

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
Programa de Pós-Graduação em Economia Política
Mestrado

DANIELA RODRIGUEZ DE CASTRO

METAS SOCIAIS NACIONAIS E FEDERALISMO NO BRASIL:
a necessidade da integração dos sistemas de informação social

São Paulo
2006

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

DANIELA RODRIGUEZ DE CASTRO

METAS SOCIAIS NACIONAIS E FEDERALISMO NO BRASIL:

a necessidade da integração dos sistemas de informação social

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência para a obtenção do título de Mestre em Economia Política, sob orientação da Prof^a. Dra. Anita Kon

São Paulo

2006

DANIELA RODRIGUEZ DE CASTRO

METAS SOCIAIS NACIONAIS E FEDERALISMO NO BRASIL:

a necessidade da integração dos sistemas de informação social

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Economia Política, sob a orientação da Prof^a. Dra. Anita Kon.

Data de aprovação:

_____ / _____ / _____

Banca examinadora:

DEDICATÓRIA

Dedico esse trabalho ao meu país.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a conclusão desse trabalho ao Nelson, meu querido
companheiro, que teve o carinho necessário,
capaz de me dar força nos momentos mais difíceis.
Aos meus pais aos quais sempre dedico grande parte das minhas vitórias.
Todo o meu agradecimento.
À Marina e ao Henrique pela torcida.
Ao Nelson e à Clarita pelas preciosas dicas acadêmicas e aos
demais familiares pelo apoio.
À Prof^ª. Anita Kon mais do que uma orientadora, amiga e pessoa admirável.
Ao Prof. Ladislau Dowbor pela inspiração.
À grande amiga Vanessa pela ajuda essencial.
E a todos os amigos e amigas que me apoiaram direta ou indiretamente.

RESUMO

Esta pesquisa tem como objetivo analisar a importância da integração nacional dos sistemas de informação social como instrumento essencial ao planejamento das políticas públicas para o desenvolvimento socioeconômico e para o alcance de metas sociais nacionais.

A falta de um sistema integrado evidencia o grau de improvisação da administração pública no Brasil e mostra a precariedade do Estado na elaboração e na implementação de políticas em prol do desenvolvimento socioeconômico. As políticas sociais não partem de um diagnóstico de qualidade, como tampouco há indicadores suficientes que monitorem sua implantação e seus resultados. Ademais, os governantes não têm em vista metas nem prazos na área social. Por isso, o presente estudo sustenta a necessidade de adoção de metas sociais, e não somente fiscais, que comprometam os governantes e que direcionem o planejamento público rumo ao desenvolvimento social.

Para realizar esta abordagem, o trabalho analisou o conceito de desenvolvimento socioeconômico, de planejamento público e de informação, passando pela adoção de metas sociais nacionais, utilizando como exemplo os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas, além de ter examinado as atuais atribuições municipais e trazer à discussão a importância da coordenação federal para o alcance de metas nacionais. O final do trabalho consiste no esboço de uma proposta de integração nacional dos sistemas de informação social, considerando alguns aspectos técnicos e jurídicos para sua implementação e reafirmando a importância dessa integração para o alcance de metas sociais nacionais.

Palavras-chave: metas sociais, sistema de informação, indicadores sociais, municípios, desenvolvimento, planejamento público, Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

ABSTRACT

This purpose of this research is to study the importance of national integration of the social data information systems as an essential instrument for public policy planning with a view to Brazil's social and economic development and to the country's social goals.

The lack of an integrated system corroborates the level of improvisation of the Brazilian public administration and shows how fragile the State is in preparing and implementing policies to foster social and economic development. Social policies are not based on a diagnosis of their quality, nor are there indicators to monitor the implementation and results of such policies. Moreover, public authorities do not consider time limits or goals for the social area. That is why this study supports the need to establish social goals, rather than fiscal goals only, to which the executive authorities will be committed so as to include social development as a target to be reached through public policy planning.

Having such approach in mind, in this study we conducted an analysis of the concept of social-economic development, public policy planning and information, considering also the use of national social goals, utilizing, as an example, the UN Millenium Development Goals, in addition to examining the current responsibilities of the local governments and discussing the importance of federal coordination in attaining country-wide goals. This study resulted in a draft proposal for the national integration of the social data information systems, including certain technical and legal aspects involving the implementation thereof and a ratification of the importance of such integration in order to reach the country's social goals.

Key-words: social goals, information system, social indicators, cities, development, planning,

Millenium Development Goals.

LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS**TABELAS**

Tabela 1 - Execução orçamentária da União de 2004 – Percentual por programas.....61

Tabela 2 - Evolução da receita tributária por nível de governo - 1960/2004

(Anos selecionados. Conceito contas nacionais).....80

GRÁFICOS

Gráfico 1 - Mortalidade Infantil (por mil nascidos vivos)67

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Banco Central do Brasil (BACEN)

Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)

Conselho Nacional dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes (CONANDA)

Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS)

Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF)

Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL)

Controle de Processo e Documento (CPROD)

Agência de Projetos de Pesquisa Avançada do Departamento de Defesa dos Estados Unidos
(DARPA)

Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde/ Ministério da Saúde
(DATASUS/MS)

Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN)

Desenvolvimento Humano Sustentável (DHS)

Desvinculação de Recursos da União (DRU)

Financiamento da Seguridade Social (COFINS)

Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP)

Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef)

Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
(FUNDEF)

Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)

Fundo Monetário Internacional (FMI)

Fundos de Participação de Estados (FPE)

Fundos de Participação de Municípios (FPM)

Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)

Imposto de Renda (IR)

Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU)

Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)

Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)

Imposto sobre Serviços (ISS)

Imposto Transferência de Bens Inter-vivos (ITBI)

Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)

Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M)

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC)

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira/ Ministério da Educação e do Desporto (INEP/MEC)

Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

Lei Orçamentária Anual (LOA)

Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)

Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO)

Organização Internacional do Trabalho (OIT)

Organizações das Nações Unidas (ONU)

Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)

Plano de Ação Presidente Amigo da Criança e do Adolescente (PPAC)

Plano Plurianual Federal (PPA)

Produto Interno Bruto (PIB)

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)

Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP)

Programa de Integração Social (PIS)

Programa de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)

Registro Nacional de Carteiras de Habilitação (RENACH)

Registro Nacional de Infrações de Trânsito (RENAINF)

Registro Nacional de Veículos Automotores (RENAVAM)

Secretaria do Tesouro Nacional, Ministério da Fazenda (STN/MF)

Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH)

Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO)

Sistema de Acompanhamento de Ações Prioritárias do Governo Federal (SIGOV)

Sistema de Acompanhamento de Pleitos (SISPLEITOS)

Sistema de Acompanhamento Financeiro e Orçamentário (SISAFO)

Sistema de Acompanhamento Físico-Financeiro de Programas (SISSEDU)

Sistema de Administração Financeira (SIAFI)

Sistema de Geração e Tramitação de Documentos Oficiais (SIDOF)

Sistema de Informações Gerenciais do HabitarBrasil/BID (SIG-HBB)

Sistema de Informações Gerenciais do PATPROSANEAR (SIG-PROSANEAR)

Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN)

Sistema de Informações Municipais da Caixa Econômica Federal (SIM BRASIL)

Sistema de Informações para a Infância e a Adolescência (SIPIA)

Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE)

Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI)

Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios (SIAFEM)

Sistema Integrado de Dados Orçamentários (SIDOR)

Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB)

Sistema Nacional de Indicadores Urbanos (SNIU)

Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS)

Sistema Único de Saúde (SUS)

Tribunal Superior Eleitoral (TSE)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
1. PLANEJAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO E METAS SOCIAIS.....	24
1.1. Considerações iniciais	24
1.2. Planejamento público para o desenvolvimento socioeconômico.....	24
1.2.1. O processo de planejamento e a adoção de metas sociais	36
1.3. A importância da informação no planejamento público	39
1.3.1. Considerações básicas sobre um sistema de informação social	47
2. PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL: OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO E PLANO PLURIANUAL	56
2.1. Considerações iniciais	56
2.2. As Nações Unidas e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.....	57
2.3. Plano Plurianual 2004-2007.....	63
2.4. As Metas do Milênio e o reflexo no planejamento brasileiro: o exemplo do Plano de Ação Presidente Amigo da Criança e do Adolescente.....	68
3. O FEDERALISMO NO BRASIL: O PAPEL DOS MUNICÍPIOS NO PLANEJAMENTO NACIONAL	81
3.1. Considerações iniciais	81
3.2. Federalismo e a descentralização fiscal no Brasil.....	81
3.3. Competências constitucionais e a importância dos municípios na elaboração e na execução de políticas públicas.....	89
3.4. Sociedade civil e municípios	92
4. METAS SOCIAIS NACIONAIS E FEDERAÇÃO: A INTEGRAÇÃO DOS SISTEMAS DE INFORMAÇÃO SOCIAL NO BRASIL.	98
4.1. Considerações iniciais	98
4.2. Coordenação federal e objetivos nacionais.....	101
4.2.1. Experiências de coordenação de políticas nacionais: FUNDEF, SUS e LRF	106
4.3. Metas sociais e os sistemas de informação no Brasil.....	114
4.4. Integração dos sistemas de informação social e o alcance de metas sociais nacionais	122
CONCLUSÕES	131
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	135
APÊNDICE A - Tabelas de análise dos indicadores.....	140
APÊNDICE B - Entrevistas	143

INTRODUÇÃO

No Brasil, o governo federal não tem conseguido promover o desenvolvimento e alcançar objetivos nacionais sem se articular com as demais esferas federativas, sendo que um dos pontos essenciais para essa articulação é a integração dos sistemas de informação social. Além de ser de vital importância no processo de planejamento, tais sistemas nacionais são fundamentais para o desenvolvimento democrático, possibilitando a todos os entes federativos melhorar suas políticas, assim como auxiliar na qualificação da participação da sociedade civil.

Sobre o assunto, há poucos trabalhos, sendo esta uma razão a mais para o estudo do tema, que será focalizado na presente análise sob dois aspectos: (i) a necessidade de adoção de metas sociais e o papel do governo federal como coordenador nacional; e (ii) a importância da integração dos sistemas de informação social para o alcance de objetivos nacionais.

Atualmente, no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), há um esforço em comprometer os países membros com o desenvolvimento socioeconômico mundial, tendo como principal bandeira o combate à pobreza. Essa tendência pode ser verificada pela adoção dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) aprovados na Cúpula do Milênio, por 189 países, no ano de 2000. Os referidos objetivos configuram-se por metas sociais que os países se comprometeram a alcançar até 2010 e 2015. Trata-se de uma mudança no padrão das Nações Unidas, de aprovação de tratados e recomendações para um plano mais objetivo de metas, em que a visão de desenvolvimento econômico é vinculada à melhoria das condições sociais e não somente ao crescimento da renda dos países.

Contudo, para o alcance das metas estipuladas, faz-se necessário estar atento ao planejamento público e investir na capacitação da gestão pública para um desenvolvimento social e econômico sustentável, mais justo e igualitário. Como se verá mais adiante neste estudo, os países não desenvolvidos há muito deixaram de fazer ou seguir planejamentos de longo prazo na esfera social. As áreas que contam com grande empenho para a consecução de metas são as relacionadas aos temas concernentes ao setor financeiro, tais como inflação, dívida pública, entre outros, ao passo que na área social, poucas metas são estipuladas pelos governos e os que as adotam disponibilizam recursos insuficientes em prol de seu alcance.

Essa circunstância também pode ser verificada no que diz respeito à gestão pública. Um dos principais problemas detectados em relatório das Nações Unidas sobre o alcance das metas do milênio é a baixa qualidade de tal gestão (PROJETO DO MILÊNIO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2005). O relatório destaca ainda outro aspecto crítico importante para o presente trabalho que é a falta de sistemas de informação.

O Brasil, apesar de estar entre as maiores economias do mundo, ainda tem como um de seus principais problemas o seu quadro social, fato que o impede de ser considerado um país com grau de desenvolvimento socioeconômico avançado. Assim, ao se vislumbrar a consecução de metas sociais nacionais deve-se pensar em uma política nacional de desenvolvimento econômico sustentado e de longo prazo, com investimento em planejamento e com articulação e integração nacional entre os entes federativos. Como obstáculos a esse processo, há alguns entraves como a falta de dados e de um sistema de informação articulado, assim como a falta de envolvimento dos municípios, tendo em vista que, sem esse comprometimento, torna-se difícil o alcance de metas nacionais.

Nos dias atuais, está claro o papel fundamental da informação e do conhecimento. Para os grandes setores privados, ter informação e conhecimento e geri-los de forma eficiente determina o sucesso, o que faz com que se direcione grande volume de investimento, tanto para incrementar o fluxo de informação interno das empresas, quanto para financiar estratégias junto ao poder público. Também no caso dos governos, a gestão eficiente da informação leva a um uso e a uma alocação racional de recursos. Contudo, a falta dela por parte do poder público, algo que é generalizado, traz perda de eficiência para as administrações, bem como compromete a participação adequada da própria sociedade civil.

Um exemplo dessa problemática é a grande dificuldade dos municípios em organizar e difundir a informação, tanto como forma de melhorar a sua gestão quanto como forma de melhorar a participação social. Em tal esfera federativa, há carência de planejamento e de capacitação da gestão administrativa, sendo que inúmeros problemas podem ser citados, tais como despreparo dos políticos, falta de integração na administração, desconhecimento dos problemas locais, falta de conhecimento de políticas eficazes, burocracia, falta de contato com os cidadãos, entre outros.

Um desses problemas é a falta de sistemas municipais de informação instrumento esse que é pouco utilizado pelos governos nos municípios, o que acontece também nas demais instâncias federativas, quais sejam, a estadual e a federal. Em geral, os sistemas de informação resumem-se a institutos de pesquisas isolados ou com pouca articulação entre si, sendo que muitas vezes, as pesquisas nacionais existentes sequer chegam aos municípios. A maioria destes depende de dados das pesquisas realizadas pelos institutos nacionais ou estaduais ou, em raros casos, elaboram suas próprias pesquisas.

Vale ressaltar ainda que um sistema de informação é mais do que um banco de dados atrelado a indicadores e dados tradicionais, devendo, sim, conter informações que interessem às atividades e características próprias do município, de modo a permitir uma tomada de decisão mais qualificada por parte do gestor público, como também melhor monitoramento e participação da sociedade civil. Entretanto, a situação é ainda mais precária, pois a prática da informação para a melhoria da gestão pública e para o fortalecimento da democracia e da participação é ainda embrionária.

Por essas razões, o presente trabalho terá como pano de fundo a necessidade de um planejamento nacional para a consecução de metas sociais nacionais. Outro aspecto que será estudado é a forma federativa vigente no Brasil, mostrando que, sem o comprometimento e o engajamento dos municípios não se alcançam metas nacionais, em especial na área social. Assim, ao corroborar a importância dos municípios, indica-se um dos principais agentes caso o Brasil pretenda atuar de forma mais planejada para seu desenvolvimento socioeconômico. Além disso, o município é um importante ente federativo no qual a atuação da sociedade civil, como balizadora de interesses coletivos, pode ser exercitada de forma mais direta.

Dessa forma, a pesquisa ora apresentada tem como objetivo geral analisar a necessidade de um sistema nacional de informação social que seja eficiente e integrado entre as esferas federativas, a fim de possibilitar ao governo federal uma melhor coordenação das políticas públicas que contribuirão para o desenvolvimento social e econômico e para que o país possa alcançar metas sociais.

Para tanto, o presente trabalho tem como objetivos específicos:

- Estudar os principais entraves do país na elaboração de planejamento voltado ao alcance de metas sociais;
- Analisar as competências constitucionais e legais dos municípios, assim como definir alguns dos principais entraves da gestão municipal na elaboração e execução de políticas públicas consonantes com seus principais problemas e os do país e também analisar o papel do governo federal nesse processo;
- Avaliar o papel de um sistema de informação eficiente no planejamento de políticas públicas e na participação qualificada da sociedade civil;
- Examinar algumas experiências em que o governo federal exerce uma coordenação nacional em prol de metas nacionais sociais;
- Analisar a relação entre alguns instrumentos de informação existentes nos municípios, nos estados e no governo federal brasileiro;
- Elaborar uma proposta para integração nacional dos sistemas de informação social.

Para a execução deste presente trabalho, foi adotada como metodologia a análise documental e a realização de entrevistas com profissionais das áreas temáticas tratadas na dissertação, além do levantamento de dados sobre sistemas de informação social existentes no Brasil. Para verificar a integração desses sistemas entre as três esferas federativas será utilizada a experiência da Rede de Monitoramento Amiga da Criança que monitora, através de indicadores, o alcance pelo Brasil das metas do milênio para a infância e a adolescência. O intuito é avaliar se os indicadores usados para monitorar as metas no nível nacional podem ser aplicados para os níveis estadual e municipal. Com isso, pretende-se vislumbrar como o governo federal pode monitorar a consecução de metas nacionais, tendo em vista que é

preciso saber a evolução dos dados no resto da Federação. Ainda para contribuir com essa análise, serão estudadas outras entidades nacionais e do Estado de São Paulo, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e a Fundação Seade. O propósito, neste trabalho, é verificar como se efetua a integração dos sistemas de informação entre as três esferas da Federação.

Para alcançar tais objetivos, este estudo analisará o conceito de desenvolvimento socioeconômico, tendo como referência o trabalho de Sen (2000) que entende o desenvolvimento como sendo mais do que puro crescimento econômico. A outra conceituação refere-se ao planejamento público, sendo utilizado como orientação o estudo sobre planejamento de Kon (1997) que faz uma revisão da literatura sobre o assunto, além de detalhar todas as etapas de um planejamento. Outro material analisado aquele desenvolvido por Matus (1993, 1996 e 2000) sobre a importância da prática do planejamento pelos gestores públicos, tendo sempre em mente o contexto político em que estão incluídos. O referido autor frisa o excesso de improvisação dos políticos e a falta de técnica e de sistemas de monitoramento, tratando da necessidade da construção de sistemas de informação, mencionando, inclusive, o caráter essencial da participação popular em todo o processo de planejamento público. Todos esses aspectos demonstram a importância de tal autor na linha teórica básica da presente dissertação.

Na seqüência, este trabalho versará sobre a questão da adoção de metas sociais, tendo como importante estímulo e referências internacionais os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Para tanto, analisar-se-á os documentos elaborados pelas agências das Nações Unidas, em especial pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), além do Plano Plurianual 2004-2007 do governo federal. A

análise dos primeiros visa procurar a base teórica e empírica da adoção, pelas Nações Unidas, de metas sociais. O exame do segundo, por sua vez, tem por finalidade possibilitar uma análise dos pontos fortes e fracos do principal documento de planejamento do país.

Por fim, será descrita a experiência da Rede de Monitoramento Amiga da Criança (2004), que elaborou um relatório com indicadores escolhidos em conjunto com o governo federal para monitorar o alcance, pelo Brasil, das metas do milênio para a infância e a adolescência, além da apreciação das políticas públicas e do orçamento federal propostos. Essa experiência ajuda a entender quais os principais entraves do governo federal para a consecução de objetivos nacionais, indicando a falta de integração dos sistemas de informação na Federação e do envolvimento dos municípios com alguns deles. Para isso, serão utilizados o relatório da Rede de Monitoramento e o relatório de acompanhamento do governo federal contendo resposta às análises feitas por tal Rede (BRASÍLIA, 2004).

Já a temática sobre o sistema de informação merecerá atenção especial neste trabalho e visará: (i) demonstrar como sistemas de informação são essenciais à melhoria da gestão pública, em especial ao alcance de metas nacionais, e (ii) elaborar comentários sobre alguns sistemas existentes no país. Alguns autores serão revistos, como é o caso de Lévy (1999) que traz à discussão a essencialidade da informação como instrumento, inclusive, para o fortalecimento da democracia. Daí a importância atribuída às Tecnologias de Informação e Conhecimento que, na verdade, nada mais são do que ferramentas que podem ser empregadas para produzir diferentes produtos econômicos e também sociais. Outro aspecto levantado pelo autor é a falsa impressão de que o uso das tecnologias de informação e do conhecimento acabaria por reduzir todas as formas de inter-relação a um mundo virtual, ao passo que, ao contrário, pode ser um forte instrumento para o desenvolvimento local.

Outros autores que serão examinados na linha teórica que evidencia a importância da informação à tomada de decisão serão os “neo-schumpeterianos”, em especial Arrow (1974), Nelson e Winter (1982) e North (1990). De Arrow, o trabalho trará à luz sua teoria sobre a importância da informação para as instituições, sendo que tal autor considera que a eficiência de uma organização depende do fluxo de informação para a tomada de decisão, razão pela qual enfatiza o papel primordial de um sistema de informação. A informação é que propiciará a construção de uma “agenda” adequada, já que as decisões serão tomadas em função das informações recebidas.

Outros autores como Nelson e Winter, já nos anos de 1960 e 1970, também discorreram sobre a importância da informação na tomada de decisão das organizações, sob o argumento de que, ao contrário do que afirmavam os economistas neoclássicos, haveria informação imperfeita; daí decorrendo a importância do investimento nessa área. Já North contribui com o presente trabalho na medida em que define as instituições, as quais seriam as regras do jogo de uma sociedade, sendo que os atores podem promover mudanças dependendo do grau de informação que recebem. Desse modo, todos os autores citados colaboram por sintetizar a base teórica da relevância da informação na sociedade moderna, partindo de uma análise da dinâmica de funcionamento das instituições.

Estudos sobre indicadores de desenvolvimento também serão objeto de apreciação bem como aqueles que tratam dos novos indicadores de medição de riqueza. Os trabalhos de referência trazem a questão da elaboração de um sistema de informação para além dos indicadores tradicionais (como aqueles medem os dados financeiros), considerando também de suma importância aqueles que mensuram a qualidade de vida e o desenvolvimento social

de uma nação. Para essa finalidade, vale-se, como base, do trabalho de Gadrey e Jany-Catrice (2005).

No caso dos indicadores, percebe-se que, no Brasil, os municípios são pouco alcançados pelas pesquisas nacionais, fazendo com que lhes reste a dependência de um sistema de informação estadual ou mesmo próprio. Por essa razão, a presente pesquisa focará os sistemas de informação existentes, estudando os grandes institutos de pesquisa nacionais, como o já citado IBGE, e sua relação com os níveis estaduais e municipais. Como critério de análise, escolheu-se desagregar os dados tendo por exemplo o Estado de São Paulo e os Municípios de Santo André e de São Paulo como objeto de pesquisa direta, empregando-se, para tanto, os indicadores da Rede de Monitoramento para averiguar se eles podem ser desagregados por estados e municípios, mostrando se é possível realizar um monitoramento de dados sociais adequado para acompanhar as metas do milênio.

Com o resultado desse exercício, as experiências dos Municípios de São Paulo e de Santo André pretendem apontar alguns dos principais entraves para haver um sistema de informação integrado com os demais sistemas do país. Contudo, pretende-se ir além da implementação de um sistema de informação, estudando também a questão da disponibilidade das informações existentes (indicadores sociais e econômicos desagregados, de governança, etc.) ao público, de modo a permitir, além do conhecimento da realidade, a fiscalização da gestão pública.

Assim, o trabalho está dividido da seguinte forma: no capítulo 1, será apresentada a base teórica do que se entende por desenvolvimento socioeconômico e sobre a importância de um planejamento voltado ao desenvolvimento. Nesse momento, analisar-se-á também a

relevância do planejamento público no que se refere ao alcance de metas sociais e no fortalecimento da participação da sociedade nesse processo. Outro tema levantado será a atual importância da informação, em particular, na elaboração de políticas públicas sociais.

No capítulo 2, este estudo versará sobre os programas de desenvolvimento social. O primeiro refere-se à adoção de metas pelas Nações Unidas na tentativa de priorização, por parte dos países membros, de objetivos sociais. Nessa linha, tentar-se-á mostrar a volta da discussão internacional sobre o planejamento de longo prazo nos países não desenvolvidos, em especial na área social. Em seguida, haverá explicações sobre o principal instrumento de planejamento no Brasil, qual seja o Plano Plurianual, passando-se, no final, a destacar uma experiência brasileira de monitoramento do alcance das metas do milênio pelo país.

No capítulo 3, discorrer-se-á sobre o federalismo brasileiro, a descentralização fiscal e a divisão de competências, salientando o papel dos municípios na realização de metas nacionais.

Por fim, este trabalho mostrará o papel fundamental do governo federal na consecução de objetivos nacionais, mediante a análise dos aspectos jurídicos e pragmáticos de algumas experiências em que o governo exerce o papel de coordenador nacional para o alcance de objetivos nacionais como no caso do Sistema Único de Saúde (SUS), do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Será demonstrada também a dificuldade de integração nacional de dados por meio do exemplo dos indicadores da Rede de Monitoramento, examinando a desagregação e o uso desses indicadores nacionais pelos estados e municípios. Ao final, será esboçada uma proposta de sistema de informação social integrado, cumprindo

desde já ressaltar que não se trata de uma proposta definitiva, mesmo porque tal tarefa demanda diversos estudos e considerações técnicas, jurídicas e deve ser conduzida pelo próprio governo, mas o propósito, no presente trabalho, é colocar a questão em debate e apontar a real possibilidade do país em aprimorar seu sistema de informação para seja mais valorizado e mais eficiente para as três esferas federativas.

1. PLANEJAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO E METAS SOCIAIS

1.1. Considerações iniciais

Este capítulo tem como escopo construir a base teórica sobre a qual se baseia o tema ora exposto, ou seja, a adoção de metas sociais nacionais e a necessidade da integração dos sistemas de informação social, o qual será focalizado sob o entendimento de que um sistema de informação é peça imprescindível na elaboração de um planejamento voltado para o desenvolvimento socioeconômico. Por essa razão, a primeira parte do capítulo tratará do conceito de desenvolvimento e de planejamento público, dando-se destaque também ao estabelecimento de metas sociais para a promoção do desenvolvimento social.

Para fincar essas bases teóricas, o capítulo discorrerá sobre a relevância da informação na dinâmica das instituições, sejam elas públicas ou privadas. No entanto, maior foco será dado ao âmbito público, explicitando-se o que se entende por sistema de informação e seu papel no sistema democrático vigente. Também será tratada a importância dos indicadores na elaboração, na implementação e na avaliação das políticas públicas, assim como discorrer-se-á sobre os pressupostos básicos para a elaboração de um sistema de indicadores sociais.

1.2. Planejamento público para o desenvolvimento socioeconômico

Matus (2000:9) abre um de seus livros com a seguinte frase, atribuída a John Adams, segundo Presidente dos Estados Unidos: *“Todas as ciências progrediram, menos a de*

governar: é hoje só um pouco mais bem praticada do que há três ou quatro mil anos atrás".

Essa frase ilustra bem o tema que será tratado neste capítulo e que pode ser melhor definido com a formulação de duas perguntas: governar para quê? E quais os meios para tal?

Tais perguntas partem do pressuposto que o "ato de governar" deve ter alguma finalidade que, no foco do presente trabalho, seria o desenvolvimento socioeconômico. Outrossim, qualquer que seja essa finalidade, os meios utilizados merecem a mesma atenção e análise. Dessa forma, faz-se necessário, de pronto, apresentar os conceitos de desenvolvimento econômico e de planejamento público que formam a base do presente estudo.

