

**AValiação QUALITATIVA DE PROGRAMAS  
SOCIAIS PRIORITÁRIOS**

**CADERNO DE PESQUISA  
Nº 40**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS – UNICAMP  
NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS – NEPP  
MARÇO DE 1999**

Texto original do Relatório Síntese da Pesquisa Avaliação Qualitativa dos Programas  
Sociais Prioritários



Os cadernos de Pesquisa do NEPP, escritos pelos professores, pesquisadores, estudantes de pós graduação, e outros membros associados, aparecerá intermitentemente. Alguns serão comunicações de pesquisa preliminares em andamento, ou explorações de idéias teóricas, e a sua publicação visa a estimular discussão e gerar críticas úteis. Como resultado de tais discussões e críticas, é provável que apareçam publicações de versões mais elaboradas em outra parte.

**Índice**

|   |     |
|---|-----|
| APRESENTAÇÃO _____  | iii |
| 1. CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS _____                      | 01  |
| 1.1. Seleção dos programas _____                          | 04  |
| 1.2. Seleção dos municípios _____                         | 08  |
| 2. PESQUISA DE CAMPO _____                                | 11  |
| 2.1. Características do processo de coleta de dados _____ | 13  |
| 2.2. Localização geográfica do trabalho de campo _____    | 14  |
| 3. AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS: PRINCIPAIS RESULTADOS _____   | 15  |
| 3.1. Carta de Crédito _____                               | 17  |
| 3.2. Pró-Saneamento _____                                 | 31  |
| 3.3. PRONAF _____   | 47  |
| 3.4. PSF/PACS _____                                       | 89  |
| 3.5. BCC _____  | 124 |
| 3.6. PETI _____   | 148 |
| 4. CONCLUSÕES _____                                       | 173 |
| 5. ANEXOS _____   | 187 |

**APRESENTAÇÃO**

Este relatório apresenta uma síntese dos resultados iniciais da pesquisa-piloto conduzida pelo Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP) da UNICAMP com o objetivo de desenvolver uma metodologia de avaliação das ações de governo no campo social que possibilite aos gestores públicas, monitorar e corrigir, de forma sistemática, a implementação melhorando o desempenho dos programas sociais prioritários do Governo Federal, e maximizando seus efeitos positivos junto a usuários ou beneficiários e membros dos órgãos colegiados envolvidos na sua implementação. Essa etapa de trabalho faz parte do projeto que integra o Programa de Apoio à Gestão Social no Brasil – PAGES.

O PAGES, implementado pelo Governo Federal brasileiro, visa melhorar a eficácia e eficiência dos Programas Sociais prioritários. No período 1996-1998 o Programa esteve vinculado à Casa Civil da Presidência da República. A partir de 1999 passou a ser coordenado pela Secretaria de Gestão do Ministério de Orçamento e Gestão. O PAGES conta com recursos financeiros do Banco Interamericano de Desenvolvimento-BID, participando ainda de sua execução a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura-UNESCO, responsável pelo apoio logístico necessário à sua operacionalização.

Para alcançar os objetivos propostos o PAGES divide-se nos seguintes componentes:

- **Capacitação de recursos humanos para fortalecer o desenho e a gestão dos programas sociais**, o que inclui: ações de capacitação dos servidores federais em liderança e estratégia; capacitação das equipes federais em gestão social; estruturação de uma rede nacional de capacitação em gerência social;
- **Assessoramento técnico às equipes gestoras dos programas sociais prioritários**, o que envolve: consultoria para adequação do desenho dos programas e de suas estratégias de implementação; fortalecimento dos sistemas de informação para apoio à decisão gerencial; e finalmente o desenho e implantação de um sistema de avaliação de resultados.

Esse último subcomponente do PAGES envolve o desenvolvimento de metodologia de avaliação centrada nos processos de implementação e nos resultados ou efeitos dos programas prioritários junto ao usuário ou público-alvo dos mesmos. Para tanto foi estabelecido que a metodologia desenvolvida deveria ser testada em projeto-piloto e a partir dos resultados obtidos corrigida e aperfeiçoada, para posterior disseminação junto aos gestores públicos de programas sociais em

todos os níveis de governo. O Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP/UNICAMP foi escolhido em concurso nacional para coordenar o desenvolvimento desse trabalho, contando com o apoio técnico e logístico da equipe de Coordenação Nacional do PAGES – que viabilizou também os recursos financeiros necessários através da UNESCO/BID – e de cinco centros de pesquisas em políticas públicas, de renome nacional.

O objetivo de monitorar a implementação das políticas públicas de forma sistemática é parte de um claro posicionamento científico do NEPP, segundo o qual a avaliação é parte essencial do processo decisório institucional, porque produz informações relevantes para o aprimoramento das ações governamentais durante as diferentes etapas que compõem o ciclo básico de uma intervenção estatal.

Na realização do projeto-piloto foram avaliados cinco programas selecionados a partir do universo de vinte e cinco programas sociais prioritários do Governo Federal, no quadriênio 1995-98. Esse piloto destinou-se a testar pressupostos de análise, forma e conteúdo dos instrumentos de pesquisa e levantamento de informações selecionadas e método amostral para a seleção dos municípios onde foi realizada a pesquisa de campo. Em síntese, no âmbito do Projeto “Desenho e Implantação de Estratégia de Avaliação”, a pesquisa-piloto representou a etapa relativa ao teste do arcabouço metodológico desenvolvido para a construção dos instrumentos de avaliação dos programas sociais prioritários do Governo Federal. A partir dos resultados sintetizados neste relatório, esse arcabouço será revisto e aperfeiçoado para a elaboração da metodologia de avaliação de programas que será proposta pelo NEPP.

A pesquisa de campo foi realizada por equipes pertencentes aos seguintes centros: Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Paraná, com a colaboração do IPARDES; Fundação SEADE, de São Paulo; Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP), da Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), Rio de Janeiro; Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR), da Universidade Federal de Minas Gerais; e Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPU), ligado ao Mestrado de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco. Além desses centros, a equipe do NEPP/UNICAMP conduziu a pesquisa de campo no Estado do Pará e realizou o levantamento de informações junto aos gestores dos programas sociais prioritários no nível federal de governo.

O relatório está estruturado em quatro capítulos. No primeiro são apresentados os esclarecimentos necessários à compreensão da metodologia adotada para o desenvolvimento do estudo-piloto de avaliação. O segundo capítulo traz a caracterização da pesquisa de campo, esclarecendo os procedimentos adotados para a coleta de dados, os instrumentos correspondentes, os atores entrevistados e a localização geográfica do trabalho de campo. O terceiro capítulo apresenta os resultados encontrados, tanto do ponto de vista dos problemas assinalados quanto do ponto de vista dos êxitos e potencialidades de cada um dos programas. Finalmente, no quarto capítulo são

apresentadas as conclusões gerais do estudo, retomando-se o exame da metodologia proposta para avaliação de programas sociais.

Cabe, finalmente o agradecimento do NEPP e dos demais centros que participaram deste trabalho ao suporte técnico, logístico e financeiro recebido da equipe de coordenação do Programa de Apoio à Gestão Social no Brasil, atualmente vinculado à Secretaria de Gestão do MOG – Ministério do Orçamento e Gestão. Também cabe um agradecimento especial aos dirigentes e gestores dos Programas avaliados nos diferentes níveis de governo. Sem esse duplo e decisivo apoio, a realização deste projeto-piloto não teria sido exeqüível.



CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

Nesta avaliação são enfatizadas duas dimensões importantes do processo de formulação e implementação de políticas e programas sociais: o gerenciamento e o marco institucional.

No primeiro caso, a ênfase é devida a um conjunto de evidências já comprovadas — entre outros, nos próprios estudos de avaliação já realizados pelo NEPP — de que um *gerenciamento* adequado melhora a produtividade dos recursos e eleva os níveis de alcance das metas dos programas. O exame desta dimensão busca captar informações que permitam contrapor uma gestão normativa e reprodutora de normas e procedimentos rígidos a uma gerência moderna e transformadora da realidade. Trata-se de buscar, por meio de mecanismos de análise e avaliação, as condições que podem facilitar a emergência desse segundo tipo de gestão, capaz de “definir uma agenda de decisões estratégicas, estabelecer parcerias com a sociedade mais eficazes, criar condições reais de participação dos atores envolvidos, estabelecer uma normatização flexível e coetânea, desenvolver habilidades para lidar com situações complexas e variáveis não antecipadas”<sup>1</sup>. A própria estratégia social do Governo Federal enfatiza a necessidade de aprimorar a gerência e avaliar o impacto desta dimensão no desempenho dos programas sociais, quando procura garantir a esses programas “apoio para gerenciamento dinâmico e adequado, monitoramento regular da implementação e avaliação periódica do cumprimento das metas preestabelecidas”<sup>2</sup>.

No segundo caso é enfatizada a dimensão *institucional*<sup>3</sup>, uma vez que tanto a formulação quanto a implementação das políticas sociais no Brasil são atividades extremamente complexas e enfrentam uma série de desafios, seja em função de sua imbricação com a política econômica, seja em função da multiplicidade de organizações governamentais que intervêm na implementação dos programas sociais, o que exige instrumentos de gestão articulados do ponto de vista das organizações, dos setores e dos níveis de governo.

A avaliação desenvolvida contempla um conjunto de variáveis relacionadas com a formulação e a implementação dos programas sociais que inclui: a natureza do financiamento do programa; a rede institucional que o executa ou apóia; os níveis de participação dos atores sociais; os níveis de descentralização; a abrangência do programa. Além disso, considera um outro conjunto de variáveis que ajudam a definir o cenário da implementação: diferenciação regional, porte do município e suas características socioeconômicas básicas.

---

1 Kliksberg, Bernardo. *O Desafio da Exclusão: Para Uma Gestão Social Eficiente*. Ed. Fundap. São Paulo, 1997.

2 Brasil – Presidência da República. *Uma Estratégia de Desenvolvimento Social*. Brasília, 1996.

3 A relevância da dimensão institucional na avaliação da implementação de políticas públicas vem sendo destacada em níveis de análise diferenciados em estudos tais como: March J. & Olsen J. *Rediscovering Institutions: the organizational bases of politics*. The Free Press. New York, 1989. Powell W. & Di Maggio P. (eds.). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. The University of Chicago Press. Chicago, 1991. Goodin R. (ed.). *The Theory of Institutional Design*. Cambridge University Press, 1996.



Os procedimentos e técnicas de coleta de dados estão relacionados à natureza das variáveis. O primeiro conjunto compreende as *variáveis que caracterizam o desenho dos programas sociais, bem como sua estratégia de implementação*. Os dados referentes a esse primeiro conjunto provêm de duas fontes principais: análise documental e entrevistas estruturadas com os gestores e funcionários do nível federal de governo.

Um segundo conjunto compreende as variáveis relacionadas com os *mecanismos e fluxos de implementação* propriamente ditos. Neles se incluem desde os procedimentos gerenciais até as inter-relações entre os agentes governamentais. Os dados referentes a esse conjunto, propriamente administrativo-gerencial do programa, foram coletados mediante instrumentos estruturados (roteiros de entrevistas e questionários) aplicados aos gestores e implementadores nos níveis central, estadual e local. O terceiro conjunto refere-se ao desempenho do programa segundo seus usuários, beneficiários e membros de conselhos deliberativos. Nesse caso, os dados foram coletados por meio da realização de grupos de discussão, complementadas quando necessário por um novo conjunto de entrevistas estruturadas.

Em síntese, os mecanismos de coleta, organização e análise de dados utilizados neste projeto são amplos e complexos, sendo os próprios dados provenientes de várias fontes primárias e secundárias: formuladores e gestores; implementadores; usuários; membros de colegiados; documentos oficiais; material de imprensa; censos e correlatos.

### **1.1. Seleção dos Programas**

A estratégia de desenvolvimento social do Governo Fernando Henrique Cardoso<sup>4</sup> no período 1995-98 teve como desafio enfrentar antigos e complexos problemas sociais brasileiros. Para tanto, definiu um conjunto de programas sociais básicos que passaram a contar com “prioridade de financiamento, garantia e regularidade de fluxos financeiros, *apoio para gerenciamento dinâmico e adequado, monitoramento regular da implementação e avaliação periódica do cumprimento das metas preestabelecidas*”<sup>5</sup>.

A análise preliminar desses programas pela equipe do NEPP permitiu a sua classificação em função de dois atributos: *área básica de seu conteúdo e características básicas de seu desenho*.

---

4 Brasil – Presidência da República. *Uma Estratégia de Desenvolvimento Social*, op. cit., p. 3 e ss.

5 Ibidem, p.7 e ss. (grifos nossos).

A classificação por área básica de conteúdo tem o seguinte resultado:

- *Educação* — Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Professor; Educação à Distância; Programa Nacional do Livro Didático; Recursos Centralizados na Escola; Avaliação do Ensino; Parâmetros Curriculares Nacionais.
- *Trabalho, Emprego e Renda* — Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER) Urbano; PROGER Rural; Programa de Crédito Produtivo Popular; Programa Nacional de Qualificação Profissional; Assentamento de Trabalhadores Rurais; Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).
- *Saúde, Alimentação e Nutrição* — Programa de Redução da Mortalidade Infantil (PRMI); Reforma do Setor de Saúde (REFORSUS); Programa Nacional de Alimentação Escolar; Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (PRODEA).
- *Saneamento Básico e Habitação* — Pró-Saneamento, Programa de Ação Social em Saneamento (PASS); Pró-Moradia; Carta de Crédito; Apoio à Produção de Habitação; Programa Habitar Brasil.
- *Justiça e Assistência Social para os Grupos de Risco* — Combate ao Trabalho Escravo, Infantil e Degradante; Renda Mínima para Idosos e Deficientes; Brasil – Criança Cidadã.

A segunda forma de classificação é relativa às características básicas do *desenho* dos programas.

Trata-se nesse caso de uma classificação analítica, estabelecida em função de quatro variáveis:

- *Perfil do gasto público*: a escolha dessa variável está apoiada na hipótese de que um determinado programa pode alcançar maior ou menor êxito em sua implementação em função da adequação entre seus objetivos, a forma de financiamento e os mecanismos escolhidos de transferência de recursos. Essa adequação refere-se à *consistência da relação* entre a origem dos recursos utilizados para o financiamento da intervenção; as regras e normas que regulam sua transferência; e as características do destinatário final em termos de poder cumprir as exigências econômico-financeiras que a origem dos recursos e as regras de transferência determinam<sup>6</sup>.
- *Forma de organização da ação governamental*: essa variável se refere à abrangência e ao modo de incorporação institucionalizada das redes governamentais que formulam, implementam e avaliam cada programa. Sua escolha está ancorada na hipótese de que um programa cuja implementação parte de um desenho voltado à promoção de maior integração intersetorial e de formas de cooperação entre diferentes níveis de governo tem maiores chances de êxito por ampliar

---

6 Recursos orçamentários e a fundo perdido – com mecanismos diretos e simplificados de transferência para o usuário ou beneficiário final dos programas – apresentariam uma consistência maior para atingir populações e localidades mais deprimidas e vulneráveis do ponto de vista socioeconômico. Em contrapartida, recursos originários de fontes de financiamento que impliquem níveis de retorno financeiro e sujeitos a normas e regras de concessão para garanti-las – operações de crédito por exemplo –, exigindo mecanismos de transferência complexos, seriam, por definição, adequados ao financiamento de segmentos e localidades que possuam capacidade econômico-financeira para garantir os níveis de retorno exigidos e cumprir as normas e regras determinadas pela apresentação de garantias exigidas. Seria exemplo de inadequação a utilização de recursos a fundo perdido para financiar segmentos com capacidade de pagamento e que poderiam obter recursos a partir de fundos e fontes existentes na área social, tal como o FGTS, que implicam retorno financeiro predeterminado. No extremo oposto estariam programas que pretendem financiar ações destinadas a segmentos com renda profundamente deprimida, com recursos que exigem retorno financeiro e apresentação de garantias de que, por definição, esses mesmos segmentos não dispõem.

as condições de apoio institucional, que não seriam obtidas de forma fragmentada setorialmente e isolada em cada nível de governo.

- *Organização da demanda*: aqui parte-se da hipótese de que um programa que amplie os canais formais e mesmo informais de participação não-governamental na sua formulação, implementação e avaliação tem maiores chances de êxito porque potencializa a sustentabilidade das ações assim como a responsabilidade de seus executores, parceiros, usuários ou beneficiários no cumprimento de suas metas e obtenção de resultados eficientes e eficazes.
- *Aderência do bem ou serviço às condições específicas do demandante*: essa variável refere-se à flexibilidade e adaptabilidade do tipo de bem ou serviço oferecido *vis-à-vis* as necessidades do beneficiário ou usuário final de cada programa. Aqui parte-se da hipótese de que programas mais flexíveis e adaptáveis às necessidades de seu público-alvo se traduzem em formas mais eficazes de intervenção, pois consideram no seu desenho e estratégia de implementação a diversidade de condições sociais, regionais e culturais de uma estrutura social tão heterogênea como a brasileira.

A combinação das variáveis acima indicadas define um tipo de intervenção estatal que pode indicar uma nova tendência no desenho e nos processos de implementação das políticas sociais brasileiras oriundas do nível federal de governo. Estar-se-ia, nesse caso, buscando uma estratégia de desenvolvimento social que combinasse: perfil adequado do gasto público (fonte apropriada e um ágil processo de transferência); integração intersetorial em cada nível de governo envolvido e coordenação da ação entre eles induzida pelo nível central; organização da demanda buscando garantir sustentabilidade das ações, responsabilidade por parte dos executores e parcerias entre o setor governamental, não-governamental e usuários /beneficiários; flexibilidade e adaptabilidade nas soluções originárias das políticas e programas em face das necessidades e problemas que cada ação pretende enfrentar. Poder-se-ia, por essa via, romper alguns dos já clássicos atributos negativos da política social brasileira que durante décadas – a despeito dos avanços proporcionados pela estrutura de proteção social que foi sendo montada – sempre mostrou-se menos eficaz do que poderia graças ao seu inadequado financiamento e gasto, seu caráter centralizado, fragmentado setorialmente, não participativo etc.

Analisando os vinte e cinco programas sociais prioritários propostos pelo Governo Federal em sua estratégia de desenvolvimento social e utilizando os dois atributos de classificação descritos acima – área básica de conteúdo e característica básica de desenho –, foi possível selecionar cinco programas. Esses programas, identificados a seguir, apresentam forte conteúdo inovador e representam, em tese, uma tendência distinta do passado de formular e implementar ações governamentais no campo social. Servem, por essa razão, de excelente teste para a proposta metodológica de avaliação, em processo de desenvolvimento.

*Conteúdo: Saúde. Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS) e Programa de Saúde da Família (PSF)* — O desenho exige altos níveis de participação de setores não-governamentais e o estabelecimento de compromissos e parceria com a comunidade. O serviço vai à comunidade e

respeita as características e valores culturais locais. Nesse sentido, é necessário que sua implementação considere, de forma estratégica, o patrocínio das condições para que o beneficiário seja atendido em seu meio ambiente com liberdade para ser informado e orientado. O benefício social diz respeito às condições básicas de vida do beneficiário.

*Conteúdo: Saneamento Básico e Habitação. Programa Carta de Crédito* — O desenho faculta ao cidadão a liberdade de orientar-se segundo sua própria escolha e o Estado patrocina o alcance da meta, mediante financiamento financeiro *stricto sensu*. O patrocínio é dado a indivíduos e grupos. Nesse último caso, exige-se algum tipo de organização comunitária associativa. O desenho contempla o gerenciamento descentralizado a cargo de instituições públicas em outros níveis da Federação, mas a normatização é controlada pelo nível central. O poder de controle da normatização e dos recursos, acumulado em instituições do setor financeiro (MPO/SEPURB e MF/CEF), caracteriza o processo decisório como um misto de ordenamento e coordenação.

*Conteúdo: Saneamento Básico e Habitação. Programa Pró-Saneamento* — O programa destina-se a promover ações integradas ou específicas de saneamento em áreas ocupadas por população de baixa renda, por meio de soluções técnicas adequadas e, em certos casos, com participação comunitária e educação ambiental. O serviço é financiado (ou patrocinado) e conta com contrapartida da esfera estadual de governo. Em alguns casos, sua concretização conta com a organização da comunidade e depende de sua participação.

*Conteúdo: Trabalho, Emprego e Renda. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Conteúdo: Justiça e Assistência para Grupos de Risco. Programas: Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e Brasil – Criança Cidadã (BCC)* — Estes programas têm em comum o caráter prioritário de fixação, oferecendo condições para o atendimento do beneficiário em sua condição essencial de cidadão: a criança pode ser criança, o homem do campo pode ser um agricultor. O PRONAF — que inclui apoio à agricultura familiar, à pesca de captura, à aquicultura e ao extrativismo seringueiro — busca criar condições para o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria da renda dos agricultores familiares. Suas linhas de ação contemplam o financiamento da produção, a capacitação e profissionalização dos agricultores familiares e o financiamento de infra-estrutura nos municípios. Seu público-alvo é tanto o agricultor familiar quanto as organizações de agricultores familiares. Os dois programas voltados para o atendimento da criança e do adolescente apóiam e fomentam iniciativas governamentais e não-governamentais, em áreas de risco social, visando à proteção de crianças e adolescentes; apóiam técnica e financeiramente projetos que desenvolvem atividades complementares à escola; reforçam seus direitos, mediante informação, conhecimento, cultura e lazer. Os programas incluem parcerias com o terceiro setor e atuam diretamente junto às famílias, crianças e adolescentes.

À vista do exposto até aqui, a seleção dos programas objeto da avaliação-piloto obedeceu às seguintes diretrizes: representação de todas as áreas de conteúdo — exceto Educação, cujos

programas estão sendo avaliados pelo próprio NEPP, em projeto do Ministério da Educação — e privilégio dos aspectos inovadores do desenho, quais sejam: adequação de objetivos, forma de financiamento e mecanismos ágeis de transferência de recursos; forma de organização que induz à intersectorialidade e a formas de cooperação entre níveis de governo; participação não-governamental na formulação, implementação e avaliação; flexibilidade e adaptabilidade dos programas às necessidades dos beneficiários ou usuários finais. Foram agregados — em virtude da similitude e complementaridade de conteúdos e desenhos — os dois programas voltados para o atendimento da infância e adolescência, bem como os dois programas da área de saúde.

## **1.2. Seleção dos Municípios**

Resultados oriundos de vários estudos de avaliação têm mostrado a complexidade das determinações envolvidas nos processos de implementação de programas sociais, sobretudo em esferas federativas e em estruturas socioeconômicas tão heterogêneas como as que caracterizam o Brasil. Por isso, ao definir os critérios para seleção dos municípios componentes deste estudo-piloto levamos em consideração o impacto desta heterogeneidade socioeconômica e regional no processo de implementação dos programas sociais prioritários avaliados.

Para analisar o impacto da variação de algumas dessas condições sobre o comportamento dos programas, tratamos de identificar critérios de amostragem capazes de incorporar e manipular a estratificação tanto no referente às especificidades de cada programa social quanto à própria heterogeneidade socioeconômica e regional do país. Assim, trabalhamos com uma amostra estratificada em três níveis.

O primeiro nível de estratificação da amostra de municípios utilizado foi o das regiões brasileiras. Com isso, procurou-se contemplar as diferenças regionais do país, considerando a presença de municípios representativos do Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul. Ainda que se deva sublinhar a crescente heterogeneidade interna das grandes regiões brasileiras, essa divisão regional segue ainda expressando uma forte diversidade de padrões de desenvolvimento, retratada nos diferenciais dos principais indicadores socioeconômicos (renda familiar, mortalidade, escolaridade etc.).

O segundo nível de estratificação contemplou o porte dos municípios, buscando com isto diferenciar a avaliação da implementação de programas sociais em pequenas localidades, em municípios de porte médio e em áreas metropolitanas e capitais estaduais. Evidentemente, quer pela escala ou complexidade dos problemas sociais, quer pela diferente capacidade de implementação de ações, é muito recomendável diferenciar essas situações. Para que isso fosse possível, optou-se por definir uma tipologia urbana que contemplou os seguintes agrupamentos: sedes de áreas metropolitanas;

municípios de periferia de área metropolitana; municípios grandes; municípios médios; e municípios pequenos.

No terceiro nível de estratificação procurou-se controlar as próprias condições socioeconômicas mais relevantes para cada tipo específico de intervenção governamental na área social. Desde logo, esse tipo de controle também é relevante na medida em que diferencia agrupamentos de municípios que se distinguem pelas condições sociais, e portanto pelo tamanho da clientela “potencial” a ser atendida por programas específicos. Para tanto, buscou-se utilizar um indicador socioeconômico que distinguisse de forma mais clara as condições iniciais que cada um dos programas selecionados tem de enfrentar. Com isso tivemos municípios, em cada estrato, com melhores ou piores condições, a partir de um critério simples de classificação de sua posição abaixo ou acima da média do indicador para o respectivo estrato em cada macrorregião do Brasil.

A estratificação nesses três níveis determinou para cada macrorregião (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul) a construção de dez estratos que permitiriam, em tese, a classificação dos municípios para a avaliação de qualquer programa social (ver F).

#### Quadro 1.1

Definição dos Estratos por Região/Programa

| Área         | Indicador Socioeconômico Relevante |                |
|--------------|------------------------------------|----------------|
|              | Abaixo da média                    | Acima da média |
| RM Capital   | 1                                  | 6              |
| RM Periferia | 2                                  | 7              |
| Grande       | 3                                  | 8              |
| Médio        | 4                                  | 9              |
| Pequeno      | 5                                  | 10             |

Fonte: NEPP/UNICAMP, 1999.

A partir desses estratos definidos em função do porte do município e sua posição na escala do indicador socioeconômico relevante, a definição da amostra de municípios foi realizada por seleção aleatória dentro de cada estrato. É importante observar que essa seleção esteve circunscrita apenas ao subconjunto de municípios onde o programa em exame está sendo efetivamente implementado. Em outras palavras, metodologicamente não é necessário incluir nessa amostra o subconjunto de municípios onde não ocorre a implementação do programa. Sustenta-se aqui a idéia de que as técnicas que permitiriam definir um grupo de controle com essas características — não-implementação da ação a ser estudada — não se aplicam para o tipo de metodologia em desenvolvimento. Isto seria pertinente se o trabalho estivesse voltado a uma avaliação de impacto dos programas, em geral direcionada a aferir evolução de indicadores socioeconômicos nas áreas afetadas, ou não, pela ação em estudo.



PESQUISA DE CAMPO

## 2.1. Características do processo de coleta de dados

No estudo-piloto foram obedecidos os procedimentos e as técnicas de coleta de dados já descritos no primeiro capítulo. Sua aplicação procedeu, assim, à definição prévia de um conjunto de atores localizados nos *nós críticos* do processo de implementação. Esses nós críticos estão localizados em posições-chave que concentram poder técnico — político e operacional —, ou seja, onde são tomadas decisões críticas que afetam — determinando, obstaculizando ou potencializando — as seguintes variáveis: natureza e desenho dos programas sociais, bem como sua estratégia de implementação, isto é, mecanismos e fluxos de implementação e desempenho do programa.

Tal definição determinou a escolha dos seguintes atores:

- Gestores da esfera federal: dirigentes da administração pública federal alocados nos órgãos centrais da administração pública brasileira, responsáveis pelas decisões técnico-políticas que afetam a formulação, o desenho e a estratégia de implementação, bem como seu monitoramento e avaliação, sendo responsáveis ainda pelas correções e ajustes da política do setor.
- Gestores da esfera estadual: funcionários da administração pública federal ou estadual, bem como dirigentes de organizações não-governamentais ou representantes de instâncias colegiadas, com responsabilidade de desenvolver a política do setor na esfera estadual e, mais especificamente, a implementação do programa nesta esfera.
- Gestores da esfera municipal: prefeitos, secretários municipais e funcionários da administração pública municipal ou de organizações não-governamentais (associações de classe, instâncias colegiadas etc.), que implementam o programa no nível local, ou seja, são os responsáveis pelo desenvolvimento do programa no município.
- Executores: profissionais de organizações públicas ou privadas encarregados dos aspectos operacionais da implementação do programa, como o acompanhamento físico-financeiro das obras, a fiscalização, a alocação de recursos e priorização de etapas, o planejamento e execução, a educação ambiental da comunidade e similares.
- Membros dos conselhos deliberativos locais, ou seja, participantes de órgãos colegiados aos quais o programa está vinculado.
- Usuários ou beneficiários: membros da comunidade beneficiada pela implementação do programa.

Para cada uma destas categorias foi estabelecido um instrumento específico (questionário e entrevista), assim como grupos de discussão com beneficiários/usuários e membros de órgãos colegiados.



## 2.2. Localização geográfica do trabalho de campo

A pesquisa de campo foi realizada em 103 municípios brasileiros, abrangendo todas as regiões do país. O Quadro 2.1, a seguir, apresenta a distribuição desses municípios por programa, porte da localidade e região.

**Quadro 2.1**

Total de Municípios Pesquisados por Programa, Porte e Região

| Programa                | Porte do Município | Região Norte | Região Nordeste | Região Sudeste | Região Sul | Região C. Oeste |
|-------------------------|--------------------|--------------|-----------------|----------------|------------|-----------------|
| Pró-Saneamento          | Pequeno            |              |                 | 01             | 01         |                 |
|                         | Médio              |              |                 | 03             | 01         |                 |
|                         | Grande             |              | 01              | 03             | 03         |                 |
|                         | Capital            | 01           | 01              | 01             | 01         |                 |
|                         | RM/Periferia       | 01           |                 | 01             | 01         | 01              |
| PRONAF                  | Pequeno            | 01           | 01              | 02             | 02         |                 |
|                         | Médio              | 01           | 01              | 01             | 01         | 02              |
|                         | Grande             |              |                 | 01             |            |                 |
|                         | RM/Periferia       |              | 01              |                | 01         | 01              |
| C.CRÉDITO               | Pequeno            |              | 01              | 01             |            |                 |
|                         | Médio              |              | 01              | 01             | 02         |                 |
|                         | Grande             |              |                 | 02             | 01         | 01              |
|                         | Capital            | 01           | 01              | 01             | 01         | 01              |
|                         | RM/Periferia       | 01           |                 | 01             | 01         | 01              |
| BCC                     | Pequeno            | 01           |                 | 01             | 01         | 01              |
|                         | Médio              | 01           | 01              | 03             | 01         |                 |
|                         | Grande             |              | 01              | 02             | 01         |                 |
|                         | Capital            | 01           | 01              | 01             | 01         | 01              |
|                         | RM/Periferia       |              | 01              |                | 01         | 01              |
| PETI                    | Pequeno            |              | 03              |                |            |                 |
|                         | Grande             |              |                 | 01             |            | 01              |
| PACS/PSF                | Pequeno            |              | 01              | 02             | 01         |                 |
|                         | Médio              | 01           | 01              | 02             | 01         |                 |
|                         | Grande             |              | 01              | 02             | 01         |                 |
|                         | Capital            |              | 01              | 02             |            |                 |
|                         | RM/Periferia       |              | 01              | 03             |            |                 |
| <b>TOTAL POR REGIÃO</b> |                    | 10           | 20              | 38             | 24         | 11              |

Fonte: NEPP/UNICAMP, 1999



**AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS: PRINCIPAIS RESULTADOS**

Este capítulo apresenta os resultados da pesquisa de campo dos programas selecionados e avaliados, realizada no período de julho a setembro de 1998.

A primeira parte descreve, de maneira sintética e para cada programa isoladamente, o escopo da pesquisa naquilo que se refere ao seu universo — localização espacial (estados e municípios) e atores entrevistados — e aos instrumentos de pesquisa utilizados.

Na segunda parte é apresentado um quadro geral de referência: o desenho dos programas (público-alvo, objetivos gerais e específicos definidos, metas delineadas, forma de organização da intervenção, fontes e fluxos de financiamento, dinâmica operacional prevista) e a estratégia de implementação. Essa análise está apoiada no exame dos documentos oficiais dos programas e em entrevistas realizadas com os principais gestores no nível federal de governo.

Na terceira parte identificam-se, a partir da análise dos dados recolhidos na pesquisa de campo, os seguintes pontos: temas centrais que são objeto de preocupação dos atores envolvidos no processo de implementação; êxitos já alcançados pelos programas; problemas/obstáculos detectados; sugestões de como enfrentar tais problemas. Estes tópicos são tratados a partir das entrevistas realizadas com gestores estaduais, municipais e executores. Vale dizer que se atribui especial atenção à opinião expressa pelos usuários dos programas.

Finalmente, na parte conclusiva apresenta-se uma avaliação geral da implementação de cada um dos programas e de suas potencialidades, pontos de estrangulamento, obstáculos e recomendações de mudança.

A despeito dessa estrutura comum, o leitor notará algumas diferenças de conteúdo, fruto das características específicas de cada programa, da existência de informações secundárias mais detalhadas e mesmo de avaliações anteriores à realização desta coordenada pelo NEPP.

### **3.1. Carta de Crédito**

#### **3.1.1. Escopo da pesquisa**

O Programa Carta de Crédito foi pesquisado em nove estados da Federação, atingindo vinte municípios, mediante entrevistas com diversos atores das diferentes instâncias de governo. Foram entrevistadas setenta e uma pessoas, assim distribuídas: três do nível federal, dezenove no nível estadual e quarenta e nove no nível municipal. Um balanço do material de campo indica a aplicação de cento e seis instrumentos — sessenta entrevistas, trinta e nove questionários e sete grupos de discussão —, além da coleta adicional de base documental. No Quadro 3.1 estão identificados os municípios onde o Carta de Crédito foi pesquisado.

**Quadro 3.1**

Carta de Crédito - Estados e municípios pesquisados

| Estado         | Município                                    | Classificação                  |
|----------------|--|--------------------------------|
| Rio de Janeiro | Nova Friburgo                                | Grande                         |
| Espírito Santo | Serra<br>Vitória                             | Periferia<br>Capital           |
| Pernambuco     | Bezerros<br>Sertania<br>Recife               | Médio<br>Pequeno<br>Capital    |
| Minas Gerais   | Patos de Minas                               | Grande                         |
| Goiás          | Anápolis<br>Goiânia<br>Trindade              | Grande<br>Capital<br>Periferia |
| São Paulo      | Pederneiras<br>Sales de Oliveira<br>Campinas | Médio<br>Pequeno<br>Capital    |
| Paraná         | Rolândia<br>Curitiba<br>São José dos Pinhais | Médio<br>Capital<br>Periferia  |
| Santa Catarina | Balneário de Camboriú<br>Blumenau            | Médio<br>Grande                |
| Pará           | Belém<br>Ananindeua                          | Capital<br>Periferia           |

Fonte: NEPP/UNICAMP, 1999

Como pode ser observado no quadro, a amostra foi definida em função da classificação dos municípios (pequeno, médio, grande etc.). Esta classificação teve como base um conjunto de variáveis — características da população, condições socioeconômicas, infra-estrutura etc. —, e na distribuição do universo da pesquisa conferimos prioridade aos municípios de médio e grande portes ou periferia de regiões metropolitanas, onde o Carta de Crédito é mais difundido e onde se encontram as maiores carências no setor habitacional. O Quadro 3.2 apresenta a relação dos entrevistados por cargo/função<sup>7</sup>.

---

7 Estas informações estão expostas mais detalhadamente nos Anexos.

**Quadro 3.2**

Carta de Crédito: Entrevistados por Cargo/Função

| CARGO/FUNÇÃO   | QUANTIDADE |
|--|------------|
| Coordenador Geral de Controle - SEPURB               | 1          |
| Gerente de Operação do Setor Público – Matriz CEF    | 1          |
| Gerente do Programa – CEF                            | 1          |
| Superintendente EN/CEF                               | 8          |
| Gerente Geral/CEF                                    | 8          |
| Gerente de Agência/CEF                               | 13         |
| Gerente de Mercado EN/CEF                            | 13         |
| Gerente de Habitação/CEF                             | 3          |
| Gerente da Área de Concessão de Financiamento/CEF    | 1          |
| Chefe de Unidade Operacional/CEF                     | 4          |
| Caixa Executiva/CEF                                  | 1          |
| Responsável Técnico/CEF                              | 1          |
| Funcionário Responsável pelo Programa na Agência/CEF | 4          |
| Analista Econômico/CEF                               | 1          |
| Engenheiro Chefe EN/CEF                              | 2          |
| Assessor Jurídico EN/CEF                             | 1          |
| Membros de Cohabs e Sindicatos                       | 8          |
| TOTAL  | 71         |

Fonte: NEPP/UNICAMP, 1999.

Nota: Foram realizados sete Grupos de Discussão com Beneficiários.

**3.1.2. Desenho do Programa e estratégia de implementação**

O Programa Carta de Crédito, criado no segundo semestre de 1995, tem por objetivo geral melhorar as condições de moradia e reduzir o déficit habitacional por meio de financiamento para aquisição de terrenos, moradias novas ou usadas, construção, reforma ou ampliação de unidades habitacionais e lotes urbanizados.

Foi criado inicialmente apenas na modalidade individual (CCI). A concepção associativa (CCA) surgiu visando, prioritariamente, incorporar as Cohabs ao Programa e, conseqüentemente, facilitar o acesso às famílias de renda mais baixa. Neste momento também foram incorporados os sindicatos e outras associações, mas foi mantida a premissa do financiamento direto ao beneficiário final. As modalidades de financiamento para aquisição de material de construção e lotes urbanizados também surgiram posteriormente, com o mesmo intuito de atingir a população mais carente.

Segundo entrevistas realizadas com gestores do nível federal, o Carta de Crédito surgiu da necessidade de romper com a “tradição” da área, cujos financiamentos eram feitos para as empreiteiras, as quais construíam unidades habitacionais onde os recursos se encontravam disponíveis e não necessariamente nas localidades que apresentavam déficit habitacional.

Este procedimento provocou, afirmam os entrevistados, uma quantidade significativa de empreendimentos não comercializados e obras inacabadas. Além disso, ocorreu uma defasagem no

valor do imóvel, acima do valor de mercado, em função de aspectos como tempo gasto na obra, desuso dos imóveis, invasões etc.

Para romper com este círculo vicioso, o Governo Federal, por meio da Secretaria de Política Urbana (SEPURB) do Ministério de Planejamento e Orçamento (MPO), encomendou à Fundação João Pinheiro um estudo de caracterização do déficit habitacional no país. Este estudo traçou o seguinte diagnóstico: cerca de 10 milhões de domicílios no Brasil eram carentes de infra-estrutura ou inadequadamente servidos, 2,4 milhões tinham adensamento excessivo e 3 milhões de domicílios urbanos estavam desocupados. Apontou ainda que o déficit habitacional no Brasil, que indicava a necessidade de novas moradias, era de 3,9 milhões nas áreas urbanas e de 1,2 milhão na área rural, sendo que 55% da demanda por novas moradias urbanas vinha de famílias com rendimento de até dois salários mínimos e quase 30% correspondiam a famílias com rendimento entre dois e cinco salários mínimos<sup>8</sup>.

Esta relação entre as condições de habitação e a renda familiar serviu de parâmetro para a definição do público-alvo do programa: famílias com renda mensal de até doze salários mínimos. Os potenciais beneficiários estão divididos em duas faixas de renda: Faixa I, até R\$ 336,00, e Faixa II, de R\$ 336,01 a R\$ 1.344,00. Definiram-se mediante critérios preestabelecidos, para o período 1997-99, percentuais de aplicação no Brasil de 37% para a Faixa I e de 63% para a Faixa II.

A alocação de recursos por unidade da Federação leva em conta o déficit habitacional por faixa de renda, a população urbana e a arrecadação de FGTS. A cota para cada estado é estabelecida em função da ponderação destes critérios. Os critérios de distribuição dos recursos por município estabelecem que, no mínimo, 50% deles devem ser destinados a municípios com adensamento significativo — assim considerados aqueles situados acima do índice de adensamento dos respectivos estados — e, no mínimo, 25% aos municípios integrantes do Programa Comunidade Solidária.

Além desses critérios, há limite de valor para os imóveis a serem financiados, assim como o valor financiado é estipulado em função da renda familiar.

Os recursos financeiros para este programa são oriundos do FGTS, sendo que 60% desses recursos são destinados à área habitacional e os 40% restantes vão para saneamento básico e infra-estrutura.

Quanto ao fluxo institucional, a SEPURB encaminha as demandas ao Conselho Curador do FGTS, que as analisa e define normas para o agente operador e o agente financeiro. Estas normas são traduzidas em documentos normativos para uso interno dos funcionários da Caixa Econômica Federal (CEF). Os recursos são alocados nos escritórios regionais da CEF, que definem o montante a ser concedido a cada agência.

