efetividade, se estou partindo disso, tenho algumas dimensões, alguns indicadores fundamentais do ponto de vista da avaliação da política ou do programa social.

Apresentarei aqui um ou dois exemplos. Um é um programa chamado Campanha de Vacinação. Campanha de vacinação neste País é apresentada como uma política de alta efetividade. Agora, quais são os ingredientes, dimensões e indicadores pelos quais posso avaliar essa alta efetividade? Primeiro, trata-se de uma política universalizada. Então, a universalidade ou a cobertura seria, vamos dizer, uma dimensão ou um indicador extremamente importante quando olhamos do ponto de vista da responsabilidade social governamental. Estamos muito acostumados a propor programas ou políticas que atendam a 10% ou 20% do público-alvo. Porém, não temos um compromisso com sua universalidade, que também é uma dimensão importante.

Outro assunto que abordamos muito é a campanha de vacinação. Podemos analisar dois programas ao mesmo tempo. Vamos estudar, com a concordância de V. Ex^{as}, um programa bem recente e longo: o Bolsa-Família. Ao se analisar atualmente o Bolsa-Família, é possível verificar que o programa também está avançando em termos de universalidade.

Cito outros indicadores importantes: a descentralização e a municipalização ou o cumprimento de uma articulação fina, azeitada, alinhada, correspondente ao que se sonha em termos de um pacto federativo em um país republicano. Até que ponto se está, de fato, descentralizando e municipalizando?

A campanha de vacinação, como uma política, tem uma forte regulação nacional, inclusive, mas também uma forte capilaridade decorrente de uma descentralização e de uma municipalização assumidas pelos entes da Federação. Esse também é um dado importante. Está assumido ou não, apropriado ou não o valor da descentralização e da municipalização?

Já o Bolsa-Família poderíamos dizer que não é suficientemente descentralizado para os entes federativos deste País assumirem, gerirem o programa na ponta e dele se apropriarem. Na realidade, o programa é

fortemente regulado em nível federal e tem uma perspectiva descentrada. No entanto, os Municípios ainda não se apropriaram do Bolsa-Família para torná-lo um programa do Município, com forte competência operacional e gerencial na ponta. O programa é mais gerenciado pela esfera Federal do que propriamente pela Municipal.

Outro elemento que apresenta uma dimensão importante, além da descentralização e da universalidade, é a publicização, assunto de extrema importância já levantado pela Mariângela.

Na campanha de vacinação, existe uma política extremamente publicizada. Não há um cidadão no País que não reconheça nessa campanha a alta publicização dessa política. Concorre para essa publicização algo que os governantes ainda não assumiram como responsabilidade social suficiente: a veiculação de informações. Trata-se de uma campanha com um forte componente de informação, distribuída nos momentos corretos, adequados, na época de vacinação, com peças de informação extremamente pedagógicas. Por exemplo: utiliza-se um esportista para indicar a importância da avaliação; mostra-se uma mulher amamentando. Enfim, as peças de informação são extremamente pertinentes e pedagógicas para mobilizar o público-alvo e fazê-lo compreender a importância da informação.

No caso do Bolsa-Família, ao perguntar se o programa está suficientemente publicizado, verifica-se que isso ocorre para alguns grupos da sociedade, tanto é que o programa vai a debate nas mídias, que promovem a discussão do tema. Isso é lindo. No entanto, exatamente por estar publicizado, muitas vezes não se estão carregando com ele suficientes informações pedagógicas, para que o próprio grupo alvo monitore o projeto e exerça controle sobre essa política.

Também não se criam informações suficientes para que os governantes municipais que devem apropriar-se do programa e devem gerenciá-lo na ponta consigam trabalhar com esse programa, assumindo-o como um programa do povo, como um programa de interesse público e como um programa que precisa chegar à população-alvo.

Outra dimensão importante – vou tentar falar mais rápido – é a continuidade da política. É uma dimensão a ser monitorada inclusive pela sociedade civil. Chegamos a um estágio de desenvolvimento e de democracia que já não suportamos programas descontínuos, programas que mudam de nome, programas que são rebatizados, programas cujas planilhas são alteradas e assim por diante. Então, no caso das campanhas de vacinação, há forte continuidade, o que permite que a população-alvo, mesmo iletrada e extremamente castigada pela pobreza, consiga dominar essa política e valorizá-la, porque ela tem seqüência e continuidade e o impacto e a efetividade dela têm muito a ver com continuidade, indicador extremamente importante.

No caso do Bolsa-Família, lembro que foi alterado o nome Bolsa-Escola, Bolsa-Nutrição e lhe foi dada outra denominação. Isso cria um complicador, porque é uma continuidade na descontinuidade tendo em vista a população e o

aspecto gerencial na ponta. Tenho que lembrar estas coisas: é um país com mais 5,5 mil municípios e nem todos os municípios têm capacidade operacional e gerencial instalada. Então, é preciso monitorar isso.

Outros elementos – para falar mais rapidamente – são a locação, o fluxo na alocação e a otimização de recursos. Essa é uma dimensão importantíssima. O recurso vem na hora certa? Se o recurso vem truncado... Não há compromisso neste País com um fluxo adequado do recurso para que, lá na ponta, haja continuidade certa. Então, por exemplo, suponhamos uma família que recebe uma bolsa hoje e fica três ou cinco meses sem recebê-la, ou algumas vezes, como já aconteceu no Peti, ou haja mudança de administração, seja federal, seja municipal, que paralisa ou descontinua o fluxo de recursos. Isso compromete a efetividade da política do programa. No caso da campanha de vacinação, vários estudos demonstram que houve otimização dos recursos e, portanto, melhor distribuição deles.