Atualmente o desenvolvimento está no centro das temáticas econômicas e do discurso político local e internacional. O debate se concentra mais precisamente em como fazer com que países não desenvolvidos alcancem o desenvolvimento social e econômico. Haveria alguma fórmula? Por que alguns países lograram tal feito e outros não? Contudo, uma discussão anterior acompanha esse debate e detém vasta bibliografia - trata-se do tema crescimento econômico. Como a idéia de desenvolvimento não pode dele ser dissociada, mostra-se conveniente conceituar rapidamente o que é crescimento econômico, quais as diferenças entre ambos os conceitos e de que forma essas duas problemáticas interagem nos dias atuais.

De Marx, que estudou o capitalismo e afirmou que a sua expansão teria um fim, passando por Keynes, que, motivado por uma crise sem precedentes, apontou ajustes ao sistema capitalista para atenuar os momentos de depressão, até o modelo de crescimento de

Solow, teoria atualizada e disseminada nos meios acadêmicos; vários autores trataram de saber quais seriam os fatores que levariam à expansão da economia capitalista.

O modelo de Solow, ora entendido com suas alterações teóricas posteriores, ilustra os debates atuais sobre o que seria crescimento e quais as variáveis levadas em consideração. Tal modelo vislumbra que o crescimento estaria baseado na poupança, no crescimento demográfico e no progresso tecnológico. Assim, o investimento em capital, trabalho e capital humano seria o grande responsável pelo crescimento do produto (MANKIW, 1997). Não obstante esse modelo, a discussão não se mostra de forma alguma pacífica e várias críticas continuam a ser feitas, além da criação de outros modelos mais sofisticados. Entre as questões envolvidas nessas críticas estão: a exogeneidade da poupança, a complexidade nas decisões de consumo das famílias, que não é analisada pelo modelo e ainda a falta de detalhes sobre o que conduz ao progresso tecnológico (MANKIW, 1997). Os evolucionistas¹, como Nelson e Winter, afirmaram que o crescimento econômico decorreria de fatores como inovação tecnológica² e informação, esta última ainda não considerada no modelo de Solow (SANTANGELO, 2003).

Como sintetiza Kon (1997), de maneira geral, nas economias capitalistas, o crescimento econômico é entendido como o aumento do Produto Interno Bruto (PIB) propiciado pela adoção de tecnologias mais avançadas, maior acumulação de capital e produtividade *per capita* alta. Contudo, o que se entende como crescimento econômico é distinto de desenvolvimento, sendo que este último vincula o crescimento a mudanças

¹ A teoria evolucionista será melhor detalhada na discussão sobre informação.

² A inovação tecnológica foi introduzida como um fator endógeno no modelo de Solow, mas pressupostos neoclássicos, objetos das críticas dos evolucionistas, foram mantidos, tais como: informação perfeita e tecnologia como bem público. Esses preceitos, para os evolucionistas, impediam os neoclássicos de explicar a realidade e por isso o modelo não contaria com as variáveis necessárias.

estruturais (econômicas e sociais) que propiciem a melhoria da qualidade de vida da população (KON, 1997).

Sen (2000), em seu trabalho, agregou novas idéias ao conceito de desenvolvimento, o qual definiu como sendo a situação social e econômica alcançada por um país que permite a seus cidadãos o pleno exercício de suas liberdades e da efetivação dos direitos humanos. Concomitantemente, são as próprias liberdades existentes na sociedade e o uso que delas se faz que criam oportunidades sociais em prol do desenvolvimento. Como bem expressa Sen (2000:18): “*O desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos*”. Essa abrangência do conceito de desenvolvimento advém da compreensão do referido autor de que as próprias pessoas são agentes de mudança e que não podem simplesmente entender o Estado como um ente autônomo, mas sim como uma instituição sujeita a influências e ao controle social. Como decorrência, o desenvolvimento de uma sociedade também se mede pelas liberdades que ela possui, sendo que uma sociedade sem liberdades fica à mercê do Estado e tem dificuldade para se manifestar ou participar de qualquer processo de mudança. O desenvolvimento seria, então, um instrumento para a consecução das liberdades humanas, ao passo que estas seriam um dos meios para se conseguir um maior desenvolvimento.

Entretanto, o senso comum ainda tem como sinônimos desenvolvimento e crescimento econômico e adota os dados sobre a renda como um dos principais indicadores sobre a situação social de um país. Em verdade, não se trata de negar a importância de tais dados, mas sim de considerar que, isoladamente não mostram a realidade. Não basta entender

o desenvolvimento como a somatória das riquezas, continuamente medida pelos produtos internos dos países, sem atentar para a garantia de uma boa qualidade de vida a todos os membros de uma sociedade.

Muitas vezes determinado país apresenta renda *per capita* considerada razoável, porém, ao se analisar outros indicadores, percebem-se problemas como a péssima distribuição de renda, os bolsões de pobreza e indicadores sociais ruins. É o caso, por exemplo, do Brasil, que, com uma renda *per capita* de US\$ 3.090 por ano³, considerada média, possui regiões cuja taxa de mortalidade infantil é de 56 por mil nascidos vivos, como é o caso do Estado de Alagoas, taxa alta se comparada a dos países desenvolvidos, que não passa de 7 por mil nascidos vivos (REDE DE MONITORAMENTO AMIGA DA CRIANÇA, 2004). Esses dados evidenciam que não só os indicadores de renda podem ser considerados ao se tentar definir o grau de desenvolvimento social e econômico de um país. Ter uma boa “renda”, embora seja é um dos mecanismos que permite a consecução de uma série de liberdades e de uma boa qualidade de vida, não pode ser considerado o único fator.

Em razão dessa circunstância, os governos devem analisar todas as políticas públicas, e não somente se contentar em acompanhar índices de crescimento ou de renda que podem esconder aspectos importantes da realidade e impedir que os verdadeiros problemas que bloqueiam o desenvolvimento sejam combatidos, tais como concentração de renda, violência, sistema de saúde deficitário, meio ambiente, entre outros.

Outro exemplo é o caso da educação, que não aparece nos indicadores de crescimento econômico ou na contabilidade do PIB, mas reflete o atual e o futuro

³ Fonte: Indicadores de Desenvolvimento Mundial do Banco Mundial. Valor referente a 2004.

desenvolvimento de um país. O não investimento na educação (acesso e qualidade) traz como consequência o baixo desenvolvimento (BÉNABOU, 1996; PSACHAROPOULOS e PATRINOS, 2002; PROJETO DO MILÊNIO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2005). Uma população bem educada formalmente gera, no futuro, profissionais qualificados, aumentando o capital social e a renda do respectivo país, assim como abriga pessoas mais preparadas, o que reflete numa melhora de uma série de outros indicadores sociais. Essa realidade pode ser ilustrada, por exemplo, no caso de indicadores como os de mortalidade e de trabalho infantil, que podem ser melhorados com uma maior escolaridade das mães (REDE DE MONITORAMENTO AMIGA DA CRIANÇA, 2004). Investimentos nas áreas sociais também foram fundamentais para o desenvolvimento sustentado em países como a Coreia do Sul e Taiwan (SEN, 2000).

Entretanto, em grande parte dos países não desenvolvidos, as políticas sociais e ambientais não recebem atenção nem investimento necessários (PROJETO DO MILÊNIO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2005). No Brasil, por exemplo, verifica-se que os assuntos considerados como “econômicos” (inflação, PIB, câmbio, risco) têm prioridade nas políticas públicas, circunstância que se confirma no noticiário dos principais meios de comunicação. Destinar esforços para assuntos como metas inflacionárias, previsões de crescimento dos produtos internos e valor do câmbio é sinônimo da eficiência de um país. Como bem argumenta Sen (2000), o fato de alguns governos passarem a investir mais nas questões financeiras, não considerando as questões sociais como de igual importância para a consecução do desenvolvimento socioeconômico, é especialmente danoso para os países considerados não desenvolvidos. Segundo o autor:

“O enfoque nas liberdades humanas contrasta com visões mais restritas de desenvolvimento, como as que identificam

desenvolvimento com crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB), aumento das rendas pessoais, industrialização, avanço tecnológico ou modernização social.[...] Mas as liberdades dependem também de outros determinantes, como as disposições sociais e econômicas (por exemplo, os serviços de educação e saúde) e os direitos civis (por exemplo, a liberdade de participar de discussões e averiguações públicas” (2000:17).

Dessa forma, um país não precisa se tornar rico para melhorar sua situação social, mas certamente terá maior desenvolvimento quanto maiores forem as oportunidades sociais. Por conseguinte, o investimento nas capacidades humanas influencia diretamente o bem-estar e a liberdade das pessoas e, indiretamente, o ambiente social e a produção (SEN, 2000).

Resulta dessas constatações que é também necessário tratar da importância do planejamento. De maneira geral, o planejamento pode ser conceituado como um meio pelo qual é possível alocar de forma inteligente e eficiente os recursos escassos de uma sociedade para se alcançar o desenvolvimento⁴ (KON, 1997). Contudo, o planejamento econômico adquire conceitos diversos a depender do entendimento adotado sobre o grau ideal de intervenção do Estado na economia.

Uma das principais vertentes, advindas do pensamento liberal do século XIX, afirmava que o setor privado, se deixado livre, conseguiria aplicar, de modo mais eficiente que o Estado, os recursos da sociedade, defendendo ainda que a intervenção estatal causaria ineficiências. Essa linha teórica é baseada em pressupostos como a existência de livre concorrência, equilíbrio e informação perfeita, aspectos que permitiriam que os recursos de uma economia fossem alocados de forma eficiente, alcançando-se o chamado Ótimo de

⁴ O conceito de planejamento econômico visando o desenvolvimento é melhor aplicado nas economias dos países menos desenvolvidos (KON, 1997).

Pareto⁵. No entanto, uma série de fatores reais contribui para a necessidade de uma intervenção externa na economia, entre eles a existência de bens públicos, externalidades, concorrência imperfeita, falhas de informação, entre outros (GIAMBIAGI e ALÉM, 2000). Para os evolucionistas como Arrow (1974), em qualquer sistema é preciso existir uma regulação do processo competitivo para sua alocação mais eficiente, e não deixar essa regulação totalmente ao sistema de preços ou à concorrência.

Na década de 1930 do século passado, com a Grande Depressão, as idéias de Keynes tomaram força e estimularam o entendimento sobre a necessidade de uma maior intervenção do Estado na economia. Outras discussões se sucederam e oscilaram entre um maior ou menor grau de intervenção, como o caso dos estruturalistas, presentes no pensamento econômico na década de 1970, *versus* os neoliberais, presentes com mais evidência a partir da década de 1980⁶. Atualmente, todavia, há uma certa concordância sobre a necessidade da presença do Estado, sendo que a discussão se intensifica quando da definição sobre qual deve ser o grau da intervenção governamental (KON, 1997). Em todo caso, qualquer que seja esse grau, o governo tem a tarefa de distribuir de forma inteligente e eficiente os recursos escassos de uma sociedade, o que se realiza mediante o planejamento econômico público.

Kon (1997) faz uma boa revisão da literatura acerca das principais definições sobre planejamento. Em seu estudo, salienta sempre que os conceitos sobre a intervenção pública e, conseqüentemente, sobre o planejamento trazem o juízo de valor e a experiência empírica de seus formuladores. Aliás, cada país define quais são as atribuições constitucionais

⁵ Ótimo de Pareto é a situação em que ninguém pode melhorar uma situação sem causar prejuízos a outros, fato que, na argumentação liberal, seria alcançada ao deixar a economia livre de qualquer intervenção externa.

⁶ Os estruturalistas apoiavam a idéia de intervencionismo, principalmente com a função de distribuir renda. Já os neoliberais retomaram algumas idéias do liberalismo econômico acreditando que o crescimento econômico solucionaria os problemas sociais existentes e que as falhas de mercado seriam resultado da intervenção estatal.

do Estado, indicando os meios para a elaboração do planejamento, além de definir o que deverá ser objeto de intervenção estatal e em que grau isso ocorrerá, sempre seguindo linhas ideológicas, éticas e até religiosas sobre o que se entende de política governamental (KON, 1997; NELSON e WINTER, 1982).

Segundo a mencionada autora, resta evidente que o planejamento é necessário para se alcançar metas econômicas e sociais, através de um processo que possibilitaria a seleção das melhores alternativas, empregando-se, para tanto, os meios mais aptos. O planejamento seria, por exemplo, uma forma de avaliar e escolher caminhos, de modo a auxiliar a tomada de decisão dos agentes, sejam eles públicos ou privados. Os principais objetivos do planejamento público seriam corrigir as falhas do mercado, complementar a iniciativa privada e coordenar a economia para propiciar o desenvolvimento socioeconômico.

Ademais, há a necessidade de conciliar os interesses privados com o interesse público (objetivos sociais). Daí a autora conceitua o planejamento econômico como sendo: *“um processo de elaboração, execução e controle de um plano de desenvolvimento, que envolve a fixação de objetivos gerais e metas específicas, tendentes a elevar os níveis de renda e bem-estar da comunidade”* (KON, 1997:10).

Vale ressaltar que esse conceito cabe bem na idéia de um planejamento voltado ao desenvolvimento, pois enfatiza tanto a questão da elevação da renda como da qualidade de vida.

Assim é que o ato de governar, ao ter como meta o bem-estar das pessoas e a promoção de oportunidades sociais, necessita ter qualidade e ser consciente de que o processo

é tão importante quanto os fins almejados. Sobre essa questão, Matus (1996; 2000) faz uma análise sobre o processo de planejamento público, tendo por base os países em desenvolvimento na América Latina. Tal autor examina quais seriam alguns dos principais entraves encontrados na dinâmica governamental ao se planejar e ao aplicar o que foi planejado. Alguns desses problemas estariam presentes nos próprios gestores públicos⁷, visto que, para o citado autor, na administração pública haveria uma enorme quantidade de governantes e equipes pouco qualificadas, sem habilidade na elaboração de projetos, sem perícia no manuseio das ferramentas ou visão de futuro. O dirigente político, por exemplo, geralmente crê que somente a experiência da micropolítica já lhe confere capacidade de governo, o que acaba por ditar a forma de trabalho de uma gestão; por essa razão, em muitas gestões públicas, impera o improvisado e a adoção de métodos precários de planejamento, sendo que muitas vezes, os governantes decidem intuitivamente, manejam mal as prioridades e não valorizam a parte técnica. Por essa razão, o autor acredita que é fundamental valorizar no governante algumas características, tais como personalidade, motivação, controle de recursos, perícia e suporte técnico-cognitivo, entendimento esse corroborado pelo relatório da ONU (PROJETO DO MILÊNIO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2005) quando reitera a necessidade de se investir na qualificação e na remuneração da administração pública, para se evitar desperdícios de recursos e problemas de gestão.

Ainda segundo as análises de Matus (1996), os países são atualmente reativos e não pró-ativos. Nos países em desenvolvimento⁸ essa visão micro se revela quando o olhar macro se coloca. Uma gestão despreparada tem conseqüências nacionais perversas que levam ao atraso e ratificam situações sociais de pobreza. Para o autor, os governos não projetam o

⁷ Carlos Matus na obra citada, trata os gestores como políticos, governantes, ou ainda líderes.

⁸ Seu estudo baseou-se na sua experiência de análise dos países latino-americanos. A deficiência da capacidade dos governos existiria em todos os países, mas seria mais grave nos países não desenvolvidos onde ainda as metas são maiores e os problemas mais complexos já que precisam superar o não desenvolvimento.

futuro e, por conseguinte, tampouco planejam o presente. Entretanto, para se alcançar um desenvolvimento socioeconômico sustentável, não bastam somente discursos, boas intenções ou ações pontuais, há que se ter um planejamento direcionado para tal fim. O gestor deve pensar o seu país no longo prazo e buscar mecanismos eficientes para atingir seus objetivos. O planejamento deve, portanto, garantir a construção e a implementação de políticas públicas baseadas em metas sociais e econômicas, utilizando mecanismos que não meçam somente fatores econômicos, mas também os sociais e os de governança⁹.

À propósito, um dos aspectos que deve ser analisado, além das questões econômicas e de qualidade de vida, é a governança. Essa questão está presente nas análises internacionais como o relatório das Nações Unidas, a saber:

“Muitas vezes o problema é má governança, marcada pela corrupção, más escolhas em termos de política econômica e desrespeito aos direitos humanos. Outras vezes o problema é a armadilha da pobreza, com economias locais e nacionais pobres demais para fazer os investimentos necessários. Ou ainda, há progresso numa parte do país mas não em outra, fazendo com que os bolsões de pobreza persistam. Mesmo quando a governança geral é adequada, freqüentemente existem áreas de negligência específica nas políticas públicas que podem ter um efeito monumental no bem-estar dos cidadãos. Algumas vezes estes fatores ocorrem simultaneamente, dificultando a solução dos problemas individuais” (PROJETO DO MILÊNIO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2005:34).

Ainda no citado relatório, é ressaltado que uma governança fraca pode levar a um Estado que favorece pequenos grupos e não investe em políticas que distribuam renda e oportunidades sociais, impedindo o desenvolvimento social e econômico sustentável¹⁰.

⁹ Utiliza-se aqui o termo governança aproveitando alguns conceitos como o que se encontra no dicionário, ou seja, “o ato de governar” e também o citado por Ladislau Dowbor (1999) como sendo a tradução de *governance*, ou melhor, a capacidade de governo do conjunto dos atores sociais, públicos e privados.

¹⁰ Por isso, a importância da medição dos indicadores de governança para o planejamento público.

Entretanto, se falta ao gestor público a percepção da necessidade de planejamento, de transparência e de auto-avaliação, falta à sociedade a prática do monitoramento, da cobrança e da participação. Matus (1996) inclui em seu estudo que o planejamento não é só do Estado, mas das forças sociais. Para o autor, há uma crise ao se fazer política e que, em geral, a prática política indica que a capacidade política e a técnica são colocadas em segundo plano, o que traz a queda na qualidade dos governos. E é a prática política que pode premiar ou punir o imprevisto, o clientelismo, a corrupção; infelizmente, o desempenho pessoal se sobressairia aos resultados sociais. Segundo o referido autor, vive-se uma crise “*que confere ao cidadão a capacidade de eleger seus governantes mas lhe nega a capacidade para avaliá-los periodicamente e participar da gestão do governo.*” (MATUS, 2000:18). Uma solução seria a adoção de um método que unisse planejamento com participação, além da cobrança de eficiência do governo mediante prestação de contas por desempenho. De qualquer forma, no processo de planejamento, além do comprometimento com as metas e com a avaliação interna da gestão pública, faz-se relevante o monitoramento pela sociedade. Contudo, vale frisar que há uma diferença entre o monitoramento interno da gestão pública e o monitoramento externo da sociedade civil - o segundo pode estimular o primeiro, mas a disponibilidade da informação coletada deve estar disponível para ambos (transparência).

Conclui-se, então, que a falta de uma cultura democrática que coloque os políticos a serviço da coletividade e a pouca participação da sociedade civil são a causa e a consequência da não atuação qualificada dos países rumo ao desenvolvimento. Seu reflexo é claro quando se observa o planejamento público e a pouca importância que recebe daqueles que foram delegados na função de construir e implementar políticas que melhorem a qualidade de vida da população.

1.2.1. O processo de planejamento e a adoção de metas sociais

Ainda quanto à relevância do planejamento público, cumpre detalhar algumas características presentes em tal processo. Como bem trata o Projeto do Milênio das Nações Unidas (2005), desenvolvimento é um processo de longo prazo, razão pela qual é importante ter metas voltadas para esse fim.

Para elucidar bem a questão, será utilizada novamente a pesquisa de Kon (1997) ao ressaltar que o processo de planejamento contém algumas etapas que poderiam assim ser divididas: (i) a elaboração de um plano de ação, (ii) sua implementação e (iii) o monitoramento dos resultados. A primeira etapa de criação de um plano de ação envolve a fixação de metas¹¹ de curto, médio e longo prazo e de estratégias para seu alcance. As de longo prazo são as grandes diretrizes do planejamento, fruto de objetivos mais amplos de desenvolvimento, sendo a referência para as metas de curto e médio prazo. Geralmente são metas para 10 ou 20 anos. As metas de curto prazo, grosso modo, referem-se a ações cujos efeitos serão percebidos nos meses subsequentes, correspondendo ao período de um ano, para que se adaptem ao orçamento anual dos países. As de médio prazo equivalem ao prazo da gestão do governo.

A segunda etapa é a implementação do plano de ação que deverá prever avaliações periódicas sobre a sua execução a fim de que seja verificado se as metas de curto ou médio prazo estão sendo implementadas em direção à consecução das metas de longo prazo. Nesse momento, pode ocorrer a revisão das metas adotadas, de modo que possam ser corrigidas ou porventura alteradas caso se perceba problemas para seu alcance. Por último, o

¹¹ Metas quantitativas são aquelas criadas para serem atingidas em determinado prazo, o que difere de objetivos, mais amplos e abstratos.

monitoramento de resultados é outra parte essencial do processo de planejamento, porquanto, conforme afirmado anteriormente, é o momento do governo prestar contas e da sociedade cobrar o desempenho do governo.

Voltando à primeira etapa, Kon (1997) afirma, ainda, que dentro do plano de ação devem estar presentes aspectos como: a definição da estratégia global de desenvolvimento, que estipulará as intervenções que o governo deve fazer; o orçamento anual e o respectivo investimento do setor público; além de programas e medidas de intervenção. Por essa razão, é nesse processo que devem ser realizados estudos para averiguar quais recursos serão necessários para a consecução das metas. Outrossim, como todas as metas se inter-relacionam, é preciso uma avaliação inicial para saber se as que foram propostas são factíveis, além de outras avaliações periódicas para eventual correção de rumo.

Em todo caso, as metas sociais merecem destaque neste trabalho por serem de extrema importância para o desenvolvimento socioeconômico, ora entendido aqui como um processo que ultrapassa o crescimento econômico.

Exemplificando essa relevância, o pouco comprometimento (para além do discurso) dos governos na adoção e na realização de metas sociais e no maior esforço dedicado à consecução de metas macroeconômicas, já estão demonstrados em alguns dos esforços internacionais de fomento ao desenvolvimento. Consoante dispõe o relatório do *Projeto do Milênio das Nações Unidas* (2005), as políticas sociais precisam aparecer como prioridade dos governos nos países em desenvolvimento, sendo necessária maior destinação de recursos e esforços dos seus governos. O relatório afirma isso dentro do contexto atual das Nações Unidas, que adotaram metas sociais para a redução da pobreza e para o fomento do

desenvolvimento. Segundo o citado relatório, para que isso ocorra, todos os países em desenvolvimento devem estabelecer metas sociais em seus respectivos planejamentos, destinando recursos e apoio administrativo suficientes para a sua consecução. Essa diretriz é ainda reforçada quando afirma ser necessário inclusive que outros organismos multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), adotem essa preocupação no processo de ajuda ou financiamento dos países¹².

Essas ações ajudam a perceber a importância de haver metas de longo prazo para as questões sociais, refletidas no planejamento e com vontade política para que elas sejam cumpridas, o que demanda alocação de recursos e também capacitação da gestão pública para que esta trabalhe em direção a um desenvolvimento social e econômico mais justo e igualitário.

Nesse sentido, vale analisar o trabalho de Neri e Xerez (2004) sobre a adoção de metas sociais. Apesar de estudarem a adoção de um sistema de metas sociais com foco no comprometimento dos municípios brasileiros, os autores fazem uma introdução sobre a necessidade de se ter metas sociais priorizadas e não somente mecanismos eficientes de alcance de metas financeiras, processo este já consolidado em diversos países. Os mencionados autores apontam o caso das metas de inflação, ressaltando a vasta literatura existente sobre o tema em comparação aos poucos estudos econômicos sobre o estabelecimento de metas sociais.

Ademais para tais autores, há pouco debate sobre os aspectos econômicos da adoção de um sistema de metas sociais, sendo que os problemas existentes para colocar esse

¹² A estratégia das Nações Unidas será melhor detalhada no capítulo seguinte.

sistema em prática e para se alcançar as metas deveriam ser mais estudados, razão pela qual o escopo do estudo em apreço é a proposição de um sistema de metas sociais que propicie uma economia de recursos governamentais e maior eficiência. Ainda segundo os autores, haveria a necessidade de maior comprometimento dos governos com essas metas, através da implementação de um sistema de monitoramento de resultados que teria como objetivo detectar os entraves no processo de planejamento ou na execução das políticas.

Em conclusão, as análises acima expostas corroboram com as premissas levantadas no primeiro item deste capítulo sobre a necessidade de se ter um planejamento voltado ao desenvolvimento que considere as questões sociais. Assim, a adoção de metas sociais e o esforço para alcançá-las fariam parte de um planejamento de qualidade voltado ao desenvolvimento socioeconômico de um país não desenvolvido.

1.3. A importância da informação no planejamento público

Outro importante aspecto do planejamento é o sistema de informação (KON, 1997). Para que os governos possam planejar é imprescindível que tenham um sistema confiável com o maior número possível de dados e com ampla divulgação, especialmente para a sociedade.

No âmbito do planejamento, a informação, qualitativa e quantitativa, mostra-se relevante em todas as suas fases. Na etapa de elaboração de um plano de ação, o diagnóstico faz-se necessário para se ter clareza da situação e dos problemas, podendo-se, assim, vislumbrar as metas que se almeja atingir e as soluções aos problemas levantados. No

momento da implementação, um sistema de monitoramento deve ser estruturado para propiciar a correção de rumos. E, por fim, no controle de resultados, as informações são obviamente importantes para medir o desempenho do governo.

Ao se versar sobre a importância da informação para o planejamento econômico, cumpre rever a evolução de seu crescente papel no âmbito das instituições. Essa análise foi deixada de lado nos estudos da teoria neoclássica, sendo estudada de forma mais profunda pelos evolucionistas. Nesse contexto, alguns autores foram revistos tais como Arrow (1974), Nelson e Winter (1982), e North (1990).

Nelson e Winter, chamados evolucionistas, surgiram como um contraponto à teoria ortodoxa ou, como é denominada atualmente, à teoria neoclássica. Essa última tinha como principais pressupostos os seguintes: a maximização do lucro como finalidade primordial das firmas, a crença de que todas as decisões eram racionais, de que existiam a concorrência perfeita e o estado de equilíbrio e da existência da informação perfeita. Não concordando com o pensamento neoclássico, uma nova geração de economistas resolveu estudar as instituições acreditando que a análise não poderia ser assim tão simplista. Para os evolucionistas, é preciso examinar a realidade, a subjetividade da firma e a complexidade do ambiente que a cerca, razão pela qual um dos propósitos centrais de seus estudos era averiguar como acontece o processo de tomada de decisão das instituições (NELSON; WINTER, 1982).

Para os evolucionistas, as decisões não seriam resultado simplesmente de uma fórmula ou de um manual, mas de aspectos complexos, sendo que as deliberações seriam tomadas de acordo com a expectativa da instituição e também dos conhecimentos adquiridos.

Assim, a avaliação das instituições não seria baseada somente no que produzissem, mas também em suas capacidades internas. E em todo esse processo, é a informação que alimentaria o conhecimento, sendo que quanto maior a informação, maior a capacidade da instituição (NELSON; WINTER, 1982).