---

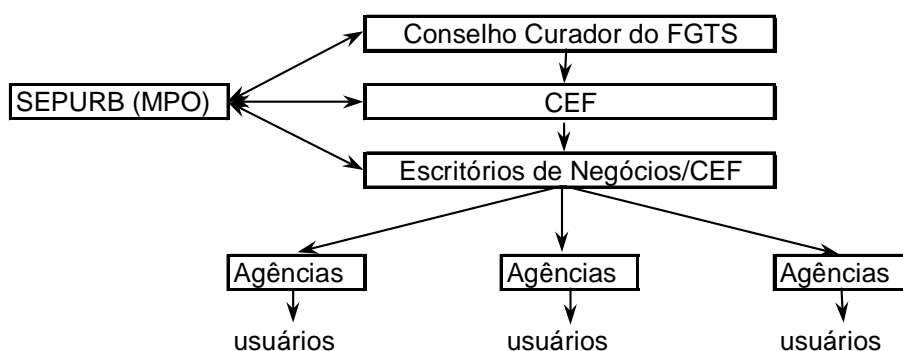
8 NEPP/UNICAMP. *Política Habitacional no Brasil (1991-1996): Governos Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso*, março de 1997, mimeo.

A grande inovação desse programa, em quaisquer de suas modalidades, é que o financiamento é concedido ao *beneficiário final*, que recebe um documento do agente financeiro credenciando-o e garantindo o valor do financiamento estipulado.

Nos Gráficos 3.1 e 3.2 encontram-se os fluxos institucionais do Programa nas modalidades individual e associativa, respectivamente. Verifica-se que, para fazer a ponte entre o crédito e o beneficiário final de forma mais direta possível, o Programa tem um desenho bastante simplificado. No entanto, quando são analisadas as atribuições e metas de cada órgão envolvido observam-se algumas incompatibilidades.

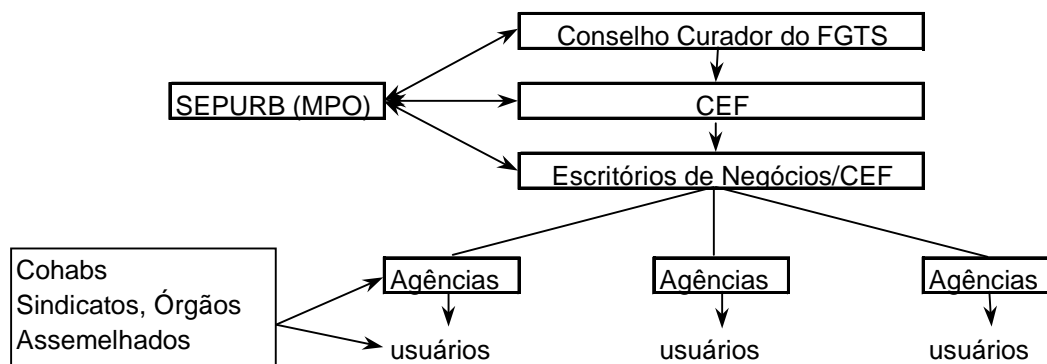
**Gráfico 3.1**

Carta de Crédito Individual: Fluxo Institucional



**Gráfico 3.2**

Carta de Crédito Associativo: Fluxo Institucional



A SEPURB, como órgão gestor da política habitacional do governo, é responsável pela formulação dos planos habitacionais. O Conselho Curador do FGTS — formado por representantes do Ministério do Trabalho, Ministério de Planejamento e Orçamento, Ministério da Fazenda, Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo, Caixa Econômica Federal e Banco Central do Brasil — formaliza as

demandas da SEPURB, transformando-as em documentos normativos para o agente operador e o agente financeiro. A CEF, que exerce as funções de agente operador e financeiro, analisa as propostas e contrata os financiamentos com os mutuários finais, ficando responsável pelo retorno dos recursos aplicados.

A CEF, que aplica as normas e é responsável pelo retorno dos recursos do FGTS, nem sempre consegue atender satisfatoriamente as prioridades estabelecidas pela SEPURB quanto à seleção e hierarquização dos interessados, principalmente no que se refere à prioridade às famílias com renda mais baixa, tendo em vista as garantias que acaba exigindo para assegurar o retorno do financiamento.

Nos Anexos encontram-se quadros com informações referentes à quantidade de contratos e recursos investidos por unidade da Federação para as modalidades individual e associativa.

Vale observar que entre 1996 e 1997 houve um crescimento de 325% nos recursos investidos no CCI. Os investimentos concentraram-se mais nas regiões Sudeste e Sul, com predominância para a modalidade “aquisição de moradia”. A modalidade individual, voltada para construção, foi pouco acionada, e o CCA, que poderia alavancar o setor da construção civil, ainda não deslançou.

Examinando os investimentos anuais do CCI por região, verifica-se que no período 1996-98, no Centro-Oeste, o estado de Goiás recebeu a maior quantidade de recursos. No Nordeste, nesse mesmo período, aparecem Pernambuco, Bahia e Ceará. No Norte, em 1996, o estado de Tocantins ficou com cerca de 50% do volume total de recursos e nos demais anos aparecem também Pará e Amazonas. Na região Sudeste, Minas Gerais ficou com cerca de 42% dos recursos em 1996, suplantada pelo Rio de Janeiro no ano seguinte, com 51%, e em 1998 a distribuição esteve equilibrada entre Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo, todos com investimentos na faixa de 20%. Na região Sul aparece, em 1996, o Rio Grande do Sul com 61% dos recursos. Nos demais anos, a distribuição se dá de maneira mais uniforme entre Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina.

Os dados demonstram que não é significativa a diferença entre valores dos imóveis por unidade da Federação e nem mesmo por modalidade de financiamento. Isto é resultado da estratégia utilizada pelos escritórios de negócios e agências da CEF para que seja ampliado o número de pessoas atendidas, como pode ser constatado no depoimento colhido em Minas Gerais:

*“Nós pulverizamos o valor do crédito concedido. É uma forma de você administrar isto, atendendo o maior número de pessoas que estão nesta faixa de renda, e exigindo que a pessoa entre com uma contrapartida nos casos em que é possível entrar, e desta forma administrando os riscos de uma possível inadimplência.”*

Em Curitiba também foi ressaltada a iniciativa dos escritórios de negócios que estabelecem um “valor médio das contratações”.



No caso do CCA, o número de unidades habitacionais construídas praticamente dobrou de 1996 para 1997, e em 1998 os dados indicam que deve ficar no mesmo patamar de 1997, mas o volume de recursos já foi ultrapassado. A região Sudeste, em 1997, era responsável por mais de 50% do total de unidades habitacionais dentre as regiões, percentual que se acentua em 1998. Nesse mesmo ano verifica-se que nenhum contrato foi firmado na região Norte. Uma explicação aventada refere-se aos índices de inadimplência. Foi constatado na pesquisa realizada no estado do Pará que o índice de inadimplência chega a 80% dos contratos firmados. Um gerente de agência em Ananindeua explicou o fenômeno pela “cultura enraizada de não-pagamento” — mesmo quando o mutuário tem condições financeiras — e acrescentou que os políticos locais incentivam essa prática.

### **3.1.3. Análise da avaliação e opinião dos entrevistados**

Agrupando as diversas manifestações acerca dos êxitos do Programa Carta de Crédito, observa-se que em geral elas aludem ao desenho do programa e, também, às alterações introduzidas no sentido do aperfeiçoamento do desenho inicial. Assim, na visão dos diferentes entrevistados (gestores federais e estaduais e executores municipais) merecem destaque os seguintes aspectos:

- Crédito direto ao beneficiário final, respeitando sua livre escolha — Deu-se muita ênfase à forma de crédito direto ao beneficiário final em todas as modalidades do Programa. Isto permite, segundo os entrevistados, que o beneficiário tenha liberdade para resolver seu problema de moradia (aquisição, reforma, construção) da maneira que considere mais adequada às suas necessidades e compatível com sua capacidade de endividamento.
- Alteração de regras inicialmente estabelecidas — Um aspecto positivo no Carta de Crédito ressaltado pelos entrevistados foi a capacidade de ir introduzindo alterações no decorrer da implementação, visando a ampliação das condições de acesso ao Programa. A título de exemplo, pode-se citar a ampliação do valor-teto de financiamento, que passou a atingir 100% do valor do imóvel. Outro ponto bastante enfatizado foi a aceitação da renda informal, uma vez que parte significativa da clientela em potencial não mantinha vínculo formal com o mercado de trabalho. Vários depoimentos colhidos reforçam a postura dos gestores no sentido da avaliação e da (re)adaptação do desenho do Programa. O depoimento de funcionário da CEF é ilustrativo:

*“Depois que a CEF criou um mecanismo de apuração da capacidade de pagamento nós ampliamos muito a nossa forma de atendimento, porque se está contemplando quem tem uma atividade informal. Isto é avaliado em uma ficha socioeconômica, em que a gente avalia o comportamento da família com base em informações do padrão de vida que vão desde o tipo de renda, atividade, o local em que ela reside, despesas orçamentárias etc. Você começa a pegar camelôs, pessoas que prestam serviços sem vínculo empregatício etc.”*

- Desburocratização — Um outro aspecto apresentado como bem-sucedido, embora ainda persistam novas demandas não resolvidas, refere-se ao significativo empenho para desburocratizar e

simplificar a documentação exigida, principalmente no que diz respeito à documentação pessoal do interessado. Nota-se que na opinião dos gerentes e executores o Programa foi capaz de desenvolver mecanismos de adaptação à medida em que foi sendo implementado. Um bom exemplo disso pode ser constatado no depoimento abaixo, acerca da simplificação da documentação exigida:

*“Foi enxugada a relação documental. Mantivemos vários contatos com os cartórios. No Rio e em São Paulo foram feitos convênios em função da quantidade de cartórios que havia. Convênios para que articulassem uma determinada central de emissão das certidões.”*

- Ampliação das linhas de financiamento em função do perfil da clientela — O Programa ampliou suas linhas de financiamento à medida que foi tendo um maior grau de conhecimento da clientela em potencial. Num primeiro momento só existia a modalidade CCI. Depois incorporaram-se a modalidade CCA, o financiamento de material de construção e lotes urbanizados. Nos casos de aquisição de material de construção e lotes urbanizados tornou-se mais fácil, afirmam os entrevistados, o acesso ao Programa por parte das famílias de mais baixa renda. Ainda neste aspecto, especificamente no estado de São Paulo, foi apontada como positiva a criação das duas modalidades: CCI e CCA. Quando funcionava somente a CCI, argumentam os entrevistados, em muitos locais ocorria um aumento nos preços dos imóveis. Com a introdução do CCA, produzindo a unidade habitacional, obteve-se um aumento da oferta de moradias com demanda garantida, colaborando assim para manter o equilíbrio do mercado, com preços relativamente estáveis.

É importante indicar, ainda no que concerne aos êxitos do Carta de Crédito, que somente os executores municipais enfatizaram a questão da participação dos beneficiários no CCA. Esta é percebida de forma bastante positiva, pois um maior envolvimento do beneficiário gera maior comprometimento com o empreendimento, incentivando o mutuário a permanecer no Programa e propiciando ainda a diminuição dos índices de inadimplência.

Por último, entrevistados ligados às Cohabs ressaltaram o seguro da construção como positivo, argumentando que o mesmo oferece aos mutuários maior segurança quanto ao término da obra. Argumenta-se, porém, que seu valor é muito elevado, bem acima do que poderia ser.

No que se refere aos problemas apontados no Programa Carta de Crédito pode-se ressaltar como pontos comuns a todos os tipos de atores:

- Inadequação entre a concepção do Programa e as exigências para acesso — Embora o Carta de Crédito pretenda atingir famílias cuja renda varia entre um e doze salários mínimos, na prática não atende satisfatoriamente às famílias com até três salários mínimos, à exceção da modalidade “aquisição de material de construção”. Duas explicações parecem desvendar o problema: renda insuficiente para os requisitos da CEF e dificuldade de encontrar, no mercado, um imóvel compatível com a capacidade de endividamento. Argumenta-se ainda que a CEF não adota uma postura condizente com um programa de caráter social, o que restringe a população beneficiária. A

CEF, afirmam os críticos, trata o Carta de Crédito como uma linha de financiamento como qualquer outra e acaba tendo um grau de exigência extremamente elevado. Afirma-se também que até mesmo nos casos em que foram alteradas as regras com o intuito de facilitar o acesso ao Programa, como aceitar renda informal, cabe à CEF aprovar ou não, caso a caso. Também foi mencionada a resistência do pessoal interno da CEF (escritórios de negócios e agências) em trabalhar com as camadas mais pobres da população, para não aumentar o risco de inadimplência. Dessa forma, argumentam os entrevistados, as famílias com maior capacidade de pagamento têm maiores chances de conseguir o financiamento.

- Exigências documentais — Mesmo reconhecendo que várias medidas já tenham sido tomadas para simplificar a documentação exigida dos mutuários e dos imóveis envolvidos nas operações, os entrevistados consideram que ainda é possível uma simplificação maior. Além do problema de quantidade de documentos, também aparece a questão do elevado custo dos mesmos. Com a intenção de oferecer mais garantia aos mutuários, os imóveis, objeto de financiamento, devem estar com escritura e registro regularizados. Muitas vezes, porém, pela falta de recursos financeiros a documentação não está em ordem, e nesses casos a operação acaba inviabilizada.

No que diz respeito às questões internas à CEF que afetam o desempenho do Carta de Crédito, os entrevistados apontaram:

- Área de informática — Não está aparelhada satisfatoriamente, tanto na parte de equipamentos e *software* como na de pessoal. Apenas para exemplificar, a CEF mantém três sistemas de controle no caso desse Programa, o que acaba gerando um trabalho adicional desnecessário.
- Área de atendimento — Nem sempre está bem preparada para informar aos clientes, pois as informações são transmitidas de forma muito “técnica”, principalmente os termos do contrato e a questão do cálculo de juros e saldo devedor. Segundo os beneficiários do Programa ouvidos pela pesquisa, é quase impossível entender a evolução do saldo devedor. Um presidente de associação considera que para receber um parecer favorável da CEF é necessário o entendimento técnico das suas solicitações. Nesse sentido, ele afirma nos seguintes termos a importância de sua experiência:

*“Houve um contato com a CEF no período em que um instrutor veio de Brasília para dar uma palestra para os funcionários do Banco sobre o Programa. Solicitei a minha participação. A palestra foi sobre as metas do financiamento, como atingi-las, a que se destinava o financiamento. Esse encontro foi fundamental para que eu pudesse concretizar o negócio. Obtive uma forte penetração no Departamento de Engenharia, e isso foi importante porque logicamente estes programas têm se destinado aos altos empresários, e pela primeira vez um presidente de classe estava recebendo orientação. O projeto foi um sucesso porque buscou fugir do tradicional. O mercado está voltado para o lucro certo e para apartamentos pequenos. A opção do grupo foi construir casas. As empresas locais não estavam construindo casas. Quando o crédito associativo iniciou esse tipo de construção, vários projetos foram elaborados para os funcionários do estado”.*

- Recursos humanos — Os executores ligados às agências da CEF levantaram o problema da insuficiência do número de funcionários, do grande número de estagiários no quadro de funcionários e da presença de pessoal nem sempre adequadamente treinado. Ao lado disso, colocaram a pressão que sofrem em relação aos índices de inadimplência. Os gerentes, quando questionados quanto ao estabelecimento de metas, respondem que estas sempre se referem ao aspecto da inadimplência.

Vale esclarecer que foram levantados os índices de inadimplência nas diversas localidades pesquisadas, os quais, de modo geral, se situam abaixo de 10% do total de contratos. No estado do Pará, porém, a situação é preocupante: os índices chegam a cerca de 90%. Neste estado, afirmam os entrevistados, as pessoas são incentivadas a não pagar, aguardando alguma decisão política que as favoreçam no cálculo do saldo devedor. A CEF, por sua vez, não dispõe de mecanismos ágeis e eficientes para cobrança e tampouco para retomada do imóvel.

- Normativos da CEF — Estes, segundo os entrevistados ligados às Cohabs, sofrem constantes alterações, dificultando a implementação do Programa e gerando interpretações diferentes entre as diversas agências, o que acaba por prejudicar a credibilidade do Programa.

Dentre os entrevistados ligados às agências da CEF e Cohabs (executores) destacam-se vários problemas na modalidade CCA, o que leva a um desempenho abaixo das expectativas:

- Morosidade na tramitação dos processos do CCA — A CEF, no processo para aprovação dos grupos, analisa individualmente a documentação pessoal dos interessados. A análise da documentação (pessoal e do terreno) leva tanto tempo que muitas vezes alguns documentos que fazem parte do processo e têm prazo de validade (certidões) estão com prazo vencido quando da aprovação do empreendimento.
- Procedimentos para substituição de mutuário no CCA — Em virtude do tratamento individual dos interessados (análise da documentação pessoal e do terreno), verifica-se outra dificuldade nessa modalidade quando um componente do grupo desiste do empreendimento durante o processo de aprovação ou mesmo durante a construção. A CEF suspende o processo até que este mutuário seja substituído por outro, exigindo que o substituto tenha condições semelhantes ao anterior, uma vez que desde o início do processo o mutuário é proprietário do imóvel.
- Aprovação dos terrenos no CCA — Os executores consideram baixo o índice de aprovação de áreas por parte da CEF. Muitas vezes o mutuário já começou a fazer a poupança obrigatória e a Caixa ainda não aprovou a área destinada ao empreendimento. Isto, afirmam os executores, acaba gerando descrédito no próprio Programa.
- Divulgação do CCA junto aos potenciais usuários — Em Goiânia, durante 1997, segundo informações de um gerente, menos de 10% dos pedidos de financiamento por meio do crédito associativo foram contratados:

*“120 empresas apresentaram 120 projetos na modalidade de crédito associativo. Tivemos condição de selecionar trinta destas empresas, não pela qualidade do projeto, mas pela capacidade econômico-financeira das empresas. Destas trinta, conseguimos contratar 30%. É um número ainda pequeno. E é pequeno porque há um segmento que está passando por uma acomodação dentro da realidade de hoje. Primeiro porque ele vai vender por um preço justo (...) demonstrando competência no decorrer da obra. O construtor deixa de ser um vendedor para tornar-se um prestador de serviço. Ou seja, ele passa a prestar um serviço de construção, de empreitar uma construção de um grupo de pessoas”.*

Associando-se a falta de informação às dificuldades operacionais de montagem dos grupos, um gerente de uma agência da CEF em uma cidade pequena ressalta:

*“Não existe a modalidade de crédito associativo aqui. A gerência tem procurado estimular esta modalidade no contato com as empresas de confecção mais tradicionais que existem aqui na cidade. A principal dificuldade é a caracterização de renda do grupo. O que deveria ser feito é uma parceria com prefeituras e com o estado para divulgação, para barateamento de lotes urbanizados, e com as empresas para se facilitar a formação de grupos. Os sindicatos e associações deveriam contribuir para a divulgação”.*

- Baixo desempenho das Cohabs — Estas estão contratando abaixo das expectativas e esse fato teria as seguintes explicações: muitas Cohabs encontram-se inadimplentes em função de períodos anteriores ao Programa; as Cohabs sempre trabalharam com uma clientela de faixa de renda mais baixa, que acaba sendo excluída pela CEF em razão das garantias exigidas. Outro aspecto que prejudica o desempenho das Cohabs é a exigência de participação de uma empreiteira responsável pela construção do conjunto habitacional. A Cohab de Curitiba, por exemplo, sempre trabalhou com o sistema no qual o morador constrói sua casa. Este desenho do CCA, afirmam os entrevistados, acaba facilitando que as próprias empreiteiras formem os grupos e, como as construtoras têm interesses comerciais, acaba encarecendo o custo da moradia. Uma evidência disso é que em São Paulo chegou a dobrar o custo da construção. Entrevistados de Cohabs colocaram, ainda, a questão da poupança obrigatória. Ela acaba pesando para o mutuário, pois quando o imóvel fica pronto ele passa a pagar as prestações do imóvel juntamente com esta poupança, que já vem pagando desde o início da obra. Assim, na ocorrência de algum imprevisto, o mutuário fica a um passo da inadimplência.

Quanto aos beneficiários, apontam a questão da livre escolha do imóvel como o aspecto mais positivo do Carta de Crédito. Quanto aos problemas, apontam a demora na tramitação dos processos e excesso de documentação, o que acaba onerando demais os beneficiários, além de dificultar o acesso por não terem condições de preencher todos os requisitos.

Vale ressaltar a questão da divulgação do Programa, que apareceu mais significativamente no estado do Paraná. Os beneficiários apontam a desinformação como problema, exigindo que façam “peregrinação” pelas agências. Consideram que os esclarecimentos são colocados de maneira muito técnica, dificultando o entendimento. Ainda, num grupo de discussão em Sales Oliveira (SP), dada a insegurança provocada pela baixa compreensão da sistemática de reajuste do saldo devedor,

mutuários sugeriram a elaboração de uma cartilha ou outro material didático de fácil entendimento, porque acreditam que “a carta de crédito na verdade favorece a CEF, que a cada casa que financia ganha duas”.

### **3.1.4. Conclusões e recomendações**

Examinando-se o material empírico aqui exposto, aparecem dois tipos de problemas intimamente relacionados. O primeiro refere-se aos critérios de elegibilidade dos potenciais beneficiários do Programa Carta de Crédito — aqueles cuja renda familiar não exceda doze salários mínimos — e o segundo à adequação entre esse público-alvo e o desenho do programa. No desenho do programa, a rigor, não há responsáveis na esfera estadual, e no plano municipal a descentralização da decisão envolve pessoas físicas (como mutuários) e associações (como organizadores) e as agências da CEF. O governo federal atua por meio do Ministério do Planejamento e Orçamento (gestor da aplicação), o Conselho Curador do FGTS aprova as demandas do MPO e normatiza a ação dos agentes operador e financeiro, a CEF, que efetua a triagem das propostas e controla a aplicação dos recursos e empréstimos concedidos, bem como contrata com o agente operador os empréstimos aos mutuários<sup>9</sup>.

Neste sentido, o Programa apresenta algumas diferenças comparativas — e elas não são triviais — em relação ao modelo de implementação de outros programas sociais. A principal delas reside na relação entre os níveis de governo, pois não reserva nenhum papel aos governos estaduais e municipais. Trata-se de uma relação direta entre o MPO, o Conselho Curador do FGTS e a CEF, cabendo a esta última uma relação direta com o mutuário.

Assim, enquanto política social, o modelo utilizado tem elevada descentralização caracterizada por dois componentes. O primeiro refere-se a uma descentralização político-administrativa, na qual a CEF exerce as funções de implementador efetivo no âmbito do governo e, em sua estrutura, a descentralização dá-se pela elevada autonomia dos escritórios de negócios no estabelecimento de relações com os diferentes tipos de clientes. Vale dizer que na implementação, enquanto agente operador e financeiro do Programa, a autonomia da CEF decorre basicamente do fato de assumir o risco das operações de crédito estabelecidas.

A regulação efetuada pela CEF concentra-se na conferência dos preços segundo planilhas de análise do mercado, na avaliação jurídico-legal do imóvel pretendido e na capacidade de pagamento do mutuário. A CEF atua também com informações ao mutuário para potencializar sua atuação no mercado de imóveis.

---

9 Segundo entrevistas realizadas com técnicos do MPO e da Caixa Econômica Federal (CEF) em Brasília, a concentração das atividades do agente operador e financeiro nas mãos da CEF decorre do fato de nenhuma outra instituição ter se interessado em assumir as funções de agente financeiro.

Em razão do formato da política, os escritórios de negócios da CEF funcionam como implementadores em âmbito estadual, integrados às estratégias do banco, segundo as normas de procedimentos bancários e estratégias gerais do Carta de Crédito.

Essas características ajudam o entendimento dos problemas de implementação. Como atender uma clientela cuja renda familiar tem como limite doze salários mínimos e assumir os riscos dos créditos concedidos? Essas características também constituem variáveis explicativas para os aspectos bem-sucedidos do Carta de Crédito: reformulação das regras de acesso, criação de outras alternativas (material de construção, por exemplo) na modalidade CCI.

O exame do material de campo evidencia que no cruzamento entre as exigências do agente financeiro e a clientela potencial do programa as exigências se sobrepõem à clientela que pela proposta da SEPURB deveria ser priorizada: aqueles com renda familiar de até três salários mínimos não são atendidos na proporção desejada.

Paradoxalmente, uma das primeiras razões do sucesso na implementação deste tipo de política é justamente a definição do público-alvo. Ao contrário de outras modalidades de financiamento oferecidas pela CEF no passado, esta é uma linha de crédito orientada seletivamente para a população de renda menor (até doze salários mínimos). Não se trata, portanto, de um crédito concedido universalmente, o que terminaria por subsidiar o financiamento de imóveis para as classes média e alta. Trata-se de uma linha de financiamento que pode ser obtida em várias modalidades: na forma individual pode ser utilizada para aquisição de imóvel novo ou usado; aquisição de lote urbanizado; construção em terreno próprio; aquisição de terreno e construção; conclusão, ampliação e/ou melhoria do imóvel; aquisição de material de construção. E na forma associativa pode ser utilizada para construção em terreno próprio; aquisição de terreno; construção e produção de lote urbanizado. Assim, um dos aspectos freqüentes nos depoimentos como uma das razões de sucesso é a flexibilidade de modalidades de aplicações.

No entanto, frente à dificuldade que o Programa encontra em atingir famílias de menor faixa de renda — até porque existe uma cultura organizacional bancária na CEF, como em qualquer outra organização do sistema financeiro —, atores de diferentes níveis afirmam que um programa desse tipo deveria passar por outros canais. A tensão reside em atingir um amplo público-alvo com as pontas (agências) sendo cobradas no cumprimento de metas (gastar a cota de recursos e evitar inadimplência) e com os normativos que regem as ações dos agentes operador e financeiro extremamente exigentes, levando a ações incompatíveis, por parte dos executores, em relação aos objetivos do Programa. Nesse dilema, somente a linha de aquisição de material atinge a população de menor faixa de renda familiar.

Ainda na perspectiva de ampliar o atendimento para faixas de renda mais baixas coloca-se a possibilidade de ampliação do CCA, construindo o imóvel a um custo compatível com a capacidade de pagamento dos interessados. Uma forma seria investir em divulgação junto às entidades para que

passem a conhecer o “produto” e estimulá-las a organizar grupos em suas categorias. Experiências demonstram que nesta forma o envolvimento dos beneficiários é maior, facilitando a manutenção do grupo, e que isto não ocorre quando o promotor é uma empreiteira.

Ainda na modalidade CCA, em virtude de suas dificuldades burocráticas, principalmente no que diz respeito a tratar individualmente os componentes do grupo, sugere-se a alteração do vínculo do mutuário com o imóvel com uma “roupagem jurídica” diferente. Por esta “roupagem”, o mutuário não seria proprietário do imóvel desde o início do empreendimento. Com esta medida poder-se-ia facilitar a implementação do CCA para que surtisse os efeitos desejados.

Um ponto que foi levantado por diferentes atores é a questão da fonte de recursos. Argumenta-se que a população de mais baixa renda não tem condições de ter acesso aos financiamentos sem uma política de subsídios. Assim, deve ser estudada uma forma de obter recursos de outras fontes, e também de estabelecer novas formas de parcerias com estados, municípios e iniciativa privada, no sentido de conjugar os diversos programas habitacionais existentes.

Quanto às Cohabs, deve-se repensar as condições hoje estabelecidas porque existe uma capacidade instalada e subutilizada. Alguns entrevistados propõem um tratamento diferenciado dos demais organismos que organizam o CCA. Sugere-se que elas voltem a ter a função de agente financeiro, uma vez que já têm estrutura para desempenhar essa função exercida no passado. Argumentam, até, que a CEF vem apresentando dificuldades neste setor, tanto que em alguns locais já está terceirizando estes serviços. Outra sugestão é que seja eliminada a exigência de uma construtora no processo e permitida a realização de conjuntos habitacionais por meio de mutirões. Isto reduziria custos e facilitaria a incorporação de uma clientela de renda mais baixa.

Quanto à questão da inadimplência, várias propostas foram apresentadas no sentido de minimizar este problema. As sugestões são bem variadas, desde desenvolver um trabalho com a comunidade para conscientizá-la da necessidade de pagamento, pois é necessário o retorno dos recursos para continuidade do Programa ou mesmo para que o sistema se autofinancie, até estimular o pagamento mediante premiação, isto é, sorteio mensal, em dinheiro, para os mutuários que estão com as prestações em dia (isto já ocorre no Paraná). E, ainda, avalia-se que a CEF deveria melhor se estruturar para exercer as funções de cobrança, execução e retomada do imóvel.

No que diz respeito aos procedimentos da CEF várias sugestões foram registradas, merecendo destaque as seguintes:

- utilizar a estrutura de estados e municípios para agilizar a análise e aprovação dos pedidos, do ponto de vista financeiro e promotor, e/ou terceirizar os serviços (em Minas Gerais, por exemplo, a análise técnica e jurídica já é terceirizada);
- firmar convênios com universidades para dar acompanhamento técnico no caso do CCI;
- prestar esclarecimento de maneira mais simples para os mutuários, em especial sobre a questão dos juros;



- incentivar a participação dos mutuários para conhecer o grau de satisfação e assim se antecipar na resolução de problemas;
- estimular a participação de construtoras de menor porte, que aceitam margem de lucro menor;
- incluir em seu quadro de pessoal um maior número de assistentes sociais para atender melhor as camadas de menor renda;
- integrar seus sistemas de controle;
- dar mais autonomia para os escritórios de negócios para aprovação dos processos;
- trabalhar com orçamento plurianual, pois com orçamento anual as liberações são mensais e isso prejudica a elaboração de planos; avaliam os entrevistados que se trabalhassem com um planejamento de médio prazo conseguiriam ampliar a quantidade de pessoas atendidas;
- permitir repasse de verbas entre os escritórios de negócios;
- ampliar a divulgação do Programa (uma experiência bem-sucedida feita pela CEF no Paraná foi um trabalho junto às imobiliárias: montou-se um balcão de ofertas para divulgação semanal, contendo todos os imóveis que se enquadram dentro dos padrões de financiamento da CEF; no Rio de Janeiro, a popularização do Programa deu-se por uma atuação mais agressiva em feiras de imóveis, onde as empreiteiras acabaram por adotá-lo e divulgá-lo, fomentando o CCA).

Quanto a medidas facilitadoras para o acesso ao Programa, os entrevistados sugeriram, dentre outras, as seguintes:

- liberar o FGTS para pessoas de baixa renda;
- avaliar o imóvel pelo seu valor de construção e não pelo valor de mercado;
- associar o valor do financiamento à renda do beneficiário e não ao valor do imóvel;
- permitir que seja utilizada uma parte do financiamento para regularização do imóvel;
- aceitar a declaração do imposto de renda como confirmação de renda;
- flexibilizar prazos de início de obra e regularização do loteamento;
- permitir construção em glebas brutas;
- modificar a regulamentação de registro imobiliário;
- aceitar outras modalidades de garantia;
- reduzir taxas de transmissão de imóveis;
- adoção do sistema de *leasing* em substituição à hipoteca;
- facilitar os pagamentos sem perder as garantias (exemplo: o registro de convenção de condomínio é feito no início do processo e poderia passar a ser feito junto com o habite-se, no final da obra).

## **3.2. Pró-Saneamento**

### **3.2.1. Escopo da pesquisa**

As instituições que participaram do trabalho de campo se responsabilizaram pela coleta de dados em vinte municípios de diferentes portes e características socioeconômicas e em dez estados da Federação. O trabalho de campo incluiu análise de documentos oferecidos pelas instituições e

entrevistados, entrevistas e grupos de discussão nos níveis governamentais e não-governamentais, nas esferas estaduais e municipais.

A relação de entrevistados abrangeu todas as categorias de atores que, nos níveis local e estadual, interagem com a implementação do Programa.

### Quadro 3.3

Pró-Saneamento – Estados e Municípios pesquisados

| Estado         | Município            | Classificação |
|----------------|----------------------|---------------|
| Pará           | Ananindeua           | Periferia     |
|                | Belém                | Capital       |
| Goiás          | Aparecida de Goiânia | Periferia     |
| Rio de Janeiro | Araruama             | Grande        |
|                | Piraí                | Médio         |
| Santa Catarina | Barra Velha          | Pequeno       |
|                | Itajaí               | Grande        |
|                | Pomerode             | Médio         |
|                | Joinville            | Grande        |
| Minas Gerais   | Belo Horizonte       | Capital       |
|                | Cataguases           | Grande        |
|                | Contagem             | Periferia     |
|                | Ubá                  | Grande        |
|                | Visconde Rio Branco  | Médio         |
| Paraná         | Curitiba             | Capital       |
|                | Piraquara            | Periferia     |
| Paraíba        | João Pessoa          | Capital       |
| Pernambuco     | Recife               | Capital       |
| Espírito Santo | São Gabriel da Palha | Médio         |
| São Paulo      | Sabino               | Pequeno       |

Fonte: NEPP/UNICAMP, 1999

Para o conjunto de municípios estudados, os dados foram coletados a partir da realização de dois grupos de discussão, cinco entrevistas com usuários do programa, dezenove entrevistas com gerentes de nível estadual, dezesseis com gerentes de nível municipal e trinta e três com executores, perfazendo um total de setenta e cinco coletas junto a funcionários de diferentes escalões gerenciais e níveis de governo, assim como usuários e representantes da sociedade civil. O Quadro 3.4 apresenta a relação de entrevistados.

**Quadro 3.4**

Pró-Saneamento: Relação de entrevistados

| MUNICÍPIO                         | ENTREVISTADOS  |
|-----------------------------------|--|
| Ananindeua e Belém<br>(10)        | » Diretor de Engenharia e Tecnologia da COSANPA<br>» Assessor de Planejamento da COSANPA<br>» Assessor da Diretoria Técnica da COSANPA<br>» Coordenadora de Endividamento do Estado da Secretaria Estadual da Fazenda<br>» Assessor Especial do Secretário Estadual de Planejamento<br>» Gerente de Projetos Sociais da COSANPA<br>» Gerente de Negócios da Caixa Econômica Federal (CAIXA)<br>» Analista Econômico-Financeiro da CAIXA<br>» Analista de Programas da CAIXA<br>» Engenheiro da CAIXA |
| Belo Horizonte e Contagem<br>(07) | » Chefe de Divisão Financeira da COPASA<br>» Superintendente do Escritório de Negócios da CAIXA<br>» Técnicos de Nível Superior da CEF (5)   |
| Aparecida de Goiânia<br>(02)      | » Diretor da SANEAGO de Goiânia<br>» Secretário Municipal de Infra-Estrutura   |
| Sabino<br>(08)                    | » Secretário Executivo da Comissão de Gestão de Recursos Financeiros<br>» Prefeito Municipal<br>» Gerente de Negócios da Caixa Econômica Federal<br>» Membros da comunidade (5)  |
| Piraiá<br>(03)                    | » Prefeito Municipal<br>» Superintendente do Escritório de Negócios da CAIXA<br>» Analista Econômico-Financeiro da CAIXA   |
| Araruama<br>(04)                  | » Secretário Executivo de Habitação e Saneamento<br>» Secretário Municipal de Obras<br>» Superintendente do Escritório de Negócios da CAIXA<br>» Assessor Técnico do Escritório de Negócios da CAIXA   |
| São Gabriel da Palha<br>(05)      | » Secretário Executivo do CONEDUR<br>» Prefeito Municipal<br>» Gerente Distrital da CESAN<br>» Superintendente do Escritório de Negócios da CAIXA<br>» Engenheiro e Analista Econômico da CAIXA  |
| Cataguases<br>(03)                | » Prefeito Municipal<br>» Secretário Municipal de Obras<br>» Gerente Distrital da COPASA   |
| Visconde do Rio Branco<br>(03)    | » Secretário Executivo do Conselho Estadual<br>» Prefeito Municipal<br>» Gerente Distrital (R.Branco)  |
| Recife<br>(06)                    | » Diretor Técnico da Companhia Pernambucana de Saneamento<br>» Secretária Executiva da Comissão Estadual Pro-saneamento<br>» Assistente da Diretoria de Projetos Urbanos da Companhia Pernambucana de Saneamento<br>» Superintendente do Escritório de Negócios da CAIXA<br>» Gerente de Engenharia do Escritório de Negócios da CAIXA<br>» Analista Econômico-Financeiro da CAIXA   |
| João Pessoa<br>(05)               | » Gerente de Obras da Companhia de Águas e Esgoto da Paraíba<br>» Superintendente do Escritório de Negócios da CAIXA<br>» Analista Econômico-Financeiro da CAIXA<br>» Engenheiro Superintendente da CAIXA (2)  |
| Ubá<br>(02)                       | » Prefeito Municipal<br>» Gerente Distrital de Ubá   |
| Curitiba<br>(06)                  | » Secretário Executivo da Instância Colegiada Estadual<br>» Secretário Municipal de Obras e Saneamento<br>» Superintendente do Escritório de Negócios da CAIXA<br>» Técnico Social da CAIXA<br>» Chefe Operacional da SANEPAR<br>» Usuários: um grupo de discussão   |
| Piraquara (01)                    | » Secretário Municipal de Obras e Saneamento   |
| Barra Velha (01)                  | » Secretário Municipal de Obras e Saneamento   |
| Itajaí<br>(02)                    | » Diretor de Planejamento da Secretaria Municipal<br>» Usuários: um grupo de discussão   |
| Joinville<br>(04)                 | » Secretário Municipal de Obras<br>» Secretário Municipal de Habitação<br>» Superintendente do Escritório de Negócios da CAIXA<br>» Gerente de Mercado da CAIXA  |
| Pomerode (01)                     | » Prefeito Municipal   |
| Florianópolis (02)                | » Secretário Executivo da Instância Colegiada Estadual<br>» Chefe da Unidade Operacional da CASAN  |

Fonte: NEPP/UNICAMP, 1999.

(1) Embora o município não faça parte da amostra, os entrevistados encontram-se ali sediados.

### 3.2.2. Desenho do Programa e estratégia de implementação

**Diretrizes e objetivos da política nacional de saneamento**<sup>10</sup> – O eixo da política nacional de saneamento está orientado por três princípios básicos: universalização do atendimento, participação dos atores envolvidos na formulação da política e no gerenciamento de sua implementação e descentralização. Seus principais objetivos são: o aumento da cobertura, garantindo o atendimento essencial a cada família; a garantia de instrumentos para o controle social da prestação dos serviços; a concepção e implementação de estruturas administrativas flexíveis e auto-suficientes; a implementação da qualidade e produtividade no gerenciamento e prestação do serviço; o desenvolvimento de programas de gerenciamento da demanda e da conservação da água; o fortalecimento da parceria entre os setores público e privado.

A estratégia de formulação e implementação da referida política supõe e mesmo requer, em primeiro lugar, uma adequada e efetiva integração interinstitucional<sup>11</sup>. Em segundo lugar, separa a regulação e o controle (tarefas do setor público) da função de prestação do serviço (facultada a setores públicos ou privados). O terceiro elemento que suporta a estratégia é o respeito à especificidade das regiões e municípios, consubstanciado em alternativas flexíveis de organização e arranjos institucionais. Neste sentido, o programa opera com uma definição muito clara dos principais atores institucionais nos diferentes níveis de governo: a SEPURP e a CEF (agência financeira), no nível central; as empresas concessionárias de saneamento e as instâncias colegiadas, no nível estadual; as empresas municipais, as representações da agência financeira e os beneficiários finais, no nível local. O quarto elemento da estratégia aponta para a recomposição da capacidade de financiamento do setor. Não menos importante é a decisão de promover a competição entre os prestadores do serviço, de modo a garantir um ambiente eficiente e um serviço de qualidade. Finalmente, estão contempladas ações de educação ambiental e mudança cultural, de modo a considerar a água um bem limitado e de valor econômico que deve ser conservado e reutilizado.

As ações de governo na área de saneamento estão orientadas por duas vertentes básicas. A primeira inclui quatro programas (PASS, Pró-Saneamento, Prosanear e Prosege)<sup>12</sup> que têm por objetivo *reduzir as desigualdades socioeconômicas* e aumentar a cobertura dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta e destinação final de resíduos sólidos. Este conjunto de programas e projetos é destinado às populações carentes de pequenos municípios e periferias das grandes cidades. A segunda vertente reúne os programas de apoio à reestruturação e modernização

10 Ministério do Planejamento e Orçamento/MPO – Secretaria de Política Urbana/SEPURB. *Política Nacional de Saneamento – Brasil em Ação*. Brasília, agosto de 1997: 21 e ss.