Quanto ao Bolsa-Família, insisto que seu maior problema é a otimização do recurso e não todos esses pontos que estamos suscitando. Ora, quando se está distribuindo bolsa, transferindo renda para famílias em situação de pobreza, não se pode permitir que se faça simplesmente distribuição de renda neste País, principalmente levando-se em conta a atual consciência que se tem de pobreza, que não é só ausência de renda.

A Sr^a Felícia estava falando de Amartya Sen. A coisa linda que o Amartya Sen nos traz é que exatamente se combate desigualdade e a pobreza não apenas com renda, mas basicamente com expansão da rede de serviços e com o usufruição de bens e serviços da sociedade.

Então, na realidade, o condicionamento é importantíssimo, sim, porque se está vinculando renda à presença e à frequência da criança na escola e também à participação a consultas médicas e unidades. Mas tenho que ir além de condicionalidades, porque, se paro nas condicionalidades – e é isso que talvez possa ter causado um *frisson* –, ela não é suficiente. Não é suficiente eu manter a criança na escola nem tê-la com presença na unidade básica da saúde. Isso é necessário, mas eu tenho que avançar mais.

Pergunta-se até que ponto estou criando uma articulação grande, fina, densa, com os Municípios, se eu estou criando, na ponta – exemplo é a Pastoral da Criança, outro programa extremamente rico –, agentes comunitários de atenção à família ou de proteção social à família, que vão atrás dessas famílias que estão recebendo renda, transferência monetária e apoiando essas famílias nessa trajetória de ruptura com a pobreza, ou seja, nessa trajetória de desenvolvimento de competências substantivas, de capacidades substantivas, para que a família ganhe maior autonomia e rompa com a pobreza mais aguda em que se encontra.

Vou falar muito pouco. Controle é fundamental. Não há controle democrático sem ser um controle expandido. Não é só o Governo que tem que controlar, não são só os conselhos municipais que têm que controlar, é a própria população que tem que controlar. No controle social mais amplo, preciso que a

informação esteja correndo. A informação não pode estar na gaveta dos decisores e dos governantes. Nenhum cidadão sem informação substantiva e pedagógica pode exercer controle sobre qualquer política pública. Fora isso, preciso de monitoramento.

Temos hoje no País todas as condições de monitoramento por termos banco de dados e temos uma coleta e um armazenamento de informações extremamente ricos. Isso deveria ser um orgulho para nós. Não há porque eu desconfiar dos nossos dados colhidos pelo IBGE, pelo Ipea, pelo Seade e por outros organismos que colhem dados. Eles são preciosos, mas não estou pondo isso como uma ferramenta na mão da população, seja para aumentar a sua condição de cidadania – porque sem informação não exerço cidadania –, seja para o controle público.

Então, monitoramento e avaliação são condições fundamentais e termino dizendo que uma outra dimensão, para nós, hoje, fundamental, quando analisamos políticas públicas, é a da inovação social. A única forma que temos para enfrentar a tutela, o gradualismo, a pobreza de propostas de combate à pobreza está na falta de inovação social. Não inovamos os desenhos dos programas para nós de forma suficiente e rica. Exemplo final: tenho Educação de Jovens e Adultos, EJA, que hoje é de extrema importância no País. De extrema importância no País não são os cursos de alfabetização de adultos. A alfabetização de jovens e adultos é uma demanda muito pequena, porque a evolução dos dados geracionais... Quanto mais crianças na escola, menos analfabetismo eu terei nessa faixa crucial de quinze a trinta anos.

Em compensação, como a baixa qualidade ainda é grande, tenho um volume enorme de jovens e de adultos no País que não completaram o ensino fundamental. Ora, preciso de ensino supletivo com alta qualidade e alta inovação. Não vamos querer, como ainda existe, como orientação do Mec e das Secretarias de Educação do Estado, um ensino supletivo em que queiramos que jovens e adultos cumpram todo aquele currículo que é parecido com as exigências curriculares de crianças. Não respeito o letramento dele e a apropriação cultural e informacional que ele tem. Tenho que criar, tenho que usar a informática, tenho que usar o computador, tenho que usar sistema presencial e à distância e que alterar completamente esse conteúdo e arranjo curricular.

Muito obrigada.

A SRª PRESIDENTE (Lúcia Vânia) – Agradeço à Professora Maria do Carmo Brant de Carvalho. Consulto os técnicos aqui presentes se desejam fazer alguma pergunta às expositoras. (Pausa.)

Não havendo quem queira perguntar e tendo em vista o adiantado da hora, gostaria de dizer que a Comissão de Assuntos Sociais receberá sugestões, via Internet. Basta que as pessoas interessadas que nos assistem hoje acessem nosso site.

Portanto, deixo o endereço: sscomcas@senado.gov.br.

Nada mais havendo a tratar, declaro encerrada esta audiência pública, antes agradecendo às expositoras pela riqueza dos dados aqui apresentados, bem como aos Srs. Assessores Parlamentares e Consultores que se fizeram presentes. Tenho certeza de que a oportunidade que hoje tivemos de poder aqui trazer os maiores especialistas na área de dados e análise de programas sociais será extremamente rica para os Consultores, que possuem a missão de analisar os projetos e assessorar os Srs. Senadores. Acredito que foi uma grande oportunidade, uma vez que há poucas, no sentido de que os consultores possam estar presentes e ser o objeto focal da preocupação em uma audiência pública.

Agradeço e desejo a todos uma boa tarde.

Os Senadores Sibá Machado e Edison Lobão não puderam permanecer até o final, mas, tenho certeza, colaboraram com esta audiência pública.

Muito obrigada.

(Levanta-se a reunião às 13h10min.)

Publicado no Diário do Senado Federal 17/02/2006