Em face dessas circunstâncias, Arrow (1974) ressalta a necessidade de informação para ajudar na tomada de decisão e para a formulação da agenda¹³ das organizações. Para o autor, seria primordial para as instituições ter um sistema de informação completo - no seu entendimento, as decisões são tomadas em função das informações recebidas. O valor da organização dependeria, então, da qualidade dos canais e dos fluxos de informação que subsidiam a tomada de decisão e que permitem a construção de uma agenda adequada na organização. Tal autor salienta também a questão da qualidade, pois a informação seria ilimitada e, para ser eficiente e útil, deveria ser selecionada através do investimento na construção de sistemas de informação. Por essa razão, em seu estudo, o referido autor analisa os custos de informação e os considera um investimento acumulativo no capital social da instituição.

No entanto, os neoclássicos defendiam que a informação seria limitada e de igual acesso a todas as instituições (informação perfeita) e, por conseguinte, não a entendiam como tendo um papel de maior relevância. Ademais, diferentemente dos evolucionistas, que acreditavam haver custos da informação, a teoria ortodoxa entendia a informação como igual para todas as instituições, portanto, sem custos.

¹³ A agenda de que trata Arrow seria a pauta de objetivos de uma organização.

No contexto atual, Castells (1999) entende que a sociedade vive a era da economia da informação que veio substituir a economia industrial. Essa transição trouxe algumas mudanças na forma de organização das firmas, tais como a horizontalidade das relações hierárquicas, a flexibilização do trabalho, a cooperação e a terceirização. Nesse contexto, a informação tornou-se insumo essencial. Não que somente nos dias atuais a informação tenha importância, porém em nenhum outro momento ela esteve na raiz da própria produtividade. É nessa produtividade que reside a tecnologia para geração de conhecimento, de processamento das informações geradas e de comunicação.

A partir das teorias apontadas, a questão da informação extrapolou para a esfera coletiva, em que a *Internet*, com sua característica própria de admitir a livre utilização pelos indivíduos, é seu grande expoente. Segundo Castells (1999), trata-se de um momento de surgimento de novas formas de interação, de controle e de transformação social, com a possibilidade de estabelecimento de redes além dos limites territoriais.

Realizando um breve resumo histórico sobre essa nova era tecnológica, após a criação do computador, primeiramente usado na área militar, veio, nos anos de 1970, a comercialização do microprocessador, com várias áreas produtivas adotando novos sistemas. Esse instrumento extrapolou o ambiente organizacional e tornou-se ao alcance dos indivíduos com o advento do computador pessoal. Os anos de 1980 levaram a informática para as áreas de telecomunicações, editoração, cinema e televisão. E, nos anos de 1990, houve a explosão da *Internet*, que surgiu da Agência de Projetos de Pesquisa Avançada do Departamento de Defesa dos Estados Unidos (DARPA) para impedir a destruição, pelos soviéticos, do seu sistema de informação. Observa-se então, a criação de uma nova tecnologia que reuniu técnicas que permitiram digitalizar, armazenar e colocar a informação à disposição.

Logicamente essa nova tecnologia teve e tem um impacto na sociedade e na sua forma de se organizar e interagir. Para as instituições citadas na teoria evolucionista, a tecnologia da informação representou um importante instrumento que define o sucesso ou o fracasso de uma instituição. Para a sociedade civil, representa o nascimento de novas dinâmicas sociais. Lévy (1999) destaca com otimismo que:

“Quanto mais os processos de inteligência se desenvolvem – o que pressupõe, obviamente, o questionamento de diversos poderes -, melhor é a apropriação, por indivíduos e por grupos, das alterações técnicas, e menores são os efeitos de exclusão ou de destruição humana resultantes da aceleração do movimento tecno-social” (LÉVY, 1999:29).

Todavia, ressalva que as técnicas não são determinantes da cultura, mas sim condicionantes e criadas dentro dela. Para tal autor, o momento favorece a formação de uma inteligência coletiva que nada teria a ver com a padronização de pensamentos, mas sim com a criação de uma rede interligando as pessoas para além dos conceitos territoriais, propiciando a livre circulação da informação, fato que interferiria nas relações sociais. Outrossim, essa livre circulação poderia promover uma nova forma de organização, e mesmo os não detentores do poder econômico poderiam ter acesso a dados, interagir com outros grupos, formar comunidades e difundir informações.

A evolução da informática e da *Internet* permite o estabelecimento de novas relações sociais que se organizam cada vez mais em rede, de forma horizontal e menos compartimentalizada. A dimensão desse conceito pode ser estendida também para a relação da sociedade com o próprio Estado. Com o maior acesso e disseminação da informação

através de novos canais de comunicação, ampliam-se o potencial de poder e os mecanismos de pressão da sociedade.

Se ter informação significa ter mais poder e controle na era informacional, a sociedade, ainda que de maneira pouco consciente, adquire maior possibilidade de controle das ações do Estado, ao mesmo tempo em que este se vê pressionado a trabalhar e a dar respostas àquela de forma muito mais transparente. Percebe-se então que a informação é fundamental para o pleno exercício dos direitos. Como destaca Lévy:

“A verdadeira democracia eletrônica consiste em encorajar, tanto quanto possível – graças às possibilidades de comunicação interativa e coletiva oferecidas pelo ciberespaço, a expressão e a elaboração dos problemas da cidade pelos próprios cidadãos, a auto-organização das comunidades locais, a participação nas deliberações por parte dos grupos diretamente afetados pelas decisões, a transparência das políticas públicas e sua avaliação pelos cidadãos” (LÉVY, 1999: 186).

Com todos esses fatores, começa a ocorrer uma mudança também no interior dos governos e na forma de governar, em parte influenciada pela cultura que enfatiza a democracia e os direitos humanos, mas também pela tecnologia da informação e seu papel primordial nas instituições, já citado neste trabalho. Assim sendo, cada vez mais aumenta a pressão para que os governos mostrem resultados e para que os processos sejam mais transparentes, o que tem reflexo nos planejamentos públicos e na conscientização crescente acerca da importância de se criar sistemas de informação que possibilitem uma maior qualidade nas gestões públicas e promovam a participação social.

No âmbito público, então, percebe-se atualmente que a informação é um dos pilares imprescindíveis do planejamento, já que é preciso conhecer para planejar, sendo

essencial, por conseguinte, ter um sistema de informação para a elaboração de um planejamento adequado. Consoante afirma o autor Matus: “*Conhecer é ganhar liberdade para decidir entre um número maior de opções, e o planejamento é uma mediação entre o conhecimento e a ação.*” (MATUS, 1996:186). O autor considera a informação como um fator importante do planejamento, cujo uso fomentaria a mudança institucional, aumentando a necessidade de maior eficiência e eficácia que, por sua vez, incentivaria ainda mais a criação de sistemas de informação.

Para Kon (1997), no planejamento dos governos existe a necessidade de um sistema de informação confiável com o maior número possível de dados e com ampla divulgação, especialmente para a sociedade. Segundo a autora, a informação seria dividida em dois tipos: quantitativa e qualitativa. A primeira fornece, por meios estatísticos, dados para indicadores e variáveis selecionadas com a finalidade de se obter informações sobre aspectos sociais e econômicos, e também sobre setores, regiões, projetos e agentes econômicos relevantes. Já as informações qualitativas também podem ser obtidas por meios estatísticos, oferecendo importantes dados sobre desempenho, além de outras formas de avaliação. Outras informações podem advir ainda de análises documentais e de outras experiências empíricas.

A informação, então, seria determinante em várias fases do planejamento. Conforme visto em tópico anterior deste capítulo, o processo de planejamento público seria composto por algumas etapas que consistem na elaboração de um plano de ação, na sua implementação e no monitoramento dos resultados. Na fase de elaboração, um dos pontos principais é a realização de um diagnóstico da realidade em que será feita determinada intervenção pública, o qual consiste na reunião de levantamentos estatísticos e avaliações qualitativas sobre o passado e o futuro, além de uma apreciação dos recursos disponíveis, de

modo a se ter clareza da situação e dos problemas implicados, podendo-se, assim, vislumbrar as metas que se almeja atingir e as soluções para os problemas. No momento seguinte, de implementação do plano, um sistema de monitoramento deve ser estruturado para acompanhar as ações que serão realizadas e para propiciar a correção de rumos, quando for preciso. Por fim, à ocasião do controle de resultados, é necessário avaliar o impacto das intervenções e o próprio desempenho das ações.

Como se verá mais adiante, os indicadores sociais são peças fundamentais no planejamento do setor público, como bem destaca texto de Jannuzzi:

“Os indicadores sociais se prestam a subsidiar as atividades de planejamento público e formulação de políticas sociais nas diferentes esferas de governo, possibilitam o monitoramento das condições de vida e bem-estar da população por parte do poder público e sociedade civil e permitem aprofundamento da investigação acadêmica sobre a mudança social e sobre os determinantes dos diferentes fenômenos sociais” (JANNUZZI, 2001:15).

Ademais, um sistema de informação é essencial para alinhar as diversas partes envolvidas na gestão pública, sendo que um sistema de informação integrado impede que o trabalho dos diversos departamentos e a elaboração de políticas ocorram de forma fragmentada.

Assim, para se ter um planejamento que direcione um país rumo ao desenvolvimento, um bom sistema de informação é peça-chave. E, sendo as liberdades humanas e a participação social fundamentais ao desenvolvimento, o planejamento e os seus mecanismos devem ser democráticos e participativos. Um sistema de monitoramento, por exemplo, deve possibilitar o acompanhamento das políticas e de seus resultados e ter como

premissa a ampla divulgação das informações. Matus (1996), ao estudar as falhas dos sistemas de planejamento público, em especial na América Latina, argumenta:

“[...] a participação dos cidadãos na elaboração dos planos que os afetam permite conferir ao plano representatividade e legitimidade. Se além disso o sistema contar com mecanismos efetivos de controle democrático, a cidadania poderá sempre renovar suas opções e confirmar ou mudar seus governantes. Por esse caminho, os planos sociais podem representar os anseios dos cidadãos e sua eficácia pode ajudar a consolidar a democracia” (MATUS, 1996;186).

Essa participação exige que, cada vez mais, a gestão pública seja de qualidade, além de transparente, possibilitando o exercício do controle social.

1.3.1. Considerações básicas sobre um sistema de informação social

Para Keinert e colaboradoras (2002), a literatura sobre o sistema de informação para gestão empresarial é vasta, o que não ocorre quando o foco é a gestão pública, sendo poucos os trabalhos sobre a influência da tecnologia da informação na elaboração, na gestão e na avaliação das políticas públicas. Contudo, o interesse nesse âmbito tem crescido devido à importância da comparação internacional de indicadores sociais entre os países¹⁴, em muitos casos para atender demandas de organismos internacionais, multilaterais e organizações do terceiro setor que têm a necessidade de obter trabalhos que analisem as políticas e práticas adotadas (AFONSO, 2004).

¹⁴ Devido a projetos como, por exemplo, os *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio*.

Conforme já mencionado neste capítulo, um sistema de informações sociais deve utilizar indicadores que reflitam o conceito de desenvolvimento que um país almeja alcançar, os quais devem ser bem selecionados. Por essa razão, tais indicadores devem contemplar uma ampla parte da realidade que se pretende averiguar, tais como situação econômica, qualidade de vida e grau de participação democrática, o que é fundamental para realizar qualquer planejamento, acompanhar a implementação de políticas públicas e avaliar seus resultados. Indicadores socioeconômicos e de governança são imprescindíveis para a gestão pública e para o controle da sociedade civil.

A criação de indicadores que, além dos aspectos econômicos, possam aferir também a situação social, ambiental e de qualidade de vida da população, já integra as discussões acadêmicas há alguns anos. A utilização de indicadores sociais ganhou espaço nos anos de 1960 e 1970 como ferramenta de acompanhamento das transformações sociais e do impacto de determinadas políticas públicas. Naquela época, percebeu-se a necessidade de se criar instrumentos que medissem bem-estar e mudança social, o que veio a se concretizar sobretudo com a colaboração de organismos multilaterais. Embora o descrédito do sistema de planejamento governamental tenha se revelado na década de 1970, a importância e a pertinência de se ter um sistema de indicadores sociais ganharam força a partir de 1980 (JANNUZZI, 2001).

A experiência mais conhecida no sentido da criação de um sistema de indicadores para uso mundial é o surgimento do *Relatório de Desenvolvimento Humano* idealizado pelo economista paquistanês Mahbub ul Haq (apud PNUD, 2003) que também levantou a necessidade de uma análise além do enfoque econômico. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) foi assim criado pelo citado economista com o auxílio Amartya Sen. O IDH,

além de considerar o PIB *per capita*, computa também outros indicadores de longevidade (expectativa de vida) e educação (analfabetismo e taxa de matrícula), passando a ser aplicado a partir de 1990, não obstante tenha sido calculado para os anos anteriores, desde 1975, tornando-se uma fonte de comparação entre países.

Outras experiências e trabalhos podem ser citados. Um estudo que também trata do tema é a metodologia Calvert-Henderson criada em 1994 com os denominados *Indicadores de qualidade de vida Calvert-Henderson* (2005). Os autores frisam a importância dada aos indicadores de riqueza em detrimento de indicadores de qualidade de vida e mencionam a existência de inúmeros dados coletados nos Estados Unidos, mas também a falta de uma metodologia que auxilie os cidadãos a entender e a influenciar as questões sociais, econômicas e ambientais. Os dados desse índice chegam até o nível local e dizem respeito às seguintes áreas: educação, saúde, emprego, renda, energia, meio-ambiente, direitos humanos, infra-estrutura, seguridade nacional, lazer, segurança pública e habitação.

Um trabalho mais recente que vale ser revisto é dos autores Gadrey e Jany-Cadrice (2005) intitulado *Les nouveaux indicateurs de richesse*. Os autores fazem uma retrospectiva histórica sobre a criação de indicadores de qualidade de vida nos anos 90 e as discussões atuais e enfatizam a necessidade de se unir a metodologia de contabilidade nacional com outras questões multidimensionais. O foco da crítica é direcionado à defasagem do índice que mede o produto interno bruto, levando em consideração apenas o fluxo comercial e monetário, sendo que tudo o que se pode vender é contabilizado no PIB, independentemente da melhoria ou do agravamento do bem-estar individual e coletivo. Um exemplo que demonstra essa distância é o caso do país que tem muitos acidentes rodoviários e, em decorrência dessa situação, gera muitos serviços de reparação, assistência médica, entre

outros – esse país terá seu PIB majorado e será comparado com um país que investe em educação de trânsito e em outros setores para melhorar a qualidade de vida. A pergunta que resta é sobre o próprio conceito de riqueza que é empregado e de como isso reflete verdadeiramente o grau de desenvolvimento de um país.

Sobre essa questão, Keinert e colaboradoras (2002) ressaltam que a discussão sobre qualidade de vida, no entanto, envolveria aspectos subjetivos de determinado país e variaria de um local para outro. Segundo as autoras, existem dois tipos de indicadores: os objetivos e os subjetivos. Para aferir a qualidade de vida, os indicadores objetivos seriam aqueles que mediriam as necessidades básicas dos cidadãos, ao passo que os subjetivos mediriam a percepção das pessoas sobre o que entendem ser melhor para elas. Outrossim, outros tipos de indicadores poderiam medir os valores vinculados ao desenvolvimento sustentável, ou seja, aqueles que apontam os meios utilizados para o alcance das necessidades básicas e de outras advindas da percepção de cada comunidade. Para as citadas autoras, a percepção sobre qualidade também variaria dependendo do grau de desenvolvimento de um país e de quais as necessidades básicas da população já atendidas.

De qualquer forma, vale discorrer sobre o que se entende neste trabalho como indicador social. Segundo Jannuzzi:

“Um Indicador Social é uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma” (JANNUZZI, 2001:15).

Cumprir ainda salientar a diferença entre estatística e indicadores. A primeira pode ser entendida como sendo os dados brutos; já os indicadores permitem fazer análises para embasar a tomada da decisão política. Pode-se dizer, de forma simplificada, que as matérias-primas dos indicadores são: dados censitários, estimativas amostrais e registros administrativos (JANNUZZI, 2001).

Entre as propriedades desejáveis dos indicadores pode-se citar: validade, relevância social, confiabilidade, cobertura, sensibilidade, especificidade, comunicabilidade, boa construção, facilidade de obtenção, periodicidade, desagregabilidade e historicidade (JANNUZZI, 2001). Duas delas merecem destaque no presente trabalho: a periodicidade e a desagregabilidade. A periodicidade é fundamental para acompanhar uma mudança social. No caso de metas sociais, por exemplo, em que se pretende alcançar determinado resultado em um determinado período, verificar em que direção a mudança caminha permite o aprimoramento de políticas e a eventual correção de rumos. Já a desagregabilidade é importante para detectar as peculiaridades de diferentes regiões e para avaliar a razão de determinados resultados. Ao se lograr identificar, por exemplo, o grupo ou a região em que o fenômeno estudado ocorre, consegue-se destinar recursos e elaborar políticas locais mais precisas.

Outros aspectos relevantes que devem ser observados nos indicadores são a metodologia e a territorialidade. A metodologia é a forma como é calculado determinado indicador. Muitas vezes, temos indicadores que pretendem medir a mesma realidade, mas que se diferenciam, pois empregam metodologias diferentes, o que dificulta a sua comparabilidade. Já a territorialidade é entendida como a subdivisão utilizada para a coleta dos dados. Essa divisão auxilia na definição de como se dará a alocação de recursos, pois

permite definir agrupamentos com características homogêneas, atuar de forma descentralizada e obter mais eficácia na intervenção estatal, levando em consideração a situação e a vocação de microrregiões (PEDROSO, 2003). Muitos indicadores são calculados tendo por base distintas subdivisões territoriais, o que dificulta a comparabilidade entre indicadores dentro de uma mesma região. Esses aspectos serão retomados no último capítulo ao se estudar alguns obstáculos existentes para a integração dos sistemas de informação social no Brasil.

Assim, todas as propriedades básicas dos indicadores, acima citadas, são importantes para a criação de um bom sistema de indicadores, que ora é entendido no seguinte sentido: *“Ao conjunto de indicadores sociais referidos a um determinado aspecto da realidade social ou área de intervenção programática denomina-se Sistema de Indicadores Sociais”* (JANNUZZI, 2001:17).

Por fim, é conveniente reiterar que um sistema de indicadores deve ser democrático. A sociedade civil é o fim do fluxo de informação e esta é um insumo essencial para que a sociedade possa controlar o espaço coletivo e também tenha possibilidade de participar dele. Desse modo, conforme afirmado no item anterior, esse aspecto deve estar refletido no próprio planejamento público, mediante a criação de sistemas menos burocráticos, com livre informação e com mecanismos democráticos de decisão. E para que a informação propicie a concretização dessas idéias, faz-se necessária a construção, pelo Estado, de um amplo sistema de informação de qualidade, mas com garantias da participação popular, conforme bem sintetiza Kon:

“Os governos de países mais avançados estão conscientes do papel fundamental da intervenção governamental no sentido de não apenas criar um sistema estatístico confiável e amplo, mas também de se encarregar da divulgação da informação para a sociedade e

controlar a divulgação confiável para acesso amplo da população. A falta de informação adequada pode reduzir o bem-estar de grande parte da população menos privilegiada, por exemplo, com relação a certas áreas de consumo como da saúde, onde a compra de medicamentos sem receituário é altamente praticada, de alimentos ou de produtos tóxicos utilizados como insumos em determinados processos produtivos” (KON, 1997:52).

A sociedade não só deve ter acesso livre à informação, mas também participar da decisão sobre as políticas públicas que serão implementadas. Portanto, o sistema não deve ser um amplo banco de dados, mas sim um grande disseminador das informações que podem ser úteis aos governos, às organizações da sociedade civil e aos cidadãos comuns.

A sociedade civil ao ter acesso a dados e informações sobre a coletividade pode se organizar em redes, agir com mais consciência e exercer seu papel de fiscal do governo eleito, tudo de maneira muito mais qualificada. Dowbor (2003) enfatiza a importância de sistemas de informação bem organizados e de fácil acesso à população e usa como exemplo a experiência da Prefeitura de Porto Alegre, com um caso simples, porém bastante elucidativo sobre as contribuições da informação organizada e acessível, a saber:

“Quando um cidadão quer abrir uma farmácia, por exemplo, em vez de registrar apenas, de forma burocrática, o pedido de autorização, permite-se ao candidato ver no mapa da cidade onde estão localizadas as farmácias existentes, quais regiões estão sobre-equipadas, e em que partes da cidade faltam farmácias. Gera-se assim uma distribuição adequada dos equipamentos, sem precisar elaborar planos autoritários sobre a rede de farmácias, e sem privar o cidadão da iniciativa, inclusive sobre a micro-localização final” (DOWBOR, 2003:2).

Nesse processo, são importantes os indicadores que meçam questões relacionadas à governança. Ao se considerar as liberdades democráticas e a participação social como essenciais para o desenvolvimento de um país, é necessário começar a medir como estão os

mecanismos necessários a essa participação e como se dá o monitoramento da gestão pública. Os indicadores de governança entram em cena com o intuito de medir, por exemplo, o grau de participação da população nas decisões públicas ou o nível de informação que possui. Outros exemplos de indicadores de governança são os que medem o nível de organização da vida comunitária, do voluntariado, da confiança social, entre outros.

Algumas das principais características de um sistema de informação democrático foram bem detalhadas por Dowbor em seu texto *Redes de informação de gestão local* (2001). Alguns passos importantes seriam: montar um grupo especial para estruturação do sistema em determinado governo, selecionar satisfatoriamente a informação, produzir dados regularmente, assegurar a comparabilidade, dar autonomia à produção do sistema de informação, possibilitar acesso livre às informações e organizar a comunicação. Há ainda a necessidade de estabelecer parcerias com outras fontes de pesquisa (nacional, universidades, etc) e, sobretudo, integrar os sistemas de informação com outras esferas da Federação. Esse último ponto é fundamental quando se trata adoção de metas sociais nacionais pelo país, já que, para facilitar o desenvolvimento equitativo em todas as regiões de um país, é preciso integrar os sistemas de informação municipais e estaduais com o governo federal.

Não bastassem tais circunstâncias, mais do que possibilitar o aumento da participação social, um bom sistema de informação pode ser útil aos próprios governantes, pois possibilita que a gestão seja feita de forma menos improvisada, emergencial e reativa. Existem também outras vantagens como o fato de tirar a gestão da obscuridade, possibilitando à população o seu acompanhamento e dificultando que se estabeleça um ambiente sujeito à corrupção. Como visto, o investimento em sistemas de informação é tão estratégico ao

sistema público como o é ao sistema privado. Basta somente que se torne uma prática recorrente em nossa administração pública.

2. PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL: OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO E PLANO PLURIANUAL

2.1. Considerações iniciais

O escopo do presente capítulo é lançar o olhar para o planejamento brasileiro. Em primeiro lugar, será estudado o cumprimento de metas internacionais pelo Brasil, mais especificamente os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), a fim de demonstrar no que consiste a estratégia das Nações Unidas para fomentar o desenvolvimento socioeconômico no país, revendo, para tanto, o papel das agências multilaterais. Ademais, pretende-se apontar como esse comprometimento está refletido no processo de planejamento nacional, razão pela qual também será analisado o Plano Plurianual (PPA), peça federal importante em tal planejamento nacional e que define as principais metas nacionais e os recursos disponíveis para alcançá-las.

Para reunir esses dois assuntos - os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e o Plano Plurianual - o último item deste capítulo tratará de uma experiência que visou analisar como o PPA incorporou os ODM, mostrando se o Brasil direciona-se ou não para o cumprimento desse compromisso internacional. Para tal análise, o documento usado será o relatório de uma rede da sociedade civil, Rede de Monitoramento Amiga da Criança (2004), que monitora o cumprimento pelo Brasil das metas do milênio para a infância e a adolescência. Essa estratégia visa verificar alguns êxitos e entraves no processo de planejamento brasileiro e o seu compromisso com metas sociais. Ademais, esse estudo de caso será usado para se analisar, mais adiante, a integração dos sistemas de informação entre as três esferas federativas (União, estados e municípios).

A despeito do fato de que tal relatório examina as políticas públicas para a infância e adolescência, a escolha de estudá-lo decorre do fato de que este traz considerações sobre a maioria das áreas sociais. Isto porque, crianças e adolescentes, direta ou indiretamente, são o público beneficiário da maioria das políticas sociais, como é o caso das políticas de saúde, de educação e de proteção (segurança), razão pela qual o aludido relatório, mesmo tratando de políticas para infância, fornece um panorama bem abrangente sobre o processo e o resultado do planejamento brasileiro face às questões sociais.

2.2. As Nações Unidas e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

Nestes últimos tempos, houve uma mudança na atuação das Organizações das Nações Unidas (ONU) quanto ao comprometimento dos países membros com o desenvolvimento social e econômico mundial, tendo como bandeira principal o combate à pobreza. Essa tendência pode ser verificada pela adoção dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio aprovados por 189 países na Cúpula do Milênio, organizada pelas Nações Unidas no ano de 2000. Tais objetivos do milênio são compostos por metas sociais¹⁵ que os países se comprometeram a alcançar até 2015. Dos oito objetivos mundiais, desenvolveram-se dezoito metas e quarenta e oito indicadores propostos por especialistas do Secretariado das Nações Unidas, do Fundo Monetário Internacional, do Banco Mundial e da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico, sendo que cada país, no entanto, pode agregar novos indicadores que ajudem a melhor representar a sua realidade. Os oito objetivos

¹⁵ Segundo o relatório Projeto do Milênio das Nações Unidas (2005), são as metas mais abrangentes, mais específicas e mais amplamente apoiadas na história atual.

estabelecidos são: erradicar a extrema pobreza e a fome, atingir o ensino básico universal, promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres, reduzir a mortalidade na infância, melhorar a saúde materna, combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças, garantir a sustentabilidade ambiental e estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento.

Segundo o Projeto do Milênio das Nações Unidas (2005), para a consecução desses objetivos são sugeridas aos países membros ações e estratégias. As ações são divididas como sendo de curto e de longo prazo - as de curto prazo são chamadas de Ações de Impacto Rápido, que poderiam ser imediatamente adotadas pelos países em seus planejamentos e que teriam impacto mais imediato, ao passo que as ações de longo prazo são sugestões de diretrizes e programas baseados em estudos e experiências da ONU, cujos resultados se efetuam após maior tempo, mas que também precisam ser planejados e estruturados no presente. Para a concretização de todas essas idéias, as Nações Unidas criaram equipes técnicas com a função específica de cuidar das questões referentes ao alcance das metas, além do fato das agências da ONU estarem prontas a fornecer aos países a ajuda que se fizer necessária.

Em relação à ajuda financeira para o alcance dos ODM, outro desdobramento da Cúpula do Milênio de 2000 e que merece destaque é o acordo intitulado *Financiamento para o Desenvolvimento* realizado em 2002, em Monterrey, México, e pelo qual firmaram parcerias entre os países desenvolvidos e os não desenvolvidos para a redução da pobreza (PROJETO DO MILÊNIO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2005). Esse encontro foi realizado tendo em vista o oitavo objetivo, que propõe uma parceria mundial para o desenvolvimento. Esse último objetivo, no entanto, mostra-se ser um dos mais controversos, vez que não trata somente de

doações ou ajuda internacional, mas da mudança de algumas práticas dos países mais desenvolvidos e de agências multilaterais. Dentre os temas correlatos, incluem-se a questão do comércio internacional, as intervenções das agências financeiras internacionais (em especial o Fundo Monetário Internacional) nos países não desenvolvidos, o perdão das dívidas, o aquecimento global, entre outros. Conforme mencionado no relatório Projeto do Milênio das Nações Unidas (2005), em alguns casos, será preciso rever compromissos, como, por exemplo, as estipulações de superávit primário.