11 Pelo menos no âmbito dos Ministérios da Saúde e do Meio Ambiente.

12 Programa de Ação Social em Saneamento – PASS; Programa Pró-Saneamento; Programa Prosanear; Programa Emergencial de Geração de Empregos em Obras de Saneamento – Prosege.

do setor, objetivando o aumento de sua eficiência e, por conseqüência, da eficácia e qualidade dos serviços prestados<sup>13</sup>.

A seleção dos municípios, como vimos anteriormente, obedeceu a critérios relacionados com sua posição no *cluster* que definiu porte e cobertura regionais, mas principalmente levou em consideração duas modalidades de programas desenvolvidos ou em desenvolvimento: aqueles que implementam ações isoladas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem urbana e tratamento de resíduos sólidos e aqueles que implementam de forma integrada as ações de saneamento básico. Este recorte tem o propósito de comparar a eficácia dos dois diferentes enfoques e significa a inclusão, no estudo de avaliação, de dois programas que integram a política nacional de saneamento.

O primeiro, Pró-Saneamento, tem por objetivo “o aumento da cobertura de serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem urbana, tratamento e destinação final de resíduos sólidos, além da ampliação dos níveis de eficiência gerencial e operacional das prestadoras de serviços”<sup>14</sup>. O programa opera com recursos provenientes do FGTS (cuja aplicação nas unidades federativas é definida pelo conselho curador do Fundo), de recursos orçamentários dos estados e municípios e de recursos próprios das empresas concessionárias.

O segundo, Prosanear, é “voltado para o aumento da cobertura dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, através da implementação de ações *integradas* em saneamento, envolvendo implantação e melhoria dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, instalações hidráulico-sanitárias intradomiciliares, afastamento de resíduos sólidos e microdrenagem, em áreas urbanas ocupadas por população de baixa renda”<sup>15</sup> (grifo nosso).

**Organização e dinâmica de operação do Programa** – A estrutura organizacional que dá sustentação à formulação e gestão do Programa compreende:

- Conselho Curador do FGTS — estabelece as diretrizes e normas do Fundo;
- Ministério do Planejamento e Orçamento — por meio da SEPURB, formula, coordena, promove, acompanha e avalia as políticas nacionais de desenvolvimento urbano, gerencia a aplicação dos recursos do Fundo e seleciona as propostas com a participação das instâncias colegiadas;
- CEF — agente financeiro que opera os recursos do Fundo;
- Instâncias colegiadas estaduais — conselhos e comitês que definem as prioridades e selecionam as propostas;
- Governos estaduais, municipais e companhias concessionárias estaduais — proponentes e implementadores;
- Bancos — agentes financeiros;

13 PMSS, PQA, PROGEST, Programa de Combate ao Desperdício, Assistência Técnica para Licenciamento Ambiental, Capacitação em Elaboração e Análise de Projetos.

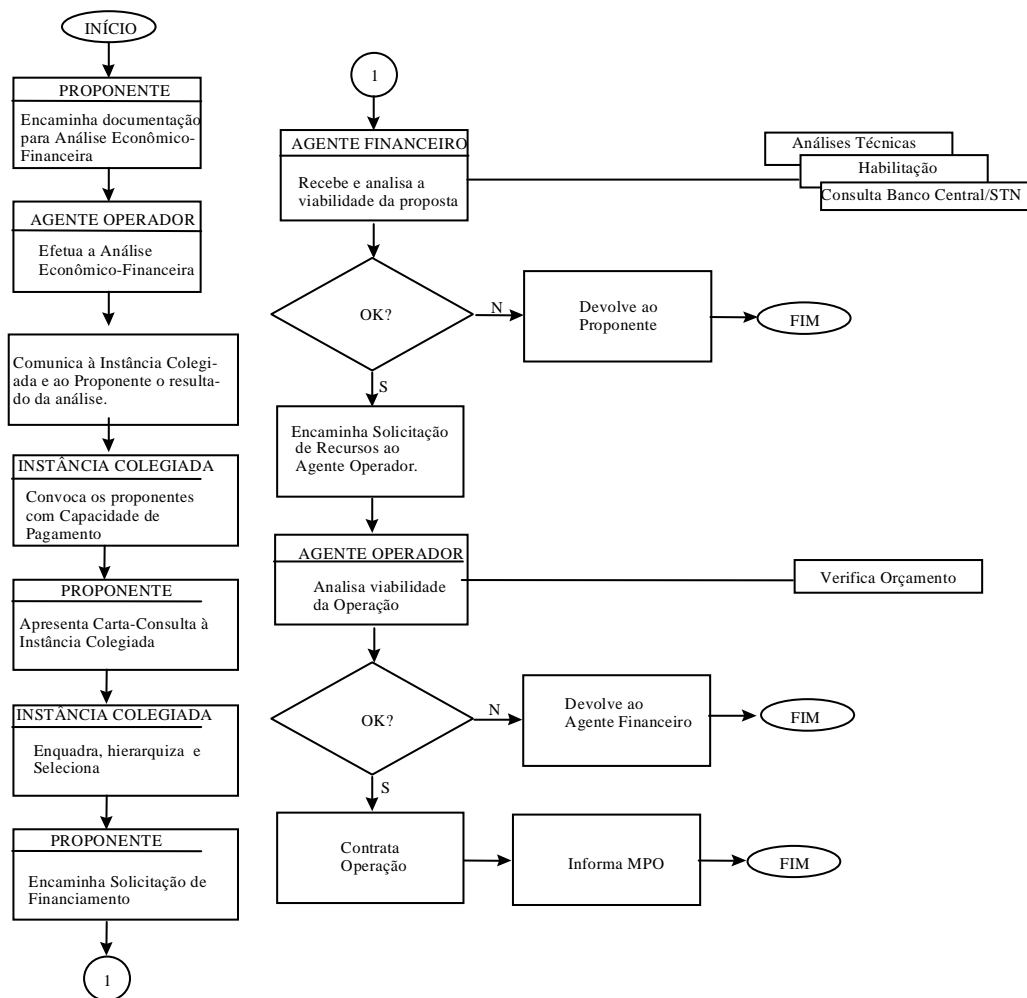
14 *Saneamento* – Brasil em Ação. Brasília, agosto de 1997: 21 e ss. Cf. SEPURB/MPO: Política Nacional de Saneamento, op. cit.

15 Idem.

- Usuários (comunidade de cidadãos) — usam, preservam, conservam e remuneram os serviços recebidos.

A aprovação dos programas de saneamento, vista desde o fluxograma percorrido para viabilizá-la, parece ser objeto de análises e procedimentos concentrados no exame dos aspectos econômico-financeiros. É o que podemos ver examinando o fluxograma de implementação das diferentes modalidades do Pró-Saneamento (Gráfico 3.3).

**Gráfico 3.3**  
Pró-Saneamento: fluxograma



### 3.2.3. Desempenho do Programa

**Instância federal**<sup>16</sup> – A atuação da SEPURB, na visão dos próprios gestores e formuladores federais, tem logrado avanços significativos no setor. Os principais eixos salientados são: a retomada dos programas paralisados; a consolidação de bases institucionais pluralistas (instâncias colegiadas); a regulação da política pelo setor público; o empreendimento de esforços para a modernização do setor, com a busca de novos arranjos empresariais e parcerias com o setor privado; o estabelecimento de uma política nacional de saneamento direcionada para a ampliação da cobertura (acesso à rede para os municípios que ainda não têm água); aumento da eficiência do serviço prestado (diminuição das queixas).

Os gestores federais entendem que

*“o saneamento é parte expressiva de uma política urbana, sendo o governo federal o responsável pela formulação, pelo estabelecimento de diretrizes e pela indução da política de saneamento, fomentando financeiramente sua execução.”*

O tratamento dos conflitos entre as três esferas de poder no referente à formulação, gerenciamento, implementação e prestação do serviço (incluindo cobrança de tarifas) não aparece, para esses gestores, como prioritários na agenda decisória. A definição dos papéis para os três níveis governamentais é considerada muito clara:

*“O papel do governo federal ou da União é orientar e fomentar e, principalmente, é investir na qualidade de vida, no meio ambiente, no desenvolvimento sustentável; seu papel é importantíssimo na decisão política, no subsídio e na regulação, estimulando os estados para que tenham mais eficiência e maior competitividade.”*

O município é o *locus* da implementação e o papel do estado encontra-se bem-definido, uma vez que desenvolveu um modelo (hipotético) de saneamento e, de maneira correta, concentrou recursos fiscais e capacidade técnica e financeira.

É clara a consciência do déficit, assim como da necessidade de encontrar novos formatos empresariais para o atendimento da demanda<sup>17</sup> :

*“Para garantir a toda a população urbana os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, até o ano 2010, serão necessários investimentos superiores a R\$40 bilhões, ou seja, mais de R\$2 bilhões por ano.”*

A demanda não atendida é mais alta nos estratos mais pobres da população. Na população com rendimento de zero a dois salários mínimos mensais há uma demanda não atendida (necessidade não satisfeita) de 38% para abastecimento de água e 59% para coleta de esgoto. Na faixa de rendimento acima de dez salários mínimos mensais essas porcentagens caem, respectivamente, para 1% e 9%.

16 Dados provenientes de entrevistas com gestores federais e dados oficiais da SEPURB-MPO: *Política Nacional de Saneamento*, op. cit., e *Saneamento: Modernização e Parceria com o Setor Privado* (Série Modernização do Setor Saneamento, Brasil em Ação). Brasília, agosto de 1997.

17 MPO-SEPURB. *Saneamento: Modernização e Parceria ...*, op. cit.

O Projeto de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS) é o principal instrumento para execução da política nacional de saneamento, uma vez que deverá permitir a redução de custos, a regulação do setor e a reorganização da prestação dos serviços.

A prestação do serviço é ineficiente no país, porque acumula altas perdas e desperdícios, tem altos custos operacionais e cobra tarifas caras. Foi citado como exemplo que “uma renda *per capita* brasileira compra 4.440 m<sup>3</sup> de água por ano, enquanto a renda *per capita* chilena compra 8.805m<sup>3</sup> e a inglesa, 22.024 m<sup>3</sup> no mesmo período”.

No que diz respeito ao desempenho, não se tem conseguido atingir as metas previstas. Como mostra o Quadro 3.5, as metas realizadas no quadriênio 1995-99 – contratos assinados e famílias beneficiadas – são sempre inferiores às previstas, à exceção de 1997, quando o valor dos contratos supera a previsão de recursos destinados ao Programa nesse mesmo ano, embora atingindo um número menor de famílias.

As operações contratadas (orçamento de 1997) indicam distribuição de recursos entre dezesseis unidades da Federação, em cinco modalidades de intervenção, num total de cento e cinqüenta e seis operações contratadas. No referente a saneamento integrado, foram contratadas quarenta e duas operações no mesmo período, beneficiando seis estados. Os dados sobre quantidade de operações contratadas, famílias beneficiadas e valor do investimento realizado podem ser examinados no Quadro 3.6.

### Quadro 3.5

Pró-Saneamento: recursos e metas: 1995-1998

| ANO  | RECURSOS PREVISTOS<br>Valores em R\$1.000,00 | CONTRATOS ASSINADOS<br>Valores em R\$1.000,00 | FAMÍLIAS BENEFICIADAS META | FAMÍLIAS BENEFICIADAS REALIZADO |
|------|--|---|----------------------------|---------------------------------|
| 1995 | 1.143.753                                    | 119.758                                       | 1.270.837                  | 128.776                         |
| 1996 | 2.017.444                                    | 1.539.969                                     | 2.241.604                  | 1.659.031                       |
| 1997 | 1.671.246                                    | 1.687.889                                     | 1.856.940                  | 1.790.410                       |
| 1998 | 605.766                                      | 225.294                                       | 673.000                    | 247.746                         |

Fonte: SEPURB. Elaboração NEPP/UNICAMP, 1999.

(1) Para os anos de 1995 e 1996 houve previsão de contrapartida financiada, nos termos da Resolução 185 no contexto do programa Proconclusão.

(2) Dados de julho de 1998.



**Quadro 3.6**

Pró-Saneamento: Operações Contratadas Por Modalidade (Orçamento de 1997) - Famílias Beneficiadas e Valor do Investimento (VI)

| <b>UF</b> | <b>DI</b>                         | <b>AA</b>                           | <b>SD</b>                         | <b>TE</b>                           | <b>SI</b>                         | <b>TRS</b>                  |
|-----------|-----------------------------------|-------------------------------------|-----------------------------------|-------------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------|
| BA        | 01<br>20.714<br><b>18.642.702</b> | 07<br>18.930<br><b>17.037.340</b>   |                                   |                                     |                                   |                             |
| CE        |                                   | 03<br>8.112<br><b>7.300.517</b>     | 05<br>5.430<br><b>4.886.666</b>   | 01<br>2.011<br><b>1.809.575</b>     |                                   |                             |
| DF        |                                   |                                     |                                   | 01<br>8.170<br><b>7.353.114</b>     | 03<br>19.591<br><b>17.632.279</b> |                             |
| GO        |                                   | 01<br>701<br>630.875                |                                   |                                     |                                   |                             |
| MA        |                                   | 04<br>Não consta                    |                                   |                                     |                                   |                             |
| MG        |                                   | 43<br>73.534<br><b>66.180.295</b>   | 04<br>16.458<br><b>14.812.227</b> | 10<br>45.164<br><b>40.647.932</b>   | 01<br>444<br><b>400.000</b>       |                             |
| MS        |                                   |                                     |                                   | 01<br>1.867<br><b>1.680.000</b>     |                                   |                             |
| MT        |                                   | 01<br>1.389<br><b>1.250.000</b>     | 03<br>3.275<br><b>2.947.436</b>   |                                     |                                   |                             |
| PE        |                                   | 02<br>19.640<br><b>17.675.662</b>   |                                   |                                     |                                   |                             |
| PI        | 01<br>322<br><b>290.000</b>       | 02<br>24.691<br><b>22.222.222</b>   |                                   | 01<br>12.840<br><b>11.555.555</b>   |                                   |                             |
| PR        |                                   | 02<br>27.630<br><b>24.866.728</b>   | 02<br>1.118<br><b>1.006.250</b>   | 05<br>118.266<br><b>106.439.015</b> | 01<br>2.224<br><b>2.001.828</b>   |                             |
| RJ        |                                   | 01<br>342<br><b>307.442</b>         | 04<br>28.733<br><b>25.859.732</b> | 01<br>525<br><b>472.719</b>         | 03<br>5.075<br><b>4.567.729</b>   | 01<br>331<br><b>297.828</b> |
| RN        | 01<br>6.901<br><b>6.210.959</b>   | 01<br>586<br><b>527.048</b>         |                                   |                                     |                                   |                             |
| SC        | 01<br>1.333<br><b>1.200.000</b>   | 14<br>29.547<br><b>26.592.046</b>   | 01<br>226<br><b>203.033</b>       | 07<br>21.814<br><b>19.633.024</b>   | 14<br>13.908<br><b>12.517.217</b> | 02<br>222<br><b>200.000</b> |
| SP        | 01<br>371<br><b>334.000</b>       | 13<br>247.447<br><b>222.702.671</b> | 01<br>6.505<br><b>5.854.318</b>   | 06<br>68.160<br><b>61.343.666</b>   | 20<br>52.692<br><b>47.422.720</b> |                             |
| TO        |                                   |                                     |                                   | 01<br>16.664<br><b>14.998.000</b>   |                                   |                             |
| TOTAL     | 05<br>29.641                      | 94<br>452.549                       | 20<br>61.745                      | 34<br>295.481                       | 42<br>93.934                      | 03<br>553                   |
|           | 26.677.661                        | 407.292.846                         | 55.569.662                        | 265.932.600                         | 84.541.773                        | 497.828                     |

Fonte: SEPURB/MPO. Elaboração NEPP/UNICAMP, 1999.

(1) **UF**: Unidade da Federação; **DI**: Desenvolvimento Institucional; **AA**: Abastecimento de Água; **SD**: Sistema de Drenagem; **TE**: Tratamento de Esgoto; **SI**: Sistema Integrado; **TRS**: Tratamento de Resíduos Sólidos.

**Instâncias estaduais e municipais**<sup>18</sup> – Este item contém os resultados provenientes do trabalho de campo e reflete a opinião de gestores estaduais e municipais, de executores e de cidadãos beneficiados pelo serviço de saneamento oferecido.

Ao assinalar as dificuldades antes dos êxitos, conforme estrutura deste relatório detalhada na Apresentação, estamos traduzindo nossa convicção quanto ao papel formativo das avaliações. Ouvir as dificuldades significa ter elementos para aprimorar nosso desempenho. Obviamente, é preciso discernimento para separar as dificuldades reais daquelas resultantes de hábitos culturais cristalizados, que funcionam como elementos de resistência à mudança.

Os pontos de estrangulamento e os problemas mencionados pelos entrevistados estão agregados em *conjuntos abrangentes*, tanto do ponto de vista do conteúdo substantivo quanto do contexto geográfico e social. Sempre que possível, sem prejuízo da clareza e precisão, evitamos detalhes das diversas entrevistas. Sempre que necessário, em benefício da mesma clareza e precisão, exemplificamos.

O primeiro conjunto diz respeito à *consolidação de bases institucionais pluralistas e ao esforço para a modernização do setor* consubstanciadas na implementação de instância colegiada (considerada um mecanismo institucional democrático, com a participação de representantes dos governos estadual e municipal e da sociedade civil); na busca de novos arranjos empresariais e parcerias com o setor privado e com os próprios usuários; na redefinição de critérios de seleção e fluxos de processamento das demandas; na redefinição dos agentes e seu papel no processo de implementação dos programas. O compromisso com este tipo de proposta e a adesão ao seu conteúdo demandam mudanças culturais e revisão de posições, visto que lida com interesses contrários, muito cristalizados. Como esperado, desperta reações de apoio proporcionais àquelas de crítica. Assim, a presença e o papel da instância colegiada estadual são considerados benéficos pela unanimidade dos entrevistados e o ponto de maior êxito do Pró-Saneamento pelos entrevistados de Pernambuco e Paraíba. Os atores consideram que a forma democrática do processo decisório desses colegiados representa um avanço no sentido de reduzir o acesso aos recursos por critérios político-clientelistas. O papel da instância colegiada na alocação de recursos é considerado um dos elementos mais inovadores do setor.

*“Esta inovação permite o uso mais racional e eficiente dos recursos disponíveis, reduzindo o grau de interferência política nas decisões, dando um maior peso às demandas existentes e, sobretudo, à capacidade financeira e gerencial dos tomadores de empréstimos.”*

Entretanto, dizem os entrevistados, ao mesmo tempo que pela via das instâncias colegiadas ocorre uma quebra de antigas práticas clientelistas, introduz-se, pela via dos novos critérios de acesso aos

---

18 Dados provenientes do trabalho de campo, incluindo entrevistas e grupos de discussão com gestores estaduais e municipais; executores e usuários do serviço, conforme detalhado no item 2.1. deste relatório.

recursos, um mecanismo de exclusão. O problema básico assinalado pela unanimidade dos entrevistados aponta para a exigência feita aos municípios:

*“Para obter os recursos é necessário demonstrar sua capacidade de endividamento, avaliada por parâmetros muito rigorosos”.*

Aprofundando a contradição, podemos mencionar a opinião unânime dos entrevistados que considera, por um lado, o papel importante do Pró-Saneamento na associação de capacidade técnica a bom desempenho fiscal e, por outro, considera que, ao condicionar o acesso aos recursos à capacidade de endividamento dos governos locais, o Pró-Saneamento exclui os municípios mais pobres e os que mais precisam de saneamento. A seguir são sumariadas algumas questões envolvendo problemas relacionados com este eixo de preocupações.

- A análise e os critérios de avaliação da capacidade de endividamento, que precedem o envio da carta-consulta à instância colegiada estadual — estabelecidos e exercitados pela CEF —, são tidos como prejudiciais ao acesso do usuário por serem excessivamente rigorosos (PA e MG).
- De fato, constata-se que os critérios de pagamentos são rígidos, sendo que o risco corrido pela CEF é mínimo (MG).
- O principal fator de recusa dos projetos é a análise do limite de endividamento de cada município ou órgão autônomo de saneamento feito pelo Banco Central. Este laudo só é dado ao final do processo, depois de ter passado tanto pela CEF quanto pela instância colegiada (SP).
- O município fica cerca de dez a doze meses preparando o processo e só ao final descobre que não tem capacidade de endividamento. Isto acaba gerando falta de motivação e descrédito com respeito ao Programa (MG).
- A CEF, que faz a análise de pagamento, e o Banco Central, que faz a análise de endividamento, deveriam realizar essas atividades simultaneamente (SP).
- A CEF atribui os atrasos em suas agências ao despreparo técnico da instância colegiada e dos municípios e estes atribuem à CEF a responsabilidade pela demora nos procedimentos bancários e nas próprias medições das obras, necessárias para a liberação dos recursos.
- A exigência de contrapartida local é apontada como barreira de acesso aos municípios mais pobres aos recursos do programa (SP, PR, RJ).
- Os critérios técnicos de escolha e implantação do programa não estão bem estabelecidos. Por exemplo, o município com menor taxa de mortalidade infantil pode não ganhar financiamento, mesmo tendo sérios problemas de drenagem (PR).

O segundo conjunto agrega as questões relacionadas à *necessidade de diferenciação das modalidades de saneamento*, discussão que encerra duas visões antagônicas (ou não?) da referida política: o saneamento é um benefício social que precisa ser subsidiado ou o saneamento é um

empreendimento econômico que tem interesse empresarial e, portanto, é um programa operado por empresas com alta liquidez no mercado privado<sup>19</sup>.

O debate sobre a privatização do sistema de saneamento conta com opositores e adeptos e se fundamenta, principalmente, em argumentos favoráveis ou contrários às duas visões acima simplificadas, em especial no interior das empresas concessionárias e entre seus funcionários. Embora o setor venha sendo modernizado — principalmente no referente ao aumento da eficiência técnica, financeira e gerencial —, as companhias estaduais, no entender de alguns entrevistados, ainda são usadas politicamente e fortalecidas pela captação de recursos federais. Algumas citações envolvendo problemas relacionados com este eixo de preocupações são condensadas a seguir:

- Como financiar aqueles que necessitam? As modalidades de financiamento atendidas pelo Pró-Saneamento são: saneamento integrado (Prosanear); abastecimento de água; esgotamento sanitário; desenvolvimento institucional; drenagem urbana; resíduos sólidos; estudos e projetos. Os critérios para hierarquizar e selecionar as propostas de crédito se baseiam numa série de indicadores de carência domiciliar e de saúde<sup>20</sup>. Além destes critérios de enquadramento dos municípios, há um problema de retorno e capacidade de financiamento do tomador, uma vez que para o público de baixa renda a tarifa deve ser subsidiada, e portanto compensada por outros segmentos. Neste caso, a existência de clientela de média ou alta renda é crucial para viabilizar os negócios e proporcionar a extensão dos serviços para as clientelas carentes. Quando isso não ocorre, a situação fica muito problematizada, como indicam os depoimentos selecionados e apresentados, de forma sintética, a seguir.
- No caso do financiamento por crédito, as prefeituras com pouca clientela com capacidade de retorno têm dificuldades para comprovar a viabilidade econômica do público-alvo (MG).
- O financiamento para atender a população de baixa renda, de localização periférica ou em situação ecologicamente precária (alagados, por exemplo), não pode ser regulado pela lógica de mercado (PR, MG).
- Existem municípios que não obtêm o financiamento por não possuírem recursos para providenciar laudos específicos que são solicitados. Exemplo disso é o Relatório de Impacto Ambiental, exigência para a modalidade de esgotamento sanitário e que custa cerca de R\$ 70 mil.

O terceiro conjunto agrega os problemas relacionados com as *metas e os recursos*. Os dados secundários e primários indicam um grau considerável de defasagem entre as metas definidas e o serviço oferecido (realizado). Observe-se que não estamos falando da demanda reprimida por escassez de recursos, mas sim de metas fixadas pelos formuladores da política e de recursos contratados e não realizados. Por um lado, existe uma demanda não atendida por incapacidade de formulação dos projetos ou de endividamento dos municípios. Por outro, há morosidade na liberação dos recursos, com conseqüente atraso das obras. Existe também um componente da defasagem que

---

19 “Coco dá dinheiro. Dá tanto dinheiro quanto *shopping centers*”, Gustavo Krause, ministro do Meio Ambiente (*Isto É*, 02/12/98).

20 Cf. Resolução nº 250 do CCFGTS e pela Instrução Normativa nº 04/97 do MPO/SEPURB.

é devido a procedimentos técnicos para aprovação dos empréstimos: o valor do investimento supõe um custo de R\$ 900 por família, o que define um número de famílias hipotético como condição de entrada, dificultando a adequação entre beneficiários previstos e beneficiários atendidos, de fato. Como vimos anteriormente, para o período 1995-98 os recursos previstos para as obras foram sistematicamente superiores aos valores contratados para sua realização (exceto para o ano de 1997) e a quantidade de famílias beneficiadas pelo serviço ficou aquém das metas almejadas durante todo o período examinado (ver Quadro 3.5). Outros dados de fontes secundárias confirmam a defasagem entre o previsto e o realizado no setor de saneamento. A posição em abril de 1998<sup>21</sup> mostra que para 334 obras contratadas no orçamento de 1997, com investimento no valor de R\$ 935.983.634, foram liberados R\$ 142.550.466. A liberação, até abril de 1998, de apenas 15% dos recursos contratados em 1997 pode ser devida a atrasos das obras, contingenciamento, atraso nas medições para liberação dos recursos, deficiência dos sistemas de informação ou outros fatores. De qualquer maneira, existe concretamente um grau de morosidade na execução dos contratos que tem sido assinalado pelos entrevistados em geral, como vemos a seguir.

- A capacidade de formulação dos proponentes é baixa, com deficiências de formação técnica e de conhecimentos básicos para este tipo de trabalho (MG, PA). Há despreparo técnico dos municípios e dos órgãos autônomos em conduzir o programa no papel de mutuário. Há muita demora para obtenção dos documentos e dificuldades na formulação do projeto e na descrição das atividades (MG, PR, PE, RJ, PA, SP).
- As dificuldades de elaboração resultam em problemas com a aprovação pelos órgãos de meio ambiente, recursos hídricos etc., inviabilizando a efetivação dos contratos (MG, SP).
- A principal dificuldade é o elevado número de documentos e processos para análise e as exigências de certidões e outros documentos comprobatórios de adimplência, o que é particularmente grave para os municípios. O tempo para a prefeitura providenciar todos os documentos e cumprir o cronograma é considerado muito curto, e na maioria dos casos o descumprimento dos prazos refere-se aos outros órgãos envolvidos que demoram muito para fornecer as informações/laudos necessários (MG, PR).
- Irregularidade no fluxo de recursos e documentação entre os níveis local, estadual e federal, causada pela rigidez dos critérios de análise pelo contingenciamento do crédito para o setor público<sup>22</sup> (MG, PR, SP, PA, PE, RJ).
- Os contingenciamentos aumentam a demanda reprimida do programa, promovem atrasos das obras e geram aumento de custos. Além disso, os tetos de financiamento e o sistema de partilha adotado não contemplam a realização de obras completas.

21 Saneamento FGTS – Operações Contratadas/Orçamento 1997. Fonte: CEF/BANCO/SEPURB. Impressão de 29/05/98. SEPURB-MPO, Brasília.

22 Mencionou-se a Resolução 2.444 do Ministério da Fazenda, posteriormente revogada pela Resolução 2.461.

### 3.2.4. Êxitos obtidos e recomendações

**Pontos positivos assinalados pelos entrevistados** – Tomando como marco de referência os três princípios básicos da política nacional de saneamento — universalização do atendimento, participação dos atores envolvidos na formulação da política e no gerenciamento de sua implementação e descentralização —, entendemos que dois destes princípios estão adequadamente atendidos no processo de implementação do Pró-Saneamento e um (universalização da cobertura) vem sendo atendido progressivamente, em que pese a escassez de recursos frente ao vigor da demanda. Sobre este tema há registros de aumento da cobertura na década de 1986-96, a saber: a cobertura de abastecimento de água passou de 86% para 96% da demanda; esgotamento sanitário (coleta), de 49% para 65%; esgotamento sanitário (tratamento), de 20% para 44%; e resíduos sólidos de 78% para 83%. A demanda por tratamento de esgoto sanitário é alta e seu atendimento prioritário, valendo ressaltar que, mesmo tendo dobrado a porcentagem de atendimento no período assinalado, esta modalidade ainda é o ponto fraco do programa. Com respeito às dimensões participação e descentralização, vale notar que a consolidação de um processo de seleção e gerenciamento que submete os programas ao crivo de instâncias colegiadas representativas é, sem dúvida, um avanço em direção ao alcance do objetivo de ampliar os níveis de participação e controle social e de descentralização do processo decisório e da prestação dos serviços. Sobre este assunto, assim se manifestaram os entrevistados:

- Um dos benefícios do Pró-Saneamento é a introdução de uma relevante mudança no comportamento dos atores, no que refere ao acesso aos recursos disponíveis e à ampliação do interesse dos municípios pelo saneamento (PE, PB).
- A presença e o desempenho da instância colegiada estadual, além de representar um arranjo institucional democrático, confere confiabilidade ao Programa, uma vez que define com clareza e transparência como os recursos do FGTS e do OGU devem ser distribuídos, em função dos projetos apresentados pelos proponentes dentro de regras claras de funcionamento (PE, PB, PA).
- A forma democrática do processo decisório das instâncias colegiadas representa um importante avanço, reduzindo o acesso aos recursos por critérios políticos (PE).

Outros êxitos relacionados aos novos mecanismos de gerenciamento apontam para um uso mais racional de recursos financeiros, para um esforço de valorização dos recursos humanos e para alguns indicadores gerais de desenvolvimento institucional. A seguir, assinalamos alguns comentários e informações que indicam estes fatos.

- Utilização adequada de recursos financeiros – para o biênio 1995-1996 (MG) houve um aproveitamento de 87,95% dos recursos disponíveis, uma vez que foram contratados R\$ 162,1 milhões do total de R\$ 184,3 milhões previstos; para o biênio 1997-1998 tem-se um total de R\$ 146 milhões contratados, restando um total de R\$ 39,4 milhões a contratar.
- Desenvolvimento institucional — a capacidade de contratação e realização de obras vem aumentando (PA).
- Valorização de recursos humanos e trabalho com qualidade — o superintendente do Escritório de Negócios da CEF em Belo Horizonte (engenheiro e gerente de mercado) refere-se ao alto moral e nível de motivação vivido pelo pessoal da CEF no presente momento, estando a CEF bem

preparada para implementar os mais variados programas de crédito, assim como para fiscalizar sua implementação. Nota-se uma preocupação com a variedade na formação profissional de sua equipe, que engloba engenheiros, economistas, administradores, advogados e sociólogos (MG).

- O bairro Guanabara desenvolveu-se às margens da rodovia 316, principal acesso rodoviário a Belém. O abastecimento de água, que beneficia a população deste bairro, foi concebido inicialmente apenas para a margem direita da rodovia (sentido Belém–Ananindeua). A racionalização de recursos permitiu a ampliação da meta. O relatório de acompanhamento físico-financeiro permite inferir que estão concluídos: poços profundos (dois poços com 350 mm de diâmetro e 270 m de profundidade, com duas bombas e 300m<sup>3</sup> de vazão/hora cada um); reservatório apoiado; estação elevatória; reservatório elevado; casa de química; rede de distribuição (foram implantados 34.729 m de rede com diâmetro de 50 a 300 mm); subestação elétrica e distrito operacional. A ampliação da meta compreende as seguintes obras em andamento: adutora em ferro dúctil com 1.188 m de extensão e diâmetro de 300 mm, que vai abastecer, por gravidade, um novo reservatório elevado; reservatório elevado com capacidade de 500 m<sup>3</sup>; implantação de 12.297 m de rede de distribuição, nos diâmetros 60 a 250 mm para atendimento do lado esquerdo da rodovia Belém-Ananindeua (PA).

Outros efeitos benéficos decorrentes da obra específica de saneamento, e seus desdobramentos, são assinalados por alguns entrevistados:

- O projeto atende as necessidades básicas de população de baixa renda. O desenvolvimento e implantação dos projetos, no caso de Belém, viabilizou a ordenação do espaço urbano, legalização fundiária e implantação de melhorias e serviços, conforme relato de documento oficial<sup>23</sup> (PA).
- O projeto de educação ambiental tem significado um estímulo à participação social, uma vez que é resultado, quase sempre, de movimentos governamentais e não-governamentais que priorizaram áreas de intervenção e viabilizaram ações que responderam às necessidades dos habitantes locais (PR).

Finalmente, destacou-se mais um êxito na área de saneamento, mencionado de forma recorrente nas entrevistas com os diretores das empresas concessionárias: a retomada, em 1995, das obras paralisadas.

**Conclusões e recomendações** – Além dos pontos positivos assinalados pelos entrevistados, outros comentários e sugestões nos orientam para alguns comentários finais, com o objetivo de proporcionar elementos que possam aprimorar os programas de saneamento, em suas diferentes modalidades.

Um primeiro aspecto importante está relacionado com a modernização do setor, especialmente no referente ao estabelecimento de parcerias com o setor privado. Considerando-se os vetos ideológicos aos movimentos de redefinição dos limites de intervenção do Estado — sobretudo quanto às suas atribuições de regulador ou prestador dos serviços —, entendemos ser necessárias ações esclarecedoras. Em primeiro lugar, é preciso informar os funcionários das empresas concessionárias sobre os planos de curto prazo que possam interferir (ou não) no futuro profissional do pessoal de carreira lotado nestas empresas. O problema parece mais sério quando afeta pessoas em fim de carreira e véspera de aposentadoria. Diante da insegurança e temerosos de perder seus empregos,

---

23 "PROSANEAR – Programa de Saneamento para População de Baixa Renda" – Relatório Final de Implantação – COSANPA. Belém, dezembro de 1996.

estes funcionários se opõem aos movimentos de privatização, em particular, e de desenvolvimento institucional, em geral.

Um segundo ponto importante refere-se à necessidade de definir claramente e regulamentar as atribuições dos estados e municípios na questão do saneamento. Uma clareza maior e uma normatização eficaz poderão evitar inúteis conflitos interinstitucionais, intersetoriais e intergovernamentais.

- Problemas de relação intersetorial levam à perda de oportunidade para integrar o Pró-Saneamento com outros do Brasil em Ação, como o PSF ou o PACs, principalmente quando se trata da modalidade Prosanear. Muitas vezes as prefeituras não se envolvem diretamente na implementação, principalmente quando esta é feita pela COPASA. Algumas obras são interligadas a outros tipos de financiamento, como financiamentos externos do tipo Banco Mundial (MG, PA).

O terceiro ponto que merece atenção refere-se à necessidade de tratar separadamente as diferentes modalidades de saneamento. Examinando a estimativa de custos por família na etapa de concessão dos empréstimos, notamos que os programas integrados (Prosanear) têm o mesmo custo estimado por família que as demais modalidades. Dito de outra forma, o total do investimento dividido por R\$ 900 tem por resultado o número de famílias hipoteticamente beneficiado. Talvez fosse prudente realizar estimativas que permitissem conhecer concretamente os níveis de demanda e a população atendida em cada obra financiada.

Algumas soluções identificadas apontam as seguintes alternativas para contornar problemas identificados:

- A *capacitação dos proponentes* (principalmente as pequenas prefeituras municipais) é apresentada como a principal sugestão para remover as dificuldades e agilizar a implementação dos programas.
- *Contratação de estudantes de engenharia e economia como estagiários*. Estes estudantes poderiam prestar serviços de elaboração de projetos e prestação de contas, assistindo as pequenas prefeituras. A falta de capacitação é particularmente sentida nos casos de elaboração de carta-consulta.
- A introdução de conteúdos referentes à *formulação de projetos, execução financeira e similares* nos cursos de capacitação que já existem e são oferecidos aos servidores dos estados e, eventualmente, dos municípios.

Para agilizar procedimentos e fluxos, foram apresentadas sugestões que tanto restringem o âmbito de atuação da CEF como ampliam seus limites de deliberação.

- É preciso permitir que outras agências financeiras, além da CEF, operem os programas sociais, ou então aprimorar a estrutura, os procedimentos e a capacidade de resposta da Caixa.
- Examinar a possibilidade de aumentar a autonomia dos executores do programa, especialmente aqueles da agência financiadora (CEF). Os técnicos da CEF apresentam boa formação técnica e recebem bom suporte material e de treinamento da instituição, mas possuem pouco grau de autonomia para decisão e ajuste dos problemas, tendendo a seguir as regras e normas de avaliação ditadas pela gestão central.



### 3.3. PRONAF

#### 3.3.1. Escopo da pesquisa

A pesquisa de campo foi realizada em oito estados da Federação e em dezesseis municípios de distintos portes. Como pode ser observado no Quadro 3.7, trata-se de estados localizados em cada uma das cinco divisões regionais do país e de municípios que apresentam características bastante variadas quanto ao número de habitantes, condições socioeconômicas etc.

**Quadro 3.7**

PRONAF: Estados e Municípios pesquisados

| Estado e Região | Municípios                                      | Classificação                       |
|-----------------|---|-------------------------------------|
| Pará            | Capitão Poço<br>Ourém                           | Médio<br>Pequeno                    |
| Pernambuco      | Bezerros<br>São Lourenço Da Mata<br>Sertânia    | Médio<br>Periferia de RM<br>Pequeno |
| Goiás           | Bela Vista De Goiás<br>Mossâmedes<br>Itapuranga | Periferia de RM<br>Pequeno<br>Médio |
| Minas Gerais    | Virginópolis                                    | Pequeno                             |
| Rio De Janeiro  | Araruama<br>Itaocara                            | Grande<br>Médio                     |
| São Paulo       | Monte Castelo                                   | Pequeno                             |
| Paraná          | Cerro Azul<br>Rebouças                          | Periferia de RM<br>Pequeno          |
| Santa Catarina  | Mafra<br>Rodeio                                 | Médio<br>Pequeno                    |

Fonte: NEPP/UNICAMP, 1999

A esta diversidade correspondem condições locais de implantação do Programa igualmente heterogêneas. Os municípios selecionados desenvolvem distintos tipos de atividades econômicas, envolvendo formas bastante diferenciadas de agricultura familiar ou outras atividades contempladas pelo PRONAF, como a pesca, por exemplo. Além disso, possuem infra-estruturas de apoio à agricultura familiar também heterogêneas, têm capacidade organizacional instalada nas suas prefeituras e um perfil de gestores variado. As formas e os níveis de organização dos trabalhadores da agricultura também são distintos. A escolha de municípios que apresentam tal diversidade teve por objetivo reconstituir uma gama ampla de experiências de implementação do Programa.

Foram entrevistados os principais gestores do Programa no nível federal de governo: secretário nacional de Desenvolvimento Rural (SDR), diretor do Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (DATER), coordenador operacional do PRONAF/DATER e assessores do Programa no âmbito desse departamento. O diretor do DATER e o coordenador operacional do Programa foram entrevistados em duas oportunidades, no início da pesquisa e após o término dos trabalhos de campo. Na esfera estadual, foram também entrevistados os principais gestores e executores do

Programa: secretários executivos dos conselhos estaduais, dirigentes de agências de extensão rural, superintendentes e gerentes de mercado, bem como suas equipes técnicas nos escritórios de negócio da CEF.

Nos municípios foram entrevistadas as principais autoridades locais ligadas ao Programa (prefeitos e secretários de Agricultura), técnicos ligados às atividades de extensão rural, executores do Programa nas agências do Banco do Brasil, dos bancos estaduais e da CEF e membros de entidades e conselhos de participação popular e beneficiários. Finalmente, foram realizados cinco grupos de discussão, sendo dois com conselheiros do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR) e três com agricultores.

No Quadro 3.8 são apresentados os atores contatados nessa pesquisa de avaliação e seus cargos ou funções, bem como o número de pessoas em cada categoria.