Nesse sentido, vale a pena trazer à tona uma discussão que atualmente permeia as Nações Unidas e que terá implicações positivas ou negativas no sucesso da Cúpula do Milênio. Sabe-se que atualmente a ONU passa por uma crise de legitimidade que tem como um dos pontos principais a crítica aos organismos multilaterais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. Em particular, o FMI vem sofrendo o efeito das inúmeras denúncias sobre as interferências nos países não desenvolvidos, sendo que a principal acusação concerne a suas proposições aos países para que adotem determinadas políticas, muitas vezes equivocadas. Uma delas seria as recomendações de aplicação de políticas de cunho econômico liberalizante sem adotar, todavia, qualquer preocupação com os aspectos estruturais e sociais dos respectivos países (STIGLITZ, 2003). Cumpre citar o autor:

“É importante analisar não apenas o que o Fundo Monetário Internacional inclui no seu programa de trabalhos, mas também o que ele omite. A estabilização faz parte do programa do Fundo, a criação de empregos está fora. A tributação e seus efeitos adversos estão incluídos no programa, a reforma agrária está fora. Há dinheiro para socorrer bancos, mas não para custear melhorias nas áreas de educação e saúde, muito menos para socorrer trabalhadores que perdem seus empregos em decorrência da má administração macroeconômica do FMI” (STIGLITZ, 2003:116).

Novos questionamentos surgiram, como, por exemplo, o não impedimento da invasão do Iraque, o que, para muitos, mostrou a falta de influência da ONU para se evitar conflitos, entre outros. Esses fatos fazem com que as Nações Unidas estejam no centro de um debate que questiona a sua própria autonomia para equilibrar as relações entre os países. De qualquer forma, como salienta Stiglitz, não se pode negar a necessidade de espaços mundiais de diálogo e a regulamentação já que muitos problemas atuais são mundiais e não podem ser resolvidos na esfera local, como é o caso do comércio mundial, das questões ambientais, dos crimes internacionais, entre outros. Reitera-se, assim, a importância de não decretar a falência de tais instituições, mas sim colaborar para que venham a ser melhoradas.

No caso brasileiro, a principal agência responsável por acompanhar e assessorar o governo é o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). O Brasil faz parte dos sistemas das Nações Unidas desde sua fundação em 1948 e trabalha com o PNUD desde 1960. No início, sua atuação concentrou-se nas áreas de infra-estrutura e de alta tecnologia tais como aviação civil, telecomunicações, tecnologia industrial e alimentar, pesquisa agrícola e normas técnicas, colaborando inclusive, em avaliações sobre setores prioritários para investimento. Nos anos de 1980, passou a trabalhar em termos da Cooperação Técnica e não mais de Assistência Técnica, atuando como doador financeiro e facilitador de técnicas internacionais. Já nos anos de 1990, passou à chamada Cooperação para o Desenvolvimento (PNUD, 2003).

Ainda na década de 1990, o PNUD adotou o conceito de Desenvolvimento Humano Sustentável (DHS) pelo qual se entende que o desenvolvimento seria mais do que riqueza acumulada, adotando então o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH); e, subsequentemente, o índice desagregado por município. Atualmente, as atividades focam as

áreas de meio ambiente, modernização do Estado, pobreza e inclusão social, foco este que está refletido em alguns projetos em conjunto com o governo brasileiro como microcrédito, capacitação de professores e apoio nos processos de planejamento. Os projetos são executados em parceria com órgãos governamentais, universidades, organizações não-governamentais, e outros (PNUD, 2003).

Outro projeto que hoje pauta a atuação do PNUD e de outras agências é o processo de alcance das *Metas do Milênio*. Em decorrência da parceria com o governo brasileiro em torno desse tema, foi criado um grupo técnico para acompanhamento do cumprimento dos objetivos, o qual é composto pelas agências das Nações Unidas presentes no Brasil e por órgãos do governo¹⁶ e cujo propósito é criar um sistema de monitoramento dos indicadores das *Metas do Milênio*. O primeiro relatório foi publicado em 2004 e intitulado de *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio - Relatório Nacional de Acompanhamento*, sob a coordenação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), trazendo um diagnóstico da situação do Brasil frente aos desafios relativos à consecução dos objetivos. Tal documento analisa ainda os indicadores para os quais existem dados, além de elencar as principais políticas governamentais referentes a cada uma das metas (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2004).

Outras agências, como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e a Organização Internacional do Trabalho (OIT), divulgam relatórios periódicos sobre a situação do Brasil em relação ao alcance de certas metas do milênio. O Unicef, inclusive, foi um dos

¹⁶ Participam do grupo os seguintes órgãos: Casa Civil da Presidência da República, coordenadora do processo de articulação governamental; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério das Relações Exteriores; Ministério da Fazenda; Ministério da Saúde; Ministério da Educação; Ministério do Meio Ambiente; Ministério das Cidades; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; e Secretaria Especial de Políticas para Mulheres. Coube ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), e ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), vinculados ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, selecionar e analisar os indicadores e articular os grupos temáticos.

financiadores do relatório que será estudado mais adiante intitulado *Um Brasil para as Crianças – A Sociedade Brasileira e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio* em que foi analisada a situação da infância no Brasil em relação aos compromissos com as metas do milênio¹⁷ e as políticas públicas propostas no atual PPA. Outras agências participaram da elaboração deste relatório tais como a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o PNUD e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Além disso, outras ações das agências são atualmente pautadas tendo como base os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

Enfim, é clara a presença das Nações Unidas junto ao governo no acompanhamento das metas sociais presentes nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, estratégia mais atual da ONU para o incentivo ao desenvolvimento socioeconômico dos países. Vale ressaltar, no entanto, que são poucos os estudos existentes sobre o resultado dessa atuação no Brasil e sobre as análises e relatórios elaborados pelas agências no sentido de avaliar o cumprimento das metas. Em todo caso, este capítulo examinará, a seguir, como funciona o sistema de planejamento nacional e valer-se-á de uma análise feita sobre o alcance das metas do milênio pelo Brasil, a fim de verificar os principais entraves à consecução de metas sociais pelo país.

¹⁷ Vale ressaltar que há um detalhamento das metas do milênio para a infância e adolescência acordadas na Sessão Especial da Assembléia Geral das Nações Unidas sobre a Criança, em 2002, fato que também será abordado mais à frente (REDE DE MONITORAMENTO AMIGA DA CRIANÇA, 2004).

2.3. Plano Plurianual 2004-2007

No Brasil, um dos principais instrumentos de planejamento nacional é o Plano Plurianual, o PPA, o qual está inserido em um processo que culmina na elaboração do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA).

O Plano Plurianual é elaborado no primeiro ano do mandato presidencial e vigora até o primeiro ano do próximo mandato, inclusive. Nos primeiros quatro meses de cada ano, o Ministério do Planejamento prepara o projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias, com as diretrizes para o orçamento do próximo ano que indica as prioridades, as metas e os programas que receberão recursos. A LDO é enviada para ser aprovada no Congresso Nacional, onde pode receber propostas. Em seguida, é elaborada a Lei Orçamentária Anual, baseada na LDO aprovada e no PPA, que fixa as despesas e estima as receitas públicas, sendo, então, encaminhada para a Comissão Mista de Orçamento, que tem 15 dias para apresentar emendas. Depois da aprovação do Congresso, a LOA segue ao Presidente da República para sanção.

O PPA é, portanto, o principal instrumento do planejamento em que se detalham os programas e projetos que serão executados pelo governo federal. A Constituição de 1988 assim, define os objetivos do PPA no artigo 165, parágrafo 1º, a saber: “*A lei que instituir o Plano Plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada*”.

Também mostra-se evidente na Constituição que as disposições das leis orçamentárias e suas eventuais modificações ou emendas só poderão ser aprovadas se compatíveis com o PPA, inferindo-se daí, a importância de tal instrumento para a análise da destinação orçamentária do governo brasileiro em relação às políticas públicas nacionais.

Cumprir frisar que o PPA estabelece diretrizes que são a base da divisão de recursos para as diversas áreas do governo. Como bem elucida Nunes e Nunes (2002), um aspecto relevante é que o gerenciamento do plano deve assegurar avaliações periódicas e acompanhamento constante. Ademais, o PPA deve ser o mais realista possível, devendo haver consistência entre suas metas e custos.

O PPA de 2004 a 2007, por exemplo, contempla a denominada *Estratégia de Desenvolvimento de Longo Prazo*, cujas diretrizes são: inclusão social e desconcentração de renda com vigoroso crescimento do produto e do emprego; crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, dinamizado pelo mercado de consumo de massa, por investimentos, e por elevação da produtividade; redução da vulnerabilidade externa por meio da expansão das atividades competitivas que viabilizam esse crescimento sustentado; e valorização da identidade e da diversidade cultural, fortalecimento da cidadania e da democracia. E apresenta ainda três “megaobjetivos”: 1) inclusão social e redução das desigualdades sociais; 2) crescimento com geração de emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades regionais e 3) promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia. Estes “megaobjetivos” foram decompostos em desafios, que expressam grandes alvos que levam à superação de obstáculos à implementação da *Estratégia de Desenvolvimento* (BRASÍLIA, 2003). As diretrizes atuais apontam, pelo menos

teoricamente, a preocupação social do planejamento governamental. Contudo, alguns entraves se apresentam à oportunidade de sua execução.

O principal entrave, ao se analisar a execução do atual PPA, é o contingenciamento de recursos. Segundo análises feitas, em 2005, pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) sobre a execução orçamentária de 2004, houve contingenciamento de recursos no montante de R\$ 7,9 bilhões com execução concentrada nos últimos meses do ano, como mostra a Tabela 1. Foram executados 60% dos recursos autorizados na Lei Orçamentária de 2004, ficando abaixo da execução de 2003, que foi de mais de 80%. Uma das áreas mais atingidas foi o saneamento, em que foram executados 39,58% dos recursos para 2004 (INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, 2005).

Ademais, mesmo o contingenciamento de outras áreas ter sido menor, um problema, causado pelo contingenciamento, é comum a todos: a grande distribuição de recursos somente nos últimos meses do ano, procedimento extremamente nocivo e que distorce o planejamento dos programas, pois faz com que recebam os recursos de uma só vez. Para o INESC, essa situação é fruto do “contingenciamento preventivo”. Os cortes seriam realizados por ministério, e não por programas o que resulta em uma aleatoriedade nas contenções, sem qualquer análise mais profunda sobre o contexto das políticas públicas. Segundo Giambiagi e colaboradores (2004), o contingenciamento é também fruto da superestimação da receita. Assim, o governo poderia cortar recursos mesmo tendo aumentado o gasto público, já que a receita na qual a previsão de gastos se baseou estaria majorada.

Tabela 1 - Execução orçamentária da União de 2004 – Percentual por programas

% de Execução	% de Em 10.12.2004		Fechado	
	Nº de Programas	% sobre o total	Nº de Programas	% sobre o total
mais de 90%	12	3,25%	116	31,44%
70,1 a 90%	86	23,31%	110	29,81%
50,1 a 70%	75	20,33%	77	20,87%
30,1 a 50%	90	24,39%	41	11,11%
15,1 a 30%	48	13,01%	9	2,44%
0 a 15%	58	15,72%	16	4,34%
TOTAL	369	100,00%	369	100,00%

Fonte: INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, 2005, página 4. Dados do Siafi/STN - Base de Dados: Consultoria de Orçamento / CD e Prodasen

Uma das razões do governo para o contingenciamento é a necessidade de garantir que o superávit seja cumprido, além de garantir verbas para a negociação das emendas (INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, 2005). Porém, o contingenciamento é indicativo de um problema de planejamento público, razão pela qual há propostas de implementação do orçamento mandatório, obrigando o poder público a gastar os recursos orçados. Segundo Giambiagi e colaboradores (2004), isso aumentaria o debate em torno do orçamento, de modo a elevar o padrão de qualidade do planejamento brasileiro. Contudo, de acordo com os autores, uma margem deve ser aberta para que o governo federal possa ter alguma flexibilidade, na hipótese da receita não ser suficiente. Além disso, para se ter uma previsão orçamentária mais real, é preciso realizar um amplo investimento na capacitação técnica para a melhoria das estimativas da receita.

Outro aspecto importante acerca do processo de planejamento diz respeito ao controle social sobre a execução do PPA elaborado. Os cidadãos e as instituições da sociedade só têm acesso às informações orçamentárias por meio dos parlamentares. No âmbito federal, é possível acompanhar os gastos por meio do Sistema de Administração Financeira (SIAFI),

programa informatizado que processa e controla a execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil dos órgãos da Administração Pública Direta Federal. Não obstante, apenas os membros do Legislativo e Executivo têm acesso ao sistema. Já a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) poderia obrigar, mas não o faz, que o Executivo (federal, estadual ou municipal) publique balancetes de seus gastos. A referida lei, no entanto, limita-se a estabelecer a obrigação do Executivo de prestar contas ao Legislativo (Congresso, Assembleias Legislativas ou Câmaras Municipais), o que constitui um dos principais obstáculos à fiscalização dos gastos públicos pela mídia e pela população (INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, 2005).

Como o foco da pesquisa são os municípios, vale frisar que seu planejamento segue o planejamento federal, fato reforçado com a aprovação da LRF, razão pela qual o próprio governo federal envida esforços no sentido da capacitação dos municípios¹⁸ para a elaboração de PPAs.

De qualquer modo, o sistema de planejamento, definido pela Constituição Federal e aprimorado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, tem como principal ferramenta o Plano Plurianual. Contudo, o PPA apresenta alguns entraves que influenciam as três etapas importantes do planejamento público já citadas no capítulo anterior, quais sejam a elaboração do plano de ação, a sua implementação e o monitoramento dos resultados. Sobre as duas primeiras, restaram evidentes no presente trabalho os problemas relacionados à elaboração e à implementação do Plano Plurianual refletidos no contingenciamento, na grande discricionariedade do governo no cumprimento do orçamento e na falta de técnica para prever as receitas. O próximo item, no entanto, voltará a tratar desses entraves, além de

¹⁸ Os municípios serão objeto de estudo do próximo capítulo.

mostrar como esses e outros problemas afetam os resultados do governo federal referentes ao alcance de metas sociais.

2.4. As Metas do Milênio e o reflexo no planejamento brasileiro: o exemplo do Plano de Ação Presidente Amigo da Criança e do Adolescente

Em maio de 2002, durante a Sessão Especial da Assembléia Geral das Nações Unidas sobre a Criança, realizada em Nova York, o Brasil e mais de 180 países comprometeram-se em melhorar a situação da criança e do adolescente no mundo. A partir dos oito objetivos do milênio foram desenvolvidas 21 metas específicas para a criança e o adolescente, expressas no documento *Um Mundo pelas Crianças*, o qual compromete o Estado signatário a cumprir as metas e ações descritas nas áreas de saúde (como mortalidade infantil e materna), educação (como acesso e qualidade), proteção (como combate ao trabalho infantil e a violência sexual) e HIV/AIDS.

Em setembro de 2002, durante a campanha eleitoral federal, uma organização não governamental denominada Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente elaborou o *Termo de Compromisso Presidente Amigo da Criança* e comprometeu, mediante a assinatura de tal documento, os quatro principais candidatos à Presidência da República, tendo sido o atual Presidente, Luís Inácio Lula da Silva, um dos comprometidos. Com essa assinatura, o Presidente assumiu o compromisso de atingir as metas expressas no documento *Um Mundo para as Crianças*, acima referido, vinculando-se ainda em relação a outros compromissos de gestão, tais como a elaboração de um plano de ação para o alcance das metas, a destinação de recursos orçamentários, a transparência de informações e dados para a

sociedade civil e o não contingenciamento de recursos (REDE DE MONITORAMENTO AMIGA DA CRIANÇA, 2004).

Como a melhoria da situação da criança e do adolescente não depende apenas do governo, a sociedade civil organizada, que já tem desenvolvido ações em prol desse objetivo, se propôs a auxiliar o governo em tal processo e a monitorá-lo, o que conduziu, então, à montagem de uma rede de organizações não-governamentais nacionais e organismos internacionais na área da infância e juventude, a fim de desenvolver e aplicar um sistema de monitoramento da consecução dos compromissos assumidos e disseminar as análises e recomendações produzidas, sobretudo para instâncias de controle social.

A Rede de Monitoramento Amiga da Criança é formada por 34 organizações sociais nacionais e organismos internacionais¹⁹, com foco em infância e juventude, que se uniram para monitorar e apoiar o avanço da situação da criança e do adolescente no Brasil, a partir dos compromissos assumidos pelo Estado brasileiro na Sessão Especial da Assembléia Geral das Nações Unidas, expressos no documento *Um Mundo para as Crianças*, bem como pelo atual Presidente da República, durante a campanha eleitoral, consoante o *Termo de Compromisso* supracitado (REDE DE MONITORAMENTO AMIGA DA CRIANÇA, 2004).

¹⁹ Rede de Monitoramento: Ação Educativa - Assessoria Pesquisa e Informação; Ágere Cooperação em Advocacy; Agência de Notícias dos Direitos da Infância (Andi); Associação Aldeias Infantis; Associação Brasileira Interdisciplinar de Aids (Abia); Associação de Voluntários para o Serviço Internacional (AVSI); Campanha Nacional pelo Direito à Educação; Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação (Cepia); Cipó – Comunicação Interativa; Centro de Recuperação e Educação Nutricional (Cren); Comitê Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes; Comunidade Bahá’i; Ecos – Educação em Sexualidade; Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil; Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente; Fundação Orsa; Grupo de Apoio à Prevenção à Aids (Gapa – BA); IBRAD – Instituto Brasileiro de Administração para o Desenvolvimento; Ilanud; Instituto Âmbar; Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc); Instituto Ethos; Instituto Sou da Paz; Missão Criança; Plan Internacional Brasil; Pólis – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais; Save the Children Reino Unido; Sociedade Brasileira de Pediatria; Visão Mundial e Viva Rio. Participam ainda as seguintes agências da Organização das Nações Unidas: Organização Internacional do Trabalho (OIT); Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco); e o Fundo das Nações Unidas para a Infância e a Adolescência (Unicef).

A partir de então, essa Rede de Monitoramento iniciou seu diálogo com o governo federal para que este cumprisse os compromissos assumidos com a sociedade civil, tendo o governo brasileiro designado a Secretaria Especial de Direitos Humanos como a responsável por coordenar esse processo. O primeiro passo foi a definição, em conjunto (sociedade civil e governo), de indicadores sociais para cada uma das metas da ONU, o que resultou no total de 57 indicadores.

Assim, no final de 2003, o Presidente da República veio a público na V Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente do Conselho Nacional dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes (CONANDA) e lançou o primeiro plano de ação brasileiro, o Plano de Ação Presidente Amigo da Criança e do Adolescente (PPAC), com todas as políticas públicas para a infância e a adolescência previstas no Plano Plurianual 2004-2007. Simultaneamente, mediante decreto, criou o Comitê Gestor do Plano Presidente Amigo da Criança e do Adolescente²⁰, um comitê interministerial para acompanhamento da execução do plano governamental.

Desse modo, em 2004, a Rede de Monitoramento Amiga da Criança divulgou seu primeiro relatório, intitulado *Um Brasil para as Crianças – A Sociedade Brasileira e os Objetivos do Milênio para a Infância e a Adolescência* com o monitoramento dos indicadores e as análises das políticas públicas federais voltadas às crianças e aos adolescentes.

²⁰ Além da Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH), compõem o comitê: os Ministérios da Justiça; da Educação; da Saúde; da Integração Nacional; do Trabalho e Emprego; do Planejamento, Orçamento e Gestão; das Cidades; do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; além do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e do CONANDA. Participa ainda, numa função de assessoramento, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

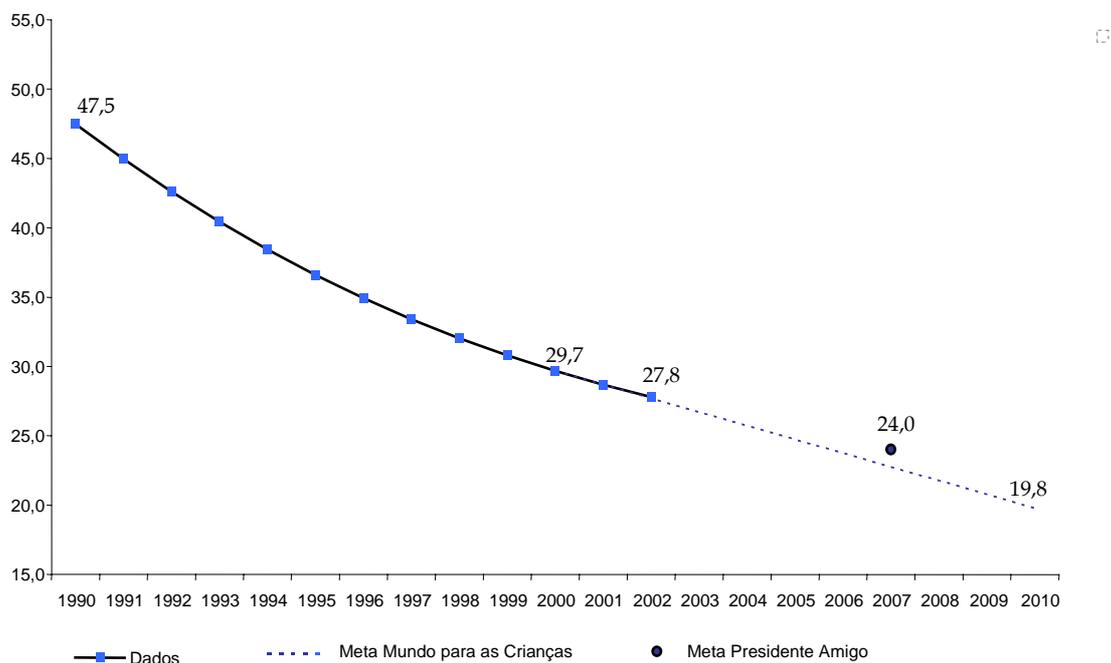
Vale relatar como foram feitas as análises do citado relatório²¹. Conforme já mencionado, o governo elaborou um plano de ação contendo todas as políticas direcionadas à criança e ao adolescente e que estavam previstas no PPA 2004-2007. Apesar do Plano Presidente Amigo da Criança e do Adolescente ter facilitado o monitoramento, já que foram compilados em um único documento os programas governamentais ligados à infância e à adolescência, a primeira crítica que se faz, refere-se ao fato de que o referido Plano não foi criado para alcançar as metas, nem foi fruto de um processo de planejamento com diagnóstico e prognóstico da situação da infância. Houve, em verdade, uma compilação em um só documento das políticas presentes no PPA que atingiam crianças e adolescentes, o que evidencia uma inversão do processo de planejamento.

Voltando ao processo de análise da Rede, esta se organizou por comitês e grupos de trabalho para realizar o monitoramento, sendo que o trabalho para a elaboração do relatório foi dividido: na organização dos dados dos indicadores, nas apreciações das políticas públicas e na análise orçamentária. Quanto aos indicadores, o responsável por sua verificação foi o Comitê Sistema de Monitoramento. Conforme já mencionado, a escolha dos 57 indicadores foi feita em conjunto com o governo que se comprometeu a coletar as informações para os indicadores cujos dados não existissem. Os dados existentes foram fornecidos pelo governo e a Rede elaborou gráficos e tabelas com a série histórica dos indicadores e a tendência até 2010. Para se ter um exemplo, segue abaixo o gráfico sobre mortalidade infantil:

²¹ Vale destacar a participação da presente autora em todo o processo de constituição da Rede de Monitoramento, já que ocupou o cargo de Secretária Executiva, tendo participação inclusive na elaboração do relatório *Um Brasil para as Crianças*.

GRÁFICO 1 - Mortalidade Infantil (por mil nascidos vivos)

Meta: Reduzir no mínimo um terço a taxa de mortalidade infantil



Fonte: REDE DE MONITORAMENTO AMIGA DA CRIANÇA, 2005, página 38. Dados do IBGE – Estimativa Censo

Do processo de coleta e de análise dos dados, surgiram as seguintes conclusões gerais:

- A tendência histórica mostrou que, das oito metas internacionais mensuráveis²² somente três seriam alcançadas, caso não houvesse políticas públicas adequadas;
- Há precariedade nas informações - além dos indicadores para os quais não há dados (como exploração sexual, HIV/Aids e outros), em alguns não havia credibilidade como no caso da mortalidade materna²³.

²² Metas mensuráveis são aquelas para as quais há taxas de redução ou aumento, como exemplificado no gráfico da mortalidade infantil.

²³ No caso da mortalidade materna usada como exemplo, há problemas de subnotificação e classificação inadequada das mortes maternas.

Em relação à segunda constatação apontada acima, a falta de dados é um impeditivo para um planejamento coerente. Ter um diagnóstico com o maior número de informação com qualidade é fundamental. Consoante visto no capítulo anterior, sem um sistema de informação o gestor não consegue criar políticas públicas adequadas, pois não sabe qual é o problema, onde ele se situa ou quais são os dados relevantes. Segundo a Rede, há falta de dados sobre as principais questões sociais envolvendo as metas internacionais, o que demonstraria um grande problema inicial.

Já as análises das políticas foram feitas por comitês temáticos da Rede de Monitoramento Amiga da Criança, divididos conforme as metas, quais sejam saúde e HIV/AIDS, educação e proteção. Em todos esses comitês, compostos por organizações não-governamentais e organismos multilaterais com experiência nos respectivos temas, avaliaram-se as políticas e foram formuladas proposições, por parte da sociedade civil, no sentido de cooperar com o governo federal na implantação de políticas inexistentes ou na correção de políticas públicas constantes no PPA. Para mostrar o conteúdo de algumas análises nas mais diferentes áreas, segue abaixo uma pequena seleção:

- Reduzir o número de cesarianas e combater a desigualdade no atendimento pré-natal como mecanismos para a redução da mortalidade materna e infantil;
- Grandes desafios: acesso à rede de esgoto nas periferias urbanas e integração das políticas de saúde para crianças e adolescentes;
- Estabelecer prazos e ações sustentáveis para a superação do problema da subnotificação da mortalidade infantil, da mortalidade na infância, da mortalidade

materna, da desnutrição infantil e outros indicadores em relação aos quais ainda persiste esse problema;

- Substanciais avanços em termos da expansão da oferta do ensino público, especialmente no nível fundamental, sendo o maior desafio a melhoria da qualidade do ensino;
- Ampliar o Programa de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) em termos de dotação orçamentária, faixa etária atendida e inclusão das piores formas de trabalho infantil, como tráfico de drogas e armas, narcoplantio e exploração sexual com fins comerciais;
- Qualificar o Sistema de Informações para a Infância e a Adolescência (SIPIA), ampliando o sistema de informações para além do registro de notificações e transformando-o em uma ferramenta de apoio à gestão das políticas para a infância e adolescência. Dar assistência técnica e operacional, bem como infra-estrutura, para que estados e municípios possam fornecer as informações com a qualidade e com a confiabilidade necessárias;
- Aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente nas políticas de proteção.