### Quadro 3.8

Pronaf: Entrevistados por cargo/função nos estados e municípios

| CARGO/FUNÇÃO  | Quantidade |
|---|------------|
| Secretário Executivo Estadual – PRONAF                                    | 6          |
| Diretor de Desenvolvimento Rural – EMATER                                 | 1          |
| Gerente de Assistência Técnica – EMATER                                   | 2          |
| Supervisor Local – EMATER   | 1          |
| Chefe Escritório Local – EMATER ou assemelhado                            | 5          |
| Extensionista Rural – EMATER ou assemelhado                               | 6          |
| Assessor Gabinete Delegado Federal Agricultura                            | 1          |
| Chefe de Serviço Desenvolvimento Rural – Delegacia Federal de Agricultura | 1          |
| Superintendente de EN/CEF   | 4          |
| Gerente de Mercado de EN/CEF  | 12         |
| Assessor Jurídico de EN/CEF   | 4          |
| Engenheiro de EN/CEF  | 2          |
| Técnico Social de EN/CEF  | 1          |
| Gerente de Agência do Banco do Brasil                                     | 12         |
| Gerente de Agência CEF  | 3          |
| Gerente de Agência de Bancos Estaduais                                    | 5          |
| Prefeitos   | 12         |
| Secretário Municipal de Agricultura                                       | 3          |
| Outros Secretários Municipais (Obras, Finanças etc.)                      | 2          |
| Diretor de Sindicato de Trabalhadores Rurais                              | 1          |
| TOTAL   | 85         |

Fonte: NEPP/UNICAMP, 1999.

### 3.3.2. Desenho do Programa e estratégia de implementação

O PRONAF visa o apoio técnico e financeiro ao desenvolvimento rural mediante o fortalecimento da agricultura familiar. Concebido a partir de reivindicações de trabalhadores rurais organizados do país, por meio da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG) e com base na demanda dos pequenos agricultores familiares, o PRONAF foi elaborado a partir de grupo de trabalho

formado por técnicos de várias instituições da área agrícola, representantes dos trabalhadores agrícolas e por dirigentes do Ministério da Agricultura e do Abastecimento.

O Programa foi formalmente instituído pelo Decreto Presidencial nº 1.946 de 18 de junho de 1996. Antes mesmo de sua institucionalização formal, porém, teve sua execução iniciada por meio dos seguintes instrumentos: Resolução do Banco Central nº 2.191 de 24 de agosto de 1995, que instituiu o PRONAF no âmbito do Crédito Rural, e a Resolução do CODEFAT nº 93 de 14 de setembro de 1995, que permitiu a destinação de recursos do FAT para seu financiamento. Essas medidas foram tomadas porque, desde 1995, o Programa já estava em discussão com as entidades representativas dos trabalhadores rurais, que não acreditavam que ele “saísse do papel” e demandaram do Governo Federal medidas concretas e sinalizadoras da intenção de implantar o Programa. Assim, ainda em 1995 foram liberados R\$ 200 milhões para o Crédito Rural, embora o PRONAF só tenha sido criado pelo referido decreto quase um ano depois.

O Programa visa propiciar condições para o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria da renda dos agricultores familiares. No plano específico busca:

- ajustar políticas públicas à realidade da agricultura familiar;
- viabilizar a infra-estrutura rural necessária à melhoria do desempenho produtivo e da qualidade de vida da população rural onde predomine a agricultura familiar;
- fortalecer os serviços de apoio ao desenvolvimento da agricultura familiar;
- elevar o nível de profissionalização de agricultores familiares, proporcionando-lhes novos padrões tecnológicos e de gestão;
- favorecer o acesso de agricultores familiares e suas organizações aos mercados de produtos e insumos.

Para tanto, o PRONAF tem as seguintes linhas de ação: financiamento da produção da agricultura familiar (custeio e investimento), capacitação e profissionalização de agricultores familiares, financiamento de infra-estrutura nos municípios e negociação de políticas públicas com órgãos setoriais.

O público-alvo do PRONAF são os agricultores familiares e suas organizações. São considerados agricultores familiares aqueles que exploram a terra na condição de proprietários, assentados, arrendatários ou parceiros e que atendam, simultaneamente, os seguintes requisitos: utilizem o trabalho direto seu e de sua família, podendo ter, em caráter complementar, até dois empregados permanentes ou, ainda, recorrer à ajuda eventual de terceiros quando a atividade agrícola sazonal o exigir; tenham, no mínimo, 80% de sua renda familiar originada da exploração agropecuária, pesqueira ou extrativa; tenham por local de residência a própria propriedade ou um aglomerado rural ou urbano próximo; possuam renda familiar bruta anual prevista de até R\$ 8 mil, proveniente, em sua totalidade, da exploração agropecuária e extrativa — para efeito da apuração da renda admite-se o

rebate de 50% da receita oriunda da avicultura, oleicultura, piscicultura, sericultura e suinocultura; o tamanho das suas propriedades deve ser de até quatro módulos fiscais — quantificados na legislação em vigor —, não podendo possuir, a qualquer título, áreas de tamanho superior. Também foram incorporados como público-alvo os trabalhadores dedicados a outras atividades: pesca de captura, aqüicultura e extrativismo, desde que atendendo os requisitos descritos acima e que caracterizam, no âmbito desse Programa, a atividade econômica de cunho familiar.

**Forma de organização da intervenção** – O Programa fundamenta-se no estabelecimento de parcerias voluntárias entre as três esferas de governo e as organizações representativas dos trabalhadores da agricultura em geral e dos agricultores familiares em particular<sup>24</sup>. Nesse sentido, seu desenho prevê que a demanda, definidora da natureza e ritmo de implementação do Programa, se estruture a partir da esfera local (ou municipal), seja agregada no plano estadual e consolidada no plano nacional. Isso exige uma estrutura organizacional de gestão, implementação, avaliação e controle complexa e dependente do estabelecimento de redes e nexos institucionais intersetoriais, entre níveis de governo e entre o governo e atores coletivos públicos (conselhos nos níveis federal, estadual e municipal) e privados (organizações de representação de interesses dos trabalhadores da agricultura). Essa complexa estrutura organizacional é apresentada no Quadro 3.9.

---

24 São consideradas organizações de agricultores familiares as associações e cooperativas com pelo menos 60% do seu quadro social ativo constituído por agricultores familiares. No caso das associações é necessário que sejam legalmente constituídas e estejam funcionando há pelo menos seis meses.

**Quadro 3.9**

PRONAF: Estrutura organizacional

| NÍVEL DE GOVERNO | ORGANISMO   | ATRIBUIÇÕES PRINCIPAIS  |
|------------------|---|---|
| FEDERAL          | <p>Ministério da Agricultura e do Abastecimento – MAA</p> <p>Conselho Nacional do PRONAF</p> <p>Secretaria Executiva Nacional do Programa</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>procurar induzir o ajuste de políticas públicas aos objetivos do PRONAF, via reorganização institucional, criação de linhas de financiamento, mecanismos de concessão de crédito, criação de centros primários de comercialização, capacitação e profissionalização de agricultores familiares etc. assegurando, ademais o caráter descentralizado do Programa e o processo participativo dos interessados na sua implementação e avaliação.</li> <li>Definir diretrizes nacionais, recomendar normas operacionais, propor adequação de políticas públicas, aprovar a programação físico-financeira anual, examinar relatórios de execução e avaliação, propor ajustes e redirecionamentos.</li> <li>Coordenar o programa, implementar as decisões do Conselho Nacional, analisar e aprovar o apoio do Pronaf aos projetos contidos no PMDR, emitir pareceres técnicos.</li> </ul> |
|                  | <p>Delegacias Federais da Agricultura</p> <p>Caixa Econômica Federal</p> <p>Banco do Brasil, Bancos Estaduais e Bancos Privados</p>           | <ul style="list-style-type: none"> <li>Assessorar estados, prefeituras, organizações de agricultores na elaboração dos processos para celebração de convênios com o Ministério, fiscalizar a aplicação dos recursos dos convênios, emitir pareceres técnicos.</li> <li>Agente operador da linha de financiamento de infraestrutura e serviços nos municípios.</li> <li>Agentes operadores das linhas de crédito rural destinadas ao financiamento do custeio e do investimento na agricultura familiar.</li> </ul>  |
| ESTADUAL         | <p>Governo Estadual</p> <p>Conselho Estadual do PRONAF</p> <p>Secretaria Executiva Estadual</p>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Instituir o Conselho Estadual, celebrar acordos, convênios e contratos, aportar contrapartidas, participar da execução, acompanhamento e fiscalização do PRONAF no estado e promover sua divulgação.</li> <li>Analisar os projetos do PMDR, promover a integração governo estadual, municípios e entidades parceiras, acompanhar e avaliar a execução do Programa no estado, elaborar propostas de políticas públicas, articular-se com os agentes financeiros.</li> <li>Analisar os PMDR e relatar aos Conselhos Estaduais, implementar decisões do Conselho Estadual, monitorar e avaliar a execução dos PMDR, emitir pareceres técnicos.</li> </ul>   |
| MUNICIPAL        | <p>Prefeitura Municipal</p> <p>Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR)</p>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Instituir os Conselhos, elaborar os Planos Municipais de Desenvolvimento Rural -PMDR, celebrar acordos, contratos e convênios, aportar contrapartidas.</li> <li>Analisar o PMDR, negociar as contrapartidas, fiscalizar a aplicação dos recursos, articular-se com os agentes financeiros, elaborar pareceres técnicos e relatórios para a Secretaria Executiva Estadual, promover a divulgação e articular apoios políticos ao Programa.</li> </ul>   |
|                  | <p>Agricultores familiares</p> <p>Organizações Representativas de Agricultores Familiares</p>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Apresentar e priorizar suas demandas, aportar contrapartidas e participar da execução.</li> <li>Compatibilizar demandas dos agricultores formulando propostas de ação, participar da elaboração do PMDR e acompanhar sua execução, celebrar e executar convênios com organismos públicos e entidades privadas parceiras, aportar contrapartidas de sua competência.</li> </ul>   |

Fonte: NEPP/UNICAMP, 1999.

**Quadro 3.10**

Pronaf: Atribuições dos órgãos envolvidos

| UNIDADES                               | ATRIBUIÇÕES  |
|--|--|
| Casa Civil da Presidência da República | Coordenação dos programas de Governo e auxílio, ao MAA, na mudança de políticas públicas adequadas à agricultura familiar  |
| Programa Brasil em Ação / MPO          | Acompanhamento de metas  |
| SOF/MPO                                | Aprovação do orçamento   |
| Secretaria de Políticas Regionais/MPO  | Responsável pela supervisão dos fundos constitucionais   |
| Programa Comunidade Solidária          | Auxílio na articulação com outros programas  |
| Ministério do Trabalho                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>Disponibiliza recursos do FAT para Crédito Rural</li> <li>Programa de apoio às casas familiares rurais (projeto de educação para os filhos dos agricultores)</li> <li>Programa de apoio às casas famílias do mar (projeto de educação para filhos de pescadores)</li> </ul> |
| SEPURB/MPO                             | Habitação para agricultores familiares   |

Fonte: MAA. Elaboração NEPP/UNICAMP, 1999.

**Quadro 3.11**

Composição dos Conselhos

| CONSELHOS  | COMPOSIÇÃO   |
|--|--|
| Conselho Nacional do PRONAF                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>Presidente: Secretário Executivo do MA</li> <li>Programa Comunidade Solidária</li> <li>Ministério do Planejamento e Orçamento/Secretaria de Políticas Regionais</li> <li>Ministério da Fazenda</li> <li>CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (pequenos agricultores)</li> <li>OCB - Organização das Cooperativas Brasileiras</li> <li>ASBRAER – Associação Brasileira de Extensão Rural</li> <li>Fórum dos Secretários Estaduais de Agricultura</li> </ul> |
| Conselho Estadual do PRONAF                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>Presidente: Secretário Estadual de Agricultura</li> <li>FETAG – Federação dos Trabalhadores da Agricultura</li> <li>FA - Federação dos Agricultores</li> <li>Agentes Financeiros</li> <li>Organismos de Extensão Rural</li> <li>Organizações Estaduais de Cooperativismo</li> <li>Institutos de Pesquisa</li> <li>Interlocutores do Programa Comunidade Solidária</li> <li>Associações de Municípios</li> </ul>   |
| Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural - CMDR | <p>Presidente variável, conforme o município. 50% representantes dos agricultores (sindicatos de trabalhadores rurais, associações, etc.) e 50% restante da sociedade (gerentes de banco, extensionistas rurais, secretários municipais de agricultura)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Prefeito</li> <li>Secretário Municipal de Agricultura</li> <li>Extensionistas Rurais</li> <li>Presidentes de Cooperativas</li> </ul>  |

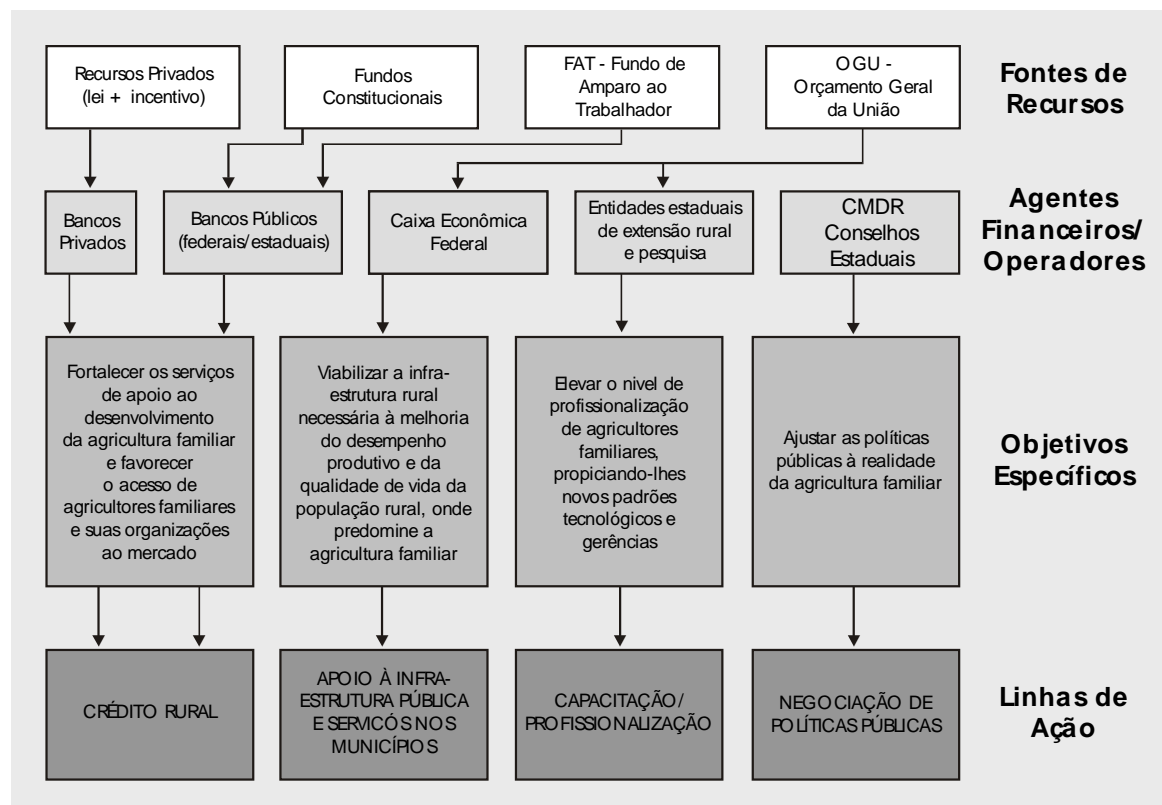
Fonte: MAA. Elaboração NEPP/UNICAMP, 1999.

No interior do Ministério da Agricultura e Abastecimento (MAA), o PRONAF está vinculado à Secretária Nacional de Desenvolvimento Rural, por meio do Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (DATER). Pode-se afirmar que essa unidade está basicamente direcionada à implementação do Programa, possuindo uma estrutura com poucos níveis hierárquicos e compondo uma equipe de trabalho voltada à obtenção de resultados e ao aperfeiçoamento do PRONAF. Por suas características, o Programa envolve a cooperação e ações conjugadas com outras unidades do MAA no campo do turismo rural, projetos agroindustriais etc.

Interagem, ainda, com o PRONAF, no âmbito do Poder Executivo federal: a Casa Civil da Presidência da República, o Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ministério do Trabalho, a Secretaria Executiva do Programa Comunidade Solidária e a Ciset. O Quadro 3.10 resume as atribuições desses órgãos no Programa.

A composição dos conselhos existentes em cada nível de governo, sintetizada no Quadro 3.11, evidencia a participação das principais organizações de representação dos interesses dos trabalhadores agrícolas nas definições principais do Programa. Aponta também para a ampla mobilização de atores coletivos governamentais e não-governamentais, públicos e privados, traço que constitui uma das características marcantes desse programa, influenciando seu processo de implementação.

**Fontes e fluxos de financiamento** – O PRONAF envolve, basicamente, duas grandes linhas de crédito: infra-estrutura municipal (conhecida como PRONAF–M), financiada com recursos do Orçamento Geral da União (OGU), e crédito ao agricultor familiar para investimento e custeio (conhecido como PRONAF–C), financiado com recursos dos fundos constitucionais (FCO, FNE e FNO), do FAT e decorrentes da exigibilidade bancária. Além disso, ações de capacitação e profissionalização dos agricultores familiares podem ser financiadas com recursos do FAT. O Diagrama a seguir sintetiza fontes de recursos, agentes financeiros e operadores envolvidos no fluxo financeiro do Programa, objetivos específicos de cada linha de financiamento e sua vinculação com as linhas de ação previstas. A linha de ação de negociação de políticas públicas, por sua própria natureza, não envolve fontes de recurso semelhantes às outras, sendo citada somente para compreensão do fluxo completo do PRONAF no campo financeiro.



*PRONAF Crédito* — O financiamento da produção agrícola com base familiar, individual ou coletivamente, é realizado a partir de regras diferenciadas que estabelecem distintos limites de crédito e taxas de juros por tipo de crédito e linha de financiamento. O Quadro 3.12 sintetiza essas diferenças. Cabe o destaque para o fato de que o PRONAF financia recursos a taxas inferiores àquelas praticadas no mercado, fazendo com que a equalização financeira seja de responsabilidade do Tesouro Nacional. No campo das garantias, o agricultor deve apresentar plano de financiamento que passa pelos critérios de aprovação dos agentes financeiros, em que devem ser exigidos, preferencialmente, penhor da safra e adesão ao PROAGRO, no caso de custeio, e penhor cedular ou alienação fiduciária do bem financiado, no caso de investimento.



**Quadro 3.12**

Pronaf: Condições de Financiamento

| CUSTEIO   | INVESTIMENTO  |
|---|---|
| PRONAF CONVENCIONAL (FAT): <ul style="list-style-type: none"> <li>• Limite: até R\$ 5.000,00</li> <li>• Juros: 5,75% aa fixo</li> <li>• Sem limite de renda</li> </ul>  | PRONAF Investimento via BNDES (FAT) <ul style="list-style-type: none"> <li>• Agentes Financeiros: BNB, BB, Bancos Estaduais</li> <li>• Limite: até R\$ 15.000,00 individual E r\$ 75.000,00 coletivo, respeitando os limites individuais</li> <li>• Juros: TJLP + 6% aa com rebate de 50% sobre os juros (não sobre o principal)</li> </ul> |
| BB – Rural Rápido – PRONAF (FAT) <ul style="list-style-type: none"> <li>• Limite: até R\$ 5.000,00 durante 2 anos</li> <li>• Juros: 5,75% aa fixo</li> <li>• Financia pequenos investimentos</li> <li>• Funciona como cheque especial (só se paga juros sobre o que se usa)</li> <li>• Sem limite de renda</li> </ul> | FNE – PRONAF (custeio e investimento) <ul style="list-style-type: none"> <li>• Agentes Financeiros: BNB</li> <li>• Limite: até R\$ 15.000,00</li> <li>• Juros: TJLP + 6% aa com rebate de 50% sobre os juros (não sobre o principal)</li> </ul>   |
| PRONAF Especial (FAT) <ul style="list-style-type: none"> <li>• Renda bruta de até R\$ 8.000,00/ano</li> <li>• Valor mínimo R\$ 500,00</li> <li>• Valor máximo R\$ 1.500,00</li> <li>• Juros: 5,75% aa fixo</li> <li>• Subvenção de R\$ 200,00</li> <li>• Limite: 3 vezes</li> </ul>                                   | FCO – PRONAF (custeio e investimento) <ul style="list-style-type: none"> <li>• Agente Financeiro: BB</li> <li>• Limite: até R\$ 15.000,00</li> <li>• Juros: TJLP + 6% aa com rebate de 60% sobre os juros (não sobre o principal)</li> </ul>  |
|   | PRONAF ESPECIAL INVESTIMENTO (EM PROCESO DE REGULAMENTAÇÃO)   |
| EXIGIBILIDADE BANCÁRIA  |   |

Fonte: MAA. Elaboração Logos Engenharia S. A., op. cit.

*PRONAF Infra* — Os recursos dessa linha de financiamento advêm do OGU e de contrapartidas dos municípios, materializadas em dinheiro ou em bens e serviços mensuráveis quantitativa e economicamente, tal como exigido pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Para os municípios abrangidos pelo Programa Comunidade Solidária essa exigência não existe. Os recursos do OGU são repassados por meio da CEF, mediante contrato que obedece a critérios de elegibilidade seguindo normas internas dessa instituição, da LDO e do Banco Central. Para serem elegíveis, os municípios devem ainda cumprir as seguintes condições: ter predominância de agricultores familiares entre seus munícipes e constar da relação de municípios aprovada pelo Conselho Nacional do PRONAF, em cumprimento à Resolução nº 04/97; possuir um Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR) já instalado e com 50% de representação dos agricultores familiares; ter um Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR), que deve incluir ações intersetoriais integradas, principalmente, no campo da educação e atenção à saúde; existir parecer favorável dos CMDR sobre os PMDR apresentados.

*PRONAF: capacitação e profissionalização de agricultores familiares* — Nessa linha de ação os recursos advêm do OGU e são destinadas às agências de apoio ao desenvolvimento rural públicas, governamentais ou não, e privadas. Em 1998, esses recursos foram assim distribuídos: 20% para apoio, nos estados, a pesquisas de interesse da agricultura familiar, realizadas por entidades de pesquisa dos governos estaduais, universidades e ONGs, e 80% para reaparelhamento dos escritórios municipais das entidades estaduais de extensão rural, construção de unidades didáticas e apoio financeiro à capacitação e profissionalização, informatização dos escritórios das entidades de extensão, elaboração dos projetos de crédito rural e assistência técnica gratuita aos agricultores familiares.

**Dinâmica operacional e estratégia de implementação do PRONAF** – O PRONAF é um programa descentralizado, baseado no estabelecimento de parcerias entre agricultores e suas organizações de representação de interesses e o governo, bem como na articulação da ação das três esferas de governo — municipal, estadual e federal —, embora ocorra para sua operação um forte grau de indução e coordenação por parte dos organismos da esfera federal de governo que dele participam. Daí decorre uma rede de articulações institucionais complexa e densa, cuja operação sinérgica é essencial para a implementação do programa.

Se forem tomadas as quatro linhas de ação do PRONAF, pode-se estabelecer o eixo central de operação do programa, que justificaria a necessidade de redes e nexos institucionais bastante elaborados: a participação dos agricultores familiares enquanto protagonistas na definição de prioridades de ação do setor público, por meio dos CMDRs e dos PMDRs, apoiados pelo setor público nas três esferas de governo. Essa participação deve proporcionar maior qualidade e êxito nas ações individuais dos agricultores familiares, em função de ganhos de tecnologia e aprendizado, apoiados numa infra-estrutura local aprimorada e na assistência técnica correta para o desenvolvimento agrícola ou de outras formas de exploração rural possíveis. Nesse sentido, as quatro linhas de ação devem convergir para: ajustar políticas públicas a fim de viabilizar a realidade da agricultura familiar, criar a infra-estrutura necessária para dinamizar o processo produtivo desse segmento, garantindo sua sustentabilidade, garantir formas e fluxos de financiamento adequados das atividades produtivas, tanto para o custeio quanto para o investimento de suas atividades, aumentando ademais sua capacitação técnica e tecnológica.

Cabe acrescentar que — tornando a implementação desse programa ainda mais complexa — o conceito de agricultura familiar envolve uma gama bastante diferenciada de situações, num gradiente que vai desde agricultores com alta produtividade e inseridos no mercado agrícola competitivo até aqueles próximos do que pode ser caracterizado como uma atividade de subsistência precária. Assim, a implementação do PRONAF, além de ocorrer em situações regionais bastante diferenciadas, no que diz respeito à agricultura familiar, exige o monitoramento e controle de

*diferentes variáveis estratégicas, em contextos político-organizacionais diversificados* e que exigem articulações não triviais para um formato de administração pública setorializado, pouco cooperativo e competitivo, no plano político-burocrático.

Vejamos alguns exemplos de variáveis estratégicas:

- Crédito agrícola — A origem dos recursos deve permitir a adequação das taxas de retorno à capacidade de pagamento dos tomadores (individuais, coletivos ou institucionais). Isso envolve questões cruciais como o estabelecimento de prazos de pagamento e de carência, valores-limite e tetos, encargos financeiros e garantias exigidas aos agricultores. Além disso, variáveis de processo como as envolvidas na concessão do crédito são cruciais para que o agricultor tenha, ou não, acesso aos recursos: forma e exigências técnicas requeridas na apresentação dos pedidos ou projetos, fluxo de tramitação de propostas.
- Criação de infra-estrutura: tipo de município selecionado, potencial sinérgico e integrador dos investimentos aprovados, capacidade municipal de articular contrapartidas adequadas, capacidade organizacional existente nas prefeituras ou no município para formulação e implementação dos projetos.
- Capacitação e profissionalização de agricultores: tecnologia adequada disponível para cada situação, disponibilidade de assistência técnica para proporcionar as atividades de capacitação e transferência de tecnologia, mecanismos de promoção de intercâmbio e difusão da informação e da inovação.

A diversificação de contextos político-organizacionais de implementação do PRONAF decorre da multiplicidade de redes e de nexos intersetoriais e intergovernamentais previstos, além do estabelecimento de parcerias público/privado em cada linha de ação. Vejamos, de forma sintética, esses contextos e suas principais características para cada linha de ação prevista.

*Negociação de políticas públicas.* Essa linha de ação é permeada por um contexto em que predominam ações intersetoriais, intergovernamentais e entre níveis de governos e organizações de representação de interesses, sem a constituição clara de um eixo indutor e coordenador. No nível local, está prevista uma forte articulação entre as organizações dos agricultores (patronais ou sindicais) e os próprios agricultores, entre esses e os CMDRs, entre os CMDRs e as prefeituras. No nível estadual, a articulação exigida é entre CMDRs e prefeituras, entre estes e as secretarias executivas estaduais e os conselhos estaduais e entre estes últimos e outros órgãos setoriais do governo estadual que desenvolvam políticas que afetem a agricultura familiar. No nível federal, a articulação deve ocorrer entre Secretaria Executiva Nacional e Conselho Nacional, entre estes e distintas unidades do próprio MAA e outras unidades do governo federal que tenham capacidade operacional, de financiamento ou ainda de formulação de políticas setoriais que afetem o PRONAF. Além disso, no nível federal, a Secretaria Executiva do Programa funciona como um mecanismo de acesso direto dos municípios e das organizações de agricultores, recebendo sugestões, críticas e propostas de mudança. Se isso funciona como “salvaguarda” da capacidade de vocalização do

agricultor e da esfera local, também torna as relações intergovernamentais e intersetoriais — no interior da realidade federativa brasileira — mais propensas à tensão e ao conflito. Pode ocorrer uma interação direta “nível federal–nível local”, ou ainda “nível federal–organizações de agricultores”, sem terem sido considerados os demais níveis de governo envolvidos. Finalmente, pressupõe-se uma disposição real de divulgação de novas políticas públicas ou de inovações parciais por parte de todos os níveis de governo envolvidos.

*Financiamento de infra-estrutura e serviços nos municípios.* Essa linha de ação envolve três contextos político-organizacionais distintos. Em primeiro lugar, aquele voltado à seleção dos municípios. Aqui a articulação se dá a partir da indução da esfera federal — que estabelece quais municípios são elegíveis, mediante critérios técnicos e de abrangência nacional — e do tipo de reação de estados e municípios, a partir da materialização desses critérios numa lista concreta de beneficiários potenciais. Em segundo lugar, o contexto que permeia o processo de elaboração e aprovação dos PMDRs dentre os municípios elegíveis. O PMDR é a peça central que deve estruturar não só as ações do PRONAF, como todo um conjunto de outras ações intersetoriais e entre níveis de governo para dar sustentabilidade, em cada município, à agricultura familiar. Nesse contexto, as relações entre organizações de representação de interesses dos agricultores, os conselhos municipais e a prefeitura são decisivas para concretizar um plano de ação concreto, num primeiro momento. A seguir é necessária a aprovação desse plano na esfera estadual e ainda pela Secretaria Executiva Nacional. Só então é que se concede, no nível federal, a autorização para que o município inicie, por meio do CMDR, a priorização das ações previstas no plano, ajustando-as aos recursos efetivamente disponíveis e gerando um plano de trabalho anual que será então passível de financiamento. Novamente o processo se repete, do nível local ao federal, onde a equipe técnica da SDR/PRONAF aprova o plano e o encaminha para a CEF, agente financeiro dessa linha. Alguns aspectos dessa dinâmica de implementação prevista merecem destaque: a necessidade, ou melhor, a compulsoriedade, da participação do CMDR (leia-se: de seus participantes) nesse processo junto com a prefeitura; o papel de ratificação da instância técnica estadual e da Secretaria Executiva Nacional do PRONAF, tanto no que diz respeito aos PMDRs quanto aos planos anuais de trabalho. Nesse processo de ratificação são verificadas a viabilidade técnico-financeira do pleito, a legitimidade dos pedidos em face das demandas dos agricultores, além de sua coerência com o desenho do Programa. Evidencia-se aqui a tentativa de estabelecer um papel indutor e coordenador para a esfera federal de governo, coadjuvada pelas esferas estaduais, com atribuições bastante genéricas e indefinidas. Em terceiro lugar, tem-se o contexto que se forma ao longo do processo de celebração de contratos e execução de ações, no qual a CEF assume papel central seja no plano de suas relações externas, isto é, com todos os níveis de governo envolvidos, seja no plano organizacional interno (matriz, escritórios de negócio e agências). Isso porque tudo o que já havia sido aprovado precisa, teoricamente, passar por um novo filtro: aquele estabelecido pela própria CEF. Nesse momento pode ocorrer o veto de uma proposta em que não se verifique a adequação dos planos às exigências legais

do sistema financeiro, em sentido amplo, e da própria CEF em particular. Além disso, a CEF é que libera concretamente os recursos, fiscaliza sua aplicação e recebe e aprova a prestação de contas dos empréstimos realizados para cada prefeitura. Como os recursos são oriundos do OGU, a permeabilidade do processo de aprovação e liberação a pressões político-partidárias é grande.

*Crédito rural (custeio e investimento).* Essa linha de ação ocorre em um contexto em que se evidencia, num primeiro momento, a importância das relações entre os agricultores e suas organizações de representação de interesses, ou entre estas e os sindicatos patronais e entidades de assistência técnica e extensão rural. Esse fato decorre da exigência de uma declaração que comprove para o agente financeiro (Banco do Brasil, bancos estaduais ou privados) a condição de agricultor familiar. Num segundo momento passam a vigorar, de forma preponderante, as relações entre o agricultor e os agentes financeiros no plano local, ainda que outros nexos institucionais possam ser mobilizados em caso de dificuldades para a obtenção do financiamento. Aqui, dadas a origem dos recursos e suas condições de retorno, as relações são definidas a partir das regras do sistema financeiro e das regras e cultura organizacional de cada agente financeiro. Os conselhos atuam de forma supletiva, tentando resolver impasses surgidos no acesso ao crédito por parte dos agricultores.

*Profissionalização e capacitação.* Nessa linha de intervenção está prevista uma forte interação entre agricultores familiares e os organismos de extensão rural e assistência técnica, com conseqüências importantes tanto para a natureza, alcance e limites dos pedidos de crédito individual ou coletivo dos agricultores, quanto para a qualidade, abrangência, pertinência e sinergia dos PMDRs. O nó crítico é, portanto, a capacidade de operação desse tipo de organismo em cada região do país e em cada estado da Federação. Aqui a esfera federal tem papel supletivo e de “animador” do processo. A esfera estadual, responsável pelos organismos de extensão rural ou assistência técnica, adquire maior relevância. Cabe notar que a própria capacidade de organização e articulação dos agricultores familiares preexistente ao início do Programa influencia fortemente seu desempenho.

De forma a lidar com essas variáveis e com esses contextos diferenciados, a estratégia delineada para a implementação do PRONAF seguiu alguns eixos básicos: criação da malha institucional sobre a qual repousaria o Programa nos três níveis de governo (secretarias executivas e conselhos); ampla divulgação de informações sobre seu caráter inovador, combinando várias técnicas e meios de comunicação, tentando fazer chegar a todos os interlocutores informações completas, precisas e detalhadas; articulação institucional intersetorial e com os governos estaduais; definição dos critérios técnicos para sua implementação e dos fluxos operacionais básicos.

Em documento de setembro de 1996, o PRONAF indicou algumas referências conceituais importantes, definidoras das pretensões dos gestores ao formular o Programa e que devem ser levadas em conta no processo de avaliação de sua implantação, pois explicitam o porquê da opção pela dinâmica operacional anteriormente descrita. Segundo o documento de consolidação das bases

de implantação do programa, “o papel da agricultura em suas diferentes relações com os diferentes setores da sociedade deve ser mudado [...] de forma racionalmente organizada, sob pressões principalmente internas e com a participação predominante dos protagonistas nacionais, com maiores chances de atender aos interesses da sociedade brasileira”. Daí decorre uma característica básica de um programa como o PRONAF, que visa assegurar à agricultura, de forma ambiciosa e inovadora, “o papel de setor protagonista do desenvolvimento, dentro de uma perspectiva de gestão social”.

Nesse contexto, a agricultura, via programas dessa natureza e em parceria com outros setores da economia, deve desempenhar os seguintes novos papéis: gerar renda de forma desconcentrada; criar ocupações produtivas nos setores situados dentro e fora da porteira; garantir suficiência, produtividade, qualidade, diversificação e continuidade a uma política de segurança alimentar; reduzir a migração campo–cidade e das cidades pequenas para as grandes; contribuir para a redução das desigualdades espaciais e sociais.

Tal visão é ratificada pelo secretário nacional de Desenvolvimento Rural do MAA e gestor do PRONAF, quando explicita que o programa visa criar condições mínimas para que o agricultor familiar (entenda-se aqui um produtor familiar em condições precárias de atividade) permaneça na atividade agrícola. Isso pode ser feito via suporte ao aumento de sua produção, criação de ocupações produtivas no campo, redução do processo migratório e melhor distribuição da renda. Trata-se da discussão de um novo processo de desenvolvimento rural que dê novas perspectivas para os grandes centros urbanos — saturados de migrantes do campo — e pequenas cidades do interior.

Os caminhos alternativos que devem ser seguidos para isso envolvem: estratégias de organização da produção, do produtor e do mercado para se obter produção economicamente viável em pequenas propriedades, segmento capaz de absorver mão-de-obra e distribuir renda, superando a falta de escala para o processo produtivo e para a comercialização; estratégias de desenvolvimento do campo, visando criar empregos e gerar renda, que não necessariamente passem pelo desenvolvimento agrícola, como prestação de serviços em condomínios, atividades de preservação do meio ambiente, indústria artesanal e turismo rural; criação de investimentos em infra-estrutura básica mediante parcerias intergovernamentais e a iniciativa privada, dando condições para que planos e estratégias de desenvolvimento de abrangência local, ampliando a interação campo–cidade, possam tornar viáveis pequenas cidades tipicamente rurais ou mesmo agrícolas, atualmente sem futuro.

Para tanto, o Estado deve mudar sua estratégia de intervenção, permitindo a emergência de ações complementares de mobilização, facilitação e regulação das atividades da sociedade civil. Segundo o documento oficial do Programa, isso só é possível com “o protagonismo dos agricultores familiares no planejamento, implantação e avaliação de projetos de caráter municipal e comunitário”.

### **3.3.3. A implementação do PRONAF nos estados e municípios pesquisados: a visão dos atores sociais envolvidos**

#### **a) Principais temas e questões levantados**

A análise do processo de implementação do PRONAF é apresentada a partir do exame dos temas principais que emergiram das entrevistas realizadas com gestores estaduais, municipais, operadores ou executores do programa e beneficiários. Esses temas evidenciam os “nós críticos” do processo de implementação de um programa complexo, ambicioso e inovador e que para muitos constitui um dos melhores programas federais no campo do desenvolvimento social. De modo a facilitar a análise, optou-se por separar as informações em dois grandes blocos: em primeiro lugar, aquelas referentes à linha de ação infra-estrutura e serviços, e em seguida aquelas voltadas à avaliação da linha de ação correspondente ao crédito agrícola ao agricultor familiar (custeio e investimento). As duas outras linhas de ação do PRONAF são discutidas no interior dos temas abrangidos pelas duas primeiras. Essa opção decorre da observação da própria realidade de implementação do Programa: os atores que interagem nesse processo se referem tanto à negociação de políticas públicas quanto ao treinamento e capacitação como mecanismos auxiliares à viabilização de infra-estrutura para os municípios e à sua adequação — o que inclui os agricultores familiares que ali residem — a um novo tipo de inserção na realidade agrícola regional.

A partir da apresentação e análise da visão dos atores que interagem na implementação do PRONAF, aglutinada por temas críticos, indicam-se os principais êxitos identificados, os pontos de estrangulamento, problemas e obstáculos observados e as alternativas para a sua superação que emergiram ao longo da pesquisa de campo. Finalmente, são apresentadas algumas considerações, à guisa de conclusão, acerca da natureza, alcance e limites desse tipo de intervenção que visa apoiar o desenvolvimento rural por meio do fortalecimento da agricultura familiar.

#### ***Linha de infra-estrutura e serviços (PRONAF Infra)***

##### *– Acesso dos municípios ao Programa*

De um modo geral afirma-se que os municípios considerados elegíveis são os mais carentes. Há critérios técnicos precisos na formulação do Programa (distribuição fundiária pulverizada, menor taxa de urbanização, menor produtividade agrícola no estado). Os municípios escolhidos são quase sempre caracterizados pelos gestores, executores e beneficiários como aqueles que sempre estiveram à margem das políticas públicas e do sistema de crédito agrícola.

Entretanto, esses requisitos de habilitação — estabelecidos nacionalmente e seguidos, ainda que com adaptações e ajustes, em todas as unidades da Federação pesquisadas — são questionados pelos gestores, operadores e beneficiários quando confrontados com as diferentes realidades regionais, principalmente no que diz respeito à definição de módulo utilizada (quatro módulos fiscais).

Persiste a visão de que outros municípios poderiam ser incluídos se as esferas estaduais e locais tivessem possibilidade de interferir no processo de seleção dos municípios. Os gestores estaduais do PRONAF no Paraná, por exemplo, indicam que há municípios mais pobres que não foram contemplados pelo programa. Essa informação foi confirmada pelos próprios agricultores de Cerro Azul e Rebouças, que também alegaram que o módulo é baixo para a região, dadas as condições físicas do relevo. Também em Santa Catarina os gestores estaduais do programa argumentaram que os quatro módulos estabelecidos não são adequados para determinadas regiões do Estado.

– *Apoio e assistência técnica*

Essa questão é percebida, claramente, como estratégica e crítica por todos os atores envolvidos na implementação do programa. A probabilidade de serem gerados PMDRs com capacidade sinérgica (intersectorialidade) e com qualidade técnica específica para alavancar o desenvolvimento local depende da existência de condições de acesso à tecnologia adequada para a solução dos problemas particulares da agricultura familiar de cada município.

Assim, nos estados e municípios pesquisados, os organismos de assistência técnica (EMATERs, EPAGRI, Casa de Agricultura etc.) são percebidos pelos gestores estaduais, locais, operadores e agricultores como fundamentais para a correta implementação do PRONAF. É destacado o nível crescente de participação que os extensionistas rurais vêm tendo em todas as atividades que o Programa envolve. Nos municípios onde a interação desses órgãos com os gestores locais ou agricultores é forte e orgânica, as condições de sucesso na formulação dos PMDRs, obtenção do crédito e implementação das ações previstas são evidentemente maiores do que onde isso não ocorre. As diferenças observadas entre os estados do Sul e do Nordeste são um bom exemplo, e mesmo dentro de um único estado com forte tradição de agricultura familiar, como Santa Catarina, verificam-se diferenças locais expressivas. A realidade observada nos municípios de Mafra e Rodeio espelha bem a importância da assistência técnica para o sucesso do Programa.

Como já foi apontado, nos estados do Sul essa interação parece ser mais forte e mais bem estruturada. Todos os municípios elegíveis no Paraná apresentaram planos de desenvolvimento, tendo sido assessorados diretamente por técnicos do Serviço de Extensão Rural (EMATER), que integra o sistema estadual da Secretaria do Estado de Agricultura e Abastecimento<sup>25</sup>. Isso também se verificou em Santa Catarina, com destaque para a atuação do organismo estadual de extensão rural, a EPAGRI. Em ambos os estados foi indicada a presença de cooperativas e de empresas da iniciativa privada, além dos serviços de extensão rural auxiliando as municipalidades na elaboração

---

<sup>25</sup> Essa informação foi confirmada pelos prefeitos dos municípios de Cerro Azul e Rebouças, que foram apoiados pela EMATER-PR e pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Agrícola.



de seus Planos Municipais de Desenvolvimento Rural (PMDRs)<sup>26</sup>. No caso de São Paulo, também a atividade de assistência técnica foi citada como central, envolvendo tanto a Secretaria Executiva Estadual do Programa quanto a Coordenadoria de Assistência Técnica Integrada (CATI), da Secretaria Estadual de Agricultura e Abastecimento e sua rede de extensão rural (Casas de Agricultura). Mesmo no Rio de Janeiro, que parece apresentar maiores problemas na implementação do Programa, os agricultores de Araruama destacaram que a rede de assistência técnica é razoável, enfatizando o papel da EMATER como núcleo fundamental de assessoria para a elaboração dos projetos municipais.

Em Minas Gerais, esse papel central da extensão rural também foi fortemente lembrado pelos entrevistados. Cabe mencionar a percepção da importância do PRONAF para a revitalização dos organismos de extensão rural. Afirma o gestor estadual do Programa nesse estado:

*“Para a EMATER-MG, o PRONAF representou a possibilidade de consolidar sua nova estratégia de sobrevivência praticando o extensionismo com suporte aos municípios, dada a crise financeira do estado. O técnico da EMATER passou a ser o maior colaborador técnico na elaboração dos planos municipais, uma vez que recursos antes dependentes de políticos passaram agora a depender de projetos de desenvolvimento.”*

Essa possibilidade de revitalização também foi lembrada no Paraná, onde os recursos do PRONAF foram uma alternativa para aquisição de equipamentos como veículos e computadores. O mesmo processo aconteceu na EPAGRI em Santa Catarina, o que vem contribuindo para a melhoria das condições de atendimento das unidades de extensão rural.

No caso do agente financeiro responsável por essa linha de crédito, é destacado que a CEF tem se socorrido de profissionais terceirizados para desenvolver seus trabalhos de avaliação e acompanhamento seja no campo da engenharia e infra-estrutura, seja no campo da atividade agrícola propriamente dita (agronomia e veterinária). Isso, em princípio, poderia caracterizar uma tentativa de agregar capacidade técnica ao município a partir de ações não tradicionais de um agente financeiro. Essa é, aliás, a opinião dos gestores e operadores do programa da CEF. Em outras palavras, na maioria dos casos as condições de trabalho e de apoio técnico proporcionadas ao PRONAF têm sido julgadas adequadas pelos dirigentes locais dessa organização. Essa não é, entretanto, uma opinião compartilhada por outros atores que interagem com essa instituição financeira, como veremos a seguir.

---

26 Na visão do gestor estadual do PRONAF em Minas Gerais, o que explica a forte capacidade de absorver recursos do Programa, especialmente na linha de crédito agrícola, não é só a presença de serviços de extensão rural mais bem estruturados e sim a associação desse fato com o forte apoio proporcionado pelo complexo agroindustrial (Souza Cruz, Sadia, Perdigão etc.) ao agricultor familiar. Isso reforça a tese de que a agricultura familiar tem melhores condições de se desenvolver onde já existe ou pode ser criado um contexto econômico e tecnológico favorável à produção e comercialização dos produtos derivados da atividade desse segmento.

– *Problemas operacionais junto ao agente financeiro do Programa*

De modo geral, foi assinalada uma grande dificuldade dos municípios em cumprir as exigências da CEF no que diz respeito ao conteúdo técnico dos projetos e à documentação de habilitação para financiamento. O gestor do PRONAF em Minas Gerais resume, de forma simples, o conteúdo central dessa problemática, que aliás absorveu grande parte do tempo nas entrevistas realizadas com gestores estaduais, municipais e operadores do Programa:

*“O problema com a CEF não decorre do relacionamento institucional, que é quase sempre excelente; o problema advém da postura da CEF e sua lógica de processamento — a CEF aplica a lógica da construção civil e do Pró-Saneamento à agricultura, uma lógica de etapismo na liberação do gasto para o investimento —, claramente inadequada para a agricultura. Além disso, falta à CEF um interlocutor centralizado na esfera estadual. Tenho que negociar com sete gerentes de negócios representativos das diversas regiões do meu estado”.*

De forma mais agressiva e menos articulada, vários prefeitos entrevistados criticaram a atuação da CEF, que é considerada pouco preparada para operar com crédito ao setor agrícola, notadamente quanto à burocracia que envolve a liberação dos processos de financiamento, os custos da documentação exigida e a necessidade de elaborar plantas para a execução das obras de infraestrutura previstas nos planos de trabalho (os prefeitos de Cerro Azul e Rebouças, no Paraná, e de Rodeio, em Santa Catarina, são bons exemplos). À guisa de ilustração, foi levantada no Rio de Janeiro uma listagem quase exaustiva de exigências a serem cumpridas pelos prefeitos para encaminhar seus pedidos à CEF. Eis a seqüência de procedimentos burocráticos necessários, aos quais se acrescentam os de elaboração do projeto técnico das obras a serem realizadas, quando for o caso: apresentação do termo de posse do chefe do Poder Executivo; cópia da carteira de identidade e do CPF do chefe do Poder Executivo ou do seu representante legal; declaração de que reúne condições financeiras para arcar com contrapartida (não necessária para os municípios da Comunidade Solidária); declaração do chefe do Poder Executivo de que a área é pública (não são aceitas áreas de comprovação de titularidade por meio de usucapião, já que as atividades do PRONAF só podem ser feitas em terras públicas); cópia da ata do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural constando a decisão pela implementação do projeto e identificando a comunidade beneficiária; declaração firmada pelo prefeito de que dispõe de capacidade instalada para execução das ações previstas no plano de trabalho (PT) ou indicando os meios que são utilizados para a realização das ações previstas no PT; apresentação da CQTF (Certidão de Quitação de Tributos e Contribuições Fiscais), acompanhada dos três últimos comprovantes de recolhimento do PIS e do PASEP; certidão negativa de débito junto ao INSS; certidão de quitação da dívida ativa da União; certidão de regularidade da Secretaria da Receita Federal e correspondentes órgãos estaduais e municipais; declaração da prefeitura de que não se encontra em mora nem em débito junto a qualquer órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, com prazo de

validade de trinta dias; balanço orçamentário do exercício anterior ao da solicitação; lei orçamentária do ano da solicitação; balanço das receitas segundo as categorias econômicas ou comparativos de receita orçada com a arrecadada.

Olhando esse tipo de tensão e conflito pelo ângulo do tomador do empréstimo, o que se evidencia é a demanda por uma maior flexibilidade na aplicação de recursos, eliminando-se restrições de itens a serem financiados e percentuais fixos por item. Isso constitui uma demanda presente na pauta de reivindicações de gestores municipais (exemplo foi dado em Santa Catarina, referente à dificuldade de se obter financiamento de maquinário para abrir um canal de irrigação e fazer tabuleiros de cultura de arroz, principal cultura do município). Enfeixa essa problemática a dificuldade de concessão de crédito para as prefeituras que se encontram de alguma forma inadimplentes com o Governo Federal (INSS, FGTS etc.), o que as impossibilita de pleitear financiamento junto à CEF. Os gestores e executores do PRONAF, sem nenhuma exceção, também reclamaram do tempo exíguo para o cumprimento de suas respectivas tarefas na implementação do Programa. Pedem maior elasticidade no prazo para a apresentação de documentos legais, reivindicam maior agilidade de comunicação entre as várias instâncias governamentais e questionam as alterações repentinas das normas gerais de funcionamento do Programa. De certa forma, a CEF acaba canalizando e aparecendo como responsável por todos os problemas de implementação.

Também para os gestores e técnicos dos órgãos de extensão rural entrevistados, a CEF é julgada despreparada para operar junto ao setor agrícola. Por exemplo, a EMATER do Paraná identifica a falta de experiência da CEF em operar com crédito agrícola como a razão determinante na morosidade para liberação de verbas na primeira fase do Programa: concorrências públicas obrigatórias para compra de equipamentos e tramitação complicada dos processos no âmbito interno da CEF foram os fatores mais lembrados como aqueles que interferiram na liberação dos recursos. Além disso, parece ocorrer em certos casos redundância de procedimentos, como por exemplo no caso do Paraná, onde um técnico da EMATER lembrou que o Projeto de Participação Comunitária, exigido pela CEF, é equivalente ao PMDR, sendo portanto desnecessário. Esse tipo de reclamação ocorreu de forma sistemática nos outros estados pesquisados.

Além de indicar a necessidade de serem criados mecanismos burocráticos mais simples e ágeis no âmbito dessa instituição financeira, uma alternativa mais radical foi sugerida por técnicos da EMATER no Paraná: criação de um fundo municipal para administrar os recursos do programa, ou que os recursos sejam repassados diretamente para o Conselho Municipal, para ser gerido por representantes da comunidade local sem a intermediação do agente financeiro.

Embora essa visão crítica em relação à atuação da CEF se suavize no plano dos gestores estaduais, que reconhecem o processo de aprendizado institucional ocorrido e as modificações positivas já implementadas — o que faz com que se considere a CEF uma das poucas instituições financeiras preocupadas com o desenvolvimento, junto com alguns bancos estaduais —, nos estados do Sul

aparece com força a idéia de substituir as instituições financeiras por um outro tipo de organização não-financeira de intermediação. Em Santa Catarina, por exemplo, fala-se da criação de cooperativas de crédito rural como um caminho fértil para facilitar o financiamento tanto de infra-estrutura e serviços quanto de crédito ao agricultor.

Na visão dos gestores regionais da CEF, o sentimento geral é de que as prefeituras e conselhos não têm tido problemas significativos quanto à apresentação dos planos municipais. Essa visão oposta é explicável, em parte, pelo fato de esses gestores (normalmente gerentes de mercado da CEF) estarem se referindo sempre, nas entrevistas, ao momento em que a Caixa inicia formalmente o processo de contratação, quando todos os encaminhamentos preliminares e problemáticos para os gestores municipais já foram resolvidos, tais como a necessidade de elaboração de plantas para a execução de obras de infra-estrutura, a preparação da documentação exigida ou o pagamento dos custos envolvidos no seu preparo.

Mais do que isso, na visão de parte dos gestores e executores do Programa no âmbito da CEF não houve problemas de acesso aos recursos ao longo do Programa. Os principais problemas são a demora da contrapartida da prefeitura e a falta de estruturação dos municípios para receber os recursos. Na visão desses gestores, os municípios com dificuldades na implementação do Programa não têm sucesso porque não conseguem responder a várias das exigências legais para recebimento do financiamento colocadas pela CEF, embora tenham orçamento propiciado pelo Programa. Como as relações entre a CEF e os municípios se dão por intermédio de convênio, há um conjunto inevitável de regras a serem cumpridas. As instâncias regionais da CEF relatam as enormes dificuldades que enfrentam para obter informações corretas sobre a situação fiscal dos municípios, uma das exigências requeridas para os convênios. Consideram que grande parte das prefeituras não tem competência para viabilizar e liberar recursos: não sabem licitar nem fazer projetos e sempre que possível tentam burlar as normas da Caixa para o enquadramento de suas demandas. É interessante perceber que parte dessas dificuldades é atribuída, pelos gestores regionais da CEF, ao próprio Ministério da Agricultura, que não tem capacidade operacional para lidar com o fluxo de documentação do Programa, em seu desenho atual. Como os repasses para os municípios são a fundo perdido, o Ministério da Agricultura deveria esclarecer e orientar as municipalidades acerca da necessidade de contrapartida municipal, mas não o faz, segundo alguns dos gestores regionais da CEF. Reclamam também da baixa qualidade dos planos de trabalho e atribuem certa responsabilidade por isso ao Ministério da Agricultura e às EMATERs, que são os responsáveis técnicos na tarefa de auxiliar as prefeituras nesse trabalho.

A grande dificuldade operacional específica da CEF refere-se às áreas para construção das benfeitorias. Se essas são públicas e estão claramente demarcadas, não há problema. No entanto, freqüentemente as áreas são cedidas por particulares e devem ser legalizadas, o que determina um processo bastante demorado. Antes de sua finalização, não é possível liberar o dinheiro (gerente de

mercado, PR). Surgem também problemas de inadequação do terreno para o tipo de obra desejada, o que, segundo os técnicos da CEF, ocasiona um outro processo demorado de negociação com as municipalidades (gerentes de mercado, SC). Também os técnicos da EMATER se referiram a esse problema como obstáculo à implementação do PRONAF em Cerro Azul.

Em Santa Catarina foi destacado um outro ponto de conflito, decorrente das prefeituras insistirem em solicitar financiamento para obras e equipamentos que não podem ser caracterizados como de uso exclusivo na agricultura (equipamentos para abertura de estradas ou realização de calçamentos; compra de caminhões para uso geral do município etc.). Isso determina um processo de negociação que atrasa a liberação dos empréstimos e acirra as tensões entre o agente financiador e as municipalidades.

No Rio de Janeiro foi apontado um novo ponto de conflito e tensão entre a CEF e as municipalidades: o papel de “auditoria” ou de aconselhamento que a CEF cumpre frente às prefeituras na aquisição de bens, materiais e serviços. Esse trabalho é realizado a partir da elaboração, pela CEF, de tabelas de preços médios para balizamento dos gastos a serem realizados nas obras de infra-estrutura e serviços. As prefeituras, especialmente, são consideradas mal informadas sobre preços de itens diversos. As agências da CEF buscam efetuar tomada de preços para aquisições como automóveis e máquinas. Oferecem ainda uma tabela para itens relacionados a materiais e mão-de-obra. Como as agências são responsáveis também por atestar a aquisição de bens adquiridos no Programa, acredita-se que esse trabalho de monitoramento serve, segundo vários entrevistados, para assegurar uma maior qualidade nos gastos.

Essa tensão permanente, entretanto, parece vir sendo acomodada de forma gradativa. De um lado, as prefeituras ganham em aprendizado acerca das normas e procedimentos do intermediador financeiro, que funciona também como um filtro importante na concessão do crédito. De outro lado, já há gestores regionais que acreditam que a CEF pode e deve ser mais ativa na sua ação junto às prefeituras, auxiliando-as a elaborar projetos com maior qualidade e evitando os problemas e atritos hoje existentes. Claramente, a CEF emerge como um interlocutor de peso na aprovação e implementação dos projetos. Em decorrência, parece começar a ganhar corpo a visão, no interior dessa organização, de que a própria área de gestão do setor público do órgão deva ser dinamizada, permitindo a participação da CEF desde o início dos projetos, discutindo os planos de trabalho com os prefeitos e propondo arranjos mais compreensivos às municipalidades em áreas correlatas e sinérgicas para a obtenção de formas de desenvolvimento sustentado.

#### *– Articulação interinstitucional e intergovernamental no processo de implementação*

No plano das relações entre estado e municípios, as articulações intergovernamentais e entre as organizações do setor parecem funcionar de modo satisfatório, segundo os entrevistados. Os planos

de crédito, no Paraná e Santa Catarina, estão sendo executados de modo articulado entre as instituições que participam tanto do Conselho Estadual como Municipal, a despeito de existirem tensões localizadas em alguns municípios, como Cerro Azul, por divergências políticas. Tensões semelhantes, entretanto, não foram identificadas em Santa Catarina ou em outros estados. A própria articulação com a CEF no plano mais geral é reportada como boa. No Paraná, por exemplo, o superintendente do Escritório de Negócios da CEF foi informado sobre o Programa pelo secretário executivo do PRONAF no estado, que o colocou a par dos seus objetivos básicos. Depois de receber as normas internas da CEF, as prefeituras também discutiram com o secretário estadual os procedimentos necessários para se habilitarem.

Processo de articulação semelhante ocorreu em Santa Catarina e em São Paulo. Em Minas Gerais o esforço de coordenação parece ser ainda maior, especialmente por se haver percebido que, por falta de articulação, grande parte dos recursos havia fluído para o Rio Grande do Sul, em 1996. Nesse sentido, a coordenação estadual do Programa procurou ampliar as relações com as prefeituras, sindicatos e conselhos municipais de desenvolvimento rural. A Secretaria de Agricultura do Estado de Minas Gerais transferiu suas funções no PRONAF para a EMATER, que por sua vez está criando uma rede computadorizada abrangendo todos os municípios do estado. Naqueles beneficiados pelo PRONAF utilizam-se recursos do Programa, e nos demais serão aplicados recursos da própria EMATER. Buscou-se, assim, enfatizar uma maior cooperação com os municípios do PRONAF no plano do suporte técnico. Foi destacado também o papel central que a Federação dos Trabalhadores Agrícolas do Estado de Minas Gerais (FETAEMG) vem cumprindo nesse processo de coordenação e articulação, papel esse concretizado pela atuação dos sindicatos no auxílio à implantação do Programa nos municípios.

Em Pernambuco, segundo gestores e operadores do Programa, há bastante facilidade nas relações entre níveis de governo e entre as organizações públicas e sindicais que atuam no setor. Cabe destaque para a limitação da presença da EMATER nos municípios, prejudicada, segundo foi apontado, pelos constantes cortes orçamentários. Essa mesma situação foi encontrada no Pará. Foi apontado ainda, nos estados pesquisados do Norte e Nordeste, que, apesar da “boa sintonia” entre as instâncias gestoras e executoras do PRONAF, existe certa desinformação sobre o Programa e sua importância como elemento de dinamização da realidade local, o que parece sugerir a falta de uma articulação real entre os órgãos governamentais, os sindicatos e os agricultores familiares. Essa situação contrasta bastante com as informações colhidas nos estados do Sul, Sudeste e Centro-Oeste.

As relações entre o nível estadual e o federal parecem apresentar algum tipo de conflito. Esse problema não foi explicitado completamente nos estados do Sul, ainda que uma referência ao esvaziamento do papel do Conselho Estadual do Paraná tenha sido citada (ver item sobre o papel do conselhos). Em São Paulo essa crítica foi explicitada e merece ser considerada: os gestores

estaduais nesse estado declaram enfrentar dificuldades objetivas de comunicação com o nível federal. Na opinião desses gestores, o problema decorre fundamentalmente do pouco contingente de funcionários alocados pela administração central para a gestão do Programa em face da quantidade de atribuições alocadas para o nível federal de governo, motivo pelo qual sugerem aumentar a quantidade de técnicos do Ministério da Agricultura para o desempenho dessa função. Esse mesmo problema de articulação se repete na discussão sobre metas previstas e realizadas, ganhando um conteúdo mais substantivo. Mencionando-se que duzentos municípios paulistas já pleitearam a entrada no Programa, pleito encaminhado pelos gestores estaduais para aprovação em âmbito federal sem qualquer resposta, reivindica-se a maior descentralização do processo decisório do Programa do nível federal para o estadual. Esse ponto será retomado na discussão acerca do papel dos conselhos estaduais e municipais, realizada a seguir.

*– Papel dos conselhos estaduais e municipais*

Parece vir ganhando força a idéia de que é necessário fortalecer os conselhos estaduais, dando autonomia para fixar critérios regionais com o mesmo peso dos nacionais, ou até substituindo-os ou aperfeiçoando-os. Na atual sistemática, na opinião dos seus gestores, os conselhos estaduais e suas secretarias executivas funcionam como intermediários, com poucas condições para interferir na política do PRONAF e adaptá-la às necessidades regionais. Essa posição, captada inicialmente no Paraná e Santa Catarina, foi repetida ainda com mais ênfase em São Paulo e no Pará. Segundo informações colhidas nesses dois estados, a maior descentralização do processo decisório do programa já foi debatida em reunião conjunta de vários secretários estaduais do PRONAF, que elaboraram documento encaminhado ao secretário nacional. Isso significaria, entre outros aspectos, deslocar as decisões sobre a seleção de municípios a serem contemplados no Programa do âmbito federal para o estadual.

Surge também com bastante força nos estados e municípios pesquisados a idéia de que seria importante valorizar o Conselho Municipal. Programas federais que distribuem recursos sem passar por essa instância, como o PRODESA, são caóticos e têm menor controle popular, na opinião de gestores estaduais, executores e beneficiários. A reivindicação é no sentido de que os conselhos devem ganhar em representatividade e ser efetivamente um instrumento de implementação de políticas públicas, tanto selecionando os projetos prioritários quanto ampliando o uso das benfeitorias. Também os gestores da CEF, em nível regional e local, consideram que a condição para continuar atuando adequadamente no PRONAF seria incrementar o seu próprio trabalho social, em articulação com o trabalho social das prefeituras e do governo estadual, por meio dos conselhos. Ganha corpo e prioridade a importância da ampliação do trabalho com as populações e sua integração no gerenciamento do uso das benfeitorias, tal como proposto por gerentes de mercado da CEF nos estados do Sul e do Sudeste do país.

Embora a composição dos conselhos municipais tenha um mesmo formato, há diferenças em relação à sua funcionalidade e à participação de seus membros. De modo geral, o Conselho Municipal é composto por: Secretaria da Agricultura, Sindicato dos Trabalhadores Rurais, Sindicato Rural, Organização de Extensão Rural (EMATER, EPAGRI, Casa de Agricultura etc.), Câmara Municipal e representantes de agricultores.

Em certos casos e a despeito da previsão de uma certa participação dos agricultores na elaboração e implementação do Programa, por meio dos conselhos municipais, não há, segundo vários executores, mecanismos bem-desenvolvidos que assegurem a representatividade dos beneficiários e formas de controle real das comunidades sobre a execução dos diversos projetos viabilizados por meio do PRONAF em cada localidade. Um dos gestores chega a citar, exemplificando, que uma das dificuldades que enfrenta para operacionalizar o Programa é exatamente naqueles municípios onde o Conselho está “prefeiturizado”, ou seja, onde o secretário municipal de Agricultura, ou outra autoridade ligada organicamente aos interesses da prefeitura, assume o papel de presidente do CMDR. Esse caráter de subordinação do CMDR à autoridade do prefeito conformaria *um primeiro tipo de conselho* identificado pela pesquisa de campo.

Quando existem outras formas de organização societal — sindicatos de trabalhadores, cooperativas de agricultores, colônias de pescadores etc. — essa situação parece se alterar de forma significativa. Nesses casos, a maior densidade do tecido societal dá as condições iniciais que favorecem a implementação e sustentabilidade do Programa e da participação forte do Conselho e, dentro dele, dos agricultores na tomada de decisões<sup>27</sup>.

Há, inclusive, casos de ampliação do Conselho, como no município de Rebouças (PR) envolvendo Secretarias da Saúde, Educação, Obras etc., abrangendo dezenove entidades municipais. Nesse município, os agricultores são representados diretamente por líderes das diversas comunidades do município. Outro exemplo identificado foi o CMDR de Monte Castelo (SP) composto de forma realmente paritária por agricultores familiares e por representantes da comunidade, que se reúne a cada trinta dias para avaliar o cumprimento do cronograma físico e financeiro do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural, destinado à instalação de um núcleo de apoio à agricultura familiar, a ser construído numa área de 4,8 hectares. Todo esse aparato produtivo estará disponível para o agricultor a custo de produção, e sua administração ficará a cargo da prefeitura de Monte Castelo, em parceria com a Associação dos Produtores Rurais e a Casa da Agricultura. Esse exemplo demonstra um alto nível de envolvimento do CMDR nas atividades do PRONAF no município.

Casos como esses se repetem, ainda que em pequeno número, em todos os estados pesquisados, conformariam um *segundo tipo de CMDR*, em que a articulação societal e intersetorial parece

---

27 Para que esse processo se expandisse, lembra uma técnica social da CEF no Paraná, seria necessário um conjunto de atividades de informação e de discussão com os agricultores, atividades estas que as prefeituras têm dificuldade ou resistência em desenvolver, até pela escassez de pessoal qualificado nas áreas de trabalho social.



começar a garantir condições reais de interferência dos agricultores familiares como protagonistas do processo de desenvolvimento municipal e comunitário.

Esses dois tipos – “prefeiturizados” ou “agricultor protagônico” – não parecem ser a realidade majoritária dos CMDRs. Grande parte das prefeituras e das comunidades locais ainda entende a instalação dos conselhos como um ritual burocrático necessário para a obtenção de uma linha de crédito, o que conformaria um *terceiro tipo de CMDR*, mais inoperante. Esse último tipo pode ser bem exemplificado pela experiência observada em Bela Vista de Goiás. Reproduzimos abaixo, de forma sintética, parte do relatório do grupo de discussão realizado com os conselheiros, que se refere a esse tema:

*“Este grupo de discussão foi ótimo para mostrar os problemas de comunicação existentes entre os agentes envolvidos: prefeitura, EMATER-GO, representante da central de associações dos pequenos produtores e sindicato. Alguns dos participantes estavam felizes ao comentar que nunca haviam visto tantos membros do Conselho Municipal juntos numa mesma reunião, um fato indicativo das contradições que poderiam aparecer na discussão.*

*O início do PRONAF e o funcionamento do Conselho Municipal em Bela Vista foram afetados pela sucessão municipal em 1996. O secretário do prefeito que saía sumiu com a documentação, a prefeitura não conseguiu cumprir os prazos e houve um ano de atraso na implantação. Formado o Conselho Municipal e aprovado o Plano de Desenvolvimento Rural, foi iniciada a construção do mercado produtor (mini-Ceasa). Ficou claro que as reuniões do Conselho Municipal são escassas e com poucos participantes, havendo até um certo mal-estar, com divergências de opiniões entre os diversos representantes no Conselho. Uma questão amplamente discutida no grupo referia-se a quem ficaria responsável pela administração do mercado produtor. Uma outra demonstração de problemas operacionais no funcionamento do PRONAF Infra foi a constatação da perda do prazo de 3 de julho de 1998, que congelava a liberação de verbas durante o período eleitoral. Para alguns dos presentes na reunião, a perda deste prazo era indicativa do mau funcionamento do PRONAF no município, tanto em termos da dinâmica do Conselho Municipal quanto em termos da competência administrativa da prefeitura de Bela Vista. O Conselho só se reúne quando é convocado pelo presidente. Os presentes sabiam apontar as metas deste ano (compra de trator, caminhão e mata-burros) a partir do Plano de Desenvolvimento, mas tinham dificuldades em definir as prioridades. Observou-se certa dificuldade para os produtores identificarem seu papel no aconselhamento das políticas e dos gastos do PRONAF Infra — ‘O povo não sabia’ foi um típico comentário. Para muitos, o PRONAF era mais ligado ao programa de crédito individual.”*

Note-se que mesmo em um conselho com dificuldades em operar e reunir seus membros para a discussão do desenvolvimento da municipalidade, convocado às pressas para atender a uma iniciativa de avaliação externa, surgem indicações importantes de problemas de implementação. Isso, por si só, demonstra a potencialidade desse tipo de *loci* institucional como condição necessária para a alteração do perfil das políticas públicas no campo do desenvolvimento social no Brasil.

Cabe lembrar ainda, encerrando essa temática, que outro problema apontado como obstaculizador da potencialização dos resultados da ação dos CMDRs e do próprio PRONAF diz respeito à falta de uma articulação mais geral das várias políticas e programas desenvolvidos em âmbito municipal, sejam oriundas do próprio município ou estaduais e federais. Neste sentido, cabe o destaque para a

percepção dos dirigentes regionais da Caixa, que, ao contrário do BB no caso do crédito agrícola, consideram relevante e estratégico que se busquem parcerias mais efetivas, de modo a articular as ações na direção do desenvolvimento sustentável do rural e da localidade.

– *Oferta de recursos versus demandas dos municípios*

É recorrente a queixa de estados e municípios de que os recursos deveriam ser maiores, permitindo que mais municípios com perfil muito próximo ao dos inicialmente escolhidos pudessem se beneficiar desse tipo de linha de crédito. Vale aqui um único destaque: a falta de recursos fez com que surgisse a proposta, algo inusitada e inovadora, em Mafra (SC), de se cobrar dos agricultores a parcela de contrapartida da prefeitura para a obtenção desse tipo de crédito, formando um fundo municipal destinado a custear o financiamento da infra-estrutura rural para poder atingir um número maior de comunidades e agricultores com o mesmo valor liberado originalmente para o município.

– *Interferência política na liberação dos recursos*

De forma geral, o PRONAF não parece padecer de interferência política na liberação de recursos. Entretanto, foram identificados indícios de interferências em alguns casos, o que afeta negativamente sua imagem junto aos gestores estaduais, executores das instituições financeiras e de assistência técnica, agricultores e suas organizações de representação de interesses e até mesmo junto aos gestores municipais. Trata-se dos recursos administrados pela CEF e que se referem ao atendimento das emendas de parlamentares à proposta orçamentária da União, viabilizados por meio desse programa ou confundidos pelos atores como tal. É visível, entre gestores, executores e beneficiários, certa resistência em continuar assistindo a um processo de alocação de um conjunto de recursos para municípios que não tiveram de se submeter às exigências técnicas e institucionais requeridas pelo PRONAF, como todos os demais. O foco do descontentamento provém do fato de que existem nas unidades da Federação, segundo os gestores regionais e locais, vários municípios que poderiam estar sendo atendidos e não conseguem, enquanto outros — sem o menor esforço visível para esses mesmos implementadores — o conseguem por meio da ação localizada de um parlamentar. No Paraná, por exemplo, sugere-se que os recursos de emendas dos parlamentares provenham de outras fontes que não o PRONAF e que esse tipo de decisão seja tomada após diálogo entre as lideranças do estado. Ainda nesse estado, um gerente da CEF declarou com indignação que há uma grande demanda que não está sendo atendida pelo PRONAF. Em suas palavras:

*“... depois de duas listas de municípios selecionados, num total de 57, muitos outros municípios não incluídos foram beneficiados com recursos também provenientes do orçamento da União, originalmente previstos para o PRONAF mas que foram obtidos, sem nenhum dos procedimentos e exigências deste programa, por emendas de parlamentares. Além de diminuir os recursos do PRONAF, estes recursos, liberados no âmbito de uma linha de crédito denominada PRODESA, tiveram de ser processados para liberação com urgência, mobilizando toda a estrutura do setor de*

*negócios com setor público da Caixa. Sem ser contra esta atuação dos políticos, não há dúvida de que isto prejudicou a maior abrangência do PRONAF, que teria melhores condições de resolver problemas reais dos agricultores, já que se baseava em planos municipais devidamente discutidos com a população local”.*

Os gerentes do Banco do Brasil, dos municípios pesquisados no Paraná, também acreditam haver influência política na seleção das comunidades, especialmente no caso de Cerro Azul. Reforçam essa indicação as informações prestadas pelo técnico da EMATER que vão na mesma direção, reivindicando maior liberdade e reforço para a atuação técnica livre dessas ingerências. Ainda que de forma menos ostensiva, essa mesma percepção se repetiu em Santa Catarina, no Pará e em Minas Gerais nos depoimentos dos secretários executivos estaduais e dos gerentes de mercado da CEF.

Em alguns estados aparece também a face deletéria dessa interferência pouco adequada e pela via da pressão política. Um dos gerentes de mercado da CEF, quando demandado, deixou bastante claro que:

*“se os municípios ficam de fora e nos procuram, recomendamos que procurem seus deputados para conseguirem recursos do PRONAF”.*

Essa visão é contestada especialmente pelos gestores de Minas Gerais e Pernambuco, para quem a interferência de parlamentares é mínima, havendo somente alguma pressão para incluir municípios no PRONAF Infra, cujos recursos provêm do OGU.

Cabe ressaltar que os prefeitos não admitiram, em nenhum momento, a necessidade de interferência política para que seus municípios pudessem ter acesso ao crédito do PRONAF, mesmo quando admitiram explicitamente terem sido informados acerca do Programa por um parlamentar com influência na região de sua municipalidade.

#### *– Fluxo de liberação de recursos*

Foram identificados vários casos de atraso na liberação de recursos em vários estados: Paraná, Santa Catarina, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Pará, Pernambuco e Goiás. Não houve indicação de atraso ou interrupção no repasse dos recursos empenhados para a execução do PRONAF no estado de São Paulo. Os motivos levantados envolvem contingenciamento em 1997, prazo decorrente do ano eleitoral em 1998, dificuldades no fluxo da documentação decorrente da burocracia da CEF ou do próprio MAA.

#### *– Benefícios do PRONAF Infra: a realidade possibilitada pelo Programa na visão dos gestores e executores*

O Quadro 3.13 procura apresentar as principais solicitações dos municípios à CEF e que materializam o tipo de benefício, em termos de infra-estrutura, viabilizado por meio do programa, informada pelos gestores e executores entrevistados na pesquisa de campo.

**Quadro 3.13**

Pronaf: Principais Solicitações dos Municípios

| ESTADO/MUNICÍPIOS                                     | TIPO DE SOLICITAÇÃO  |
|---|--|
| Paraná (Cerro Azul e Rebouças)                        | Máquinas comunitárias para beneficiamento de produtos (pulverizador, distribuidor de calcário)<br>Máquinas para conservação de vicinais.<br>Insumos (sementes selecionadas)  |
| Santa Catarina (Mafra e Rodeio)                       | Máquinas Comunitárias para beneficiamento de produtos<br>Máquinas para conservação de vicinais.<br>Insumos (sementes selecionadas e calcáreo)  |
| São Paulo (Monte Castelo)                             | Núcleo de Apoio à Agricultura Familiar (barracão para a armazenagem de adubos e grãos; viveiros para o desenvolvimento e o aperfeiçoamento de culturas; balança de alta tonelagem para a pesagem de calcário, adubos e grãos; laboratório de análise; banco de sêmen; poço artesiano e reservatório de água)   |
| Rio de Janeiro (Araruama e Itaocara)                  | Estufas; centro comunitário; máquinas perfuratrizes; caminhão; unidade de produção de muda de cana forrageira para gado bovino; pulverizador de adubo.<br>Horto municipal florestal; mercado produtor; sistema de captação de águas comunitárias; melhoramento genético e de alimentação para a pecuária de leite; mecanização agrícola  |
| Minas Gerais (Virginópolis)                           | Criação de feira livre; programa de conservação de água do solo, hortas e lavoura comunitárias, viveiro de mudas, centro de apoio ao agricultor  |
| Goiás (Itapuranga, Mossâmedes e Bela Vista de Goiás)  | Caminhão, melhoria de estradas vicinais, kits de irrigação, calcário, viveiro de mudas, reflorestamento; mata-burros; galpões; maquinário para produção de sal mineral e misturar ração; construção de um “mercado de produto”; mercado de produtores; trator; caminhão caçamba; recuperação de estradas, pontes e mata-burros; matadouro; misturador de sal; galpão; kits de irrigação.                                   |
| Pernambuco (Bezerros, São Lourenço da Mata, Sertânia) | Ampliação de açude e barragem, construção de açudes, adutoras e barragens, escavação de poços Amazonas, perfuração de poços artesianos, recuperação de barragens.<br>Ampliação sede associação de moradores, construção de bueiros, lavanderia pública, sedes de cooperativas, sistema simplificado de abastecimento de água, recuperação de vicinais, serviços de dragagem, unidade de apicultura, unidade de biodigestor |
| Pará (Ourém e Capitão Poço)                           | Casas de Farinha, implantação de um sistema de abastecimento de água, recuperação de estradas, construção de uma mini fábrica de derivados de frutas regionais (açai, laranja, maracujá e caju), banco de sêmen e laboratório de análise de pólo   |

Fonte: NEPP/UNICAMP, 1999.

***Linha de crédito agrícola (PRONAF Crédito)****– Acesso do agricultor ao Programa: a questão das garantias bancárias*

Sem dúvida, esse é um dos principais obstáculos à boa implementação do PRONAF e que aparece de forma recorrente em todos os estados e municípios pesquisados. No Paraná, os gestores estaduais do programa apontam essa como a maior dificuldade que tem sido encontrada para viabilizar o financiamento, principalmente, para os pequenos agricultores. Sugere-se a formação de um “fundo de aval” para financiar esse tipo de demandante. Na concepção desses gestores, isso poderia ser feito mediante a criação de um fundo com a participação de agricultores familiares, governos federal, estadual e municipal e gerenciamento por meio de um sistema de crédito cooperativo. Essa mesma visão é compartilhada pelo secretário executivo do PRONAF em Santa Catarina. Na percepção desse gestor, a maioria dos pequenos agricultores não tem acesso ao crédito porque o banco privilegia os que têm maior capacidade de reembolso;

*“Há disputa por crédito e o agricultor mais estruturado acaba sendo beneficiado”.*

A alternativa sugerida também vai na mesma direção de seu colega paranaense: criar uma cooperativa de crédito rural que substitua as instituições financeiras na operacionalização desse programa. No Rio de Janeiro, identificou-se uma proposta, tramitando na Assembléia Legislativa estadual, de criação de um fundo de aval que, segundo o gestor estadual do programa no Estado, seria pioneira<sup>28</sup>.

Também para os funcionários das instituições financeiras os maiores problemas se situam no plano das garantias exigidas para os pequenos agricultores<sup>29</sup> e no limite de renda bruta estabelecido, que é inadequado para algumas regiões em função da atividade agrícola. Um gerente do Banco do Brasil no Rio de Janeiro apresentou esse problema de forma clara e direta:

*“O grande ponto é que o gerente é responsável direto pelo empréstimo e é cobrado pelo supervisor; qualquer empréstimo não pago cai direto na conta negativa da agência. Acho que o fundo de aval seria uma solução, mesmo considerando que as exigências para o crédito rural do PRONAF são muito pequenas.”*

Esse obstáculo se traduz em um forte processo de triagem entre aqueles que, tendo obtido uma carta de aptidão qualificando-os como agricultores familiares, conseguem ter uma operação de crédito contratada. A título de ilustração, apresenta-se no Quadro 3.14 a situação identificada no estado do Rio de Janeiro.

#### Quadro 3.14

Pronaf: Desempenho do Crédito Rural no Estado do Rio de Janeiro – 1997-1998

| Ano                                     | 1997           | Julho de 1998   |
|---|----------------|-----------------|
| Aptidões Fornecidas                     | 3. 177         | 969             |
| Projetos Elaborados                     | 2. 104         | 612             |
| Projetos Contratados                    | 1. 256         | 286             |
| Valor dos Projetos Contratados em Reais | 5. 278. 610,04 | 1. 841. 498, 21 |

Fonte: Conselho Estadual do Pronaf/RJ. NEPP/UNICAMP, 1999.

Segundo os agricultores dos municípios avaliados no Paraná, o crédito para custeio beneficia somente os agricultores que têm garantias a oferecer segundo as exigências do banco. É comum hipotecar a propriedade para um plano de custeio quando na realidade a penhora da safra seria suficiente. A exigência dos bancos acaba privilegiando os agricultores com maiores condições econômicas. Segundo os beneficiários, “quando chega a vez do pequeno já não há mais recurso disponível”. Além disso, muitos pequenos agricultores alegam ser mal recebidos pela gerência do Banco do Brasil, evidenciado-se a discriminação de camponeses mais humildes e de estilo de vida

28 Com a criação do fundo de aval seria possível financiar mais de 4.000 agricultores que já possuem carta de aptidão para obter crédito rural, segundo a informação do gestor estadual do Programa no Rio de Janeiro.

29 Em razão dos agricultores muitas vezes não possuírem título de terra ou não serem proprietários de área suficiente para oferecer como garantia, um gerente de agência do Banco do Brasil, em município no Paraná, sugere que a EMATER passe a fazer a recomendação.

mais simples. Os agricultores também reclamam do excesso de burocracia e dos custos relacionados com a aprovação do plano, considerados elevados para suas condições econômicas.