Na análise das políticas propostas pelo governo, um dos fatores operacionais que mais chamou a atenção foi a falta de integração entre os órgãos governamentais, refletida na ausência de articulação entre as políticas previstas no PPA, as propostas de alcance de metas previstas no Plano Presidente Amigo da Criança e do Adolescente e os planos setoriais tais como o Plano Nacional de Educação, Plano Nacional de Combate à Exploração Sexual e o Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (REDE DE MONITORAMENTO AMIGA DA CRIANÇA, 2004). Tal análise aponta uma falha

significativa no planejamento governamental que possibilitou a existência concomitante de vários compromissos assumidos, muitas vezes sobre as mesmas matérias, sem que houvesse articulação interna do governo. A Rede entendeu que essa circunstância reflete, além de uma desorganização, uma falta de prioridade das questões sociais no planejamento federal.

A outra análise referiu-se aos recursos orçamentários propostos no plano do governo, tendo a Rede examinado a destinação orçamentária para o cumprimento das metas constantes no Plano de Ação Presidente Amigo da Criança e do Adolescente, utilizando, para tal fim, a metodologia do *Orçamento Criança*²⁴. Ademais, calculou uma estimativa para verificar o quanto de recursos seria necessário para que as metas do milênio para a infância e a adolescência fossem atingidas.

Na análise da destinação orçamentária, comparou-se o previsto no Plano de Ação do governo (PPAC) com o constante do Plano Plurianual 2004-2007, sendo que a primeira conclusão dessa Rede foi a falta de recursos para as áreas sociais. Outros problemas foram detectados, a saber:

- Existiam descrições de programas do PPAC que não correspondiam àquelas da mesma área no PPA;
- Alguns valores, como os referentes a saneamento e abastecimento de água, faziam parte do PPAC, mas não constavam do PPA;

²⁴ A metodologia do Orçamento Criança foi criada por meio de um projeto com parceria entre Unicef, Fundação Abrinq e Inesc. Essa metodologia identifica as áreas e ações do governo que afetam, direta ou indiretamente, crianças e adolescentes; e, subseqüentemente, separa a parcela dos recursos que beneficia esse público.

- Havia diferenças nos critérios sobre a seleção dos recursos feita no PPAC, que incorporou no orçamento ações para a população em geral, não classificando os recursos pela faixa etária, conforme metodologia do *Orçamento Criança*.

Sobre a projeção do volume de recursos que seria necessário para a consecução das metas, utilizou-se a metodologia criada pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e do Escritório Regional do Unicef para a América Latina a qual possibilitou que fosse feita uma estimativa do investimento necessário para conseguir alcançar as metas para 2010 pactuadas na XI Cúpula Ibero-americana e fixadas em um plano de ação iberoamericano²⁵ para a melhoria da situação de crianças e adolescentes. Assim, a Rede, com os custos das metas do milênio que coincidiam com as metas do Plano Iberoamericano²⁶, comparou-as com a destinação de recursos descritas no PPAC e no PPA (REDE DE MONITORAMENTO AMIGA DA CRIANÇA, 2004).

Empregando a referida metodologia, a referida Rede (2004) concluiu que, para atingir as metas, o Brasil necessitaria investir R\$ 429 bilhões na década de 2000 a 2010. Contudo, se a tendência histórica do gasto continuar a mesma, o país investirá somente R\$ 239 bilhões. No caso do PPA de 2004-2007, o governo pretende investir R\$ 55,9 bilhões nos quatro anos, mas esses recursos estão entre 16% e 20% do necessário para que as metas sejam atingidas.

²⁵ As análises estão presentes no documento *Las Necesidades de la Inversión en la Infancia para Alcanzar las Metas de la Agenda del Plan de Acción Iberoamericano*.

²⁶ As metas previstas no plano iberoamericano abrangem os temas: educação infantil, fundamental e médio, acesso de mães e filhos a serviços e cuidados; vacinação contra doenças imunopreveníveis; tratamento de doenças da primeira infância; prevenção, cuidado e terapia do HIV/Aids; e, acesso ao abastecimento de água e ao saneamento. Não foi contemplada a estimativa dos custos das metas as áreas de proteção e os temas das metas não citadas.

Em resposta ao relatório da Rede cujas principais conclusões foram relatadas acima, o governo federal lançou o *I Relatório Semestral de Acompanhamento do Plano Presidente Amigo da Criança e do Adolescente* (2004), elaborado por vários ministérios participantes do Comitê Gestor do Plano Presidente Amigo da Criança e do Adolescente. Esse documento é um balanço da execução do PPAC durante o primeiro semestre de 2004, levantando os avanços e dificuldades do governo em cada área do PPAC e contendo respostas às análises feitas pela Rede de Monitoramento Amiga da Criança (2004).

Um aspecto interessante desse relatório de acompanhamento é o detalhamento feito pelo governo das inúmeras dificuldades existentes na máquina governamental, o que corroborou os fatos levantados pela sociedade civil. Entre os principais destaques assumidos pelo próprio governo estão:

- Falta de recursos e contingenciamento;
- Falta de sistemas de monitoramento e avaliação dos programas;
- Falta de indicadores sociais e de desempenho;
- Fragmentação das políticas públicas;
- Falta de articulação entre os diversos órgãos do governo;
- Baixo volume de recursos repassados aos estados e municípios em algumas áreas;
- Falta de participação dos municípios em programas federais;
- Falta de articulação do governo federal junto às prefeituras;
- Falta de acompanhamento federal nos programas implementados pelos municípios;
- Problemas de capacitação de recursos humanos nas três esferas federativas;

- Problemas de registro, consolidação e análise de dados, em especial de dados consolidados em esfera nacional;
- Ausência de um sistema de informação, de monitoramento e de avaliação capaz de dar retorno sobre a qualidade dos serviços prestados e sobre o seu impacto social.

Esses aspectos só vêm a ratificar o que foi levantado no capítulo 1 do presente trabalho, sendo que, no aludido documento, o próprio governo aponta os principais entraves na execução de programas sociais.

Por fim, outras conclusões do relatório da Rede de Monitoramento Amiga da Criança (2004), que merecem especial destaque, dizem respeito a questões transversais que, caso não sejam observadas, impossibilitam o governo federal de alcançar as metas. Seriam os “nós críticos”, ou seja, os problemas que perpassam todas as metas e que fazem com que o país tenha dificuldades de realizá-las, quais sejam:

- 1) A falta de recursos ou contingenciamento;
- 2) A falta de dados para o diagnóstico de alguns problemas sociais;
- 3) A importância de que o diagnóstico e as políticas públicas atentem para a iniquidade existente no país e que as políticas não sejam feitas de forma homogênea, o que compromete sua eficácia;
- 4) A importância do envolvimento e do comprometimento dos demais entes federativos.

Os fatores supracitados são conclusões relevantes que evidenciam os entraves para se conseguir alcançar as metas pactuadas. O primeiro e o segundo ponto já foram explicitados no decorrer deste trabalho; quanto ao terceiro item, a conclusão do relatório indicou que é preciso desagregar dados e prestar atenção à iniquidade. Alguns indicadores podem apresentar uma boa média no país, entretanto, se desagregados por raça, região, renda e outros, revelam graves situações e a necessidade de se adotar políticas focadas para determinadas áreas e setores. Um exemplo é o caso do esgotamento sanitário que, segundo a tendência histórica revelada pelos dados, o Brasil irá alcançar a meta do milênio de redução em um terço o número de domicílios sem saneamento. O índice atual demonstra que 34,4% da população não têm acesso a esgotamento sanitário, sendo que se a tendência continuar em 2010 o país terá alcançado a meta. Contudo, ao desagregar esse índice por quinto de renda²⁷, percebe-se que, para os 20% mais pobres o índice mostra que 62,5% da população sem acesso a esgotamento sanitário. Ante tal situação, a Rede de Monitoramento Amida da Criança (2004) ampliou algumas metas no sentido de aplicar suas recomendações também para que a desigualdade diminua à medida que os indicadores melhorem. Assim, a idéia do relatório é apontar ao governo a necessidade de atenção ao combate à desigualdade.

A quarta conclusão, por seu turno, que é o foco da presente pesquisa, trata do papel dos entes federativos no alcance das metas, em especial os municípios. A análise da Rede mostrou que, para se alcançar as metas sociais, será preciso o comprometimento dos municípios, visto que é no âmbito local que a maioria das políticas sociais é desenvolvida e que o governo federal tem papel crucial na articulação nacional. Para tanto, além do

²⁷ A desagregação foi feita dividindo a população em quintos de renda. No caso, entre o 1º quinto de renda (20% mais pobre) e o 5º quinto de renda (20% mais ricos).

comprometimento, o governo federal deve ter acesso aos resultados que estão sendo obtidos pelos governos locais. Uma das recomendações da aludida Rede (2004) foi a de que o governo apóie e cobre dos estados e municípios a edição local de planos de ação que apontem as estratégias para as metas em apreço.

Entre os principais aspectos falhos dessa integração, a Rede de Monitoramento Amiga da Criança (2004) indicou um que merecerá nosso foco: a falta de um sistema de informação integrado e voltado do desenvolvimento socioeconômico. Logicamente, tal aspecto esbarra na questão do federalismo, razão pela qual cumpre estudar mais profundamente o sistema federativo do Brasil para examinar como se dá a integração entre os entes da Federação e qual a importância do sistema de informação integrado.

3. O FEDERALISMO NO BRASIL: O PAPEL DOS MUNICÍPIOS NO PLANEJAMENTO NACIONAL

3.1. Considerações iniciais

O presente capítulo apresenta mais um alicerce teórico necessário para aprofundar o estudo sobre a necessidade da integração dos sistemas de informação social. Os capítulos anteriores, ao tratarem do desenvolvimento socioeconômico e de como o planejamento nacional é peça importante para alcançar metas nacionais, lançaram as bases para discutir o papel dos municípios em todo esse processo, ao passo que este capítulo apresentará os aspectos fiscais e as atribuições municipais para apontar as características da descentralização e como esta afeta a consecução de objetivos nacionais. O propósito é entender o papel crucial dos municípios no desenvolvimento e no alcance de metas nacionais, de modo integrado com os demais entes federativos, transparente e participativo.

3.2. Federalismo e a descentralização fiscal no Brasil

Atualmente, o Brasil é uma república federativa constituída por 26 estados, um Distrito Federal e cerca de 5.561 municípios, sendo que ao longo da história brasileira, o sistema federativo tem passado por momentos de centralização e descentralização. Com o golpe de 1964, no entanto, o sistema passou a ser extremamente centralizado, com a arrecadação e os gastos nas mãos do governo federal. Apesar de algum afrouxamento, tal circunstância durou até o final dos anos 1970 e começo dos anos 1980, quando se deu início o

processo de descentralização que culminou com a promulgação da Constituição de 1988 (AFONSO; SERRA, 1999).

A Constituição Federal de 1988, chamada de “Constituição Cidadã”, restabeleceu e estabeleceu diversos direitos individuais, civis e socioeconômicos, bem como o federalismo como sistema oficial. A partir de então, os estados e os municípios passaram a ser membros da Federação e como tal obtiveram autonomia político-administrativa. Uma das conseqüências dessa autonomia foi a possibilidade de tais entes decidirem livremente sobre seus gastos, salvo exceções constitucionais acerca da destinação de recursos como os de saúde e educação.

Em todo esse processo de descentralização que culminou na Constituição de 1988, o ideário político presente era o de fortalecer política e financeiramente os estados e municípios, restringindo força do poder central, fato essencial para redemocratizar o país (GIAMBIAGI; ALÉM, 2000). Contudo, vale frisar que a descentralização foi um ato político imposto “de cima para baixo”, e não decorrente da união de esferas existentes –, como no caso clássico norte-americano - o que resultou numa série de incongruências entre as competências constitucionais e a previsão de receitas orçamentárias (AFONSO, 1996).

A Constituição Federal, ao fixar competências às três esferas federativas, não definiu claramente as responsabilidades de cada uma, de forma que algumas competências ficaram a cargo de toda a Federação, sem nenhum responsável específico. Na prática política os municípios acabaram por arcar com vários desses encargos, mas sem encerrar os debates em torno da disponibilidade de recursos. Por essa razão, para discutir as competências e as responsabilidades municipais é preciso verificar quais são os principais entraves atuais em

relação à descentralização fiscal e à disponibilidade de recursos para as três esferas da Federação.

No período da ditadura militar e de sua respectiva política de centralização fiscal e política, o governo federal respondia por cerca 70% dos gastos públicos (AFONSO; SERRA, 1999) e a arrecadação era centralizada, com a União tendo que suprir adequadamente os estados e os municípios com recursos (GIAMBIAGI; ALÉM, 2000). Com a reforma de 1966, os municípios passaram a ter participação no Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), como também foram criados os fundos de participação e partilhas de impostos únicos.

No início, com a criação dos Fundos de Participação de Estados e Municípios, respectivamente FPE e FPM, por meio da divisão do Imposto de Renda (IR) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), a União disponibilizava a cada um desses fundos 10% do total arrecadado (20% no total). As porcentagens a que estados e municípios tinham direito, no entanto, foram sujeitas a alterações de acordo com o grau de autoritarismo do período²⁸ o que se referia não somente à participação nas transferências, mas às ingerências do governo central na vinculação dos gastos e na aplicação dos recursos locais. No final dos anos 70, houve um aumento dessa participação, sendo que em 1979, a porcentagem da arrecadação do IR e do IPI repassada era de 9% para cada esfera (em 68 era de 5%). Já em 1983, observou-se uma pequena descentralização dos recursos, com elevação progressiva das porcentagens²⁹, o

²⁸ Em 1968, ano da entrada em vigor do AI-5, as transferências foram restringidas. O percentual do IR e IPI repassado a estados e municípios foi de 20 para 12% (5% para o FPE, 5% para o FPM e 2% para o Fundo Especial), sendo que esses recursos teriam vinculações definidas pelo governo federal (GIAMBIAGI; ALÉM, 2000).

²⁹ Em 1984, as porcentagens para o FPE e o FPM passaram a 12,5 e 13,5% respectivamente, e, em 1985 em diante, para 14 e 16%.

que fez também com que a parcela disponível da arrecadação da União diminuísse (GIAMBIAGI; ALÉM, 2000).

Desde a Constituição Federal de 1988, a participação dos estados e municípios no total da arrecadação de receitas e na realização de despesas cresceu consideravelmente, como também houve a diminuição, por parte da União, de sua receita disponível e do poder de impor condições ao repasse. Para ilustrar tal fato, note-se que a distribuição de recursos para o FPE, FPM, fundos de desenvolvimento regional e a compensação das exportações comprometia 47% e 57% do IR e IPI, respectivamente. Antes de prosseguir e analisar a situação atual, porém, vale apresentar um breve relato das origens das receitas da União, dos estados e dos municípios.

A União tem como principais fontes de receita as seguintes: o Imposto de Renda, Imposto sobre Produção Industrial e o Imposto de Importação. Outras receitas advêm da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), do Programa de Integração Social (PIS), do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), entre outros. Os impostos estaduais são: o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), o Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e o Imposto Transferência de Bens Inter-vivos (ITBI). A composição das receitas estaduais demonstra que a principal é o ICMS (55%), seguida de outros impostos (4%) e de outras receitas próprias (11%). O restante de 22 % concernem a transferências da União (NUNES; NUNES, 2002). Os principais impostos municipais são: o Imposto sobre Serviços (ISS) e o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). A composição das receitas municipais demonstra que a principal receita é a cota do ICMS do estado (23%),

depois a receita tributária federal (18%) e outras receitas próprias (6%). O restante são transferências da União e do estado (GIAMBIAGI; ALÉM, 2000).

Conforme a Tabela 2 abaixo, dentre a receita tributária disponível, considerando-se a arrecadação própria e as transferências entre as esferas, pode-se concluir que o governo federal desde a década de 1980 perdeu e recuperou um pouco sua receita disponível, de 59,4% em 1960, chegando a 69,2% em 1980 e a 59,2% em 2004. Já os estados perderam muito, passando de 34% em 1960 para 24,6% em 2004, apesar de sua participação na carga tributária ter aumentado.

Tabela 2 - Evolução da receita tributária por nível de governo - 1960/2004
(Anos selecionados. Conceito contas nacionais).

Conceito/Ano	Carga Tributária % PIB				Composição - % do Total			
	Federal	Estadual	Local	Total	Central	Estadual	Local	Total
Arrecadação Direta								
1960	11,10	5,50	0,80	17,40	64,0	31,3	4,8	100,0
1980	18,50	5,40	0,70	24,60	75,0	22,0	2,9	100,0
1988	15,79	5,94	0,65	22,40	70,5	26,5	2,9	100,0
2002e	24,39	9,47	1,68	35,54	68,6	26,7	4,7	100,0
2003e	24,42	9,45	1,63	35,49	68,8	26,6	4,6	100,0
2004o	24,99	9,46	1,74	36,18	69,1	26,1	4,8	100,0
Receita Disponível								
1960	10,40	5,90	1,10	17,40	59,4	34,0	6,6	100,0
1980	17,00	5,50	2,10	24,60	69,2	22,2	8,6	100,0
1988	14,00	6,00	2,40	22,40	62,3	26,9	10,8	100,0
2002e	20,56	9,06	5,92	35,54	57,9	25,5	16,7	100,0
2003e	20,94	8,83	5,73	35,49	59,0	24,9	16,1	100,0
2004o	21,42	8,90	5,87	36,18	59,2	24,6	16,2	100,0

Fonte: Afonso, 2004, página 9.

Fontes primárias: FGV/IBGE, Contas Nacionais; STN, SRF, IBGE, MPAS, CEF, CONFAZ e FINBRA/STN. e/ Estimativas preliminares. o/ Orçamento da União.

Metodologia das contas nacionais inclui impostos, taxas e contribuições, inclusive CPMF e FGTS, bem assim dívida ativa e juros.

Arrecadação direta: competências tributárias próprias. Receita disponível: arrecadação mais e/ou menos repartição constitucional de tributos.

Os municípios, por sua vez, foram os grandes beneficiários, de 6,6% em 1960, chegaram a 17,2% em 1998, embora com a crise externa desse período o avanço federal tenha

reduzido esse patamar que passou a 16,1% em 2003³⁰. Não obstante, houve uma diminuição do valor repassado ao FPM³¹ o que afetou sobremaneira os municípios mais dependentes e mais pobres³². A situação fiscal não foi pior apenas devido a repasses como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (AFONSO, 2004).

Conforme apontado na Tabela acima, se num primeiro momento, com a Constituição de 1988 a União perdeu recursos, esse movimento foi gradualmente invertido ao longo da década de 1990. Para tanto, o governo federal privilegiou uma arrecadação através de contribuições e não por meio de impostos, já que aquelas não estão sujeitas à vinculação de receitas (o que ajudou a diminuir os recursos que se destinam aos fundos de participação), além de ter adotado outras medidas, como a Desvinculação Orçamentária Federal, a denominada DRU, que tornou 20% das contribuições de livre aplicação pelo governo (AFONSO, 2004).

No âmbito dos gastos, pode-se afirmar que a Constituição avançou nas disposições sobre a descentralização tributária, mas não aprofundou a discussão sobre a descentralização de encargos (AFONSO; SERRA, 1999). Com a redução de recursos da União, diversos serviços, tradicionalmente sob responsabilidade exclusiva do governo federal, passaram a ser de responsabilidade também de estados e municípios, o que se refletiu na participação, cada vez maior, de ambos no total dos gastos públicos. Entre 1981 e 1985, dos dispêndios totais do setor público (com pessoal, bens, serviços, assistência e previdência, subsídios e investimentos), a União respondia por 62% do total, ao passo que os estados e municípios

³⁰ Estimativas preliminares (AFONSO, 2004).

³¹ Em 2003, houve uma redução de 16% em relação a 2002, ficando o total abaixo de R\$ 20 bilhões, menor valor desde 1995 (AFONSO, 2004).

³² Sem contar o aumento significativo de municípios no Brasil desde 1988, que atualmente chega a 5.507.

respondiam por 38%. Entre 1991 e 1995, a União passou a responder por 51% e os estados e os municípios por 49%.

Em relação à distribuição dos recursos, existe também no Brasil uma desconcentração horizontal, ou seja, o que se arrecada das regiões mais ricas é distribuída às mais pobres, sendo que a porcentagem dos fundos de participação é maior nos estados mais pobres, cujos recursos em grande parte são advindos dos fundos de participação. Há ainda uma enorme variação na receita disponível entre os municípios e os estados brasileiros, o que se constata ao observar que quando realizadas as transferências constitucionais, a receita disponível *per capita* de um estado da região Norte, por exemplo, chega a ser bem maior que a de São Paulo (GIAMBIAGI; ALÉM, 2000).

Ainda segundo Giambiagi e Além (2000) e Afonso (2004), os municípios menores beneficiam-se mais dos fundos de participação que os mais populosos, os quais, por sua vez, têm problemas muito maiores. No caso dos fundos de participação, por exemplo, o repasse do FPM tem um piso de 10.000 habitantes. Assim, municípios com número inferior de habitantes recebem valor igual aos de 10.000. Há que se ressaltar que os municípios mais populosos também têm maior capacidade de arrecadação própria.

Enfim, o debate sobre a partilha de recursos é tema atual, objeto inclusive de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal já que a tabela de divisão de recursos para os municípios baseia-se em determinações da época da ditadura que limitaram a participação das capitais e cidades mais populosas no Fundo³³. Contudo, algumas mudanças nessa seara já ocorreram com as transferências advindas do Fundo de Valorização do Ensino Fundamental

³³ Isso aconteceu pois a oposição havia ganho as primeiras eleições municipais depois do golpe (AFONSO, 2004).

(FUNDEF) e do Sistema Único de Saúde (SUS) que serão analisadas mais adiante (AFONSO, 2004).

Ainda em relação à descentralização fiscal, há discussões acerca da necessidade das transferências serem vinculadas a objetivos econômicos e sociais definidos (AFONSO, 2004; NERI e XEREZ, 2004)³⁴. Ao contrário do governo federal, estados e municípios contam com recursos garantidos e sem vinculação, não precisando comprometer-se em aderir a nenhuma política federal (ARRETCHE, 2004).

Essa falta de compromisso também refletiu no grau de endividamento das unidades subnacionais, as quais tinham o governo federal sempre como último garantidor, fato que começou a ser freado nos primeiros anos após o Plano Real, em decorrência da renegociação das dívidas de estados e municípios e que culminou com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Tal lei alterou a forma como havia se configurado até então o federalismo, trazendo à discussão a questão da coordenação de políticas nacionais pelo governo federal que será tratada mais profundamente no próximo capítulo.

Por fim, a discussão sobre a repartição de recursos ainda é tema não resolvido na Federação. Além da disputa de recursos entre as três esferas, outros debates como a definição de competências e o papel do governo federal no alcance de metas nacionais são pontos ainda em processo de configuração, devendo ser melhor estudados para definir claramente o verdadeiro papel dos municípios na Federação e os principais problemas enfrentados.

³⁴ Essa discussão será tema central de item deste trabalho.

3.3. Competências constitucionais e a importância dos municípios na elaboração e na execução de políticas públicas

Se a distribuição tributária é bem detalhada, possibilitando o reconhecimento de quais são e qual a origem das receitas das três esferas federativas, o mesmo não ocorre com a definição de competências e atribuições governamentais concernentes a tais esferas. Para iniciar a análise dessas atribuições, seguem abaixo algumas disposições da Constituição Federal de 1988, a saber:

“Artigo 21 - Compete à União:

...IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;”

... Artigo 22 - Compete privativamente à União legislar sobre:

... XXIV - diretrizes e bases da educação nacional;

...Artigo 23 - É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

...II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

...V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

...Parágrafo único. Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

...Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

...IX - educação, cultura, ensino e desporto;

...Artigo 30 – Compete aos Municípios:

...VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;”

Esses são alguns exemplos presentes na Constituição de 1988 no que diz respeito aos encargos constitucionais de responsabilidade da União e das demais entidades subnacionais. Como se pode perceber, não estão claras quais as atribuições reais de cada uma

delas e quais os limites efetivos de suas responsabilidades. Conforme disposto no artigo 23, parágrafo único, há previsão de lei complementar que fixaria regras para a cooperação entre as três esferas, entretanto, essa lei ainda não foi criada. Algumas conseqüências dessa situação se percebem de pronto, tais como a superposição de competências, as desigualdades territoriais na prestação de serviços públicos e a falta de padrões mínimos das políticas nacionais (ARRETCHE, 2004).

Para iniciar o debate, vale retomar o trabalho de Arretche (2002), que diferencia federalismo de descentralização. Para a autora, no início dos anos de 1990, o federalismo (e a descentralização fiscal) já estava instaurado no Brasil, mas a descentralização de atribuições (a gestão das políticas públicas, em especial as sociais) ainda não. A maioria dos encargos continuou a ser de responsabilidade do governo federal, como fora até então. Contudo, durante os últimos anos, houve uma redefinição das responsabilidades, sendo que parcela significativa passou a ser atribuição dos municípios, principalmente no que se referia aos serviços mais necessários aos cidadãos. Tal fato pode ser percebido nas políticas de saúde, educação, habitação e saneamento básico, sem deixar de mencionar outros encargos que também entraram na responsabilidade compartilhada, conforme elencados no artigo 23 já mencionado, tais como: a assistência social, a conservação do meio ambiente e do patrimônio histórico, a proteção à criança e ao adolescente, entre outros.

Para evidenciar como ocorreu, na prática, o processo de descentralização de atribuições, vale analisar algumas dessas políticas. A primeira é a política de saúde, área em que houve descentralização, mas o governo conseguiu manter certa coordenação, já que é o principal financiador, além de formulador das políticas de saúde e responsável por coordenar as ações intergovernamentais. Assim, as esferas federativas dependem das decisões e das

transferências federais³⁵, mas participam dessas decisões através de conselhos nacionais. Desse modo, a União conseguiu coordenar as políticas da referida área, sobretudo por meio de portarias ministeriais, e monitorá-las (ARRETCHE, 2004).

Já na área de educação, os municípios assumiram a maior responsabilidade pelo ensino fundamental e têm a obrigação constitucional de gastar 25% de suas receitas nesse setor. Nesse caso, o governo federal teve pouca ingerência sobre as políticas locais, uma vez que não era o principal financiador como na área de saúde. Para mudar esse quadro, a União criou o Fundo de Valorização do Ensino Fundamental, em que 15% das receitas de estados e municípios são retidas. A receita desse fundo é redistribuída a estados e municípios pela União, de acordo com o número de matrículas, e há complementação de verbas aos estados que assumem maiores encargos nessa área (ARRETCHE, 2004).

Por fim, na política de habitação e saneamento, o governo federal arrecada e redistribui os recursos advindos, por exemplo, do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), ao passo que o executor das políticas são, em maior grau, os estados. Essa é uma área que precisa de uma quantidade expressiva de recursos e, por conseguinte, a ajuda federal torna-se indispensável (ARRETCHE, 2004).