Outro fator que dificulta o acesso ao Programa, na visão dos beneficiários, é a condição de devedor de muitos agricultores junto ao Banco. Como a crise na agricultura vem se reproduzindo já há algum tempo, muitos agricultores tinham empréstimos a juros altos a serem saldados. Assim, não podem obter empréstimo sem saldar a dívida anterior. No município de Rebouças (PR), identificaram-se as dificuldades de se obter avalistas, uma vez que grande parte dos agricultores está endividada. Ainda no caso de Rebouças, muitos agricultores se sentiram prejudicados porque estavam comprometidos com uma cooperativa que abriu falência. Finalmente, segundo os agricultores, o banco também não financia a grande maioria, com área de dois a três alqueires, por falta de viabilidade técnica.

Essa mesma situação de descontentamento com o agente financeiro se repetiu com os pequenos agricultores de Araruama (RJ). A maioria se manifestou pouco satisfeita com o desempenho do Programa na parte de crédito à pessoa física: o Banco do Brasil desconhece o programa porque não existe nenhum funcionário especializado do banco que preste informações. Reclamam ainda das dificuldades e restrições burocráticas que dificultam a obtenção do empréstimo, como a necessidade de fiador com emprego formal ou a elaboração de “aval” das propriedades por funcionários que cobram pela avaliação. Os que são correntistas do Banco do Brasil manifestaram ser mais fácil obter o empréstimo. Foram feitas críticas duras à operação casada praticada, nesse município, pela agência do BB (empréstimo condicionado à compra de seguro de vida, que chega a ser de 5% a 8% do valor solicitado). Segundo o supervisor da EMATER na região, o saldo dessa situação é um baixíssimo índice de aprovação de projetos: de vinte e cinco apresentados, somente três foram selecionados por serem os únicos a preencher as exigências cadastrais do Banco do Brasil.

Por outro lado, os agricultores são unânimes na afirmação de que “o dinheiro do PRONAF ainda é o mais barato”, ainda que o temor do “fantasma” dos juros afete e afaste os pequenos produtores familiares. Os resultados do grupo de discussão com os agricultores realizado em Bela Vista (GO) evidencia bem esse aspecto. Nos termos do relator do grupo:

*“O primeiro consenso entre os representantes das associações referiu-se ao PRONAF de crédito para os pequenos produtores. A idéia geral foi de que poucos pequenos produtores procuraram esta modalidade, principalmente com medo dos juros. Apesar de subsidiada, a questão dos juros é central; questiona-se por que o sem-terra assentado recebe financiamento a juros zero e o pequeno produtor, que é ‘batalhador’, tem de pagar juros. Alguns pequenos proprietários afirmam que ‘providenciaram a papelada toda e graças a Deus desistiram e não fizeram o financiamento’. Aqueles pequenos agricultores com maior nível educacional e de capitalização parecem fazer melhor proveito do PRONAF; eles encaram o programa como uma espécie de ‘cheque especial’ a juros subsidiados, nem sempre aplicam o recurso na produção e possuem capacidade de pagamento — muitos argumentam que podem pegar o recurso para comprar uma Pick-up D-20 e coisas do tipo. Mas para a maioria dos pequenos produtores familiares há problemas (‘O que mais atrapalha é o sistema financeiro’); chegam até a falar na criação de um ‘banco das cooperativas’.”*

Finalmente, há por parte dos beneficiários uma avaliação bastante positiva do PRONAF-rápido, implantado pelo Banco do Brasil visando agilizar a liberação de empréstimos de pequena monta.

– *Apoio e assistência técnica*

Trata-se aqui de uma questão central para que o Programa consiga cumprir seus objetivos mais ambiciosos de inserção econômica do agricultor, sua fixação no campo e desenvolvimento local sustentado. Os agricultores têm a exata percepção desse fenômeno. Nos grupos de discussão com os beneficiários, a questão emergiu com força, tal como pode ser percebido no apontamento do relator:

*“Falta gerenciamento para o produtor. A linha de crédito alivia o problema do produtor, mas não é suficiente. Há uma idéia de que muitas vezes o PRONAF serve apenas para adiar a falência de uma atividade econômica em decadência, e também nesse caso falta assistência técnica para apontar novas atividades econômicas. A assistência técnica ao produtor é indispensável e a EMATER não tem condições de atender a todos os pequenos produtores”.*

Um representante de associação de pequenos produtores afirmou que

*“o gerenciamento, com a profissionalização e conscientização do pequeno produtor, é mais importante do que sacar o dinheiro no banco e não conseguir pagar depois”.*

Alguns produtores acham o PRONAF funcional para quem está bem preparado. No caso do pequeno produtor pauperizado, as perspectivas não são tão boas. Quem foi capaz de pagar o crédito conseguiu algum retorno, e este beneficiado é aquele produtor familiar com nível educacional mais alto e maior grau de capitalização.

*“O dinheiro sozinho não se paga, a pessoa deve possuir algum recurso como ponto de partida, deve possuir infra-estrutura na propriedade”.*

Nesse sentido, é notável a diferença observada entre os estados do Sul e os demais. Embora a equipe técnica do serviço de extensão rural paranaense já tivesse capacitação para o atendimento ao agricultor, dada a natureza de sua atividade, recebeu treinamento suplementar específico sobre as particularidades da agricultura familiar. Na percepção dos agricultores do Paraná, este é o agente mais reconhecido no sistema de atendimento do PRONAF. O apoio técnico tem sido realizado também via cooperativas e iniciativa privada. A orientação obedece, de modo geral, aos seguintes passos: procurar sindicato, solicitar carta de aptidão e obter plano técnico na EMATER. O mesmo tipo de procedimento foi identificado em Santa Catarina. Os agricultores também atestam, tanto no caso do Paraná quanto de Santa Catarina, que são bem atendidos pelos técnicos da EMATER e da EPAGRI.

Chama a atenção, entretanto, o papel pouco ativo do Banco do Brasil nessa área, ao contrário do Banco do Nordeste e da CEF na linha de infra-estrutura. O Banco do Brasil não tem participado da implementação do Programa para além do estritamente necessário ao cumprimento de suas funções de concessão de crédito em estrito senso. Vários agricultores, extensionistas e dirigentes sindicais

identificam nessa postura pouco ativa do Banco do Brasil na orientação técnica do agricultor familiar, especialmente o pequeno, uma das razões do Programa não conseguir atingir plenamente seus objetivos.

*– Inadimplência dos agricultores*

Nos estados e municípios pesquisados no Sul, esse problema não aparece com força. Os pequenos produtores têm saldado seus compromissos no Paraná: o índice de inadimplência é de apenas 0,5%. Entretanto, os prazos para reembolso do crédito de custeio podiam ser prorrogados sempre que houvesse frustração de safra, como informa o gerente do Banco do Estado do Paraná.

Em Santa Catarina, a visão dos gestores estaduais do Programa é de que ainda é cedo para avaliações. Destaca-se porém que o

*“PRONAF é uma tábua de salvação para saldar antigas dívidas dos agricultores”.*

Já em Mafra a visão do gerente do Banco do Brasil é muito positiva, pois

*“são raros os problemas de não-pagamento de créditos liberados e mesmo de recusa de solicitações de crédito para custeio, o que indica uma adequação do Programa ao perfil dos agricultores familiares”.*

Essa mesma situação não se repete em outras unidades da Federação. Em Araruama (RJ), a maior dificuldade levantada pelo gerente da agência do Banco do Brasil é exatamente o grande contingente de agricultores que não tem podido saldar seus compromissos. Declara, inclusive, que sua agência já teve taxa de inadimplência de 100%. Essa informação foi ratificada pelo supervisor da EMATER no município, que declarou que a linha de crédito rural está parada na região em razão da inadimplência.

Em Goiás, essa questão foi levantada com maior profundidade e densidade no grupo de discussão realizado com os membros de um CMDR, que indicaram com clareza que o custo do dinheiro é alto e os prazos curtos. Associando-se essa questão às dificuldades dos agricultores em obter assistência técnica para aplicar corretamente o recurso recebido, tem-se como resultante que a inadimplência tenderá a afetar, quase que por definição, mais os agricultores familiares desestruturados e carentes (os denominados pelos próprios beneficiários como aqueles que estão mais para uma “cesta básica” do que para um empréstimo) nas áreas menos organizadas de agricultura familiar.

*– Demanda versus oferta de recursos para investimento*

É unânime a reclamação da necessidade de se alocar mais recursos para investimento. Esse tipo de percepção perpassa, aliás, gestores estaduais, operadores e beneficiários. Afirma-se até mesmo que os agentes financeiros fazem mais restrições ao crédito para investimento.



– *Interferência política na seleção do beneficiário ou na liberação do crédito*

Ao contrário do constatado no caso do PRONAF Infra, não foi identificada a existência de qualquer pressão política nem na seleção dos beneficiários e nem no processo de liberação dos créditos. Na opinião dos atores que interagem na implementação do programa, o agente financeiro tem autonomia de decisão e critérios técnicos bem definidos para a aprovação cadastral e liberação dos recursos.

– *Fluxo de liberação de recursos*

Durante a implantação do Programa houve “algum atraso” na liberação de recursos financeiros, segundo técnicos da EMATER e gerentes de agências do Banco do Brasil, em razão de problemas operacionais nas instituições financeiras em âmbito federal. A avaliação de que estes problemas causaram algum prejuízo é diversa segundo a percepção dos atores. Os gerentes do Banco do Brasil avaliam que, embora tenha havido algum atraso, este não chegou a prejudicar o programa, enquanto os técnicos da EMATER avaliam que, em diversos estados, o problema interferiu na sua execução, causando prejuízo aos beneficiários em virtude das restrições impostas pelo calendário agrícola. De qualquer forma, sugere-se obedecer rigorosamente ao projeto técnico local. O Banco do Brasil sugere ainda a utilização do PRONAF-rápido (limite fixo de crédito que dispensa plano de aplicação, após o agricultor obter aprovação cadastral comprovada junto ao banco) como alternativa para aperfeiçoar as rotinas de liberação de crédito. Esta proposta, no entanto, não vincula o crédito à necessidade de assistência técnica ao agricultor, o que poderá trazer alguns problemas, segundo os técnicos da EMATER.

Especialmente no Rio de Janeiro, os gestores estaduais do Programa indicaram que o contingenciamento de recursos ocorrido em 1997, por parte do governo federal, fez com que muitos agricultores ficassem sem recursos. O atraso da saída dos recursos para crédito rural ocasionou, segundo os entrevistados, a perda de todas as mudas de plantas que já haviam sido produzidas para o início do plantio.

– *Participação dos agricultores e mecanismos de controle da implementação*

Os gestores e operadores do Programa avaliam positivamente, de forma genérica, a participação da comunidade, embora somente os técnicos encarregados da prestação de assistência técnica via EMATER ou organismos assemelhados percebam, de fato, a importância dos agricultores terem alguma forma de participação. As agências financeiras, ao contrário, relativizam essa participação, considerando-a interessante mas não fundamental. A participação, segundo os técnicos da EMATER, se daria por meio do Conselho de Desenvolvimento Municipal, que atua diretamente na seleção das comunidades beneficiadas. Na visão do extensionista rural, se por um lado o envolvimento da comunidade no Programa significa mais trabalho para as unidades executoras ou operadoras do programa, por outro justifica-se a sua participação como forma de assegurar os interesses dos agricultores, de contrabalançar as pressões políticas, de realizar as mudanças necessárias e de

agilizar o processo de financiamento. O relato de um grupo de discussão realizado com beneficiários mostra a importância da existência da participação, suas dificuldades e as tensões que podem ser geradas quando os agricultores dispuserem de canais institucionais de reivindicação disseminados:

*“Uma série de dificuldades é reportada no que tange ao relacionamento com o agente financeiro, que no caso é principalmente o Banco do Brasil. A questão do aval foi mencionada na discussão. Parece que houve uma experiência de ‘aval solidário’ no programa ‘PRONAF rápido’, em que a saída de dinheiro funcionou bem, de acordo com alguns participantes do grupo. Alguns sugeriram que a central de cooperativas tenha maior papel como avalista. Há menções a problemas no banco, principalmente no que tange à obtenção da chamada ‘carta de aptidão’. Alguns mencionaram exigências do Banco do Brasil. Um pequeno produtor relatou que o banco exigiu R\$ 1.500 para abrir uma conta. A despeito do empréstimo, o produtor tem de manter a conta, com talão de cheque e pagamentos de taxas e cadastros. O produtor não pode, por exemplo, sacar o dinheiro todo com um cheque avulso, e quando consegue o cheque avulso, este é caríssimo. Um participante propôs alterar a norma de pagamento do empréstimo para um prazo mais longo, passando a sistemática de pagamento de semestral para mensal — há também sugestões de pagamentos mensais ou semestrais. Um produtor criticou o critério restritivo do programa, que exige uso exclusivo do trabalho familiar como condição de habilitação para o Programa. O mesmo produtor disse que houve um relaxamento deste critério — admissão da presença de até dois empregados na produção —, mas, segundo ele, ainda é muito restritivo. Os participantes do grupo falaram sobre as dificuldades de fazer um plano de aplicação dos recursos recebidos de forma que viabilize sua quitação posterior. Muitas vezes, o usuário vê o crédito como crédito de consumo, tendo posteriormente grande dificuldade na comercialização de sua produção, o que acaba inviabilizando sua quitação. Para aqueles pequenos produtores em que a atividade econômica não anda dinâmica, observou-se certo pessimismo com relação ao potencial do PRONAF para viabilizar uma saída dessas condições, principalmente por ser uma política de crédito. Os pequenos agricultores pediram uma cartilha e uma definição de rumos que pudesse favorecer sua produção, embora sempre ressaltando a necessidade de que eles sejam ouvidos na definição destes rumos. Houve muita discussão sobre o principal investimento do PRONAF Infra no município, qual seja, a construção do mercado de produtos ou ‘mini-Ceasa’, nas palavras deles. Os pequenos produtores questionaram bastante a construção do mercado como algo que pode vir a ser importante mas que foi decidido meio de cima para baixo. Um dos pontos centrais refere-se ao fato de que a maioria dos pequenos produtores não sabe o que vai produzir. A grande especialidade da região é a produção leiteira, que é dispersa em pequenos produtores e apresenta limitações de produtividade — o quadro na área de produtos agrícolas é mais grave. A maioria dos pequenos produtores não é competitiva em produtos hortifrutigranjeiros. Um possível resultado adverso seria a comercialização, no mercado recém-construído, dos produtos da capital do estado. Por isso mesmo, sugeriu-se que o mercado não fosse um ‘mini-Ceasa’ em termos de atacado, mas um ‘feirão’ coberto de varejo. Uma demanda final era no sentido de que o prefeito entregasse a administração do mercado para os produtores.”*

– Efeitos do programa na percepção do agricultores, operadores e gestores

Não existe ainda uma avaliação precisa, mas a impressão é no geral favorável. Os secretários estaduais, nos estados do Sul, levantaram a possibilidade de que antigas dívidas estão sendo salgadas e os agricultores estão sendo preparados para realizar futuros investimentos. Também nos estados do Sul, no caso das instituições de crédito, foram utilizados alguns indicadores indiretos para

sustentar a opinião favorável: liberação de parcelas sem interrupção (indicador de continuidade), visitas aos beneficiários para conversas informais etc.

Os técnicos da EPAGRI-SC avaliam o PRONAF de forma positiva. Destacam ganhos na organização dos agricultores e na disponibilidade de infra-estrutura, bem como melhoria na produção e na agregação de valor em função das atividades de beneficiamento implantadas. Nos casos, como o de Mafra (SC), em que o processo e a implantação do programa envolveram de forma consistente as organizações de agricultores, órgãos de extensão rural, autoridades municipais e instituições financeiras — alguns deles desde o início —, os ganhos são claros na opinião de gestores e executores.

Para os agricultores dos municípios selecionados no Paraná, a propaganda que se faz do PRONAF não corresponde ao que ocorre na prática. Apesar disso, avaliam o programa positivamente, vindo numa época de crise na agricultura. Por isso, o Programa é tido muito mais como forma de amenizar a crise no meio rural do que melhorar as condições de vida dos agricultores. A concepção geral é de que o programa é bom, mas seu sistema operacional inadequado. Em função dessa percepção, sugerem que a verba do PRONAF seja repassada diretamente ao Conselho Municipal de Desenvolvimento, para ser gerida pelos agricultores. Seria uma forma de evitar a burocracia e permitir acesso ao crédito de agricultores que hoje são marginalizados pelo Banco. Em Rebouças (PR), os agricultores sugerem criar um fundo rotativo para pequenos agricultores que, por não preencherem os requisitos técnicos estabelecidos pelo Banco do Brasil, não têm acesso ao crédito propiciado pelo Programa. Embora, como vimos, os agricultores avaliem como baixo o valor dos juros do PRONAF, entendem que a agricultura deveria ser estimulada por meio de subsídios. Outra sugestão é que seja financiada uma agricultura alternativa à convencional, ou seja, que potencialize o uso de gestão e recursos naturais. Já em Cerro Azul (PR) os agricultores propõem que a EMATER recomende quais seriam aqueles que poderiam ser habilitados para o Programa, uma vez que, na visão deles, 80% se enquadram no PRONAF, sem no entanto serem beneficiados. Ou, de outra forma, recomenda-se aumentar o módulo para a região. Propõe-se, ainda, que sejam financiadas a reforma de máquinas e a diversificação de culturas, por meio de explorações alternativas às tradicionais. Considerando as condições de trânsito no interior do município, enfatizam a necessidade de financiamento para melhoria das estradas, cujo estado de conservação causa a perda de 50% da produção local. Reivindicam, também, um agrônomo e um médico veterinário, em função do grande número de pequenos agricultores no município.

No que diz respeito à capacitação dos agricultores, item julgado como de fundamental importância por todos os atores, a opinião dos beneficiários, gestores e operadores é de que há muita propaganda institucional e pouca ação. Sugere-se a utilização de parcerias com entidades com experiência nesse tipo de atividade para agilizar essa linha de ação do Programa. Ainda assim, há evidências de que essa atividade vem sendo realizada em Minas Gerais, São Paulo e Pernambuco. Por exemplo, a Casa da Agricultura em São Paulo presta assistência técnica aos agricultores locais, por meio de equipe composta de um engenheiro agrônomo, um médico veterinário, um técnico

agrícola, um auxiliar técnico e um atendente, além de promover cursos de melhoria e racionalidade do processo de trabalho, de combate a pragas, de prevenção de doenças do rebanho bovino e de integração do produtor rural no mercado. No Rio de Janeiro, entretanto, foi reiterado por gestores e operadores que a linha de ação voltada para a capacitação e profissionalização de agricultores familiares apresenta baixo grau de implementação.

### **b) Êxitos e pontos positivos do PRONAF**

Vários entrevistados, nas diferentes esferas de governo, consideraram dos principais êxitos do PRONAF a criação de condições iniciais de “fixação do homem no campo” e o “aumento do excedente de produção agrícola”. Trata-se de êxitos bastante genéricos e de difícil mensuração, mas importantes dentro do ideário do Programa. Numa linha mais concreta, ganha força a idéia de que a institucionalização do Plano de Desenvolvimento Rural Municipal e do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural é um importante benefício. As várias linhas do PRONAF, ao começarem a estimular a integração das atividades de extensão rural com o planejamento municipal de infraestrutura, o crédito e o treinamento, iniciam um processo de articulação de políticas públicas e ações governamentais e não-governamentais de grande significado. A possibilidade de uma ação sinérgica entre essas várias linhas do Programa e outras políticas constitui a sua grande potencialidade. A participação dos produtores no Conselho Municipal é também vista como um êxito pela maior parte dos entrevistados, muito embora o discurso e a prática nem sempre tenham sido coerentes, como pôde ser percebido na pesquisa de campo.

No decorrer do trabalho de campo, identificou-se um consenso quanto à importância do PRONAF na conjuntura atual do setor agrícola do país. No contexto de dificuldades para os pequenos produtores familiares em reproduzir suas atividades agrícolas e assegurar, ao mesmo tempo, condições de vida adequadas para suas famílias, uma linha de crédito voltada para infraestrutura rural e para custeio e investimento na agricultura, acessível a esse tipo de agricultor, só poderia ser encarada como positiva. Isso significa que, de maneira geral, todos os atores envolvidos na implementação do Programa (dos gestores estaduais aos agricultores, passando pelos agentes financeiros) percebem como positivas as ações desenvolvidas, ainda que o impacto produzido na situação da agricultura familiar brasileira não possa ainda ser mensurado, haja vista o tempo de vigência do Programa e as próprias dimensões da crise por que passa o setor agrícola brasileiro.

No plano de sua implementação, o Programa foi considerado, principalmente nos estados do Sul e do Nordeste, bem-sucedido e satisfatório em vários níveis:

- O Programa foi bem divulgado para os técnicos executores e agentes financeiros. Destacaram-se os órgãos de extensão que promoveram cursos e treinamentos para seus técnicos.
- O acesso dos municípios ao Programa vem sendo feito segundo critérios técnicos, o que não exclui ingerência política em alguns casos, mas minimiza a possibilidade de subverter esses critérios e

selecionar um município fora do perfil do previsto pelo PRONAF. O resultado visível e imediato disso é a inclusão de municípios carentes, onde a população rural tem grande peso e há importante presença de agricultores familiares. Isso é um êxito, se forem consideradas as práticas habituais de obtenção de verbas públicas. A contraposição entre o PRODESA e o PRONAF, levantada por alguns entrevistados, bem demonstra essa diferença.

- Dois elementos positivos da forma de operação do PRONAF merecem destaque: o fato de se constituir em verba liberada diretamente de instâncias federais para municípios pode amenizar as pressões mais presentes em âmbito estadual, quando há oposições políticas entre governos estadual e municipal; o fato de que o órgão estadual que faz o acompanhamento e coordenação do PRONAF é de vocação mais técnica que política também ameniza tanto as eventuais ingerências das instâncias políticas estaduais como as pressões políticas que ocorrem no plano municipal.
- O acesso dos agricultores ao crédito individual de custeio e investimento, apesar das dificuldades, foi facilitado no PRONAF, além do que o Programa representa algo que praticamente deixou de existir para o pequeno produtor familiar há quase duas décadas (com intervalos devidos a tentativas de implementação de outros programas especiais): a possibilidade de contar com algum tipo de crédito agrícola. Para aqueles que acabam tendo acesso a ele, isso representou a diferença entre um estrangulamento total de sua reprodução como agricultores e a situação atual, que ainda é precária. Em muitos casos, diz o sindicato de trabalhadores agrícolas de um dos municípios pesquisados, o PRONAF não chega a ser recurso produtivo, mas cobre dívidas que teriam inviabilizado totalmente o estabelecimento agrícola. Mesmo isso se constituindo numa certa distorção, não há como negar que cumpre parcialmente com os objetivos do Programa.
- O nível de inadimplência ainda é considerado baixo pelos bancos responsáveis pelo crédito de custeio e investimento (sem dados muito precisos, afirmam que mais de 95% dos créditos têm tido ressarcimento sem problema), com raras exceções, como no Rio de Janeiro.
- O PRONAF Infra constituiu uma “dádiva” para municípios endividados ou com poucos recursos, situação da maioria dos municípios de pequeno e médio porte. Além de viabilizar ações de melhoria da infra-estrutura voltada para o meio rural (estradas vicinais, construções para serviços de armazenamento e beneficiamento agrícola), acaba contribuindo para a melhora da situação do município como um todo: a criação de empregos nos setores de beneficiamento e o uso conjunto de máquinas são exemplos disso (apesar de se tentar, no âmbito do Programa, evitar a compra de máquinas com uso não especificamente agrícola).
- Os agricultores que foram beneficiados com as obras ou equipamentos do crédito de infra-estrutura parecem ter claro que houve certa agregação de renda à produção agropecuária e geração de postos de trabalho (geralmente para mulheres e jovens da própria localidade), o que por si já constitui um êxito considerável do Programa, mesmo em se tratando de cifras que não possam significar alterações marcantes nem na renda nem no emprego local ou regional.
- Os órgãos de extensão rural se beneficiaram com o PRONAF em dois sentidos: foram mais bem equipados (uma parte deles declarou poder adquirir melhores instrumentos de trabalho em função do Programa) e voltaram a ter condições de atuar mais diretamente com fomento agropecuário para pequenos produtores familiares, algo que estava limitado nas últimas décadas pela dificuldade

de crédito acessível a esse segmento de agricultores. Não se excluem, ao constatar esse aspecto do PRONAF, as limitações e o viés que ainda existem nos critérios de seleção adotados pela extensão rural para selecionar os agricultores passíveis de serem contemplados com a atenção e o financiamento governamentais.

- O crédito de infra-estrutura pressupõe formas de organização que potencializam os laços de cooperação já existentes e criam outros, obviamente com os conflitos e dificuldades que decorrem de qualquer instância de decisão e ação coletivas. Facilitar essa agregação é fundamental no meio rural, onde a atomização da produção e das atividades complementares (beneficiamento, armazenamento, comercialização e transporte em geral) inviabiliza os pequenos produtores. Em função disso explica-se a ênfase que alguns atores dão ao papel de indução da organização dos agricultores desempenhado pelo PRONAF.

Podem ser citados ainda como resultados positivos, já visíveis e mensuráveis, a infra-estrutura decorrente da implementação dos projetos financiados pela CEF e propostos nos planos de trabalho dos CMDRs, tais como armazéns comunitários já construídos, aquisição de máquinas e outros equipamentos de uso comunitário.

Observam-se também resultados positivos relacionados com a organização e a participação da comunidades no Programa. Ainda que de forma muito heterogênea, as organizações de representação dos interesses dos agricultores vêm conseguindo que as prioridades decorrentes desses interesses sejam respeitadas, o que permite a adaptação do PRONAF às realidades locais. Essas adaptações são traduzidas na forma de soluções criativas ou de alternativas para a implementação do Programa, como no caso de Rebouças (PR), onde se conseguiu flexibilizar os recursos destinados à infra-estrutura, considerando as prioridades dos agricultores.

Outro efeito positivo e indireto constatado na análise da implementação do Programa relaciona-se com a qualificação e com o grau de satisfação dos funcionários envolvidos em sua implementação — sejam eles gestores estaduais, municipais ou operadores do Programa nas instituições financeiras ou nos organismos de assistência técnica e extensão rural — e com a infra-estrutura física dos organismos implementadores, especialmente dos agentes financeiros.

### **c) Problemas, dificuldades e obstáculos detectados**

Três tipos de ponto de estrangulamento afetaram a implementação do PRONAF no período analisado nesta pesquisa:

- os problemas orçamentários decorrentes do ajuste fiscal, que levaram ao atraso na liberação de recursos, assim como as limitações financeiras dos municípios no que tange à contrapartida prevista no programa;
- os problemas inerentes às operações de crédito, principalmente os referentes a aval, juros e exigências de contrapartidas bancárias;

- os problemas de orientação técnica às prefeituras na implementação dos planos municipais e aos produtores no planejamento das aplicações dos recursos obtidos com o crédito, objetivando a sua adimplência e sustentabilidade econômica enquanto agricultores familiares.

Os estados que possuem EMATERs ou assemelhados foram beneficiados pela sua assistência técnica, e mesmo assim ainda apresentaram problemas. Claramente, a EMATER sozinha não é suficiente para cobrir todos os problemas de assistência técnica nas várias esferas de atuação do PRONAF. O problema é ainda mais grave nos estados onde a assistência técnica é falha ou onde inexistem organizações do tipo EMATER. Por isso mesmo, o terceiro ponto de estrangulamento apontado merece especial destaque. A carência de orientação técnica e a falta de diretrizes permanentes e atualizadas no nível “macropolítico” (incluindo o fluxo de informação e treinamento programático oriundo do Governo Federal) para a implementação dos PMDRs podem comprometer os resultados de eficácia do programa. Esta parece ser uma visão compartilhada por uma parte expressiva dos entrevistados.

Um outro problema ressaltado pelos atores locais tem a ver com o nível de flexibilidade do Programa para atender a diversidade da agricultura e do meio rural no país: alguns quesitos não financiáveis são prioritários para determinados municípios, e os percentuais predeterminados para cada item financiável também pode se constituir em ponto de estrangulamento do Programa no âmbito municipal.

#### **d) Sugestões e propostas**

Há um consenso de que se deva aumentar o volume de recursos para atender as demandas dos agricultores e dos municípios. Considerando-se os entraves ao acesso criados pelos agentes financeiros e recorrentemente citados pelos vários atores envolvidos no Programa, sugerem-se duas alternativas para a superação desse grave obstáculo. A primeira, menos radical, indica a necessidade de mudança ou ampliação do leque de agentes financeiros operando recursos do programa e o aperfeiçoamento de seu *modus operandi* para lidar com a realidade que o Programa objetiva transformar. A segunda, mais radical, propõe a descentralização da gestão dos recursos do Programa, por meio de repasse das finanças para os conselhos de desenvolvimento rural estaduais e municipais, conferindo, dessa forma, maior autonomia a essas instâncias organizativas e transformando-as efetivamente num instrumento de desenvolvimento regional e local. Nessa mesma direção está a proposta que sugere a criação de cooperativas de crédito, considerando a experiência do cooperativismo, principalmente nos estados do Sul.

É unânime a proposta de criação de um fundo de aval municipal, com recursos do Programa, para atender os pequenos produtores, que atualmente são privados de seus benefícios. O credenciamento dos agricultores a serem beneficiados por esse fundo poderia ser realizado por intermédio dos técnicos da extensão rural.

De forma esquemática, é possível agrupar essas e outras propostas identificadas nos seguintes termos: maior descentralização dos procedimentos operacionais do Programa, dando espaço de decisão para as instâncias estaduais e municipais; flexibilizar os itens financiáveis e os percentuais de cada item, abrindo maiores possibilidades de adaptação local; planejamento dos recursos a serem alocados para cada município, de modo que os planos se pautem no montante disponível; realizar ações que minimizem a diminuição dos recursos do Programa, em função de emendas parlamentares; ampliar os recursos humanos para a prestação de assistência técnica nos municípios; assessorar melhor as prefeituras na elaboração dos planos e na obtenção da documentação necessária para habilitação ao Programa; criar cooperativas de crédito ou fundos municipais/estaduais, administrados sob controle dos conselhos, que facilitem o acesso dos produtores familiares mais carentes ao Programa; criar um mecanismo de avaliação sistemático, junto aos beneficiários e técnicos ligados ao Programa, visando aferir o nível de representatividade dos conselhos e das formas de organização criadas para usufruir das benfeitorias implementadas com recursos do Programa; induzir um melhor aproveitamento dos recursos de capacitação, atualmente subutilizados.

### **3.3.4. Conclusões e recomendações**

Levando-se em conta a crise econômica por que passa a agricultura familiar e a situação heterogênea dos agricultores, o PRONAF está sendo, de modo geral, bem recebido pelos beneficiários, operadores e gestores municipais e estaduais.

A agricultura familiar há muito tempo não havia sido objeto de política de incentivo governamental, e nesse sentido o Programa, antes de mais nada, possibilita aos agricultores uma possibilidade real de saldar compromissos antigos e, no que diz respeito especialmente aos insumos utilizados nos estabelecimentos agrícolas, replanejar atividades produtivas em novas bases técnicas.

Todavia, o Programa, como outros no âmbito das políticas públicas, apresenta problemas recorrentes na sua implementação:

- Há um descompasso entre os recursos previstos nos programas elaborados no âmbito do município e os recursos disponíveis para a execução.
- Em razão do limite dos recursos disponíveis, os que mais se beneficiam nem sempre são aqueles mais carentes ou tecnicamente mais habilitados, mas os que têm maior potencial para empréstimos ou que apresentam maior capacidade de oferecer garantias exigidas pelos órgãos financiadores.
- O processo de implementação das políticas carece de um maior número de técnicos para atendimento direto aos agricultores. Como os técnicos ligados à assistência técnica, via EMATER/EPAGRI ou assemelhados, não são exclusivos do Programa, as demandas não podem



ser atendidas e os planos municipais e de cada agricultor tendem a se inviabilizar, notadamente nas áreas mais carentes.

- O Programa encontra-se equipado com instalações, equipamentos e outros itens relacionados com a infra-estrutura, especialmente nos agentes financeiros, mas faltam recursos humanos relacionados diretamente com a execução do trabalho e das ações prioritárias.
- Os requerimentos operacionais do Programa, expressos na burocracia interna da CEF e do BB, e os custos operacionais elevados relacionados com os planos de financiamentos de crédito (custeio e investimento) entravam a sua implementação. Pequenos agricultores recuam de seu pedido de obtenção de crédito frente à impossibilidade de pagar custos imediatos. É nesse contexto que adquire consistência a proposta de um fundo comum para ser gerido por organismos municipais.

Muitos consideram que o PRONAF é um dos melhores programas sociais do “Brasil em Ação”. Esta fama é bem justificada, pois não há quem possa negar a nobreza de seus propósitos e o fato de que é uma boa idéia, conforme afirmado num grupo de discussão. Num Brasil com tal grau de heterogeneidade social, não há como ser contra a fixação do homem no campo e o aumento na oferta de alimentos, para ficarmos em dois objetivos do Programa.

Comparado ao PROGER, seu “parente mais próximo”, o PRONAF Crédito tem os mesmos problemas de aval e de crédito que aparecem em qualquer programa de financiamento, mas é preciso destacar que esse programa teve alta implementação se o compararmos com outros programas similares e destinados a clientela diferentes. O PRONAF tenta restabelecer o crédito rural em bases diferenciadas daquele crédito rural antigo, que levava à diferenciação social e à capitalização do campo, assim como à exclusão social associada ao processo de proletarianização. É bem verdade que o Banco do Brasil parece ter perdido aquela sua capacidade operacional para o crédito agrícola dos tempos do antigo “crédito rural”, mas sua experiência com o campo foi suficiente para imprimir ao Programa um ritmo de implementação, a despeito de todas as críticas, que alcançou escala muito maior do que as operações similares na área urbana.

De qualquer maneira, fica-se com a impressão de que há crédito do PRONAF sobrando nos bancos. Além dos problemas de aval e contrapartida já mencionados, qual seria a razão para a falta de demanda para financiamento no PRONAF? O problema maior parece ser a aversão ao risco por parte do pequeno produtor, principalmente no que tange à confiança em sua capacidade de pagamento. Se isso é verdade, um dos problemas mais sérios para viabilizar o crédito ao pequeno produtor (custeio e investimento) está na concepção possivelmente equivocada sobre o potencial de dinamismo deste pequeno produtor. Muitos trabalhos sobre a agricultura familiar apontam a tendência à diferenciação, marcada pela capitalização de um segmento de agricultura familiar e a semiproletarianização de outra. Existe, portanto, a tendência ao tratamento do pequeno produtor familiar de forma indiferenciada, confundindo-se o produtor quase de subsistência com aquele capitalizado. O conteúdo desta avaliação sugere maior adequação da política de crédito do PRONAF para o produtor capitalizado e com nível educacional relativamente elevado, em detrimento do pequeno produtor de baixa

produtividade, comercialização e escolaridade. Os limites para este segundo segmento vão além das dificuldades de obter aval, e apontam para as limitadas chances de vida para gerar uma renda monetária sustentada.

O problema de falta de orientação técnica acoplada às operações de crédito é grave para o caso do produtor familiar capitalizado e gravíssimo para o pequeno produtor descapitalizado. O que foi aqui chamado de orientação técnica engloba inclusive as estratégias competitivas de mercado, ou seja, o potencial de comercialização do produto. Um exemplo contundente de que esta barreira é chave foi mencionado em uma entrevista com um gestor estadual do Programa, ao apontar sua maior implementação na região Sul. A razão para este destaque foi a ligação do pequeno produtor com o complexo agroindustrial (granja, fumo, plantio de uvas etc). As grandes empresas cadastraram os produtores e viabilizaram a operação de crédito, com receita futura garantida. A princípio, as cooperativas também poderiam cumprir este papel, mas a pesquisa de campo mostrou que nem todas as cooperativas têm competitividade de mercado bem-estabelecida. Diante desta análise, conclui-se que o PRONAF terá maiores chances de sucesso se estiver focalizado no produtor familiar capitalizado, escolarizado e vinculado à competitividade de mercado. Enquanto programa social de crédito, o PRONAF tem grandes possibilidades de fracassar se estiver voltado para o pequeno produtor de subsistência, pois este segmento tem possibilidades remotas de capitalização a partir de operações creditícias. Seria preciso pensar, nesse caso, como aproveitar as formas de organização sociais — cooperativas, sindicatos de agricultores, associações religiosas etc. — para viabilizar o acesso a recursos de forma associada à tecnologia adequada para o tipo de cultivo que é factível para esse segmento.

Já no caso do PRONAF Infra a maior barreira está na capacidade técnica de implementação das prefeituras. Esta incapacidade implementadora municipal é uma constante nos programas do “Brasil em Ação”, e no caso do PRONAF é parcialmente amenizada quando a EMATER ou órgão assemelhado atua no município. O Governo Federal tem a sua parcela de culpa, na medida em que sua política de informação e comunicação limita-se aos procedimentos mais formais de implementação do Programa. Parece não haver uma “inteligência” federal com densidade e capacidade operacional suficientes para equacionar soluções e dinamizar o processo de implementação do Programa, ainda que várias tentativas de organização de eventos entre os municípios, divulgação de textos técnicos etc. venham sendo tentadas. Talvez essa dificuldade do Governo Federal esteja associada à situação de desestruturação da área agrícola no plano estadual. Este nível de governo parece ter enormes dificuldades em interagir de forma pró-ativa com o Governo Federal na implementação do Programa. Assim, fica-se com o seguinte dilema: quando os prefeitos são oriundos da área agrícola ou os municípios estão em áreas tradicionalmente fortes no campo agrícola, aumentam as chances de sucesso na implementação do Programa. Se as municipalidades não estão nessa situação, as dificuldades de criar sinergia e mover a esfera local e os agricultores familiares no sentido de um desenvolvimento sustentado parecem quase intransponíveis.

Como já foi colocado neste capítulo, o PRONAF é de articulação institucional complexa, o que é simultaneamente um problema e talvez sua maior potencialidade. Tem clientela institucional (municípios) e individual (produtores). Tem um componente orçamentário (infra-estrutura) e um componente creditício (custeio e investimento). Olhando todos esses aspectos em conjunto, parece emergir um diagnóstico claro. Na área orçamentária, os pontos de estrangulamento têm sido os atrasos na liberação dos recursos pela União e a maneira com que a CEF opera, transpondo de maneira equivocada a lógica da construção civil para a agricultura. Na área dos financiamentos à produção, o problema maior é a incapacidade dos agentes financeiros em operar o crédito popular. Finalmente, um problema que permeia os dois componentes do Projeto é a incapacidade dos agentes financeiros em lidar com o calendário agrícola no que se refere à liberação de recursos. Associam-se a isso as dificuldades de transferir tecnologia adequada para uma agricultura distinta e heterogênea do ponto de vista climático, no plano da inserção e viabilidade econômicas em face dos mercados. Para todos esses aspectos surgiram sugestões e alternativas. Trata-se de filtrá-las e buscar formas adequadas de implementação e gestão. Um programa com tal densidade e ambições transformadoras pode e deve continuar a ser apoiado pelo Governo Federal.

### **3.4. PSF/PACS**

#### **3.4.1 O escopo da pesquisa**

Na seleção dos municípios privilegiou-se, entre outros critérios de escolha, a presença do Programa de Saúde da Família (PSF), o qual, mais que um programa, pretende ser um instrumento de reorganização do Sistema Único de Saúde (SUS), uma estratégia para a reorientação do modelo assistencial. No entanto, quando os municípios também contavam com o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS), ambos os programas foram objeto da pesquisa. Lembremos, em benefício desse argumento, que o PACS tem sido apresentado como uma etapa transitória do PSF.

A pesquisa abrangeu nove estados — São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Minas Gerais, Paraná, Santa Catarina, Pernambuco, Alagoas e Pará —, envolvendo vinte municípios brasileiros. Na pesquisa de campo, realizada entre julho e setembro de 1998, foram entrevistados nove gestores no nível estadual de governo e cento e onze gestores/executores do nível municipal. Foram realizados ainda oito grupos de discussão, assim distribuídos: cinco grupos com usuários do PSF, dois grupos com membros de conselhos municipais de saúde e um grupo com capacitadores. Registre-se que não estão identificadas e contabilizadas as entrevistas com os quadros vinculados aos programas no nível central (Coordenação do PACS e PSF, assessor técnico da COSAC e Comunidade Solidária).

Quanto à distribuição dos entrevistados por cargo/função (Quadro 3.15), observa-se que nos vinte municípios pesquisados 80% dos secretários municipais e 30% dos prefeitos foram entrevistados. Em

todos os municípios foram entrevistados médicos, enfermeiros e agentes comunitários vinculados ao PACS/PSF. O Quadro 3.16 oferece uma descrição da distribuição territorial da pesquisa, incluindo o porte dos municípios e as formas de gestão vigentes no momento da pesquisa.

### Quadro 3.15

Entrevistados por cargo/função

| Cargo/função               | Quantidade |
|----------------------------|------------|
| Prefeito (a)s              | 6          |
| Coordenadores Estaduais    | 6          |
| Secretário (as) Municipais | 16         |
| Agentes Comunitários       | 26         |
| Auxiliares de Enfermagem   | 4          |
| Enfermeira (o)s            | 23         |
| Coordenadores Municipais   | 10         |
| Médico (a)s                | 21         |
| Diretor de Saúde           | 1          |
| Outros                     | 7          |
| TOTAL                      | 120        |

Fonte: NEPP/UNICAMP, 1999.

### Quadro 3.16

PACS/PCS: Estados e Municípios Pesquisados

| ESTADO         | MUNICÍPIOS      | CLASSIFICAÇÃO   | GESTÃO                     |
|----------------|-----------------|-----------------|----------------------------|
| Rio de Janeiro | Duque de Caxias | Periferia de RM | Plena do Sistema Municipal |
|                | Nova Friburgo   | Grande          | Semiplena (NOB/93)         |
|                | Iconha          | Pequeno         | Plena da Atenção Básica    |
| Espírito Santo | Mimoso do Sul   | Médio           | Plena do Sistema Municipal |
|                | Vitória         | Capital de RM   | Plena da Atenção Básica    |
| Pernambuco     | Recife          | Capital de RM   | Plena do Sistema Municipal |
|                | Olinda          | Periferia de RM | Plena do Sistema Municipal |
|                | Maceió          | Grande          | Plena do Sistema Municipal |
| Alagoas        | Arapiraca       | Médio           | Plena do Sistema Municipal |
|                | Murici          | Pequeno         | Plena do Sistema Municipal |
| Paraná         | Lobato          | Pequeno         | Plena da Atenção Básica    |
|                | Mandaguari      | Médio           | Plena do Sistema Municipal |
| São Paulo      | São Paulo       | Capital de RM   | Não Habilitado             |
|                | Mauá            | Periferia de RM | Plena do Sistema Municipal |
|                | Matozinhos      | Médio           | Plena da Atenção Básica    |
| Minas Gerais   | Igaratinga      | Pequeno         | Plena da Atenção Básica    |
|                | Curvelo         | Grande          | Plena da Atenção Básica    |
|                | Ibireté         | Periferia de RM | Plena do Sistema Municipal |
| Santa Catarina | Florianópolis   | Grande          | Plena da Atenção Básica    |
| Pará           | Bragança        | Médio           | Plena da Atenção Básica    |

Fonte: NEPP/UNICAMP, 1999.

### 3.4.2. O desenho dos programas e a estratégia de implementação

Apresentamos aqui um breve histórico dos programas, realizado com base em entrevistas com gestores federais e em fontes secundárias, incorporando os instrumentos legais (leis, decretos, portarias), identificadores das estratégias de formulação e implementação. A idéia que sustenta a inclusão desse item é a de que está em curso uma reformulação do modelo assistencial do SUS, por meio da ênfase na atenção básica e do reforço aos sistemas locais de saúde, conforme a Norma Operacional Básica de 1996 (NOB/96) preconiza e induz, e os dois programas, sobretudo o PSF, ocupam um lugar central nesta estratégia.

Neste sentido, as respostas obtidas mediante a aplicação dos instrumentos de pesquisa com os distintos atores (item 3.4.3) ganham significado quando relacionadas com as questões acima indicadas. Vale dizer que se a percepção de reforma do modelo assistencial nem sempre é comum ao conjunto dos atores envolvidos com o PACS e o PSF, suas respostas acerca dos obstáculos enfrentados na implementação dos programas, o elenco de êxitos a eles atribuídos, as adaptações postas em andamento, entre outros exemplos, lançam luz sobre aquelas questões, fornecendo elementos empíricos<sup>30</sup>.

**Antecedentes** – O PACS teve início em 1991, quando o Ministério da Saúde (MS) institucionalizou experiências desenvolvidas em alguns estados, de forma destacada no Ceará. O Programa de Agentes de Saúde (PAS), em execução no Ceará desde 1987, originalmente integrando um programa mais geral de geração de emprego em áreas atingidas pela seca, provocou tamanho impacto nos indicadores de saúde que o governo do estado, em 1989, decidiu financiá-lo de forma permanente<sup>31</sup>.

O PAS operava com agentes de saúde selecionados e contratados pelo governo do estado<sup>32</sup> e com enfermeiros(as) contratados(as) pelos municípios. O governo estadual responsabilizava-se pelo pagamento das agentes de saúde (eram todas do sexo feminino) e pelos suprimentos, e o governo municipal pagava aos enfermeiras e oferecia outros apoios, sobretudo meios de locomoção. O Programa contava com uma coordenação central, na Secretaria Estadual de Saúde, e os recursos, nos primeiros anos do Programa, provinham de um fundo vinculado ao gabinete do governador. A Coordenação Central responsabilizava-se pela seleção e treinamento das agentes de saúde, pelo treinamento dos enfermeiros e pela supervisão do programa. O PAS tomava as famílias como foco

---

30 A pergunta que orienta a construção desse capítulo pode ser formulada da seguinte maneira: como estratégia de reforma do modelo assistencial do SUS, quais são os êxitos e as dificuldades dos programas? Sobre os programas como estratégia de reforma, consultar: Ministério da Saúde/Fundação Nacional de Saúde. *Saúde dentro de casa*. Brasília, setembro de 1994; Ministério da Saúde/SAS/COSAC. *Saúde da família: Uma estratégia para a reorientação modelo assistencial*. Brasília, 1997.

31 Tendler, Judith. *Bom governo nos trópicos: Uma visão crítica*. Tradução de Maria Cristina Cupertino. Rio de Janeiro/Brasília: Revan/ENAP, 1998.

32 As agentes de saúde tinham um contrato de trabalho temporário (sem benefícios sociais e trabalhistas) e ganhavam um salário mínimo por mês.

das ações de saúde, com ênfase na prevenção, e a cobertura referia-se às famílias atingidas pelo trabalho da equipe: agentes e enfermeiros.

As inovações introduzidas por esse programa e outros semelhantes desenvolvidos no país serviram de referência para a modelagem do PACS, lançado em 1991. Em 1994, quando já estava em execução o programa de Niterói (Médico da Família), o Ministério da Saúde lançou o PSF, incorporando as inovações introduzidas pelo PACS e agregando um novo personagem: o médico.

**A implantação e a inserção do PACS e do PSF no contexto legal da área de saúde** – A implantação dos PACS teve início nos estados da região Nordeste, com altas taxas de mortalidade infantil. Ainda em 1991, com o surto de cólera, o Programa foi estendido, em caráter emergencial, à região Norte.

Quando o Ministério da Saúde adotou o PACS, passou a exigir a presença do Conselho e do Fundo de Saúde, previstos na Lei Orgânica da Saúde (nº 8.080, de 19 de setembro de 1990) e na sua Lei Complementar (nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990). Em 1991, a Norma Operacional Básica 01 do SUS preconizou o estabelecimento direto de convênios entre o Ministério da Saúde e os municípios para o repasse de recursos federais. Essa estratégia fez com que os municípios realizassem esforços no sentido de atender as exigências do arranjo institucional do SUS para firmar os convênios.

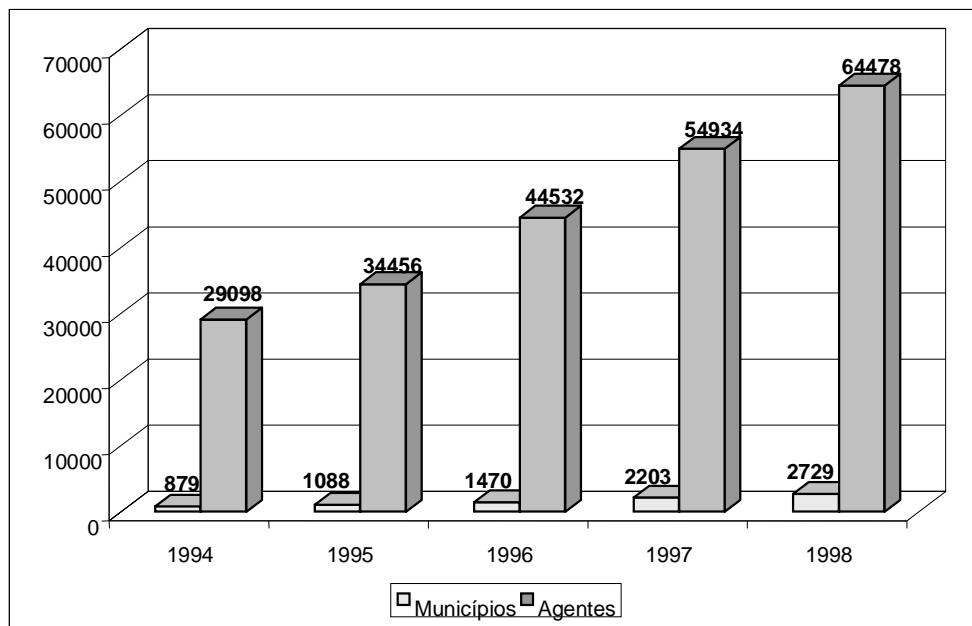
O PACS funcionou por meio de convênio até fevereiro de 1993. Ainda nesse ano foram criados códigos de procedimentos na tabela de remuneração (Sistema de Informação Ambulatorial do SUS), contemplando as atividades executadas por agentes comunitários de saúde e pelos enfermeiros vinculados ao PACS. A criação desses procedimentos impulsionou a expansão do Programa e a regularização do financiamento federal. Assim, a partir de março de 1994, o mecanismo de financiamento adotado foi o pagamento por procedimento operado pelo SUS (Tabela do Sistema de Informação Ambulatorial – SIA/SUS). Esse foi um momento importante na consolidação do PACS.

Quanto à expansão do Programa, após sete anos de existência está presente nos vinte e sete estados e no Distrito Federal, atingindo, em maio de 1998, 49,6% do total (5.507) de municípios. O Gráfico 3.4 mostra a expansão do PACS no período 1994-1998.

Já o PSF, elaborado em dezembro de 1993, realizou os primeiros convênios em fevereiro de 1994 e seu lançamento oficial ocorreu em março de 1994. O PSF surgiu no momento em que questões fundamentais para a consolidação do SUS estavam em foco no cenário nacional. Com a Norma Operacional Básica 01/93 (NOB/93), que trouxe a descentralização da gestão para estados e municípios, surgiu a preocupação de alguns municípios com a reorientação do modelo vigente. A partir dessa demanda levada pelo Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (CONASEMS), o Ministério da Saúde elaborou a proposta do Programa.

**Gráfico 3.4**

Evolução do Programa de Agentes Comunitários de Saúde  
Municípios e Agentes: Posição em maio de 1998



Fonte: COSAC/SAS/MS. NEPP/UNICAMP, 1998

Do ponto de vista da vinculação institucional, o PSF esteve vinculado ao Departamento de Operações da Fundação Nacional de Saúde, quando foi criada a Coordenação de Saúde da Comunidade (COSAC), a qual agregava três programas — PACS, PSF e Programa de Interiorização do SUS (PISUS) —, mas em 1995 o PACS e o PSF foram transferidos para a Secretária de Assistência à Saúde (SAS/MS)<sup>33</sup>.

Na opinião de estudiosos da área de saúde, esta transferência significou um rompimento com a idéia de programa vertical, operado por meio de convênio (tradição dos programas verticais da Fundação Nacional de Saúde), e sinalizou para uma importância maior do programa dentro do Ministério e para um outro tipo de institucionalização do PSF<sup>34</sup>.

O mecanismo de financiamento vigente entre 1994 e final de 1995 foi o convênio. Para a assinatura do convênio exigia-se funcionamento do Conselho Municipal de Saúde e do Fundo Municipal de Saúde. Entre janeiro de 1996 e os primeiros meses de 1998, o PSF foi remunerado pela tabela de procedimentos do SIA/SUS. No entanto, a tabela de remunerações por procedimentos do PSF indica valores mais elevados para procedimentos realizados pelo Programa, estimulando sua implantação.

33 Segundo entrevista (COSAC/SAS/MS e IPEA/Comunidade Solidária) em Brasília, em 07/05/98, houve muito problema porque existiam três gerências (PACS, PSF e PISUS) e todas ocupadas com a reorganização da gestão, objeto dos três programas. Ainda segundo os depoimentos, o PISUS foi extinto em razão de sua semelhança com o PSF, mas permaneceram os problemas de condução com as duas gerências (PACS e PSF). Finalmente, afirmam os gestores entrevistados, os programas hoje estão numa mesma gerência e permanecem como dois programas.

34 Viana, Ana Luiza d'Avila e Dal Poz, Mário Roberto. *Estudo sobre o processo de reforma em saúde no Brasil*. Rio de Janeiro: UERJ, IMS, 1998 (série Estudos em Saúde Coletiva, Nº 166).

Note-se que quando o PSF foi lançado já havia sido publicada a NOB 01/93, novo instrumento orientador da operacionalização do SUS, que estabeleceu distintas condições de gestão para estados e municípios e procurou superar o mecanismo de convênio, realizando as transferências automáticas fundo a fundo entre as esferas de governo, previstas na Lei Orgânica da Saúde<sup>35</sup>. Entretanto, apenas no segundo semestre de 1994 — pelo Decreto Nº 1.232, de 30 de agosto, que dispõe sobre as condições e a forma de repasse regular e automático de recursos do Fundo Nacional de Saúde para os fundos de saúde estaduais, municipais e do Distrito Federal — foram regulamentados os mecanismos de repasses automáticos de recursos.

Vale registrar que as transferências automáticas fundo a fundo foram efetivadas exclusivamente para os municípios em condição de gestão simplificada, e havia um reduzido número de municípios nessa condição: 140, em janeiro de 1997.

No final de 1996, após um longo processo de discussão envolvendo o Ministério da Saúde, o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS) e o Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (CONASEMS), surgiu uma nova Norma Operacional Básica do SUS (NOB/SUS 01/96), publicada no mês de novembro, que começou a ser implantada em 1998<sup>36</sup>. No entanto, ainda em 1997, um conjunto de portarias do Ministério da Saúde passou a nortear a operacionalização do SUS<sup>37</sup>, e em janeiro de 1998 a Instrução Normativa 01 regulamentou os conteúdos, instrumentos e fluxos do processo de habilitação de municípios, estados e Distrito Federal às novas condições de gestão criadas pela NOB SUS 01/96. Esta norma introduziu uma outra metodologia para a habilitação dos níveis de governo na gestão da saúde, deflagrando uma nova dinâmica institucional ao processo de descentralização. Com a NOB/96, as três etapas da NOB/93 foram resumidas em duas situações para a habilitação: gestão plena da atenção básica e gestão plena do sistema municipal.

O exame da NOB 01/96 indica que o PSF e o PACS ganharam mais espaço e mais adesão institucional. A experiência com o PACS, mas sobretudo com o PSF, deixou evidente que determinadas atividades não eram adequadas ao pagamento por procedimento. Neste sentido, uma importante inovação, inspirada na experiência com os dois programas, manifestou-se na NOB 01/96 por meio da implantação do Piso Assistencial Básico (PAB). Este representou uma mudança na lógica do repasse de recursos para os municípios no desenvolvimento de ações básicas de saúde.

---

35 A NOB 01/93 estabelece as condições de gestão — simplificada, parcial e incipiente — representando etapas progressivas de autonomia e as correlatas formas de gestão dos recursos.

36 Em maio de 1997, a Instrução Normativa nº 01 definiu a participação dos municípios na elaboração da Programação Pactuada Integrada, instrumento formalizado pela NOB/SUS 01/96 (item 11), e estabeleceu a apresentação deste instrumento, por parte dos estados, como requisito à habilitação às condições de gestão avançada e plena do sistema estadual.

37 Portarias: 1.882/GM, que estabelece o Piso da Atenção Básica (PAB) e sua composição; 1.883, que estabelece o montante de recursos do Teto Financeiro de Assistência; 1.884, que fixa o valor per capita nacional para o cálculo da parte fixa do PAB; 1.885, que estabelece o montante de recursos destinados aos incentivos que compõem a parte variável do PAB; 1.886, que aprova as normas e diretrizes do PACS E PSF; 1.888, que estabelece a descentralização do processamento das AIHs.



No caso dos municípios habilitados na condição de gestão plena da atenção básica, isso significou a substituição do pagamento por produção pelo financiamento per capita.

O PAB consiste em um montante de recursos financeiros destinados exclusivamente ao financiamento da atenção básica à saúde e é composto de uma parte fixa, destinada à assistência básica, e de uma parte variável, relativa a incentivos para o desenvolvimento de ações no campo específico da atenção básica<sup>38</sup>. A parte fixa do PAB é obtida pela multiplicação de um valor per capita nacional pela população de cada município.

Um outro aspecto inovador da NOB 01/96, ainda relacionado com o PAB, também mostra o peso do PACS e do PSF na estratégia de modificação do modelo assistencial. Trata-se da introdução de incentivos financeiros (da parte variável do PAB) para os municípios com PACS e PSF. Na verdade, a parte variável do PAB também destina-se a incentivos às ações básicas de vigilância sanitária e epidemiológica, à assistência farmacêutica básica, aos programas de agentes comunitários, de saúde da família, de combate às carências nutricionais e outros que eventualmente venham a ser pactuados com a Comissão Intergestores Tripartite<sup>39</sup>.

No que concerne especificamente ao PACS e ao PSF, conforme previsto na NOB 01/96 e de acordo com a Portaria do Ministério da Saúde 3.122, de 02/07/98, o valor do incentivo tem a seguinte base de cálculo: agente comunitário de saúde, R\$ 2.200 por agente/ano, e equipe de saúde da família, excluindo os agentes, R\$ 28.000 por equipe/ano.

Finalmente, a NOB 01/96 dá grande ênfase à necessidade de programação pactuada integrada como instrumento essencial de reorganização do modelo de atenção e de gestão do SUS, de alocação de recursos e de explicitação do pacto entre as três esferas de governo. A integração entre gestores municipais, por meio do processo de programação pactuada integrada, destaca a responsabilidade do gestor municipal na garantia de acesso aos serviços de saúde à população residente no município e as negociações entre gestores para estabelecimento de referências intermunicipais.

Vale ainda registrar, no que concerne ao PACS e ao PSF, o investimento na capacitação de recursos humanos — seja por meio dos pólos de capacitação das equipes do PSF (componente do

---

38 Do Fundo Nacional de Saúde ao Fundo Municipal de Saúde, e transferidos transitoriamente ao fundo dos estados habilitados nos termos da NOB 96, exclusivamente para a cobertura da população residente em municípios não habilitados.

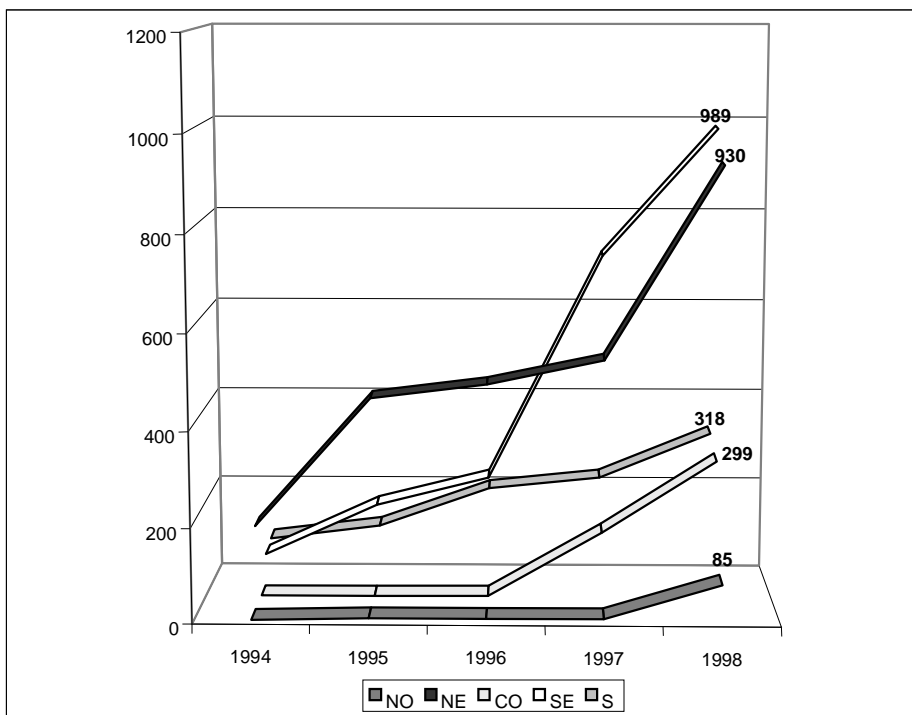
39 O incentivo ao PACS e ao PSF consiste no montante de recursos financeiros destinado a estimular a implantação de equipes de saúde da família e de agentes comunitários, no âmbito municipal, reorientando práticas, com ênfase nas ações de prevenção de doenças e promoção da saúde. O incentivo à assistência farmacêutica básica consiste no montante de recursos financeiros destinado exclusivamente à aquisição de medicamentos básicos, contribuindo para a garantia da integralidade na prestação da assistência básica à saúde. O incentivo ao Programa de Combate às Carências Nutricionais consiste no montante de recursos financeiros destinado ao desenvolvimento de ações de nutrição e alimentação a grupos populacionais determinados, com prioridade ao grupo materno-infantil. O incentivo às ações básicas de vigilância sanitária consiste no montante de recursos financeiros destinado ao incremento de ações básicas de fiscalização e controle sanitário em produtos, serviços e ambientes sujeitos à vigilância sanitária, bem como às atividades de educação e vigilância sanitária. O incentivo às ações básicas de vigilância epidemiológica e ambiental consiste no montante de recursos financeiros transferido fundo a fundo e destinado às ações básicas de investigação epidemiológica e ambiental, de diagnóstico de situações epidemiológica e ambientais de risco e de ações de controle, eliminação e erradicação de agentes de agravos e danos à saúde individual e coletiva das populações.

REFORSUS com recursos do BID), com uma forte aproximação com as universidades, seja por meio do projeto Educação Continuada à Distância, destinado aos agentes comunitários de saúde — e o apoio recebido do Comunidade Solidária, que elegeu o PACS, o PSF e o Programa de Redução da Mortalidade Infantil (PRMI) como prioritários aos municípios por ele contemplados e que elaborou e divulgou uma cartilha acerca do PACS para o projeto Prefeito Solidário.

Quanto à distribuição do PSF, de acordo com o número de municípios com equipes do programa, as informações para setembro de 1998 indicam que está implantado em 953 municípios. Os dados consolidados por região e número de equipes, que cobrem o período entre março de 1994 e agosto de 1998, mostram que o PSF começa, na região Nordeste, com um elevado número de equipes (180 em 1994) e que nas regiões Centro-Oeste e, sobretudo, Norte o ritmo de implantação é mais lento<sup>40</sup>. As equipes de saúde da família estão concentradas nas regiões Nordeste e Sudeste: 35% e 37% do total de equipes, respectivamente. O Gráfico 3.5 permite visualizar a distribuição das equipes pelas regiões ao longo dos anos.

### Gráfico 3.5

Programa de Saúde da Família  
Equipes de Saúde da Família por Região  
1994 – Agosto de 1998



Fonte: COSAC/SAS/MS. NEPP/UNICAMP, 1998

40 Na região Norte, o programa teve início com sete equipes em 1994 e passou para doze equipes em 1995-97, saltando para 85 em 1998. Já na região Centro-Oeste, o Programa contava com cinco equipes em 1994 e 1995, passou a seis equipes em 1996 e 144 em 1997, atingindo 299 equipes em agosto de 1998.

**Os objetivos, o funcionamento e as metas do PACS e do PSF** – O PACS tem como objetivo geral melhorar a capacidade da população de cuidar da saúde, transmitindo-lhe informações e conhecimentos, e contribuir para a construção e consolidação de sistemas locais de saúde. Por meio dos agentes comunitários, toma as famílias como foco das ações de saúde, agindo preventivamente e funcionando como elemento organizador da demanda. De acordo com a estratégia adotada pelo Ministério da Saúde, compete aos agentes comunitários de saúde, entre outras, as seguintes atribuições:

- cadastrar todas as famílias residentes na área territorial sob sua responsabilidade;
- visitar pelo menos uma vez por mês as famílias cadastradas, pesando e medindo as crianças menores de dois anos e verificar seu cartão de vacinas;
- verificar a presença de crianças em idade escolar que estejam fora da escola;
- orientar as famílias em relação ao uso do soro de reidratação oral e à adoção de medidas de prevenção das diarreias;
- dar orientações para evitar infecções respiratórias agudas que podem evoluir para pneumonias;
- incentivar o aleitamento materno;
- identificar as gestantes, orientando-as e encaminhando-as para a realização do exame pré-natal;
- orientar e encaminhar as gestantes para a vacinação antitetânica, como forma de prevenir o tétano do recém-nascido;
- orientar as mulheres em idade fértil em relação aos riscos de câncer da mama e do colo uterino e encaminhá-las para exame de controle;
- dar orientação acerca de planejamento familiar;
- orientar quanto às formas de prevenção das doenças sexualmente transmissíveis e Aids;
- dar assistência aos doentes que estiverem em tratamento médico;
- atentar para problemas que afetam o meio ambiente, como coleta de lixo, abastecimento de água e esgotamento sanitário, propondo possíveis soluções a serem discutidas e implementadas com a participação da comunidade.

Observam-se neste conjunto de atribuições atividades de prevenção, de organização da demanda (os diversos tipos de encaminhamento), de integração com a comunidade e as diversas possibilidades de ações intersetoriais, abertas pelo trabalho dos agentes comunitários de saúde.

Para trabalhar como agentes comunitários de saúde, os candidatos devem saber ler e escrever, ter pelo menos 18 anos de idade, residir na comunidade há pelo menos dois anos e dispor de tempo

para cumprir oito horas de trabalho por dia. Os candidatos passam por um processo seletivo (prova e entrevista) e recebem treinamento para o desempenho de suas funções<sup>41</sup>.

Para a adesão ao PACS, a prefeitura precisa elaborar proposta técnica e financeira de adesão, visando a inclusão do programa no Plano Municipal de Saúde. Por essa proposta, previamente submetida à aprovação do Conselho Municipal de Saúde, a prefeitura compromete-se com a infraestrutura mínima necessária à atuação dos agentes comunitários de saúde e com a presença, na unidade básica de referência à qual os agentes estarão vinculados, de um profissional de enfermagem que exerça as funções de instrutor e supervisor das atividades dos agentes. Finalmente, o município deve ter constituído o Fundo Municipal de Saúde.

O PACS, hoje compreendido como estratégia transitória para o PSF, tem como meta contribuir para a reorganização dos serviços municipais de saúde, integração das ações entre os diversos profissionais e a ligação efetiva entre a comunidade e as unidades de saúde.

Quanto às metas físicas para o ano de 1998, estava prevista a implementação do programa em 3.000 municípios e a contratação de 100.000 agentes comunitários de saúde. Em maio de 1998, o PACS havia atingido 91% da meta estabelecida para a incorporação de municípios e 64,5% do total de agentes previstos para o ano.

O PSF, por sua vez, tem por finalidade a reorganização das unidades básicas de saúde segundo os preceitos de vigilância epidemiológica e atendimento integral à saúde da família, de tal forma que essas unidades passem a funcionar como porta de entrada do sistema de saúde, disciplinando e intermediando o acesso da população às unidades de maior complexidade existentes em âmbito local ou regional.

O objetivo do PSF é a reorganização da prática assistencial em novas bases e critérios, em substituição ao modelo tradicional de assistência, orientado para a cura de doença e no hospital<sup>42</sup>. De acordo com a estratégia adotada pelo Ministério da Saúde para cumprir os preceitos de vigilância epidemiológica e atendimento integral à saúde da família, a unidade básica de saúde deve ter uma área territorial previamente delimitada sob sua responsabilidade; trabalhar sob o sistema de adscrição de famílias, o que pressupõe organizar e manter permanentemente atualizado um cadastro com os endereços de todas as famílias ali residentes; organizar e manter uma equipe mínima de profissionais de saúde, composta de médico generalista ou médico de família, enfermeiro, auxiliar de enfermagem e cinco a seis agentes comunitários de saúde; prestar assistência integral às famílias adstritas, por meio de ações de promoção, prevenção, diagnóstico precoce, tratamento e reabilitação; definir prioridades de atendimento a partir da identificação dos problemas de saúde e doença que afligem a população residente na área territorial sob sua responsabilidade; integrar-se à rede de serviços de

41 Não há padrão quanto ao grau de escolaridade exigido, ocorrendo variações até mesmo dentro de um mesmo município. Quanto ao salário do agente comunitário, não deve ser menor que um salário mínimo.

42 Consultar, para maiores detalhes, a home page do Ministério da Saúde: (<http://www.saude.gov.br/programas/pacs/psf>).

saúde do município, de forma a garantir o atendimento a pacientes cujas patologias exijam tratamento médico-hospitalar especializado; e promover ações intersetoriais para a resolução de outros problemas da comunidade.

Examinando-se tais prescrições, observam-se a ênfase em práticas não convencionais de assistência — o peso dado à prevenção, também como forma de antecipar-se à demanda por serviços de saúde, as ações de saúde como responsabilidade de outros profissionais além do médico, a educação em saúde para os segmentos atingidos pelo Programa —, a expressão de princípios de integralidade e hierarquização (atenção integral e referência e contra-referência para os diversos níveis do sistema quando os problemas identificados na atenção básica assim o exigirem), de territorialização e adscrição de clientela (território de abrangência e população residente na área previamente definida) e a importância de ações intersetoriais.

A implantação do PSF depende previamente da decisão, por parte dos gestores municipais, de participar da reordenação do modelo assistencial, começando na atenção básica. Para preparar a implantação do PSF, a proposta de adesão deve ser submetida à apreciação e aprovação do Conselho Municipal de Saúde; as áreas (bairros ou distritos) prioritárias devem ser definidas; o município deve adequar as unidades básicas de saúde para possibilitar maior resolubilidade na assistência prestada (adequação física e equipamentos), garantindo sua relação com os níveis de maior complexidade (fluxo de referência e contra-referência); definir a modalidade de contratação dos profissionais das equipes; a proposta de adesão ao PSF deve ser encaminhada formalmente à Secretaria Estadual de Saúde para que sejam pactuados na Comissão Intergestores Bipartite os recursos que serão alocados no município e para que esta providencie, junto ao Sistema de Informação do SUS, o cadastramento das unidades básicas de saúde do município nas quais serão instaladas as equipes de saúde da família; promover, com o apoio da Secretaria Estadual de Saúde, a capacitação dos profissionais que integram as equipes de saúde da família.

A implantação do programa requer: cadastramento das famílias; implantação do Sistema de Informação de Atenção Básica (SIAB); realização do diagnóstico da comunidade; programação e planejamento do trabalho com base no diagnóstico; desenvolvimento do trabalho com ações voltadas aos indivíduos, aos grupos familiares, nos espaços do domicílio, da comunidade, da unidade de saúde ou no acompanhamento aos serviços de referência.

Para qualificar-se ao recebimento dos incentivos, o município deve ter implantado o PACS ou equipes do PSF, de acordo com os princípios e diretrizes contidos na Portaria MS 1.886, de 18/12/97, e estar habilitado como gestor pleno da atenção básica ou gestor pleno do sistema municipal (NOB/96). Atendidos os dois requisitos, o município deve solicitar à Secretaria Estadual de Saúde o preenchimento da ficha de qualificação aos incentivos e obter a concordância da Comissão Intergestores Bipartite. Esta aprova a qualificação e envia a ficha de qualificação ao Ministério da Saúde, que publica a qualificação no Diário Oficial da União. Uma vez qualificado em uma das

condições de gestão, o município deve implantar e alimentar o banco de dados do SIAB para o recebimento dos incentivos. O fluxo de pagamento dos incentivos segue esta dinâmica: a COSAC envia mensalmente à Coordenação do PACS/PSF os dados com a qualificação do mês anterior para que a Secretaria Estadual de Saúde informe o número de agentes de saúde e de equipes que atuaram. Os dados retornam à COSAC para a conferência das informações e produção dos dados de pagamento<sup>43</sup>.

### **3.4.3. O PACS e o PSF do ponto de vista dos gestores estaduais e municipais, executores e usuários**

A exposição feita até aqui objetivou mostrar, por meio do PACS/PSF, o percurso mais recente do SUS (da Lei Orgânica da Saúde até a NOB 01/96) e enfatizar que a mudança do modelo assistencial tem como principal instrumento o PSF<sup>44</sup>. Uma vez expostos os objetivos dos programas, suas normas e regras de operacionalização e formato geral, conforme estabelecem os textos legais (NOB 01/96 e portarias), já é possível examinar as experiências de implementação dos programas, de acordo com as respostas obtidas mediante a aplicação dos instrumentos qualitativos de pesquisa utilizados neste trabalho.

É importante reiterar que, se a percepção de reforma do modelo assistencial nem sempre é comum ao conjunto dos atores envolvidos com o PACS e o PSF, suas respostas acerca dos obstáculos enfrentados na implementação dos programas, o elenco de êxitos atribuídos aos programas e as adaptações postas em andamento conformam as experiências de implementação.

**Gestores estaduais** – As secretarias estaduais de saúde, por intermédio das coordenações estaduais do PACS/PSF, parecem desempenhar, como veremos com alguns exemplos, o papel que lhes cabe no modelo operacional preconizado.

No Rio de Janeiro, a Coordenação Estadual apóia os municípios treinando pessoal, assessorando sua programação e acompanhando suas ações. A Coordenação responsabiliza-se pelo cadastramento das unidades de saúde da família e pela entrada dos dados no SIAB, realiza o acompanhamento da habilitação dos municípios, o treinamento dos agentes comunitários e coordena os pólos de capacitação.

No Espírito Santo, a Coordenação Estadual também assume a responsabilidade pelo processo de habilitação e acompanhamento dos municípios na implementação do PACS e do PSF. As principais

43 Informações coletadas na home page do Ministério da Saúde (<http://www.saude.gov.br/programas/pacs/psf>).

44 É importante mencionar que atualmente o Ministério da Saúde apresenta a seguinte versão do PSF: “A primeira etapa de sua implantação iniciou-se em junho de 1991, através do Programa de Agentes Comunitários de Saúde [...] e a partir de janeiro de 1994 começaram a ser formadas as primeiras equipes do Programa de Saúde da Família, incorporando e ampliando a atuação dos Agentes Comunitários de Saúde”. Essa versão indica um propósito na origem do PACS. É como se desde o PSF tivesse sido concebido passando propositadamente por um estágio (ou “primeira etapa”), o PACS.

atividades da Coordenação são as de sensibilização, divulgação, capacitação de profissionais, seleção dos agentes comunitários, implementação e alimentação do sistema de informações. Na avaliação da Coordenação, o estado tem cumprido seu papel quanto à habilitação dos municípios e à capacitação prévia das equipes.

Já em Minas Gerais a equipe da Secretaria de Estado da Saúde (SES) que se responsabiliza pela coordenação do PACS/PSF também atua diretamente no plano dos municípios ou por meio das instâncias regionais da SES, as diretorias regionais de saúde. A Coordenação participa na divulgação dos programas, na normatização, no acompanhamento (técnico e físico-financeiro) de sua implantação/implementação e na articulação interinstitucional.

A Coordenação também sublinha e detalha o trabalho de divulgação do PSF. Inicialmente, a equipe realizou reuniões em todas as diretorias regionais de saúde (DRS) com prefeitos, secretários municipais de saúde e membros das comissões municipais de saúde da região. As equipes das DRS, afirma a Coordenação, têm visitado os municípios — na medida do possível, pois faltam recursos humanos, financeiros e materiais — para estimulá-los a aderir ao PSF e assessorar na elaboração do Projeto<sup>45</sup>.

As integrantes da Coordenação Estadual consideram que um monitoramento mais próximo da implantação do Programa, tanto no que se refere ao processo seletivo dos agentes de saúde quanto ao treinamento dos membros da equipe, são fatores facilitadores da implementação do PSF. Tendo isso em conta, foram visitadas todas as instituições voltadas para a formação de médicos e enfermeiras, e as mesmas foram convidadas a se engajar no esforço de mudança do modelo de saúde, mediante mudanças de currículo de seus cursos de graduação e oferta de cursos de especialização em saúde da família. Várias instituições (Faculdade de Medicina e Escola de Enfermagem da UFMG, Faculdade de Medicina da Universidade de Montes Claros, Faculdade de Medicina da Universidade Federal de Juiz de Fora, Escola de Medicina de Alfenas, Faculdade de Ciências Médicas e Escola de Saúde de Minas Gerais) atenderam ao apelo.

Para a capacitação de recursos humanos, o estado foi regionalizado em função dessas instituições de ensino que oferecem cursos de capacitação em saúde da família. Vale registrar que a Faculdade de Medicina e a Escola de Enfermagem da UFMG constituem, juntamente com a Escola de Engenharia da mesma universidade, um “pólo de capacitação, formação e educação permanente de pessoal para a saúde da família”, que tem como objetivos a formação de recursos humanos em nível de graduação e pós-graduação, a educação permanente de pessoal de saúde envolvido com ações

---

45 Vale ressaltar que em agosto de 1998 estavam sendo realizados encontros macrorregionais para os quais também foram convidados representantes de todos os municípios do estado, na expectativa de que resultados já alcançados pelo Programa estimulassem novas adesões. Estes encontros tinham como objetivo principal mostrar que o processo de implementação do PSF não se restringe à montagem de equipes que trabalhem paralelamente ao sistema tradicional, mas volta-se à mudança do modelo. A Coordenação explica que tem sido comum os municípios não compreenderem que o PSF representa uma estratégia de (re)organização dos serviços de saúde, considerando-o implantado quando todos os procedimentos burocráticos/institucionais são atendidos e todos os profissionais necessários para a montagem da equipe contratados.

ou capacitação em saúde da família e o desenvolvimento de tecnologias, metodologias de trabalho e conhecimentos relacionados com a abordagem em saúde da família e saúde ambiental.

Tratando-se dos fatores que interferem no êxito do PACS/PSF, as avaliações das coordenações podem ser classificadas em dois grupos. No primeiro, como mostraremos a seguir, o êxito independe das atividades desenvolvidas pelas coordenações ou da capacidade de influência da Secretaria Estadual de Saúde.

Assim, no Rio de Janeiro, a Coordenação coloca muito peso na presença de lideranças locais fortes e política e tecnicamente comprometidas com o Programa, a exemplo do que se verificaria nos municípios de Paulo de Frontin, Volta Redonda e Quissamã. Já nos municípios de São João de Meriti e Nilópolis, a falta de liderança e a alta rotatividade de secretários explicariam a lentidão na implantação.

Para a Coordenação do Espírito Santo o bom desempenho do Programa nos municípios depende principalmente da vontade política do gestor municipal, do perfil técnico do profissional local e do compromisso da liderança local. De acordo com essa avaliação, é isso o que explica o desempenho do programa nos municípios de Mimoso do Sul, Venda Nova, Aracruz e Boa Esperança.

Já no estado de São Paulo a Coordenação Estadual do PSF avalia que o êxito deste depende, na maioria das vezes, da determinação política dos gestores municipais, da sensibilidade frente às necessidades da população por um atendimento de saúde nos moldes do PSF, da seriedade e empenho na aplicação e administração de recursos, em geral absolutamente limitados, e da capacidade de lidar com a complexa tarefa de transformar o sistema de saúde. Como exemplos de experiências bem-sucedidas, a Coordenação cita os municípios de Mauá, Amparo, São Paulo e Flórida Paulista.

O segundo grupo pode ser subdividido em dois. No primeiro, a ênfase está colocada no governo do estado e na sua capacidade de pressionar fortemente os municípios, como veremos na argumentação da Coordenação de Minas Gerais. Na segundo, há a ação de vários atores interferindo positivamente no êxito dos dois programas, como fica claro na avaliação de Alagoas.

Segundo a Coordenadoria de Minas Gerais, o sucesso da implantação do PSF no estado é o resultado da combinação de quatro elementos: programa é prioritário para o Governo Estadual; o Estado participa com recursos próprios; o estado condiciona o repasse de outros programas à adesão ao PSF ou ao PACS; o trabalho de divulgação e as parcerias.