Pode-se concluir que o governo federal obteve sucesso na coordenação de políticas em que figurou como principal financiador, sendo que nas demais, a União pode se valer de prerrogativas constitucionais ou mecanismos de transferência que lhe propiciem ter maior ingerência. De todo modo, falta ao governo, principalmente nas políticas sociais, uma maior qualificação não só dos mecanismos de acompanhamento e de execução, mas também da

³⁵ As que optarem pelo Sistema Único de Saúde.

qualidade da política adotada. Outrossim, faz-se necessário afinar as três esferas rumo a políticas que nacionalmente mudem o quadro social, evitando, assim, o desperdício de recursos municipais, estaduais e federal e obtendo maior eficiência (AFONSO, 2004).

O mesmo acontece no que diz respeito ao objeto deste trabalho, qual seja, os sistemas de informação. Consoante será tratado mais adiante, falta uma maior articulação do governo federal na integração dos sistemas de dados, peça fundamental para a elaboração de estratégias e políticas nacionais em prol do desenvolvimento.

Conforme demonstrado, o processo de descentralização fiscal e o de distribuição de competências seguiram caminhos diferentes. Sobre a questão fiscal, o governo federal, com o intuito de recuperar receitas, tem optado pelo aumento das contribuições, o que piora ainda mais o sistema tributário e não equaliza as discussões sobre a partilha federativa (AFONSO, 2004). Por outro lado, a descentralização de atribuições tem ocorrido, sendo que o governo federal tenta formular mecanismos de transferência de atribuições³⁶ para levar à responsabilidade fiscal e garantir uma certa ingerência sobre as políticas locais (ARRETICHE, 2002).

3.4. Sociedade civil e municípios

Na construção da base teórica deste capítulo, a maioria dos autores citados, ao tratar de desenvolvimento, de planejamento público ou ainda da importância da informação,

³⁶ Arretche chama esses mecanismos de indutores das decisões dos governos locais (ARRETICHE, 2002).

abordou a participação social, não só para controlar as ações do poder público, mas também para decidir, com efeito, sobre as questões que afetam diretamente suas vidas.

No caso do desenvolvimento, Sen (2000) aponta a importância da liberdade dos cidadãos em participar das decisões políticas. Já quanto ao planejamento, Matus (2000) ressalta a necessidade de que seja participativo, e não imposto pelo Estado. Kon (1997), Lévy (1999) e Dowbor (2001), por seu turno, evidenciaram a importância da disponibilização da informação para as comunidades. Também já foi mencionado, o posicionamento de Castells (1999) que afirma a existência de uma atual crise política que leva a um afastamento dos cidadãos, ou seja, a política estaria sendo resumida, pelo senso comum, a escândalos e a lideranças personalizadas, além de haver uma fragmentação dos movimentos sociais. Nesse contexto, é fundamental o resgate e o incentivo à participação social para se ter um planejamento voltado à diminuição da distância entre as necessidades da população e as decisões para desenvolvimento (DOWBOR, 1999).

Um fator que é propício à participação social é o desenvolvimento crescente de organizações da sociedade civil que, cada vez mais, estão percebendo a necessidade de atuar junto às políticas públicas municipais, estaduais e federais para conseguir alterar uma determinada situação social (MARTELETO; RIBEIRO, 2001). Nos dias atuais, a democracia representativa não consegue nem representar apropriadamente o “povo”, nem tampouco consegue, isoladamente, dar conta de todas as demandas sociais. Ademais, muitas vezes devido à fraca governança, são as demandas privadas que pautam a atuação dos governos (PROJETO DO MILÊNIO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2005). Assim, as organizações não-governamentais podem contribuir para que o Estado atue de maneira mais eficaz, apontando onde e como os problemas podem ser resolvidos, além de fiscalizar suas ações.

Com a atenção sobre a esfera municipal, Dowbor (1999) explica a necessidade da participação social nos municípios, entes federativos que estão mais perto das pessoas. Por essa razão, as ferramentas do planejamento devem prever o uso e a relação com elas. Suas análises apontam que a solução para os problemas econômicos e sociais atuais não está nem nos mecanismos de mercado nem na visão de um planejamento forte central, mas sim na descentralização com forte participação comunitária, a qual deve ser estimulada, além da participação político-partidária e a sindical.

Para o referido autor, no entanto, esse é um processo lento e ainda pouco desenvolvido, já que o Brasil não tem cultura participativa. Daí o papel fundamental do município no próprio estímulo à população local por meio da criação de mecanismos de participação social nas decisões locais, possibilitando um planejamento descentralizado e melhor adaptado às necessidades da cidade, o que poderia ocorrer através da criação de um sistema de consultas à população. Para o autor, o município deveria investir também em suas capacidades sociais, citando como exemplo de incentivo a criação de um centro de estudos do município, que possibilite mobilizar as capacidades científicas e educacionais locais para a solução de problemas próprios, podendo-se utilizar as escolas locais ou as universidades para colaborar nesse trabalho. Ou ainda na construção de um sistema de informação que possibilite uma participação qualificada, no investimento em uma maior capacidade administrativa e na formação da comunidade.

Algumas iniciativas corroboram a constatação de que, sem o comprometimento dos municípios, metas sociais nacionais não poderão ser alcançadas. Projetos como o do Unicef, chamado *Município Aprovado* e da Fundação Abrinq com o *Prefeito Amigo da*

Criança, ambos com o objetivo de contribuir para o alcance nacional das metas do milênio, tiveram por propósito comprometer os prefeitos com as metas e apoiar a gestão pública para que seja capaz de alcançá-las. Todavia, para que isso ocorra, a participação social é fundamental, sendo que nos aludidos projetos, a participação da sociedade civil local é incentivada, tanto por via da respectiva prefeitura, que deve disponibilizar uma estrutura aos conselhos participativos, quanto por meio de estímulo a ações da sociedade civil local, através de financiamento ou de parceria para que fiscalize e pressione o poder local.

No caso do sistema de informação, a situação não é diferente e sua criação também deve fomentar a participação social integrando vários tipos de informação como indicadores sociais, ambientais, de governança e de qualidade de vida. Dessa forma, a população e as organizações locais poderão ter acesso aos problemas da cidade, ajudando a resolver, por sua vez, problemas nacionais e aumentando a capacidade de articulação com o poder público.

No Brasil, é no âmbito municipal que a maioria das políticas sociais é realizada e tem impacto. A importância atual de se prestar atenção nos municípios também decorre do processo de mudança que muitas administrações municipais estão levando a efeito. Atualmente, o processo de descentralização das políticas, ainda em andamento, força os municípios a darem conta de inúmeras demandas. Dowbor (1999) avalia que o poder local está ainda em plena transformação, fato também estimulado pelas tecnologias que possibilitam novas técnicas de gestão, assim afirmando:

“O espaço local está em plena transformação. Surge com a informática uma nova geração de inovações no plano das técnicas de gestão municipal. Pela primeira vez torna-se relativamente barato ter e manter cadastros atualizados. As fotos de satélite nos permitem realizar seguimentos mais sofisticados por exemplo na área ambiental. O custo de terminais de computador, que tem caído

vertiginosamente, permite sistemas de informação ao cidadão nos próprios bairros e uma nova transparência administrativa, com tudo o que isto pode representar em termos de democratização” (DOWBOR, 1999:37).

Pode-se constatar que a pressão sobre os municípios surge de duas direções. Em primeiro lugar, há uma demanda do próprio sistema federativo, que veio a descentralizar diversas políticas. Em alguns casos, o governo federal conseguiu inserir mecanismos indutores para que as políticas sejam operacionalizadas pelos municípios e a União possa ter certa ingerência política, sendo que essa indução resultou também de uma maior pressão nacional e internacional junto ao governo federal acerca dos resultados alcançados pelo país, o que faz com que este volte suas atenções ao engajamento e ao desempenho municipal (REDE DE MONITORAMENTO AMIGA DA CRIANÇA, 2004). A segunda fonte de pressão vem da própria sociedade civil, que tem como foco crescente de sua atuação a influência nas políticas públicas (MARTELETO; RIBEIRO, 2001).

Como se pode perceber, é fundamental a existência de um sistema que possa gerar e disponibilizar dados e informações para subsidiar as políticas públicas e a ação da sociedade civil, sobretudo para a consecução de metas sociais, conforme foi demonstrado por meio do estudo de caso utilizado neste trabalho sobre o alcance das metas do milênio para a infância e adolescência.

Assim sendo, Dowbor (2001) elenca de maneira didática, algumas das principais etapas para a implementação de um sistema de informação. Primeiramente, a formação de um grupo de trabalho sobre os sistemas locais de informação, recolhendo as experiências iniciais da Fundação Seade, do IBGE, do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), entre outras, a fim de conceber um sistema básico de informações local. Num segundo

momento, a priorização e a seleção da informação que será efetivamente utilizada. Outra preocupação, que já foi levantada ao falar sobre a integração, é o cuidado na escolha da metodologia, de modo a assegurar a comparabilidade dos dados e o acompanhamento de sua evolução no tempo, sendo que, em relação aos temas, é importante separar as dimensões que se deseja medir, tais como, por exemplo, o centro de documentação, as relacionadas à qualidade de vida, as gerenciais, entre outras.

4. METAS SOCIAIS NACIONAIS E FEDERAÇÃO: A INTEGRAÇÃO DOS SISTEMAS DE INFORMAÇÃO SOCIAL NO BRASIL.

4.1. Considerações iniciais

Até este capítulo, o presente trabalho construiu as bases para o estudo mais aprofundado sobre o federalismo e a adoção de metas sociais nacionais, assim como a necessidade da integração dos sistemas nacionais de informação social. Em um primeiro momento, conceituou-se desenvolvimento socioeconômico e foram resgatados os principais aspectos do planejamento público com foco no alcance de metas sociais. A base teórica sobre informação foi abordada no capítulo 1, iniciando-se o estudo sobre o sistema de informação voltado ao desenvolvimento e à qualidade de vida. Em seguida, foram destacados aspectos importantes do planejamento público brasileiro, utilizando-se como exemplo o compromisso internacional do governo com as metas do milênio. Por fim, a questão federativa foi analisada para fornecer subsídio à discussão presente neste último capítulo.

Restou evidenciado que, para o alcance de metas sociais nacionais, os estados e municípios, em especial estes últimos, têm papel central no processo de desenvolvimento social. Ademais, a integração das três esferas mostrou-se essencial, razão pela qual tenta-se provar neste trabalho a necessidade de um sistema de informação que integre os dados sociais dos três entes da Federação com vistas à consecução de metas sociais nacionais, sem perder de vista que essa integração também é fundamental para o melhor desempenho nas políticas locais.

Desse modo, no final da presente análise, tentar-se-á esboçar uma proposta para a integração dos sistemas de informação, valendo-se da experiência ora apreciada sobre as *Metas do Milênio*. Essa opção decorre do fato de que o país já escolheu diversos indicadores que serão empregados para monitorar o alcance dos compromissos internacionais, além da circunstância de que a referida experiência envolve as principais áreas sociais, tais como saúde, educação e segurança.

Vale ressaltar que não se trata de apresentar uma proposta definitiva e pormenorizada de como, tecnicamente, essa integração deveria ser feita, mas sim de apontar a sua necessidade e levantar alguns fatores básicos necessários para sua construção.

Este capítulo está então dividido da seguinte forma: a princípio, partindo do que foi examinado no final do capítulo anterior, estudar-se-á como o governo federal pode ser um articulador para o alcance de objetivos nacionais, utilizando-se, para tanto, algumas experiências como o Sistema Único de Saúde (SUS), o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). O propósito é demonstrar como ocorre o envolvimento e a integração de todos os entes da Federação em torno de objetivos nacionais comuns como é o caso da saúde, da educação e das metas fiscais.

Em seguida, o presente capítulo abordará a adoção de metas sociais e os sistemas de informação no Brasil, utilizando o estudo de caso sobre a Rede de Monitoramento. Pretende-se dessa forma, investigar como um sistema nacional de dados auxilia na consecução de metas nacionais. Nesse processo, foram selecionados alguns indicadores

nacionais³⁷ empregados no monitoramento dos objetivos de desenvolvimento do milênio para a infância e a adolescência. A finalidade é verificar, por exemplo, se é possível a desagregação desses indicadores por estados e municípios, possibilitando um melhor acompanhamento do avanço das metas pelo país, bem como confirmar as análises feitas pelo próprio governo, pelas quais se detectou a falta de integração dos sistemas de dados entre as três esferas como um obstáculo ao alcance de metas nacionais.

Por fim, o presente trabalho tentará, humildemente, esboçar alguns fatores relevantes para uma proposta de integração dos sistemas de informações sociais no Brasil. Consoante afirmado, não se trata de uma proposição profundamente técnica, mas sim do levantamento de alguns pressupostos técnicos que são exigidos para a construção de um sistema de indicadores integrado, além dos aspectos jurídicos e administrativos envolvidos tendo em vista os aspectos atuais do federalismo brasileiro.

A maior parte deste trabalho envolveu pesquisas documentais e entrevistas com órgãos administrativos em dois municípios do Estado de São Paulo. O processo de escolha desses municípios derivou da proximidade geográfica, que facilitou o processo de pesquisa e de entrevista, assim como pela importância econômica e social do Município de São Paulo e também pela experiência de Santo André com indicadores de inclusão social. Assim, tentou-se averiguar, mais especificamente, como os dados coletados pelo estado e por instituições nacionais chegam aos municípios e como estes alimentam os dados sociais nacionais.

O processo de pesquisa utilizado na elaboração desse capítulo foi a análise documental, a experiência metodológica advinda da elaboração do relatório *Um Brasil para*

³⁷ Relativos às quatro áreas das metas, a saber: saúde, educação, proteção e HIV/AIDS o que permite verificar a integração nacional em áreas com fontes de dados diferentes.

as crianças – A sociedade brasileira e os Objetivos do Milênio para a infância e a adolescência(2004), além de entrevistas com órgãos públicos da cidade de Santo André e de análise do sistema no Município de São Paulo³⁸.

4.2. Coordenação federal e objetivos nacionais

Um dos aspectos fundamentais deste trabalho é a discussão sobre a coordenação dos entes federativos rumo ao alcance de objetivos nacionais. No Brasil, pode-se perceber que o governo federal exerce certo monitoramento sobre as atividades dos estados e dos municípios no que diz respeito, por exemplo ao endividamento, através da Lei da Responsabilidade Fiscal. Outrossim, em determinadas políticas sociais há também uma maior ingerência da União, já que esta tem o papel de financiadora (como no caso da saúde e da educação). Entretanto, a questão dessa integração entre as esferas federativas merece um maior aprofundamento, tendo em vista a necessidade de envolver as três unidades da Federação no processo de desenvolvimento socioeconômico do país. Não bastasse essa razão, analisar tal questão é imprescindível para abordar a integração dos sistemas de informação.

O sistema federativo adotado pelos países ao redor do mundo tem sido objeto de diversos estudos. Os defensores da descentralização afirmam que as entidades subnacionais, por estarem mais perto da população, teriam uma eficiência maior na alocação de recursos e na prestação de serviços públicos, argumentando também que esse sistema pode ser potencializado caso a administração local envolva a população na melhoria do espaço e da vida coletiva (GIAMBIAGI; ALÉM, 2000). Já outras correntes afirmam que a forma mais

³⁸ Essa análise foi feita pela própria autora devido ao seu trabalho na Câmara Municipal de São Paulo.

eficaz é a adoção de uma política nacional centralizadora³⁹, tendo como um argumento o fato de assim o alcance de objetivos nacionais se tornaria mais fácil (ARRETCHE, 2002; AFONSO, 2004). Outro ponto de reflexão seria a dificuldade de medir e de exigir eficiência de entidades federativas locais na prestação de determinados serviços, no processo redistributivo de desenvolvimento de uma determinada região ou país e ainda na estabilidade macroeconômica do governo central.

Por essas razões é que em muitos países impera uma conciliação dos dois modelos. Há certa concentração de poder no governo central, para garantir a realização de objetivos nacionais, e, uma certa descentralização para melhor alocar os recursos locais e para aumentar a sua eficiência. Para tanto, faz-se necessária a criação do denominado federalismo cooperativo, ou seja, da cooperação entre os diferentes atores federativos (GIAMBIAGI; ALÉM, 2000).

De acordo com a Constituição Federal brasileira o alcance de objetivos nacionais tem como principal coordenador o governo federal. Em alguns casos, a União conseguiu certo sucesso no comprometimento dos demais entes subnacionais, como, por exemplo, na consecução de metas fiscais, mediante a negociação de dívidas após a instituição do Plano Real e, mais profundamente, através da Lei de Responsabilidade Fiscal. No entanto, quando há o comprometimento com metas sociais, o governo federal tem dificuldade em envolver as demais esferas, apesar da sua responsabilidade constitucional na elaboração e na execução de planos nacionais e regionais para o desenvolvimento econômico e social⁴⁰.

³⁹ Centralização entendida aqui como aquela exercida quando certos objetivos nacionais precisam ser alcançados.

⁴⁰ Artigo 21 da Constituição Federal.

Uma das causas é a própria característica da Federação brasileira, de autonomia político-administrativa de estados e municípios (ARRETCHE, 2002). Pode-se indicar como exemplo o caso da educação, área em que, apesar de haver disposição constitucional que obriga os estados e os municípios a disponibilizarem 25% dos recursos para tal setor, cada um estabelece sua própria prioridade e qual a destinação do gasto (AFONSO, 2004). Os fluxos de transferências intergovernamentais são expressivos (mais de 6% do PIB) e diversificados (estima-se que três quartos constituam repartições regulares e pré-definidas de receitas tributárias e um quarto de ressarcimentos, compra de serviços de saúde e repasses voluntários), mas, a despeito do elevado montante de transferências, a autonomia dos governos receptores é pouco comprometida, pois perto de 65% do total repassado podem ser aplicados com liberdade total - proporção que sobe para mais de 90% se computadas as vinculações genéricas para ensino e saúde (AFONSO, 2004).

Consoante abordado no capítulo 2, nas análises obtidas do relatório sobre o alcance das metas do milênio para a infância e adolescência (REDE DE MONITORAMENTO AMIGA DA CRIANÇA, 2004), mostra-se evidente a falta de articulação entre os entes da Federação, como apontado pelo próprio governo ao citar os principais entraves ao alcance das metas nacionais (BRASÍLIA, 2004), quais sejam:

- Falta de indicadores sociais e de desempenho;
- Fragmentação das políticas públicas;
- Baixo volume de recursos repassados aos estados e municípios em algumas áreas;
- Falta de participação dos municípios em programas federais e falta de acompanhamento federal nos programas implementados pelos municípios;

- Falta de articulação do governo federal junto às prefeituras;
- Problemas de registro, consolidação e análise de dados, em especial de dados consolidados em nível nacional;
- Ausência de um sistema de informação, monitoramento e avaliação capaz de dar retorno sobre a qualidade dos serviços prestados e sobre o seu impacto social.

Em face dessas circunstâncias, o relatório da Rede de Monitoramento Amiga da Criança (2004) ressalta que em todo esse processo o governo federal deve ser o principal articulador e facilitador para que metas nacionais sejam atingidas.

Para Afonso (2004), uma solução seria a vinculação de transferências para consecução de objetivos sociais e econômicos, o que traria a diminuição do clientelismo e a maior eficiência na alocação dos recursos públicos. Com essa medida concordam Neri e Xerez (2004) que agregam que o governo federal deveria constantemente monitorar os resultados das entidades subnacionais. Por essa razão, entende-se neste trabalho que uma coordenação nacional é imprescindível para que o país possa se organizar, acompanhar as políticas públicas adotadas e, conseqüentemente, a evolução de seus indicadores sociais. Segundo Arretche (2002:7): "*[...] a coordenação federal dos programas sociais se justifica tanto por razões relacionadas à coordenação das decisões dos governos locais quanto para corrigir desigualdades de capacidade de gasto entre estados e municípios*".

Outro fator que também se configura ao se tratar de descentralização são as disparidades regionais e o papel redistributivo do governo federal. Seja qual for o grau de descentralização, o processo não envolve somente a prestação de serviços públicos, mas também a disponibilidade de recursos para sua execução, sendo que diferentes regiões têm

distintas necessidades de recursos para suprir suas demandas. Muitas vezes, a total autonomia tributária pode trazer um poder muito maior a regiões mais ricas em comparação a regiões mais pobres, piorando a distribuição de renda e dificultando a melhoria de indicadores. Por essa razão, há o papel crucial das transferências da União na viabilização de alguns objetivos nacionais.

O governo federal, no entanto, já percebeu a sua responsabilidade na coordenação nacional, tendo conseguido inserir, em alguns casos, mecanismos indutores, tais como as transferências ligadas à prestação de serviços (vinculações), o caso da saúde ou a transferência direta de recursos através de programas federais, como o caso do Bolsa-Família. Há ainda o exemplo da área de educação em que o governo federal, através da instituição do FUNDEF (outro exemplo de vinculação), estimulou a atual universalização do ensino fundamental⁴¹ (AFONSO, 2004).

De acordo com estudos de Arretche (2004), uma outra solução que poderia ser tentada pelo governo federal refere-se à atuação dos partidos políticos, os quais, mediante um pacto sobre a necessidade de determinada política, poderiam comprometer os governadores e prefeitos (e demais correligionários) para que trabalhassem em prol de sua consecução. Logicamente essa via demanda maior amadurecimento partidário no país, que ainda demonstra pouca organização nesse sentido. Outros mecanismos são os consórcios⁴² e pactos entre diferentes unidades da Federação, experiências já existentes. Em todo caso, tais mecanismos são pouco objetivos, geralmente permeados por meandros políticos e acordos que podem sempre acabar com toda a negociação.

⁴¹ Cerca de 97% das crianças de 7 a 17 anos estão matriculadas no ensino fundamental (REDE DE MONITORAMENTO AMIGA DA CRIANÇA, 2004).

⁴² Ocorre quando um grupo de municípios se une para executar uma determinada política e dividir os respectivos custos.

Outras possíveis ações do governo federal, algumas que interessam em particular o presente trabalho, envolvem a capacitação das gestões estaduais e principalmente municipais, mecanismos de controle de gastos, criação de banco de dados e estímulo à elaboração de diagnósticos dos principais problemas de estados e municípios, mecanismos de monitoramento de indicadores e de avaliação de políticas públicas, fomento da capacidade de tributação (e conseqüente incentivo à atividade econômica sustentável), entre outras. De todo modo, a reflexão que vários autores fazem é que nesse processo de descentralização, o papel do governo federal é fundamental, haja vista sua responsabilidade frente a objetivos nacionais.

4.2.1. Experiências de coordenação de políticas nacionais: FUNDEF, SUS e LRF

Como exemplos de políticas em que se verifica a coordenação efetiva do governo federal, pode-se mencionar o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), além, evidentemente, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), experiência primordial que deve ser abordada ao se tratar de federalismo e de metas nacionais.

Em relação às competências constitucionais na área da saúde, a Constituição Federal de 1988 dispôs que a execução caberia à União, aos estados e aos municípios, tratando-se, portanto de competência comum. Assim foi criado o SUS, conforme dispõe o artigo 198 da referida Constituição:

*“Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:
I- descentralização, com direção única em cada esfera de governo;
II – atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;
III – participação da comunidade”*

Conforme afirma Weichert (2000) em seu trabalho sobre o Sistema Único de Saúde, diferentemente da disposição de que as competências materiais comuns podem ser realizadas em cooperação entre as unidades federativas, na saúde a atuação conjunta e coordenada é uma imposição constitucional. Ou melhor, os serviços devem ser prestados *“no âmbito do sistema único, cujas diretrizes são nacionais”* (WEICHERT, 2000:159).

O SUS já previa inicialmente a descentralização da gestão dos serviços, a integração das ações preventivas e curativas, a unidade da condução política, a regionalização e a hierarquização dos serviços, a participação popular, o fortalecimento do papel dos municípios, além da universalização dos usuários e a equidade no acesso. Por essa razão, o SUS funciona da seguinte forma: a Conferência Nacional de Saúde foi instituída e se reúne a cada quatro anos para avaliar e propor diretrizes, havendo ainda previsão da criação dos conselhos municipais de saúde, cuja função é deliberar sobre políticas públicas. Suas atribuições abrangem desde a definição da forma de funcionamento do sistema até o controle técnico e financeiro da execução da política (há um potencial inibidor da corrupção). Os conselhos não têm como atribuição simplesmente homologar as decisões do Poder Executivo, mas sim o contrário. A adesão ao SUS é obrigatória e, para receber recursos, estados e municípios devem contar com fundo de saúde e plano de saúde, além de gerar relatórios de controle sobre aplicação dos recursos e ter contrapartida de recursos orçamentários próprios para a área. Ademais, o direito à informação também foi incluído no conceito do Sistema

Único de Saúde, o que culminou na criação do Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS).

Nesse sentido, o SUS trabalha em um sistema de coordenação única, exercida pela União (Ministério da Saúde) com interface com as secretarias de saúde estaduais e municipais. Como destaca Weichert, esse modelo foi importante pela razão histórica de que as políticas de saúde adotadas até então sempre haviam sido exercidas por vários órgãos, gerando políticas não integradas e conflitantes, sejam por razões burocráticas ou político-partidárias (WEICHERT, 2000).

“Essa unidade, porém, não se confunde com centralização e, pelo contrário, combina-se com a descentralização da execução dos serviços. O que a unidade objetiva é tão somente a otimização de esforços, sob um comando coordenado e com ações integradas, para a melhoria, em nível nacional, da qualidade de vida do brasileiro, sem prejuízo da competência dos entes locais para executar os serviços e definir a melhor forma de atuação” (WEICHERT, 2000:196).

Esse exemplo mostra que o federalismo pode assumir muitas formas. Se a Constituição Federal pode centralizar competências, como acontece no SUS, por que não poderia implementar mecanismos de cooperação conjunta sob supervisão federal? Torna-se claro que o SUS é baseado na construção de um modelo nacional mesmo em detrimento da autonomia dos entes federativos (WEICHERT, 2000). Esclarece o autor:

“O esquema básico de repartição de competências adotado pela Constituição brasileira de 1988 conduziria ao seguinte dilema: (a) ou se previa a competência de saúde no ente federal, provocando os males do centralismo gigantesco, (b) ou se remetia essa atribuição aos Municípios ou aos Estados, que não teriam condições de, sozinhos, suportarem os ônus dos serviços, (c) ou se remetia a questão para a competência comum, assumindo-se o risco de adoção de políticas incongruentes e de desperdício de esforços e recursos, (d) ou chegava-se ao meio termo disso tudo: todos trabalham, mas

dentro de um sistema unificado. Evidentemente, constitucionalizou-se essa última solução” (WEICHERT, 2000: 217).

No caso da educação, também há competência concorrente entre a União, os estados e os municípios. Com a finalidade de coordenação da política nacional de educação, foi criado, em 1996, o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF). Trata-se de um fundo que vincula a distribuição de recursos para a área da educação (ensino fundamental), sendo constituído por 15% dos recursos estaduais e municipais do Fundo de Participação dos Municípios (municipal), ICMS, FPE (estaduais) e IPI (federal). Os recursos são distribuídos de acordo com o número de alunos matriculados, e não pela capacidade financeira, sendo que os estados os distribuem entre os municípios e, caso não sejam suficientes, há complementação pela União. Outro aspecto importante é que a verba deve ser gasta em determinadas despesas, assegurando-se, por exemplo, que 60% sejam gastos para pagamento do magistério, com a obrigação ainda de que estados e municípios tenham um plano de carreira e de remuneração.

Outrossim, nas disposições sobre o Fundo também há a exigência da criação de Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, que devem ser instituídos em cada esfera de governo para acompanhar e controlar a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo.

Mendes (2002) analisou o impacto da vinculação de recursos, através do FUNDEF, sobre os indicadores de qualidade e de quantidade no ensino público fundamental. Segundo o autor, o FUNDEF foi concebido para privilegiar os municípios mais pobres e atrasados e está associado a diversas melhorias ocorridas na área da educação, tais como

maior contingente e qualificação dos professores, ampliação dos turnos de aula e expansão das matrículas. Os municípios com os piores indicadores educacionais obtiveram uma grande melhora depois da adoção do FUNDEF, convergindo os resultados desses indicadores para a média nacional.

Outro aspecto importante que consta da lei⁴³ instituidora do FUNDEF é a previsão no parágrafo 4º, do artigo 2º, de que o Ministério da Educação realizará anualmente o censo educacional, cujos dados serão usados para definir a proporção do número de alunos matriculados e, conseqüentemente, o valor de repasse de estados e municípios. Tal como ocorrido no caso do SUS, o sistema de vinculação e a criação de lei específica reconheceram a necessidade de obtenção e organização da informação.

Desse modo, ainda segundo Mendes (2002), a teoria da descentralização fiscal trata do uso da vinculação para a coordenação de uma política de prioridade nacional, geradora de externalidades positivas, sendo que haveria ainda *“um grande espaço para que a vinculação de recursos venha a ser usada em setores como a saúde preventiva, a preservação ambiental e, até mesmo, a segurança pública nos grandes centros”* (MENDES, 2002:15).

Para encerrar este tópico, impossível não abordar a Lei de Responsabilidade Fiscal, lei complementar que instituiu o sistema de metas fiscais, comprometendo os entes federativos no seu alcance e no respeito a determinadas regras. Tal norma tem como objetivo nortear o governo federal, o estadual e o municipal na administração das finanças públicas e é aplicável aos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e a várias outras entidades, tais

⁴³ Lei nº 9424/96.

como o Ministério Público, os Tribunais de Contas, a administração pública direta e indireta, incluindo fundos, fundações, autarquias e empresas estatais.

Historicamente, os estados no Brasil sempre transferiram suas dívidas aos bancos estaduais (que tinham que ser socorridos pelo Banco Central) ou refinanciaram suas dívidas com o governo central a prazo longo e juros baixos. Outras formas de endividamento eram a inscrição em restos a pagar, antecipação de receitas orçamentárias, obtenção de garantias, bem como a renúncia de receitas e criação de despesas de duração continuada, sendo que todos esses meios prejudicavam enormemente o sucessor. Além disso, havia a renúncia de receitas, que se dava sem uma prévia discussão com o Legislativo, assim como as despesas de duração continuada, que eram despesas rígidas que teriam impacto no orçamento sem prover fonte de financiamento, criando, assim, um problema futuro. Outro aspecto que vale destacar é que, devido aos recursos garantidos advindos dos fundos de participação, os estados e os municípios acomodaram-se e, em sua maioria, não exerciam adequadamente seu poder de tributar (NUNES; NUNES, 2002).

Assim, a lei em apreço trouxe mudanças diversas, tendo introduzido regras para a política fiscal (financiamento) e ampliou a transparência fiscal, refletindo em mudanças em todos os gastos, tais como resultados primário e nominal, qualidade do gasto, despesas com pessoal, restos a pagar, operações de crédito, juros e serviço de terceiros (NUNES; NUNES, 2002), daí decorrendo a primeira contribuição da LRF, qual seja a transparência de informações. Ademais definiu regras para o controle do endividamento subnacional, além de ter estabelecido a centralização, no governo federal, da decisão sobre esse endividamento (o Poder Executivo analisa via Secretaria do Tesouro Nacional e, caso aprovado, envia ao Senado Federal).

Atualmente, há regras mais rígidas, referentes à efetuação de gastos com pessoal no final dos mandatos, à vedação de refinanciamento e prorrogação de dívidas entre os entes da Federação, a sanções para a hipótese de descumprimento das regras da lei, à obrigatoriedade de todos os entes federativos tributarem, ao teto para a despesa com pessoal, entre outras. Se limites ou prazos não forem observados, as sanções incluem a suspensão, pelo governo federal, de transferências voluntárias, de garantias e de contratação de operações de crédito, exceto para refinanciamento e despesa com pessoal. Do chefe do respectivo Poder, caso não promova o ajuste necessário, será cobrada multa de 30% sobre seus vencimentos anuais, a ser aplicada pelo Tribunal de Contas.

Segundo dados de Nunes e Nunes (2002), alguns resultados já foram verificados. Em 2001, 72,97% dos municípios apresentaram superávit primário. Antes da LRF, os municípios apresentavam déficit primário de R\$ 348 milhões, ao passo que, depois da LRF, apresentaram superávit primário de R\$ 4,60 bilhões. Em 2000 e 2001, 54% dos municípios⁴⁴ melhoraram sua situação fiscal. No caso dos estados, a motivação decorreu, sobretudo, dos acordos de renegociação que previam resultados objetivos. Em 2001, 13 estados obtiveram resultados nominais positivos e 18 resultados primários positivos.

Após diversas contestações judiciais⁴⁵, principalmente em relação à observância ou não do princípio do federalismo presente na Constituição Federal, a lei em tela foi considerada constitucional. Além disso, terminou por ser aceita nacionalmente por estados e municípios e por seus respectivos órgãos de controle. Ou seja, ressalvadas as críticas que

⁴⁴ 54% dos municípios da amostra utilizada por Nunes e Nunes, ou seja, a amostra contou com 4.190 municípios devido à restrição de informação dos municípios brasileiros. As informações foram obtidas dos dados da Secretaria do Tesouro Nacional, formada pela auto-declaração dos municípios.

⁴⁵ Apesar de ainda persistirem algumas discussões.

possam advir, esse foi um exemplo de norma legal que conseguiu a adesão da maioria dos entes federativos e possibilitou uma certa coordenação em prol de uma política nacional.

Como bem pontua Egon Bockmann Moreira:

“Tudo isso acentuou a ausência de responsabilidade no manejo de recursos públicos: não havia metas claras a serem atingidas; em sua maioria, os projetos eram puramente demagógicos; a ausência de disponibilidade financeira para dar cumprimento aos gastos; a desmesurada busca de recursos; os empréstimos de instituições públicas e privadas; o fenômeno do “mercado dos precatórios”; o descontrole das operações ARO etc. – tudo isso contribuiu imensamente para a irresponsabilidade fiscal. Irresponsabilidade vislumbrada sob dois ângulos: tanto a falta de critérios para os gastos e sua adequação à disponibilidade orçamentária, quanto a ausência de sanções àqueles que praticavam condutas censuráveis (jurídica e moralmente)” (apud Rocha, 2001: 138).

Segundo alguns autores, a Lei de Responsabilidade Fiscal seria inconstitucional por afrontar os princípios federativos mais básicos como a competência tributária, que seria de responsabilidade de cada ente federativo, consoante afirma Betina Treiger Grupenmacher (apud Rocha, 2001). Contudo, outros autores reconhecem o direito da União de promulgar normas que se apliquem às demais entidades federadas. Estevão Horvath (apud Rocha, 2001) salienta que a Constituição Federal dispõe, em seu artigo 24, que a União pode estabelecer normas gerais⁴⁶ sobre vários temas cujas competências são concorrentes, tais como direito financeiro, econômico e tributário, educação, cultura, saúde, entre diversos outros.

Sendo assim, não haveria inconstitucionalidade quando a União estabelece normas gerais concernentes à responsabilidade fiscal, já que se trata de uma norma também constitucional, sendo possível co-existir pacificamente com o princípio do federalismo. Outra

⁴⁶ Normas que devem ser aplicadas a todos os entes federativos.

matéria apontada como inconstitucional na LRF diz respeito à proibição da renúncia de receitas cuja disposição, em realidade, só reforça o já estabelecido no artigo 165, parágrafo 6º, da Constituição, que prevê que projeto de lei orçamentária deverá apresentar demonstrativo sobre as receitas e as despesas, detalhando os subsídios, benefícios, etc. A obrigação de se cobrar tributos ou o não recebimento de transferência, também é outro aspecto que não configura inconstitucionalidade, afinal, antes de demandar recursos, estados e municípios devem cobrar o que a própria Constituição lhe outorgou.

Enfim, diversos pontos da lei foram objeto de inúmeras discussões, inclusive sendo submetidos ao Supremo Tribunal Federal. Ainda segundo Horvath, a Lei de Responsabilidade Fiscal é constitucional e permeada pelo conceito de planejamento, responsabilidade e controle. Ademais, é uma realidade que abre margem para outras discussões, como, por exemplo, a necessidade de uma lei que disponha sobre o alcance de metas sociais nacionais⁴⁷.

4.3. Metas sociais e os sistemas de informação no Brasil

Consoante abordado no capítulo 2, alguns dos problemas para o alcance de metas sociais nacionais são a dificuldade na obtenção de dados para se lograr um diagnóstico sobre determinada questão social e a falta de comprometimento dos municípios com metas nacionais, acrescentando-se ainda o desconhecimento do governo federal (e do próprio governo local) da situação dos municípios e das populações em que os problemas sociais se

⁴⁷ Há inclusive um projeto de lei complementar tramitando no Congresso Nacional e discussões iniciadas por diversas entidades como o Fórum Brasil Orçamento e a Escola de Governo.

manifestam. Por essa razão, cumpre examinar mais profundamente como esses fatos se configuram no cenário brasileiro.

Para esse fim, será analisado o sistema nacional de dados⁴⁸ sociais, verificando sua desagregação estadual e municipal. Nesse sentido, escolheu-se trabalhar com os indicadores da Rede de Monitoramento Amiga da Criança (2004), pois essa experiência ilustra perfeitamente a relação entre a adoção de metas nacionais e a necessidade de um sistema de informação integrado. Como já apontado no capítulo 2, tal Rede organizou uma série de indicadores para acompanhar o alcance, pelo Brasil, de metas sociais internacionais, tendo publicado, em 2004, seu primeiro relatório, denominado *Um Brasil para as Crianças*. Segundo as conclusões do citado relatório, corroboradas pelo próprio governo, um dos fatores que impede a consecução das metas é a falta de sistemas de dados nas esferas subnacionais e sua integração nacional. Para verificar tal alegação, será usado como exemplo neste trabalho, os próprios indicadores selecionados pela Rede e pelo governo para monitorar o alcance de metas internacionais pelo país. A pergunta que se faz, então, é se esse monitoramento pode ser aplicado a estados e municípios e se esses mesmos indicadores podem ser usados pelas demais esferas subnacionais, caso estas se engajem no alcance de metas nacionais⁴⁹.

Tal como já mencionado, as metas do milênio para a infância e a adolescência estão divididas em quatro eixos, a saber: saúde, HIV/AIDS, educação e proteção, para os quais existem 21 metas para o período de 2010 e 2015. Para definir o marco zero e acompanhar a evolução do país, houve a escolha de 57 indicadores em conjunto com o

⁴⁸ Por ora se fará a diferenciação entre sistema de informação e sistema de dados. Entende-se que o sistema de informação envolve muito mais elementos do que a parte estatística, tais como documentação histórica, estudos setoriais, entre outros (DOWBOR, 2001). Assim, o sistema de dados faria parte de um sistema maior de informação.

⁴⁹ Vale destacar que, sem o engajamento de estados e, principalmente, de municípios as metas sociais das ODM não serão alcançadas (REDE DE MONITORAMENTO AMIGA DA CRIANÇA, 2004; BRASÍLIA, 2005)

governo⁵⁰, que se comprometeu a disponibilizar os dados e ainda a coletar as informações para os indicadores cujos dados não existissem. Dessa forma a Rede elaborou seu marco zero com tabelas, mapas e gráficos com a série histórica dos indicadores e a tendência até 2010.

Conforme salientado anteriormente, a responsabilidade constitucional pela realização de metas nacionais é do governo federal, entretanto, para alcançar qualquer meta nacional, faz-se necessário o envolvimento dos demais entes federativos, uma vez que ao se fazer um diagnóstico da situação social do país, é preciso conhecer a situação nas esferas subnacionais. Por essa razão, no caso da experiência da Rede de Monitoramento, houve o propósito de, sempre que possível, desagregar os indicadores por estado, sendo que o mesmo não foi possível por município, já que nem todos os dados são desagregados ou têm periodicidade curta que possibilite o acompanhamento adequado – e não há um facilitador, como um órgão responsável pela sistematização dessas informações.

Antes da análise, vale discorrer sobre o sistema de indicadores sociais no Brasil e suas principais fontes, adotando-se como base a principal instituição nacional de dados do país, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O IBGE é responsável pelo censo demográfico brasileiro e por outras pesquisas de abrangência nacional. O censo é realizado a cada dez anos e traz informações desagregadas tanto por estados quanto por municípios. Outra importante pesquisa, de natureza amostral e com periodicidade mais curta (a cada dois anos), é a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Contudo, sua desagregação somente inclui os estados, o que demonstra a falta de uma compilação nacional dos dados sobre os municípios brasileiros, com menor periodicidade que o censo.

⁵⁰ A escolha foi feita em conjunto para que os relatórios da sociedade civil e do governo pudessem dialogar e não houvesse, futuramente, contestação sobre os dados utilizados.

Para divulgar os dados municipais disponíveis, o IBGE possui algumas iniciativas como o *site Cidades@*, ferramenta usada para se obter informações sobre os municípios brasileiros. Em verdade, não se trata de uma consolidação, mas mera disponibilização, no referido *site*, de dados sobre os municípios, originando-se de várias fontes utilizadas pelo IBGE nas datas disponíveis. Outra iniciativa é a Pesquisa de Informações Básicas Municipais que coleta informações sobre a administração pública local e sobre a gestão ambiental, fornecendo informações sobre estrutura política e administrativa, instrumentos de planejamento, recursos para gestão, políticas setoriais, entre outros.

Outra experiência que deve ser relatada é a construção do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M). Em 1996, a Fundação João Pinheiro e o IPEA publicaram o estudo *Condições de Vida nos Municípios Mineiros* que desagregou os indicadores do índice de desenvolvimento humano para os municípios mineiros, dando origem à criação do IDH-M que, em 1998, foi aplicado a todos os municípios brasileiros. Esse fato tornou o Brasil o primeiro país a desagregar esse índice por todos os municípios (PEDROSO, 2003).

Outras fontes nacionais são o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira/ Ministério da Educação e do Desporto (INEP/MEC), o Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde/ Ministério da Saúde (DATASUS/MS), o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o Banco Central do Brasil (BACEN), a Secretaria do Tesouro Nacional, Ministério da Fazenda (STN/MF) e o Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN).

Após essa breve introdução, tentar-se-á investigar como essa integração ocorre na prática. Para tanto, verificou-se quais indicadores da Rede de Monitoramento estariam disponíveis por estado e por município.

Os indicadores escolhidos foram:

Quadro 1 – Indicadores de saúde

SAÚDE	INDICADORES
1	Taxa de mortalidade infantil.
2	Mortalidade materna (por 100 mil nascidos vivos).
3	Percentual de crianças com aleitamento exclusivo até os 6 meses.
4	Percentual da população sem acesso à água potável.
5	Percentual da população sem acesso ao esgotamento sanitário adequado.

Quadro 2 – Indicadores de educação

EDUCAÇÃO	INDICADORES
1	Percentual de 0 a 6 anos de freqüentam a escola.
2	Razão entre matrícula pública e privada na educação infantil.
3	Número de matrícula na educação infantil.
4	Taxa média esperada de conclusão no Ensino Fundamental.
5	Percentual de crianças de 7 a 14 anos que não freqüentam a escola.
6	Proficiência dos alunos de 4ª série do Ensino Fundamental em língua portuguesa.
7	Taxa de alfabetização de adultos (15 anos ou mais).

Quadro 3 – Indicadores de proteção

PROTEÇÃO	INDICADORES
1	Taxa de mortalidade por homicídio de pessoas de 0 a 17 anos (por 100 mil habitantes).
2	Percentual de crianças e adolescentes de 0 a 17 anos ocupados.
3	Percentual de crianças e adolescentes de 0 a 17 anos em famílias que vivem com rendimento familiar per capita de até meio salário mínimo.

Analisando os indicadores, suas fontes e possibilidades de desagregação (Apêndice A), cumpre tecer algumas considerações. O DATASUS trabalha com indicadores, na sua maioria, de coleta anual de informações advindas de um sistema alimentado pelos

municípios. O sistema disponibiliza essas informações através do *site* e ainda fornece apoio à capacitação das secretarias estaduais e municipais de saúde para a absorção dos sistemas de informação no seu nível de competência (KEINERT e COLABORADORAS, 2002).

No caso da educação, também há uma boa base de dados disponível a estados e municípios. O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP promove anualmente o Censo Escolar e também disponibiliza as informações em seu *site*, além de promover o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), a cada dois anos, o que verifica a qualidade da educação. Essa avaliação, no entanto, é feita por amostragem, não sendo possível sua desagregação por município.

Outro aspecto refere-se às informações relativas à área de proteção e de segurança pública, como as concernentes à violência, exploração sexual de crianças e adolescentes, crimes em geral, entre outras, caso em que tais as informações são precárias e escassas. Algumas delas são obtidas nas secretarias de segurança estaduais e municipais, mas não há uma consolidação nacional. Um exemplo é o caso do Sistema de Informações para a Infância e a Adolescência (SIPIA) que atualmente é um sistema de informações de congrega as notificações registradas pelos Conselhos Tutelares, mas não consegue consolidar as informações obtidas devido a inúmeros problemas como a falta de estrutura dos conselhos tutelares, a falta de capacitação, pouca regularidade no envio das informações, entre outros. Uma parcela significativa de dados nessa área é coletada em determinadas cidades (de preferência capitais) ou são feitas estimativas.

Os estados também podem ter seus próprios institutos de pesquisa. Como ilustração, vale mencionar o exemplo de São Paulo, onde foi criada, em 1978, a Fundação

Seade. A Fundação é responsável por produzir e disseminar pesquisas, além de análises e estatísticas socioeconômicas e demográficas, criando novas metodologias e procedimentos referentes ao Estado de São Paulo e seus municípios. Alguns indicadores são análogos aos empregados pelo IBGE e outros contam com diferentes bases metodológicas, como se verifica nas tabelas do Apêndice A. Baseadas nos resultados dessa análise, algumas conclusões podem ser inferidas da pesquisa comparativa, a saber:

- Dos quinze indicadores escolhidos, nove podem ser desagregados por município;
- Apesar da maioria dos indicadores poder ser desagregada para a esfera estadual, institutos estaduais de estatísticas podem apresentar metodologia diferente da utilizada pelo instituto nacional.

Todavia, a observação que mais chama a atenção é o fato de que, conquanto existam dados coletados em âmbito municipal, não há um sistema integrado, restando a critério do município criar o seu próprio sistema de informação ou ainda esperar que algum instituto estadual o faça. Não há uma ligação sistêmica integrando os níveis subnacionais com o nível federal, sendo que os municípios utilizam os dados disponibilizados pelo estado, quando existente, e pelo governo federal e, apesar de haver a possibilidade de coletar seus próprios dados, essa iniciativa depende da vontade política e da existência de recursos.

No caso em questão, ao utilizar os indicadores escolhidos para monitorar o cumprimento, pelo Brasil, de metas internacionais, mostrou-se patente a dificuldade de monitoramento adequado pelo governo federal (e pela sociedade civil). Pelas análises, há poucos dados desagregados até os municípios brasileiros, com curta periodicidade e de forma

sistemática. Além de não haver, aparentemente, uma preocupação metodológica. Conforme verificado em relação à metodologia empregada pela Fundação Seade para mortalidade infantil, sendo esta é diferente da nacional, o que fornece ao governante e disponibiliza aos municípios dados que não podem ser comparados com os que porventura forem coletados pelo governo federal.

O próprio governo federal admite que essa circunstância é um problema, ao apontar as dificuldades encontradas na consolidação de dados em nível nacional, além de problemas de registro e análise de dados. Ademais, faltariam indicadores sociais e de desempenho, como também há precariedade em alguns dados, como nos relativos à mortalidade materna, o que dificulta um diagnóstico mais preciso.

Uma das conseqüências da falta de um sistema de informação integrado é a fragmentação das políticas públicas, devido à desarticulação entre os diversos órgãos públicos. Consoante destaca o governo, outros fatores evidenciam essa desarticulação como, por exemplo, a não participação dos municípios em programas federais e o não acompanhamento, pela União, dos programas implementados pelos municípios, mediante um sistema de informação, monitoramento e avaliação capaz de dar retorno sobre a qualidade dos serviços prestados e sobre o seu impacto social. Não bastassem esses obstáculos, saliente-se ainda a pouca articulação do governo federal junto às prefeituras (BRASÍLIA, 2005).

Por fim, para o alcance de metas sociais nacionais, além da integração dos sistemas de dados, outro aspecto relevante é que sem a participação ativa de municípios não será possível atingir metas nacionais⁵¹. Desse modo, faz-se necessário o envolvimento dos

⁵¹ Vale ressaltar que esse diagnóstico foi corroborado pelo próprio governo federal (BRASÍLIA, 2005).

municípios em torno de um sistema integrado e que possibilite ao país a ter mais condições de avaliar a sua real situação social, buscando soluções apropriadas, além de auxiliar a implementação de políticas locais e o direcionamento de recursos de forma mais eficiente. Essas constatações indicam, tal como acentuado no relatório do próprio governo (BRASÍLIA, 2005), a necessidade de consolidação de dados em âmbito nacional, para que se diminuam as dificuldades de monitoramento e haja uma maior articulação das políticas em prol da consecução de metas nacionais.

4.4. Integração dos sistemas de informação social e o alcance de metas sociais nacionais

Segundo dados do IBGE, a maioria dos municípios brasileiros tem, de alguma forma, acesso à informática, em especial nas atividades relacionadas à tributação e à gestão do orçamento municipal (BREMAEKER, 2001). Contudo, a informatização não é o único requisito para o desenvolvimento de um sistema de informação, existindo outros aspectos importantes e inúmeros entraves que devem ser vencidos para obter um sistema integrado de informação que possa ser usado pelo município e pelo governo federal. Com a discussão realizada e com as pesquisas feitas, algumas análises e conclusões podem ser depreendidas em relação à importância e às dificuldades existentes na integração nacional do sistema de informação social.

No decorrer deste capítulo, foi possível perceber a falta de integração entre os sistemas de dados entre as três esferas federativas. Ademais, restou clara a falta de articulação do governo federal junto aos municípios a fim de suprir uma necessidade importante para todos, sobretudo para o governo federal, pois a referida integração o auxilia no processo de

desenvolvimento nacional, mas também para os estados e municípios, já que possibilita a elaboração de políticas mais eficientes e a melhoria no monitoramento das políticas públicas.

Este trabalho buscou evidenciar que a idéia de se ter metas sociais e de que o governo federal pode ser o coordenador das medidas dirigidas ao seu alcance não é algo fora da realidade ou da juridicidade brasileira, como pode ser percebido através de mecanismos ativos instituídos legalmente, tais como o SUS, o FUNDEF e a LRF. No entanto, com base neste estudo, essas iniciativas não só não afrontam o princípio do federalismo como estão de acordo com a própria Constituição Federal, que atribui à União o papel de coordenadora no alcance de objetivos nacionais. Assim, não é preciso afirmar que não há objetivos que mereçam mais atenção do que a melhoria da situação social de nosso país.

Por essa razão, não causa estranheza tratar de metas sociais, nem tampouco do aprimoramento dos instrumentos que permitam ao país caminhar para sua consecução. Para tanto, faz-se necessária a melhoria dos sistemas de dados sociais nacionais. Experiências em várias áreas não faltam. Segundo estudo realizado pelo Ministério das Cidades (BRASÍLIA, 2006), o governo federal possui diversos sistemas de informação implantados, principalmente na área fiscal, tais como:

Sistemas de Gestão/ Financeiros:

- Sistema de Acompanhamento Financeiro e Orçamentário (SISAFO)
- Sistema de Acompanhamento Físico-Financeiro de Programas (SISSEDU)
- Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN)
- Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI)

- Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios (SIAFEM)
- Sistema Integrado de Dados Orçamentários (SIDOR)
- Sistema de Informações Gerenciais do HabitarBrasil/BID (SIG-HBB)
- Sistema de Acompanhamento de Ações Prioritárias do Governo Federal (SIGOV)
- Sistema de Informações Gerenciais do PATPROSANEAR (SIG-PROSANEAR)

Sistemas de Indicadores:

- Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS)
- Sistema Nacional de Indicadores Urbanos (SNIU)

Sistemas Administrativos:

- Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE)
- Sistema de Acompanhamento de Pleitos (SISPLEITOS)
- Controle de Processo e Documento (CPROD)
- Sistema de Geração e Tramitação de Documentos Oficiais (SIDOF)

Sistemas Específicos:

- Registro Nacional de Veículos Automotores (RENAVAM)
- Registro Nacional de Carteiras de Habilitação (RENACH)
- Registro Nacional de Infrações de Trânsito (RENAINF)

Sistemas de Parceiros:

- Sistema de Informações Municipais da Caixa Econômica Federal (SIM BRASIL)
- Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil do PNUD

Vale destacar como exemplos o SISAFI e o SIAFEM, ambos arquitetados pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO), órgão do Ministério da Fazenda. O primeiro foi criado em 1988 e tem como função possibilitar acompanhar a execução orçamentária da União. Já o SIAFEM é um sistema baseado no SIAFI criado para simplificar e uniformizar a execução orçamentária, financeira e contábil dos estados e municípios, de forma integrada. O SIAFEM é programado para fornecer, a qualquer momento, de forma atualizada, todas as demonstrações contábeis, orçamentárias e financeiras das unidades integrantes do sistema. Tendo-se, ainda, como característica, sua abrangência. E sua utilização é obrigatória por todos os órgãos que integram o orçamento fiscal e da seguridade social do Estado (SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS, 2006).

Outra experiência que necessita ser mencionada como exemplo da integração de sistemas de informação é o fechamento das Contas Nacionais. Segundo previsão da LRF, em seu artigo 51: *“O Poder Executivo da União promoverá, até o dia trinta de junho, a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação relativas ao exercício anterior, e a sua divulgação, inclusive por meio eletrônico de acesso público”*. A partir daí, iniciou-se o cálculo das contas regionais que é efetuado desde 1996 (retroativo para 1985), por meio de uma metodologia desenvolvida através de uma parceria entre o IBGE e os órgãos estaduais de estatística. O objetivo era obter estimativas do PIB de cada estado que

sejam comparáveis entre si e compatíveis com as Contas Nacionais, para com isso possibilitar ao governo federal acesso ao andamento do Brasil no alcance de metas fiscais nacionais.

Esse fato só vem a demonstrar a atenção diferenciada dada às metas fiscais e a falta de mecanismos efetivos para o alcance de metas sociais. Não se trata de diminuir a importância com a responsabilidade fiscal do Estado, mas de sublinhar a igual importância de se melhorar os mecanismos que levam o país a um desenvolvimento social. Assim, todos os sistemas citados demonstram a possibilidade da criação de sistemas de informação pelo país.

Uma proposta para a integração dos sistemas de informação social no Brasil seria obter maior envolvimento do IBGE no processo de integração dos sistemas de informação social - da mesma forma que há uma coordenação nacional de determinados órgãos, nos casos do SUS, do FUNDEF e da LRF, inclusive para a coleta de informações, o IBGE poderia ser o responsável por sistematizar todas as informações necessárias para o acompanhamento de indicadores sociais gerais ou baseados em metas sociais que precisem ser acompanhadas⁵². Tendo por exemplo as metas pactuadas pelo país com as Nações Unidas⁵³, o IBGE⁵⁴ seria o responsável por sistematizar e acompanhar a evolução dos indicadores escolhidos, desagregados o nível municipal. Desse modo, o governo federal poderia detectar onde ocorrem as piores situações e destinar recursos com base em prévio diagnóstico.

Essa coordenação poderia funcionar com o IBGE liderando um comitê (ou outro órgão análogo com poder deliberativo) formado por órgãos ou institutos estaduais de pesquisa

⁵² As informações poderiam não ser somente estatísticas, mas de conteúdo como um banco de experiências sociais bem-sucedidas e aplicáveis como políticas públicas.

⁵³ O país ainda não leva a sério a assinatura de compromissos com as Nações Unidas. O processo deveria contar com uma discussão interna para aprovar a assinatura, mas o que ocorre é o comprometimento externo descolado de uma debate interno e do empenho concretizado nas peças de planejamento.

⁵⁴ O papel do IPEA também deve ser discutido, já que atualmente é o responsável pelo acompanhamento do alcance ou não pelo Brasil das metas presentes nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

ou estatística (na falta destes, cada estado estaria obrigado a criá-lo)⁵⁵. Os órgãos estaduais seriam responsáveis pela produção ou pela sistematização das informações estaduais e municipais pactuadas no comitê nacional e pela articulação junto aos municípios, apoiando-os técnica e financeiramente (com responsabilidade subsidiária da União) para que, em determinado prazo, possam organizar seu próprio sistema de informação para produção de diagnóstico com dados locais disponibilizados para o órgão estadual responsável, para as respectivas administrações e para a sociedade civil⁵⁶. Segundo estudo da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), de 2001, cujo objeto foi o caso da cidade de São Paulo, para romper a fragmentação entre os produtores de dados sobre os municípios, é preciso investir na construção de uma rede de informação, além de consolidar a base de dados da cidade, afastando a dificuldade de acesso aos dados do IBGE através do fortalecimento da relação institucional com esse instituto.

Portanto, alguns aspectos técnicos precisarão ser revistos, ao passo que a metodologia deve ser homogeneizada. Existe ainda a necessidade de definir a divisão territorial que as pesquisas deverão adotar, como, por exemplo, utilizar os setores censitários do IBGE⁵⁷, como acontece com o IDH-M. A base dos setores censitários tem o objetivo de organizar e dar “*sustentação espacial às atividades de planejamento operacional, coleta, apuração de dados e divulgação de resultados do Censo 2000*” (PEDROSO, 2003:28). O Município de São Paulo, por exemplo, possui 13.278 setores censitários e sua análise permite verificar as diferenças entre as microregiões. O seu conhecimento permite que as

⁵⁵ A criação desse comitê e seu funcionamento poderiam ser regulamentados por lei.

⁵⁶ Uma possível regulamentação dessa integração do sistema de informação social pode prever a obrigatoriedade de que toda a informação produzida pelos órgãos estaduais, municipais e federal seja disponibilizada à sociedade.

⁵⁷ Um avanço importante nesse campo foi a publicação pelo IBGE do mapa digital de setores censitários para as áreas urbanas de todas as cidades brasileiras com mais de 25 mil habitantes.

subprefeituras⁵⁸ possam verificar na sua região quais os espaços com piores indicadores e direcionar as políticas públicas (PEDROSO, 2003). A importância de definir uma territorialidade comum reside no fato de que isso facilitaria a gestão municipal ao ter os dados de diferentes áreas desagregados pelos mesmos setores territoriais, o que permitiria a elaboração de um diagnóstico mais homogêneo. Esse cuidado viabiliza a integração e a comparabilidade e é útil aos municípios (FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2001).

Outra necessidade metodológica é a atualização periódica dos indicadores das cidades, podendo ser, por exemplo, bienal, o que coincidiria com o segundo e o quarto ano das gestões municipais, visto que há dados, como os de condições de vida, que precisam ser captados com menores intervalos do que os censos e as contagens (FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2001).

Outrossim, também seria relevante obter uma maior integração entre várias outras fontes nacionais de informação com as produzidas pelas autarquias estaduais e municipais (além das empresas de telefone e de energia, das secretarias como a de agricultura, de finanças e outras), que produzem informações significativas sobre a região e o município, mas não são devidamente organizadas para propiciar, por exemplo, um uso gerencial (LANDIM, 2004).

Outras formas de produção de dados sobre situações específicas também devem ser estimuladas, como a aplicação de censos escolares, contagens de favelas, cortiços e população de rua (FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO DE SÃO

⁵⁸ As subprefeituras foram criadas pelo Município de São Paulo e são subdivisões administrativas com a finalidade de facilitar a gestão da cidade.

PAULO, 2001), além de estimular que os institutos (estaduais e municipais) criados para coleta e sistematização dos dados sejam autônomos. Criar-se-ia, dessa forma, uma organização independente que produziria informações sobre a cidade, tal como a criação da Fundação Seade ou como a Prefeitura de Santo André pretende efetuar, mediante a criação de um centro de estudos da região do ABC⁵⁹ paulista. Essa produção poderia ser feita em conjunto com universidades, organizações, escolas, entre outros.

Nesse sentido, vale a pena destacar a iniciativa do Ministério das Cidades que, em parceria com o PNUD, está desenvolvendo o projeto intitulado *Política de Informações das Cidades (PIC)* que culminará na criação do *Sistema Nacional de Informações das Cidades* que tem como objetivo criar um sistema de informação que possibilite o maior desenvolvimento urbano. Na justificativa do projeto, vale destacar a conclusão do governo federal de que diferentes órgãos do governo “*dispõe de sistemas de informações próprios, que utilizam base tecnológica proprietária. Essa falta de integração dos atuais sistemas não atende aos requisitos técnicos e institucionais de implementação da PIC e, conseqüentemente, às necessidades da política nacional de desenvolvimento urbano*” (BRASÍLIA, 2006:11).

Por fim, percebe-se que atualmente é essencial implementar sistemas estaduais e municipais de informação alinhados nacionalmente, o que é útil tanto para a gestão pública, quanto para a comunidade local. A falta de um sistema integrado acaba por dificultar uma articulação maior entre as três unidades subnacionais em prol de objetivos nacionais. E para os municípios muitas são as vantagens, tais como a disponibilidade de um instrumento basilar para a elaboração de políticas locais ou ainda a possibilidade cada vez maior de se organizarem em rede para a troca de informações sobre boas práticas (DOWBOR, 2001).

⁵⁹ O ABC é composto pelos municípios de Santo André, São Bernardo e São Caetano.

Em todo caso, deve-se ter em mente que um sistema de informação ultrapassa a noção de ser um simples banco de dados, devendo ser visto como uma forma de municiar as administrações públicas com um ambiente rico em informação, permeando as atividades descentralizadas e subsidiando diversas redes. Daí a importância de que as informações sejam abertas, transparentes e de fácil acesso e linguagem.

CONCLUSÕES

O presente estudo tentou trazer à discussão a necessidade da integração dos sistemas de informação. A falta desse sistema no Brasil evidencia o grau de improvisação da administração pública brasileira e mostra claramente a precariedade do Estado na elaboração e na implementação de políticas públicas eficientes e eficazes em prol do desenvolvimento socioeconômico.

Como já apontado, tratar de desenvolvimento econômico é tratar de desenvolvimento social. Não por acaso que esse tema foi escolhido a partir de uma reflexão sobre a adoção de metas sociais pelo país. O comprometimento dos governantes com metas de tal natureza, e não somente com as fiscais, faz-se imprescindível uma vez que, para lograr o desenvolvimento, não basta prestar atenção somente em políticas de crescimento, mas as ações devem trazer mudanças estruturais que conduzam a uma melhor situação social.

Sobre esse aspecto, percebeu-se, a partir da análise do planejamento brasileiro, que essas ações são implementadas desordenadamente, sendo que as políticas sociais não partem propriamente de um diagnóstico de qualidade, como tampouco há indicadores que monitorem sua implantação e seus resultados. Ademais, os governantes não têm em vista metas nem prazos na área social, sobretudo ao se verificar que, para melhorar a situação social nacional, é preciso envolver os estados e, principalmente, os municípios. No entanto, não há comprometimento dos municípios com metas sociais de forma coordenada nacionalmente, como fixado na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por essa razão, mostrou-se imperioso analisar o federalismo brasileiro e algumas experiências que trabalham com objetivos nacionais, como o Sistema Único de Saúde (SUS),

o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e a Lei de Responsabilidade Social (LRF). O propósito foi verificar como o governo federal conseguiu assumir a atribuição de coordenador nacional e como se posicionou face aos princípios federativos.

Em relação às metas sociais, apesar do acordo assinado pelo Brasil junto às Nações Unidas, comprometendo-se a atingir, até 2015, uma série de metas, internamente o país não adotou mecanismos efetivos que obriguem os governantes a realizá-las (essas ou quaisquer outras). Assim, as três experiências, em particular a Lei de Responsabilidade Fiscal, trazem a oportunidade de uma discussão nacional sobre a prioridade de políticas nacionais e a responsabilização dos administradores públicos.

Ante tais circunstâncias, o governo brasileiro, ao pactuar ou estabelecer metas sociais nacionais, deve criar instrumentos para comprometer os municípios com esses objetivos, que são de toda a Nação. Uma proposta seria a criação de uma Lei de Responsabilidade Social⁶⁰ que fixasse metas (ou remetesse a um documento que as estabelecesse e que poderia variar no tempo – o que seria mais viável do que a rigidez de defini-las em lei), disponibilizasse apoio técnico aos estados e municípios e dispusesse sobre um sistema nacional de informação social – contendo, inclusive um banco de dados sobre programas sociais bem-sucedidos.

No caso específico do sistema de informações, segundo apontado pelo relatório da Rede de Monitoramento Amiga da Criança (2004) e corroborado pelo próprio governo, a União tem pouca informação sistematizada, além de pouca governabilidade sobre a situação

⁶⁰ Como já citado, a discussão sobre uma Lei de Responsabilidade Social já tramita no Congresso Nacional.

dos municípios, o que seria fundamental para coordenar o alcance de metas sociais nacionais. Já no plano micro, consoante afirma Dowbor (1999; 2001), as informações nacionais são, nos dias atuais, organizadas para a elaboração de publicações nacionais, e não para que as comunidades entendam os problemas locais. As informações abastecem ministérios, tribunais de contas e outras instâncias externas, mas não são cruzadas, organizadas e integradas no âmbito municipal, o que resulta somente no trabalho do município em preencher formulários e papéis sem utilizar as informações de maneira produtiva (DOWBOR, 2001).

Ademais, os sistemas nacionais tampouco têm informações precisas e com periodicidade adequada para acompanhar a evolução dos dados nas esferas locais. Os sistemas de informação dos municípios, por seu turno, também são extremamente precários, sendo raros os que têm um centro de documentação ou indicadores sistemáticos de acompanhamento da gestão, ou ainda que trabalhem com informação gerencial⁶¹ que auxiliem na tomada de decisões (DOWBOR, 2001). Por conseguinte, pode-se retomar a análise feita por Matus (2000), abordada no capítulo 1, em que o autor afirma que, ao não se levar a sério alguns mecanismos do planejamento, entre eles o sistema de informação, as decisões políticas e administrativas acabam por serem tomadas na base do imprevisto. Como corrobora Landim (2004):

“Em contrapartida, do lado negativo percebe-se que os sistemas de informação pouco dialogam com as decisões gerenciais, com a exceção das variáveis orçamentárias, bem como a ‘cultura da informática’ muitas vezes tem se apresentado como uma visão tecnicista do problema e certa euforia tecnológica, sem interface com as reais necessidades da administração pública” (LANDIM, 2004:5).

⁶¹ Isso foi confirmado na pesquisa realizada nos Municípios de São Paulo e Santo André.

Outra preocupação refere-se à necessidade de que o sistema de informação estimule a participação popular. Conforme já exposto no capítulo 1, a falta de informação dificulta a participação, sendo que, nesse aspecto, a situação local é ainda embrionária. Nos Municípios como São Paulo e Santo André, por exemplo, o acesso da população à informação limita-se às consultas aos *sites* e há pouca participação da comunidade nas decisões municipais⁶², o que dificulta a atuação das organizações comunitárias e ONGs⁶³. Até as próprias câmaras municipais, que têm como função fiscalizar a atuação do Poder Executivo, em sua maioria não tem um sistema que permita essa participação.

Enfim, caso o alcance de metas sociais seja levado tão a sério como o foram os avanços na área financeira, o país poderá dar passos largos rumo ao desenvolvimento socioeconômico. Como nos mostram as diversas experiências ao redor do mundo, não há desenvolvimento só com crescimento econômico, e o Estado tem papel crucial no estabelecimento de oportunidades sociais.

⁶² Há exceções como no caso do Orçamento Participativo de Santo André e de São Paulo.

⁶³ Vale ressaltar que as próprias organizações comunitárias e ONGs não têm sistemas articulados de informação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, José Roberto Rodrigues. *Descentralização fiscal, efeitos macroeconômicos e função de estabilização: o caso peculiar do Brasil*. Santiago, Chile, Cepal, VII Regional Seminar on Fiscal Policy, jan. 1996.

AFONSO, José Roberto Rodrigues. *Brasil, um caso aparte*. Santiago, Chile, CEPAL/ILPES, XVI Regional Seminar of Fiscal Policy, 2004.

AFONSO, José Roberto Rodrigues; Serra, José. *Federalismo fiscal à brasileira: algumas reflexões*. Revista do BNDES, v.6, nº 12, Rio de Janeiro, BNDES, p. 3-30, dez. 1999.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. *Relações federativas nas políticas sociais*. Educ. Soc. Vol. 23 nº 80, Campinas, set. 2002.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. *Federalismo, relações intergovernamentais e políticas sociais no Brasil*. Trabalho do 4º Encontro Nacional da ABCP – Associação Brasileira de Ciência Política, jul. 2004.

ARROW, Kenneth.J. *The limits of Organization*. W.W. Norton & Co, New York, 1974.

BÉNABOU, Ronald. *Inequality and growth*. NBER Macroeconomics Annual, nº 5658, 1996.

BRASIL. Constituição da República Federativa (1988). Disponível em: <www.planalto.gov.br>

BRASIL. Lei 9.424 de 24 de dezembro de 1996. Disponível em: www.planalto.gov.br Acessado em 22 nov. 2005.

BRASÍLIA. Ministério do Planejamento. Plano Plurianual – 2004 a 2007. Brasília: 2003

BRASÍLIA. Comitê Gestor do Plano de Ação Presidente Amigo da Criança e do Adolescente. *I Relatório Semestral de Acompanhamento do Plano Presidente Amigo da Criança e do Adolescente*. Brasília: 2004.

BRASÍLIA. Ministério das Cidades. *Política de informação das cidades*. Disponível em: <<http://www.cqgp.sp.gov.br/downloads/Pol%C3%ADtica%20de%20Informa%C3%A7%C3%B5es%20das%20Cidades.pdf>> Acesso em: 12 mar. 2006.

BREMAEKER, François E. J. de. *A informatização na administração municipal*. Rio de Janeiro. IBAM / APMC / NAPI / IBAMCO, 2001 (Estudos especiais, 22) 1ª edição, abril de 2001. Disponível em: < <http://www.ibam.org.br/publique/media/ESP022P.pdf> > Acesso em: setembro de 2005.

CALVERT GROUP, LTD. AND HAZEL HENDERSON. Calvert-Henderson Quality of Life Indicators. Disponível em: <www.calvert-henderson.com.> Acesso em: agosto de 2005.

CASTELLS, Manuel. *A Sociedade em Rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

DOWBOR, Ladislau. *O que é poder local*. São Paulo: Brasiliense, 1999.

DOWBOR, Ladislau. *Redes de Informação de Gestão Local*. Artigo publicado na Rede de Informações do Terceiro Setor, 2001.

DOWBOR, Ladislau. *Informação para a Cidadania e o Desenvolvimento Sustentável*. 2003.

FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Relatório da Fase I – Projeto Dinâmica Social, Qualidade Ambiental e Espaços Intra-urbanos em São Paulo: Uma Análise Socioespacial*. INPE, PUC/SP e Instituto Polis entregue ao Programa de Pesquisas em Políticas Públicas. São Paulo: 2001.

GADREY, Jean; JANY-CADRICE, Florence. *Les nouveaux indicateurs de richesse*. Éditions La Découverte, Paris, 2005.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Claudia. *Finanças Públicas*. 2ª edição. Rio de Janeiro; Elsevier, 2000.

GIAMBIAGI, Fabio; REIS, José Guilherme; URANI, André. *Reformas no Brasil: balanço e agenda*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 2004.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. *Boletim Orçamento nº 7*. Brasília, 2005. Disponível em:

<<http://www.inesc.org.br/pt/publicacoes/boletins/boletins.php?oid=tAb210alPg2VNESVHcMgPCdkuNMxLG74>>. Acessado em 13 jun. 2005.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio - Relatório Nacional de Acompanhamento*. Brasília: 2004.

JANNUZZI, Paulo de Martino. *Indicadores sociais no Brasil*. Campinas: Editora Alínea, 2001.

KEINERT, Tânia Margarete Mezzomo; KARRUZ, Silvia; KARRUZ, Ana Paula (Org). *Sistemas locais de informação e a gestão pública da qualidade de vida das cidades*. Terra Livre, São Paulo, ano 18, vol I, n. 18, p. 115-132, jan/jun. 2002.

KON, Anita. *Subsídios Teóricos e Metodológicos ao Planejamento Econômico Público*. Relatório nº 12/1997. Núcleo de Pesquisas e Publicações. Escola de Administração de Empresas de São Paulo/ FGV-SP, 1997.

LANDIM, Maria Cecília Soares da Silva. *Os desafios do Programa Nacional de Apoio a Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados*. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 – 5 Nov. 2004. Disponível em: <<http://www.clad.org.ve/fulltext/0050327.pdf>>

LÉVY, Pierre. *Cibercultura*. São Paulo: Editora 34, 1999.

MANKIW, N. Gregory. *Macroeconomia*. Rio de Janeiro: LTC, 1997.

MARTELETO, Regina Maria; RIBEIRO, Leila Beatriz. *Informação e construção do conhecimento para a cidadania no terceiro setor*. Revista Informação e Sociedade, João Pessoa, v. 11, n.1, 2001.

MATUS, Carlos. *Política, Planejamento & Governo. Volume II*. Brasília: IPEA, 1993.

MATUS, Carlos. *Adeus, senhor presidente: governantes e governados*; tradução de Luís Felipe Rodriguez del Riego. São Paulo: FUNDAP, 1996.

MATUS, Carlos. *O Líder sem Estado-Maior*. São Paulo: Edições Fundap, 2000.

MENDES, Marcos José. *A Eficácia da Vinculação de Recursos no Federalismo Brasileiro: O Caso do FUNDEF*. Brasília: ESAF, 2002. 70 p. Monografia premiada em 1º lugar no VII Prêmio Tesouro Nacional - 2002, Tópicos Especiais de Finanças Públicas. <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/VIIPremio/financas/1tefpVIIPTN/mendes.pdf>

NELSON, Richard. R.; WINTER, Sidney G. *An evolutionary theory of economic growth*. Cambridge, Harvard University Press, Ma, 1982.

NERI, Marcelo Côrtes; XEREZ, Marcelo Casal. *Desenho de um sistema de metas sociais* (nova versão do ensaio nº 519 de 2003). Ensaio Econômico, FGV, 2004.

NORTH, Douglass C. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo Cultura Económica. México, 1990.

NUNES, Selene Peres Peres; NUNES, Ricardo da Costa. *Dois anos da lei de responsabilidade fiscal no Brasil: uma avaliação dos resultados à luz do modelo de fundo comum*. Anais do IV Prêmio Tesouro Nacional, Brasília, ESAF, 2002.

PEDROSO, Marcel de Moraes. *Desenvolvimento humano no Município de São Paulo (2000): Uma cartografia socioeconômica como contribuição ao planejamento de políticas públicas*. Dissertação de mestrado em Economia Política. Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2003.

PROJETO DO MILÊNIO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Investindo no Desenvolvimento: Um Plano Prático para Atingir os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Visão geral*. Nova Iorque: 2005.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Relatório Sintético sobre as atividades do PNUD no Brasil: 1960 – 2002*. Brasília: 2003.

PSACHAROPOULOS, George; PATRINOS, Harry Anthony. *Returns to Investment in Education* POLICY RESEARCH WORKING PAPER, nº 2881. The World Bank, Latin America and the Caribbean Region, Education Sector Unit, September 2002. Disponível em: <http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&eid=000094946_02091705491654>

REDE DE MONITORAMENTO AMIGA DA CRIANÇA. *Um Brasil para as crianças – A sociedade brasileira e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio para a Infância e a Adolescência*. Brasil: 2004.

ROCHA, Valdir de Oliveira. (Org.) *Aspectos relevantes da lei de responsabilidade fiscal*. São Paulo: Dialética, 2001.

SANTANGELO, Grazia. D. *The evolutionary perspective on growth*, in Salvadori, N. (ed.) *Old and New Growth Theories: an Assessment*. Edward Elgar, 2003.

SÃO PAULO (Estado). *Contas regionais: notas metodológicas*. Disponível em: <www.seade.gov.br/produtos/pib/notasmetodologicaspib.htm> Acessado em: 03 mar. 2006.

SEN, Amartya. K. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS (SERPRO). *Estados e municípios*. Disponível em: <http://www.serpro.gov.br/negocios/areas_atuacao/areas_atuacao/estados_municipios>. Acesso em: 23 jan. 2006.

STIGLITZ, Joseph. E. *A globalização e seus malefícios*. São Paulo: Futura, 2003.

WEICHERT, Marlon Alberto. *Sistema Único de Saúde (SUS): características e sua inserção no contexto federativo*. 2000. Dissertação de mestrado em Direito. Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2000.

APÊNDICE A - Tabelas de análise dos indicadores

Saúde								
Indicador	Fonte utilizada pela Rede	A fonte nacional desagrega por UF	Existem, dessa fonte, dados anuais disponíveis desagregados por município?	Outras fontes	Existem dados nacionais anuais disponíveis desagregados por município?	Fundação Seade tem esse indicador?	Fundação Seade tem outra metodologia?	Desagregação por município
Taxa de mortalidade infantil	IBGE: Censo e PNAD	Sim	Não	MS/Cenepi: SIM e SINASC	Sim (somente pelos dados do MS)	Sim	Sim	Sim
Mortalidade materna (por 100 mil nascidos vivos)	MS*/SIM	Sim	Sim (mas há problemas de subnotificação)	---	---	Sim	Há outra fonte: registro civil)	Sim
Percentual de crianças com aleitamento exclusivo até os 6 meses	IBGE: Amostra	Não	Somente capitais	Amostra MS/SPS	Não	Não	Não	---
Percentual da população sem acesso à água potável	IBGE: Censo e PNAD	Sim	Não	---	---	Não	Não	---
Percentual da população sem acesso ao esgotamento sanitário adequado	IBGE: Censo e PNAD	Sim	Não	---	---	Não	Não	---

* MS: Ministério da Saúde

SIM: Sistema de Informações sobre Mortalidade

SINASC: Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos

MS/Cenepi – Centro Nacional de Epidemiologia

IBGE: Censo Demográfico, Pnad

Educação								
Indicador	Fonte	A fonte nacional desagrega por UF	Existem, dessa fonte, dados anuais disponíveis desagregados por município?	Outras fontes	Existem dados nacionais anuais disponíveis desagregados por município?	Fundação Seade tem esse indicador?	Fundação Seade tem outra metodologia?	Desagregação por município
Percentual de 0 a 6 anos de freqüentam a escola	IBGE: PNAD	Sim	Não	MEC/INEP	Sim	Não	---	---
Razão entre matrícula pública e privada na educação infantil	MEC/ INEP	Sim	Sim	---	---	Não	---	---
Número de matrícula na educação infantil	MEC/ INEP	Sim	Sim	---	---	Sim	Não	Sim
Taxa média esperada de conclusão no Ensino Fundamental	MEC/ INEP	Sim	Sim	---	---	Não	---	---
Percentual de crianças de 7 a 14 anos que não freqüentam a escola	IBGE: PNAD	Sim	Não	MEC/INEP	Sim	Não	---	---
Proficiência dos alunos de 4ª série do Ensino Fundamental em língua portuguesa	MEC/ INEP SAEB	Sim	Não	---	---	Não	---	---
Taxa de alfabetização de adultos (15 anos ou mais)	IBGE: PNAD	Sim	Não	MEC/INEP	Sim	Não*	Sim	Sim

*: A Fundação Seade apresenta como indicador: Taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais

Proteção e segurança								
Indicador	Fonte	A fonte nacional desagrega por UF	Existem, dessa fonte, dados anuais disponíveis desagregados por município?	Outras fontes	Existem dados nacionais anuais disponíveis desagregados por município?	Fundação Seade tem esse indicador?	Fundação Seade apresenta outra metodologia?	Desagregação por município
Taxa de mortalidade por homicídio de pessoas de 0 a 17 anos (por 100 mil habitantes)	IBGE: Censo MS/SIM	Sim	Sim	---	---	Não*		
Percentual de crianças e adolescentes de 0 a 17 anos ocupados	IBGE: PNAD	Sim	Não	---	---	Não	---	---
Percentual de crianças e adolescentes de 0 a 17 anos em famílias que vivem com rendimento familiar per capita de até meio salário mínimo	IBGE: PNAD	Sim	Não	---	---	Não	Não	Não **

* Fundação Seade utiliza o indicador "Taxa de mortalidade por agressões (por 100 mil habitantes)" e tem metodologia própria.

** Utiliza o Censo. Por isso, só tem informações sobre o ano de 2000 e somente para o Estado. Além disso, apresenta disponível o indicador: Percentual de crianças e adolescentes de 0 a 17 anos em famílias que vivem com rendimento familiar per capita de até meio salário mínimo.

APÊNDICE B

Entrevistas realizadas:

Ministério das Cidades

- Gerente do Projeto Sistema Nacional de Informações da Cidade (SNIC)
Sr. Frederico Ramos

Prefeitura de Santo André

- Diretoria de Indicadores Sociais e Econômicos
Sr. Ronaldo Tadeu Ávila de Paula
Diretor de Indicadores Sociais e Econômicos
- Secretaria de Inclusão Social
Sr. Moisés Pais
Coordenador de Atividades

Prefeitura de São Paulo

- Secretaria de Governo
Sr. Daniel DeBonis

Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente

- Área de Desenvolvimento Institucional
Sra. Alejandra Meraz Velasco

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)