Assim, a Coordenação considera que o êxito do PSF deve-se ao fato do Governo Estadual tê-lo como um programa prioritário e à sua política de convencimento. A Coordenação esclarece que a adesão é objeto de “um certo jogo ou certa pressão”. No sentido da pressão, a Secretaria de Estado da Saúde tem adotado a postura de exigir dos municípios a implantação do PSF (ou do PACS) como condição para o recebimento de outros benefícios, como por exemplo a cesta básica de medicamentos.



Marcando a prioridade do programa para o Governo Estadual, a Coordenação afirma que este contribui com recursos próprios para reforçar o financiamento do PSF, tendo incluído-o no orçamento estadual<sup>46</sup>. Assim, além do repasse proveniente do Governo Federal, os municípios que aderem ao PSF/PACS recebem do Governo Estadual um incentivo (inicialmente R\$ 2.400,00 por equipe, mas atualmente o repasse é menor em função do grande aumento do número de equipes).

Já em Alagoas o incentivo dado pelo Governo do Estado, mediante subsídios oriundos de recursos próprios, foi fundamental tanto à implantação quanto à implementação do PACS/PSF nos municípios, e os casos de Cacimbinha e Jaramataia são exemplares: por convênio estadual, foi suplementado o orçamento para que o Programa fosse implantado. Uma outra forma encontrada para incentivar a implantação do PSF foi a antecipação dos recursos do PAB fixo-98, com os recursos do SUS (mediante uma compressão no teto das AIHs). Desde setembro de 1997, em função do rateio per capita e fixação de tetos fundamentais, alguns municípios tiveram o PSF.

No caso de Alagoas também é enfatizada a atuação do Ministério da Saúde no sentido de incentivar a implantação do PSF nos municípios quando da demora na institucionalização do PAB: o período de carência entre a habilitação do município e a liberação do PAB (setenta dias) foi atenuado pela antecipação de recursos da ordem de R\$ 32.000,00 (metade para pessoal e metade para investimentos básicos).

Outro ponto positivo, diretamente relacionado à NOB 01/96, é a garantia do recurso do PAB, que permite que as ações sejam implementadas sem grandes interferências políticas, diferentemente na forma dos convênios, que muitas vezes causavam temor aos secretários municipais por dificuldades oriundas de atrasos ou cortes.

Comparando os municípios pesquisados em Alagoas e Pernambuco, evidenciaram-se duas situações: uma em que o Governo do Estado (Alagoas) tomou a dianteira na gestão do Programa, entendendo-o como uma política, e uma outra em que o Governo do Estado (Pernambuco) articulou as ações de atenção básica de saúde, enquanto estratégias de atuação, em que se mesclam vários programas, deixando a cargo dos municípios a gestão do PACS/PSF, desde a sua implantação até o estágio atual de sua implementação. Na primeira, o Governo do Estado assumiu várias tarefas: desde a seleção para habilitação dos municípios ao PSF (hoje num total de 83), a capacitação introdutória e permanente das equipes e o acompanhamento das ações, com exceção do município de Maceió, que tem autonomia e independência política, até a implantação do programa. Na segunda, os municípios tomaram a iniciativa de se habilitar e integrar ao PACS ou PSF e receber o apoio estadual mediante treinamento introdutório para parte da equipe (médicos e enfermeiras do PACS e do PSF), viabilizado pela Diretoria Executiva de Ações Básicas (não exclusiva do Programa). O bom desempenho do

---

46 Avalia-se que a adesão ao PSF, num primeiro momento, geralmente se dá em função do aporte adicional de recursos que ele representa. Posteriormente, a partir de seus resultados positivos (diminuição de filas, da internação, da necessidade de transferência de pacientes para outros municípios), passaria a existir um movimento da população e/ou do poder público para garantir a sua continuidade.

Programa obtido nestes municípios, a exemplo de Recife e Olinda, deu-se em larga medida em razão do perfil obstinado e comprometido dos gestores (secretários de saúde e coordenadores do PACS ou PSF) e da crença nos benefícios da descentralização gerencial e na participação das comunidades.

Verifica-se nos depoimentos que as secretarias estaduais de saúde cumprem aquilo que lhes é designado no modelo operacional dos programas, mas que o desempenho do PACS/PSF depende, sobretudo, do comprometimento dos gestores municipais.

Quanto às dificuldades observadas pelos gestores estaduais, principalmente por aqueles que declararam que o bom desempenho dos programas nos municípios depende da vontade política do gestor municipal, do perfil técnico do profissional local e do compromisso da liderança local, elas são atribuídas ao predomínio de valores conservadores entre os gestores locais, à alta rotatividade de dirigentes e à ausência de uma política sanitária prévia. Desta maneira, as coordenações reiteram a avaliação acerca das características dos municípios onde os programas têm um desempenho mais bem sucedido.

Um outro grupo de dificuldades refere-se aos recursos humanos de nível superior, aspecto que aparece com mais freqüência entre os gestores estaduais.

Em Alagoas afirma-se que em vários municípios o PSF não foi implantado por questões de relacionadas ao mercado dos profissionais: não há médicos interessados em número suficiente para compor as equipes, embora exista boa disponibilidade de enfermeiras e auxiliares. Em Pernambuco a situação se repete. Afirma a Coordenação que a maior dificuldade de implantação do Programa reside na falta de recursos humanos interessados em se deslocar para o interior.

Já em Minas Gerais a dificuldade em relação aos recursos humanos obrigou à realização de uma mudança nas regras de composição das equipes. A Coordenação esclarece que o acesso ao PSF/PACS respeita o modelo preconizado pelo Ministério da Saúde, seja no que se refere ao processo de habilitação do município, seja em relação à elaboração do projeto e aos trâmites para sua aprovação. Entretanto, para fazer face à carência de profissionais de nível superior, principal dificuldade para implantação dos programas, tem ocorrido certa flexibilização das normas de composição da equipe mínima. Assim, em municípios pequenos e próximos admite-se que uma única profissional faça a supervisão de mais de uma equipe de agentes comunitários de saúde, do que resulta uma relação enfermeira/equipe de 1,5. Embora em Minas Gerais, segundo as entrevistas, tenha-se investido pesadamente em cursos de capacitação voltados para médicos e enfermeiros, a alta rotatividade dos profissionais de nível superior (especialmente do médico) tem complicado as atividades de capacitação.

Também no Pará, segundo a avaliação da Coordenação Estadual do PACS/PSF, o nó crítico na implementação do PSF refere-se à dificuldade dos municípios em garantir o médico, o enfermeiro e o

auxiliar de enfermagem. Eles reclamam, afirma a Coordenação, que o repasse é baixo para remunerar e fixar o profissional nas regiões, especialmente nas mais distantes.

Já no Rio de Janeiro, na apreciação da Coordenação, uma das dificuldades enfrentadas refere-se ao regime jurídico do funcionalismo e às regras de contratação de pessoal. A Coordenação indica que tem enfrentado dificuldades na contratação de médicos e que a tendência, para superá-las, tem sido a contratação daqueles em fim de carreira.

Em Santa Catarina, a Coordenação afirma que os municípios encontram dificuldades para realizar a contratação e o pagamento das equipes. No município de Florianópolis, segundo a Coordenação Estadual, a viabilização do PSF tem sido das mais difíceis. As razões que explicam tais dificuldades, na apreciação da Coordenação, são de duas ordens: o número de agentes por equipe é insuficiente e cada equipe está atendendo o dobro do número de pessoas indicado nas diretrizes, que é de 4.500.

Vale mencionar que nesse estado, com o objetivo de habilitar os profissionais de saúde para atuarem no PSF, foi criado em fevereiro de 1997, por portaria estadual, o Pólo Estadual de Capacitação, Formação e Educação Permanente de Pessoal para Saúde de Família. O pólo está dividido em cinco núcleos de abrangência municipal. Contudo, afirma a Coordenação, as negociações entre o estado e as demais agências — Coordenação Nacional de Saúde da Comunidade, Universidade de Santa Catarina, Centro de Desenvolvimento de Recursos Humanos (estadual) e prefeituras — têm esbarrado nas “diferentes culturas institucionais”.

Para enfrentar as dificuldades em relação aos recursos humanos, consensual entre os gestores estaduais entrevistados, a principal recomendação é a de influir na formação e no mercado de trabalho, atuando especialmente junto às faculdades de medicina. A carência de recursos humanos com perfil adequado e disposto a trabalhar em lugares distantes dos grandes centros urbanos é, do ponto de vista dos gestores municipais, o principal obstáculo no caminho dos dois programas, sobretudo o PSF. Entretanto, outras dificuldades também são mencionadas:

**Fluxo de informações.** Na opinião da Coordenação do Estado do Espírito Santo, o fluxo de informações entre os níveis de governo é irregular e insuficiente. Além disso, uma dificuldade adicional, que interfere na velocidade da disseminação do Programa, refere-se à falta de conhecimento sobre o mesmo. Nesse sentido, a Coordenação sugere como estratégia para aumentar condições favoráveis ao bom desempenho do PSF ampliar sua divulgação e intensificar a sensibilização entre gestores e profissionais.

**Sistematização das informações.** Em São Paulo, a Coordenação indica que a reunião e a sistematização das informações solicitadas pelo Ministério da Saúde para proceder à liberação de recursos exigem um esforço penoso por parte de diversas pessoas, indispensáveis à rotina de funcionamento do Programa. Tal situação decorre do fato das unidades não serem equipadas com microcomputadores, de modo que todas as informações (dados de atendimento, do trabalho do

agente de saúde) são registradas manualmente em cada unidade, exigindo dois esforços posteriores: a centralização de todas elas na Secretaria/Coordenação do programa e digitação para envio ao Ministério da Saúde.

**Demora para liberação do incentivo.** Uma das grandes dificuldades apontadas pelos municípios refere-se ao tempo para a liberação do incentivo. Essa apreciação não é compartilhada pela COSAC, para a qual tudo funciona de maneira bastante ágil. Os municípios, no entanto, reclamam da demora para a publicação e relatam que muitas vezes a Secretaria Municipal de Saúde promove a seleção, realiza o treinamento, o agente começa a trabalhar e o incentivo pode demorar até três meses. Em situações como esta espera-se que o município responda com recursos próprios, na grande maioria das vezes isso é inviável.

**Atendimento preconizado.** Na implementação do PACS manifesta-se uma dificuldade de menor monta: a aplicação do modelo de distribuição padrão, segundo o qual cada agente de saúde pode atingir entre 400 e 450 pessoas. Essa meta, afirma a Coordenação do PACS/PSF no estado do Pará, não é factível em áreas ribeirinhas, de seringueiros, de assentamento e em áreas indígenas. A dispersão da população pelo espaço freqüentemente obriga o agente a percorrer uma distância de seis a oito quilômetros entre uma família e outra, esclarece a Coordenação. Assim, o parâmetro não é adequado à realidade do estado, motivo pelo qual é necessária uma flexibilização, adequando-o à realidade local.

**Intersetorialidade.** A necessidade do trabalho intersetorial já foi sentida, mas ainda faltam instrumentos metodológicos que capacitem a coordenação dos programas no sentido da interação, de uma forma ordenada, com as diferentes áreas, afirma a coordenadora do Pará. Ainda no campo da intersetorialidade, uma dificuldade relatada pela Coordenação Estadual pode ser assim formulada: de uma maneira geral a área de saúde não tem preparo para trabalhar com a participação da comunidade e é necessário investir na preparação do profissional de saúde (instrutor supervisor, auxiliares e outros) para atuar nesse campo. Além disso, é importante ampliar o leque de profissionais, com a incorporação de assistentes sociais e sociólogos, para estimular o PACS/PSF na atuação conjunta com as demais secretarias.

Por fim, é importante indicar que pelo menos a metade dos gestores estaduais entrevistados declarou que os municípios têm preferência pelo PSF, preferência também visível entre os usuários. Em Minas Gerais há uma clara opção pelo PSF, considerado o “programa completo”. Aliás, a implantação do PACS só passou a ser estimulada em 1998 e como solução para municípios do Comunidade Solidária, nos quais não é possível a contratação do médico. Por esta razão, o PACS tem uma dimensão bem mais modesta que o PSF: vinte e três equipes em 1998. Na experiência de Alagoas e Pernambuco, os benefícios do PSF são visíveis nas localidades visitadas e atestados pelas reivindicações da população quanto ao direito às visitas e quanto às diferenças entre as visitas

domiciliares feitas pelo PACS, com apenas um agente comunitário e uma enfermeira, e pelo PSF, com médico, enfermeira e auxiliar de enfermagem.

Em resumo, merecem destaque nesse breve relato das coordenações estaduais: a dificuldade de conseguir e fixar profissionais de nível superior (médicos, principalmente); a necessidade de influir na formação dos futuros profissionais, melhorando o perfil e oferta de quadros capacitados, e de ampliar o leque de profissionais vinculados às equipes do PSF; a velocidade da implantação do Programa dependente da presença de lideranças locais fortes e tecnicamente comprometidas com o Programa e/ou da sintonia entre as esferas de governo; uma clara preferência pelo PSF.

A insistência na dificuldade de contratar e fixar profissionais de nível superior — também relatada, como veremos mais adiante, pelos gestores municipais — aparece relacionada com dois argumentos: profissional com o perfil adequado e capacidade do município para oferecer um salário atrativo.

No PSF, como já vimos, cabe ao município organizar e manter uma equipe mínima de profissionais de saúde, composta de médico generalista ou médico de família, enfermeiro, auxiliar de enfermagem e cinco ou seis agentes comunitários de saúde, trabalhando em tempo integral. Manter uma equipe com tais características nos municípios com receita tributária baixa (e mesmo considerando as transferências constitucionais) pode significar alto custo para o município. Os recursos do PAB, sobretudo os incentivos (parte variável do PAB) destinados ao PACS/PSF, não significam, no caso dos municípios mais pobres, um desafogo que lhes permita contratar e manter os profissionais, principalmente os médicos. Como a transferência de recursos federais está relacionada ao pleno cumprimento das regras de adesão, há uma tendência a favorecer os municípios que dispõem de autonomia técnica, administrativa e financeira para responder àquelas exigências.

Observe-se que alguns municípios têm dificuldade até mesmo em processar as informações que alimentarão o SIAB. Sem dúvida, a informatização é importante para a democratização do acesso aos serviços, seja enquanto instrumento de captação, acumulação e análise de dados formadores de sistemas de informações, necessárias ao gerenciamento — controle de visitas, atendimentos e ações —, seja para utilização do público e dos meios de comunicação, conferindo maior transparência e propiciando maior difusão de informações destinadas à educação em saúde. Todavia, a insuficiência de recursos nos orçamentos municipais evidencia-se mais fortemente no grau de conservação de muitas das unidades de saúde visitadas.

Diante dos dados obtidos na pesquisa de campo, parece recomendável avaliar os custos do PSF para os municípios de modo a estabelecer um tratamento diferenciado na questão do financiamento.

No que concerne à escassez de profissionais com perfil adequado, sabemos que o estado de Tocantins encontrou como alternativa a contratação de médicos cubanos, regulamentando o trabalho dos estrangeiros — alternativa que está sendo cogitada em Mimoso do Sul (ES). No entanto, como solução mais duradoura a melhor estratégia seria incentivar, por meio de pólos de capacitação em

saúde pública, cursos de aperfeiçoamento e pós-graduação em saúde pública e procurar discutir o currículo da graduação em medicina.

**Gestores municipais, executores e usuários** – De início, é importante registrar a presença de um ponto consensual, independentemente das particularidades inerentes ao cargo ou função dos entrevistados: todos enfatizaram os benefícios direta ou indiretamente decorrentes da valorização dos preceitos de vigilância epidemiológica e atendimento integral à saúde da família em seus respectivos municípios. Foi unânime a opinião de que a atuação dos agentes comunitários de saúde, apoiada e complementada pela ação dos demais integrantes das equipes de saúde da família, contribui para a progressiva redução dos índices de morbidade e mortalidade nas áreas abrangidas pelos programas.

Os êxitos atribuídos ao PACS/PSF podem ser classificados em três grandes blocos: os resultados das práticas de atenção básica, a prática dos princípios de integralidade e hierarquização e o sucesso das parcerias, sobretudo para a contratação de quadros para os programas.

No primeiro bloco, os médicos afirmam, para expressar o êxito do Programa, que estão satisfeitos com resultados em relação às principais patologias sob vigilância e controle, ou que estão “conseguindo controlar os principais agravos que incidem sobre a comunidade” e transmitir cuidados relativos à prevenção. Os agentes de saúde, por sua vez, destacam redução da mortalidade infantil; acompanhamento pré-natal, cuidados de higiene; melhoria da qualidade de vida das famílias; visão nova com relação aos cuidados de saúde; redução dos casos de diarreia e de infecção respiratória; conscientização dos diabéticos etc.

Encontramos, em geral, relatos bem detalhados dos efeitos do PACS/PSF. Em Lobato (PR), por exemplo, creditam-se ao desenvolvimento das atividades dos programas a redução do internamento hospitalar, a ampliação da assistência médica, a racionalização e humanização do atendimento e uma atenção continuada à saúde da população. O PACS/PSF, afirmam os entrevistados, foi responsável pela diminuição da mortalidade infantil; por um melhor resultado no acompanhamento dos diabéticos; pelo aumento da meta de vacinação; pelo pré-natal em 100% das gestantes, com encaminhamento de gestantes de risco para atendimento mais especializado. E ainda pelo acompanhamento de pacientes acamados e idosos com seqüelas de acidente vascular cerebral, com internamento domiciliar, e pela busca de pacientes que se julgam sãos mas têm alguma patologia.

Em Mauá (SP), prosseguindo com os exemplos, afirma-se que a discussão em grupo dos principais problemas de saúde e doença da população foi responsável por expressiva redução dos casos de verminose em áreas sem qualquer infra-estrutura de saneamento básico. Na cidade de São Paulo os entrevistados relatam que em um grupo de idosos, destinado ao acompanhamento e controle de doenças como hipertensão arterial e diabetes, as discussões evoluíram de tal forma que os participantes passaram a realizar várias outras atividades conjuntas, inclusive viagens de lazer. Já em

Bragança (PA), com a experiência de reuniões e discussões organizadas pelas equipes dos programas, a comunidade passou a se organizar para outras atividades.

Assim, há uma dimensão quase palpável do êxito, mas curiosamente são os usuários do PSF que chamam a atenção para a inovação introduzida pelo Programa, com a presença dos profissionais na unidade de saúde, as visitas domiciliares e as reuniões.

Um grupo de usuários marca o que o PSF trouxe de novo, destacando a presença de profissionais na USF e mencionando as visitas domiciliares da equipe de saúde. Além disso, um dos membros do grupo, com a aprovação dos demais, assim se expressou: o Programa

*“trouxe mais saúde, o que mais se quer”,*

e é muito importante porque as agentes

*“visitam as pessoas”*

e já se sente

*“uma melhoria na saúde”.*

Quanto às reuniões, que antes do PSF não eram uma prática da área de saúde, um membro do grupo, ressaltando a importância das mesmas, opinou que “pelo menos uma pessoa da família deve vir nas reuniões, porque todo mundo não pode, mas pelo menos uma tem que estar disponível, vir, discutir e explicar para outras pessoas”. Vale ressaltar que para alguns usuários as reuniões são uma espécie de evento social e o posto de saúde um espaço de sociabilidade. Assim, uma senhora presente em um grupo de discussão afirmou:

*“Eu mesma tive vontade de vir ao posto. Me vesti e vim. Fiquei sabendo dessa reunião e saí avisando”.*

O segundo bloco trata de um dos efeitos esperados com a implantação do PACS/PSF: que ele funcione como reordenador dos serviços na rede de referência. Em certa medida, como mostraremos, esse efeito (referência e contra-referência para os diversos níveis do sistema) tem sido obtido.

Nos municípios pesquisados no Rio de Janeiro, afirma-se que o Programa trouxe um aumento do número de funcionários da saúde, assim como um novo ordenamento do fluxo de usuários para os sistemas mais complexos (Duque de Caxias), com um certo desafogo na demanda hospitalar, pelo aumento da resolubilidade da atenção básica. A referência de pacientes é favorecida, afirmam os entrevistados, já que o coordenador da rede ambulatorial prioriza os encaminhamentos feitos pelo PSF (Nova Friburgo).

No município de Bragança (PA), afirma-se que o Programa propiciou a ordenação do fluxo de usuários para os sistemas mais complexos, organizando a referência e contra referência. Sublinham-se ainda como efeitos do PSF: autonomia na distribuição de medicamentos para as famílias; estímulo à intersetorialidade; redução do número de autorizações de internação hospitalar (AIH) e acesso da população ao sistema de saúde.

No município de Mauá (SP), os entrevistados também afirmam que o Programa está permitindo o reordenamento do fluxo dentro do sistema, tendo sido possível, inclusive, o fechamento de uma unidade de pronto atendimento.

Em Minas Gerais, segundo entrevistas realizadas nos municípios de Matosinhos e Curvelo, o Programa propiciou a ordenação do fluxo de usuários para sistemas mais complexos; estimulou a intersetorialidade (integração entre as áreas de saúde, educação e saneamento); melhorou a cobertura dos serviços de saúde e de alguns programas (imunização e vigilância epidemiológica); e diminuiu a demanda de serviços de urgência/pronto atendimento.

No município de Mimoso do Sul (ES), os entrevistados ressaltam o aumento do número de funcionários, o ordenamento da demanda para os sistemas mais complexos e o estímulo à intersetorialidade.

No terceiro bloco, enfatizam-se as *parcerias* e, em geral, a conjugação de esforços entre o setor governamental e não-governamental para a implantação dos programas.

No estado do Rio de Janeiro, no município de Duque de Caxias, por exemplo, registra-se a ampliação das unidades comunitárias de saúde, que eram postos comunitários das associações de moradores, para se adaptarem ao PSF. Às associações, proprietárias *de facto* ou *de jure* das sedes físicas das unidades onde se instalaram todos os oito módulos do Programa, coube oficialmente a chefia do módulo, exercendo na prática o papel de manutenção das instalações físicas, sem nenhuma ingerência no processo decisório do Programa. Os contratantes são a prefeitura, a cujo quadro pertencem os profissionais superiores do PSF, e o estado, que se encarrega de pagar os agentes comunitários de saúde, mediante convênio com a prefeitura. No município de Nova Friburgo o Programa se desenvolveu por meio de uma parceria com uma entidade da sociedade civil, o Conselho das Associações de Moradores de Nova Friburgo, que funciona como contratante do conjunto dos profissionais envolvidos no Programa, embora não tenha nenhuma interferência nem na seleção nem no acompanhamento funcional dos profissionais, recebendo uma taxa de administração no valor de 5% dos contratos.

Já no estado de São Paulo, no município de Mauá, a Secretaria Municipal de Saúde atua em parceria com o Centro de Estudos em Saúde, entidade privada sem fins lucrativos que administra as atividades de seleção e contratação dos agentes comunitários de saúde. Segundo relato dos entrevistados, a participação desta entidade no Programa foi a alternativa legal que a prefeitura encontrou para a contratação de pessoal com remuneração inferior ao piso salarial da administração pública local, que é de, aproximadamente, R\$ 500,00.

No município de São Paulo, ao decidir implementar o PACS e o PSF, assumindo a responsabilidade de gerir a execução desses programas em nível local, a Secretaria Estadual de Saúde quebrou a regra de adesão previamente estabelecida pelo Ministério da Saúde. Impossibilitado de celebrar



contrato de transferência de recursos do SUS para a prefeitura de São Paulo, o Ministério da Saúde aprovou proposta técnica e financeira da Secretaria de Saúde para a execução de projeto na área de saúde da família em alguns bairros da Zona Leste. Trata-se do Projeto Qualis (Qualidade Integral em Saúde), que vem sendo executado, desde 1996, em parceria com a Casa de Saúde Santa Marcelina (Qualis I) e com a Fundação Dr. José Maria Euclides Zerbini (Qualis II), entidades privadas sem fins lucrativos que são responsáveis pela seleção, contratação e treinamento dos agentes comunitários de saúde, e ainda pela manutenção das unidades básicas de saúde da família, inclusive no que diz respeito à contratação de médicos generalistas, enfermeiros e auxiliares de enfermagem.

Em Lobato (PR), a Secretaria Municipal de Saúde contrata os agentes comunitários mediante repasse à Associação de Proteção Materno-Infantil, e em Vitória (ES) a Secretaria Municipal de Saúde firmou um convênio com a Pastoral da Saúde visando a contratação de agentes comunitários de saúde.

Observa-se nesses breves relatos que a contratação dos profissionais, sobretudo dos agentes comunitários, tem sido possível em virtude da capacidade dos municípios em fazer arranjos com entidades não-governamentais. É verdade que essas variadas alternativas legais têm sido bem sucedidas, mas é impossível prever a durabilidade dos arranjos e sua viabilidade de forma generalizada.

Quanto às *dificuldades na implementação do PACS/PSF*, os entrevistados nomeiam toda sorte de obstáculos, merecendo destaque: o predomínio do pronto atendimento em alguns municípios, a escassez e a rotatividade de profissionais de nível superior, a morosidade no repasse de recursos, problemas no fluxo de informação e carência de recursos materiais.

Quanto ao primeiro aspecto, os entrevistados em Duque de Caxias (RJ) afirmam seguir o formato nacional do Programa, embora com algumas adaptações resultantes da pressão da demanda reprimida. A principal delas é o predomínio do pronto atendimento entre as modalidades oferecidas pelo Programa, o que tende a distorcer fortemente sua lógica assistencial de organização da demanda. Em Iconha (ES) também afirma-se que a demanda reprimida torna difícil aplicar o modelo preconizado, antecipando-se à demanda e organizando-a por meio do segmento familiar.

Já no estado de São Paulo (Mauá e São Paulo) o número de consultas médicas segue bem maior do que o previsto, o que pode ser explicado pelo grau de carência da população ou pelo próprio padrão de utilização de serviços de saúde característico da região: muitas famílias têm o hábito de recorrer ao pronto-socorro em caso de necessidade de atendimento.

Observam-se nesses relatos dois tipos de problema. O primeiro refere-se à demanda reprimida, fazendo com que predomine o pronto atendimento. É verdade que rigorosamente isso revela uma distorção no modelo proposto, mas o pronto atendimento pode ser visto apenas como o impacto imediato em uma população desassistida e que o tempo pode corrigir. O segundo problema é

ambíguo. O pronto atendimento pode ser resultado da carência da população ou pode ser explicado, no plano da cultura, pela prática de recorrer ao pronto-socorro.

Finalmente, no estado de Alagoas (Maceió, Murici e Arapiraca) o PSF não tem funcionado como reordenador de serviços na rede de referência. A dificuldade reside na impossibilidade de atendimento à demanda, tanto por falta de uma central de controle dos encaminhamentos quanto pela ausência de um número suficiente de serviços especializados disponíveis. A deficiência na rede de referência vem reforçar uma cultura de “medicamentização” nas unidades de saúde, provocando um aumento desnecessário no consumo de medicamentos.

Encontramos várias menções ao perfil do profissional, sobretudo o médico, e à capacidade de fixá-lo nos municípios, ao fluxo de informação entre as instâncias envolvidas e às exigências para a habilitação dos municípios.

A maior dificuldade de implantação do PSF em Pernambuco é a falta de recursos humanos interessados em se deslocar para o interior. A região metropolitana do Recife apresenta uma das taxas mais altas de concentração de profissionais em saúde do país.

Em Minas Gerais registra-se grande rotatividade dos profissionais de nível superior, principalmente o médico. Frequentemente, afirmam os entrevistados, é um profissional em início de carreira que aceita o cargo enquanto espera outra oportunidade de emprego ou de especialização.

Vale dizer que em Igaratinga (MG) foram contratados dois médicos em tempo parcial para atuar na equipe única e que em Igaratinga e Matosinhos (MG) uma mesma equipe atende duas localidades, cada uma delas com um número menor de famílias que o preconizado pelo Ministério da Saúde. No intervalo entre a descompatibilização de um profissional médico e a contratação de outro, estagiários de medicina exercem o papel de médico de família.

Em Mimoso do Sul (ES), o problema da fixação do médico em tempo integral foi resolvido por uma peculiaridade do profissional escolhido: tem familiares morando na região onde foi implantado o módulo.

Já em Alagoas afirma-se que há escassez de médicos no mercado, em razão da remuneração proposta para o PSF, na maioria dos municípios. De uma forma geral, o médico é remunerado bem abaixo do mercado nas regiões metropolitanas e bem acima do mercado nas cidades pequenas. Os profissionais que têm uma situação financeira bem-estabelecida ou aqueles que estão no começo de carreira mas situam-se nos grandes centros ou não querem ir para o interior, ou querem ir numa condição que não interessa ao município. Além disso, há falta de reconhecimento por parte da classe médica com relação ao médico generalista, perfil adequado ao profissional do PSF.

Em Duque de Caxias (RJ) reafirma-se a dificuldade em recrutar no mercado profissionais com o perfil compatível com as características e referenciais teórico-metodológicos do Programa, claramente

contra-hegemônicos em relação aos padrões médico-assistenciais vigentes, de forte ênfase curativa e intervencionista, envolvendo alta densidade tecnológica.

Em Florianópolis (SC) também afirma-se que não existem atualmente profissionais com perfil adequado para desempenhar as atividades previstas pelo PSF e que nos centros de saúde onde o Programa está implantado as equipes também atendem a demanda rotineira e de outros programas definidos como prioritários.

Essa profusão de depoimentos confirma a avaliação das coordenações estaduais, que têm uma visão geral do PACS/PSF nos estados onde a pesquisa foi realizada. Assim, contrastando as informações mais amplas com aquelas obtidas no âmbito municipal, a apreciação dos gestores estaduais encontra sustentação empírica.

Um outro *grupo de dificuldades* refere-se ao repasse de recursos, à morosidade no processo de repasse e à rigidez nas regras de utilização dos recursos.

Em Mauá (SP), a prefeitura tem enfrentado sérias dificuldades financeiras para a implementação do PACS e do PSF. O problema começou a ser notado, afirma o entrevistado, durante a etapa inicial de implementação dos programas, antes mesmo de estarem concluídas as formalidades de adesão exigidas pelo Ministério da Saúde. Para atender tais exigências, a prefeitura efetuou despesas de monta, ainda não ressarcidas pelo Ministério da Saúde, uma vez que a maior parte dos recursos federais destinados à implementação dos programas é contabilizada como incentivo à ampliação da capacidade de produção de serviços ambulatoriais, e como tal somente pode ser recebida após a efetiva instalação das equipes de saúde da família. De 18 de fevereiro a 31 de julho de 1998, contudo, o Ministério da Saúde repassou à conta da Secretaria Municipal de Saúde de Mauá duas parcelas de R\$ 10.750,00 referentes aos atendimentos ambulatoriais realizados durante os meses de maio e junho. Portanto, desde março de 1998, quando foram iniciadas as atividades do PACS e do PSF em Mauá, a prefeitura tem sido responsável pelo pagamento de aproximadamente 80% do total das despesas de custeio das unidades básicas de saúde da família, não dispondo de “folga de caixa” para a aquisição de outros equipamentos e materiais de consumo que não aqueles indispensáveis à manutenção dos níveis de atendimento ambulatorial atualmente observados.

O prefeito e o secretário de Saúde de Mauá chamaram a atenção para os efeitos perversos do modelo de incentivo associado à implementação do PACS e do PSF. Para eles, ao condicionar a transferência de recursos federais ao pleno cumprimento das formalidades de adesão ao Programa, o Ministério da Saúde acaba favorecendo os municípios que dispõem de autonomia técnica, administrativa e financeira para responder prontamente àquelas exigências. Os demais municípios são punidos ou penalizados, sobretudo aqueles de menor poder aquisitivo, sobre os quais — em que pesem as dificuldades técnicas, administrativas e financeiras efetivamente enfrentadas durante o processo de adesão — têm sido relatadas experiências extremamente bem-sucedidas de

reorganização das unidades básicas de saúde segundo os preceitos de vigilância epidemiológica e atendimento integral à saúde da família.

Já em Bragança (PA), na opinião do prefeito e do secretário de Saúde, as principais dificuldades para a implantação dos programas referem-se: ao per capita de R\$ 0,83 para atender a demanda por atenção à saúde; à ausência de apoio financeiro do Ministério da Saúde para o investimento inicial na montagem de novas unidades de saúde da família<sup>47</sup>; à necessidade de dotar as unidades de condições de maior resolubilidade, contando com equipamentos mínimos do tipo: ultra-sonógrafo, sonar, eletrocardiógrafo, equipamento odontológico leve e raio X portátil.

Em Curvelo (MG), o secretário municipal de Saúde considera a contrapartida muito onerosa para os municípios, pois além de recursos financeiros a prefeitura arca com despesas de transporte e investimentos em saneamento básico.

Já em Lobato (PR) o projeto foi encaminhado para o Ministério da Saúde em abril de 1997 e nesse mesmo ano a prefeitura gastou R\$ 27.410 no PACS e R\$ 115.200 no PSF. A instância federal começou a enviar recursos para o município em junho de 1998: R\$ 1.750/mês para o PACS e R\$ 3.500/mês para o PSF. Com os atuais recursos, afirmam os entrevistados, não é possível ampliar a cobertura do PSF porque isso reduziria a qualidade dos serviços. Para o PACS, entretanto, isso seria factível desde que contem com a participação de voluntários e serviços das Pastorais.

Em Iconha (ES) afirma-se que o atraso na implantação do pagamento do incentivo trouxe prejuízos ao Programa, atrasando a aquisição de equipamentos e material.

Em Florianópolis (SC) os gestores municipais relatam que o município encontra dificuldades de relacionamento com o Ministério da Saúde porque este é pouco aberto às demandas municipais. As rubricas, muito rígidas, segundo os entrevistados, dificultam o manuseio dos recursos do Programa. Como elemento limitador da implementação do PSF em Florianópolis os gestores assinalam a insuficiência de recursos financeiros. O montante propiciado pelo Ministério da Saúde, argumentam eles, não cobre as necessidades do município para pagamento de pessoal, de modo que o município tem de recorrer a recursos orçamentários para consolidar as equipes.

As rubricas do incentivo do PACS/PSF não permitem outro uso além de custeio e manutenção do serviço, e como o PSF não é o programa prioritário da Secretaria de Saúde, está na total dependência dos recursos da União transferidos para o Fundo Municipal de Saúde. Em 1998 o município estipulou como contrapartida a cessão de espaço e equipamentos dos centros de saúde nos bairros.

Em Mandaguari (PR), segundo os gestores municipais, o contato com o nível federal é fácil, mas a negociação é complicada. Durante dezoito meses, de acordo com os entrevistados, a prefeitura

---

47 Segundo os entrevistados, a decisão do MS é recente. No município foi montada, com recursos do Ministério, a terceira unidade de saúde da família em uma colônia de pescadores.

bancou o PACS e o PSF, uma vez que o governo federal, contatado, não dava retorno. Somente nos últimos dois meses (junho e julho de 1998), eles esclarecem, o governo federal começou a enviar recursos. O repasse federal representará aproximadamente 1/3 do total da dotação a ser despendida nos programas.

Já em Ibireté (MG) o prefeito considera que há muitas exigências burocráticas (documentos, processos, prestação de contas) e que a contrapartida do município é muito pesada. Ele relata atrasos e cortes nos recursos dos programas, o que foi contornado com empréstimos da prefeitura.

Em Nova Friburgo (RJ) apontam-se o excesso de exigências feitas aos municípios para habilitação na municipalização e a grande quantidade de documentos que circulam entre as esferas governamentais, fluxo em geral agravado pela insuficiência de informação entre os gestores e técnicos.

No que concerne aos recursos materiais, equipamentos para diagnósticos e instalações físicas, os problemas são bem semelhantes.

Assim, no município de Vitória (ES) registra-se falta de material educativo para a comunidade e de melhores equipamentos para diagnósticos, e em Mimoso do Sul, também no Espírito Santo, indica-se a carência de equipamentos para diagnósticos, computadores e meios de transporte para realizar o trabalho domiciliar.

Em Minas Gerais (municípios de Igaratinga e Curvelo), os entrevistados declaram que faltam equipamentos — computador, equipamentos médicos, telefone — e transporte para o trabalho das equipes. No município de Bragança (PA), os gestores e executores entrevistados afirmam que é necessário adquirir eletrocardiógrafo, aparelho de ultra-sonografia e raio X leve.

No estado de Alagoas, em nenhuma das unidades visitadas nos municípios há registros ou cadastros informatizados. As fichas e os papéis destinados ao acompanhamento das ações são preenchidos e depois contabilizadas de forma centralizada. No que concerne ao trabalho dos agentes comunitários de saúde, alguns entrevistados afirmam que não recebem capas de chuva, guarda-chuvas ou botas, equipamentos considerados necessários para a realização das visitas domiciliares (Lobato, PR), ou que são necessários calça comprida e calçado fechado para andar no mato, e também aparelho para medir pressão porque a ficha das visitas requer essa informação (Bragança, PA).

Finalmente, apresentamos algumas restrições e os argumentos apresentados pelos municípios no que concerne à territorialidade do PACS/PSF e ao número de procedimentos estabelecidos para os executores.

Em Bragança (PA) afirma-se que o PACS, tal como foi concebido pelo governo federal, não é muito adequado porque há um critério que estabelece que o agente deve morar na própria área, desconsiderando que há locais com apenas quinze famílias. Assim, foi necessário fazer uma adaptação, unindo algumas áreas e formando uma única área para efeitos do Programa.

Já em Mauá (SP) argumenta-se que a extensão da área territorial de abrangência do PACS e do PSF tende a ser mais problemática, pois existem unidades básicas de saúde da família que operam fora dos parâmetros de cobertura previstos pelo Ministério da Saúde. Em algumas dessas unidades, o fato de haver equipes com mais de quatrocentas famílias adscritas sob sua responsabilidade direta tem provocado, em razão da sobrecarga de trabalho, diversos problemas operacionais<sup>48</sup>.

No caso de São Paulo, os médicos de família têm de realizar, no mínimo, vinte e cinco atendimentos por dia, meta que muitos consideram superestimada. Eles alegam que a relação que estabelecem com os seus pacientes extrapola o âmbito medical para se transformar em espaço de orientação e prevenção de doenças. Os médicos da equipe de saúde da família do Projeto Qualis enfatizam a diferença entre suas atividades e aquelas que são desempenhadas em outras unidades de saúde: a consulta médica tem duração inferior a cinco minutos, tempo mínimo necessário para que o profissional carimbe e assine a receita médica ou preencha o formulário de solicitação de exames complementares. Alguns declararam que suas consultas freqüentemente se transformavam em foros de discussão de problemas pessoais ou familiares bastante sérios, que exigiriam o envolvimento de psicólogos e assistentes sociais para sua solução.

Em Bragança (PA) a cota é de setecentos e quatro procedimentos/mês, ou trinta e dois atendimentos por dia, também é considerada muito elevada, embora os médicos afirmem que têm conseguido cumpri-la.

Quanto às sugestões e potencialidades identificadas na pesquisa de campo, são coerentes com as principais dificuldades percebidas pelos gestores e executores municipais.

Em Iconha (ES), afirma-se que a implantação do Programa seria mais rápida caso as condições e a amplitude da capacitação de profissionais e equipes proporcionadas pelo estado se alterassem em favor de maior agilidade e cobertura. O município também reivindica maior influência na seleção dos agentes comunitários (são selecionados pelo estado), aquisição de veículos, capacitação permanente e melhoria no acesso às informações. Já em Mimoso do Sul, também no Espírito Santo, sugerem-se a ampliação do investimento em capacitação, inclusive com intercâmbios interestaduais, e a conscientização de acadêmicos de medicina e enfermagem para a nova realidade de assistência. No município de Vitória (ES) aparecem as seguintes sugestões: criar coordenações distintas para o PACS e para o PSF; o pólo de capacitação precisa oferecer capacitação continuada — em oposição a capacitação ocasional — a todos os profissionais; o Ministério da Saúde precisa se envolver na criação de mecanismos de referência e contra-referência.

No município de Duque de Caxias (RJ) o treinamento é visto como um ponto-chave para a potencialização do Programa, já que tem se revelado o espaço no qual se desenvolvem as

---

<sup>48</sup> Com outras palavras, em Bragança (PA), onde funcionam três unidades de saúde da família, um grupo de usuários do PSF parece compartilhar tal opinião. Assim, afirmam que a equipe de saúde da família é muito pequena para atender a população da área e que as agentes ficam tão sobrecarregadas que não têm tempo nem mesmo para almoçar.

aproximações e debates com o novo paradigma assistencial que subjaz ao Programa. Assim, segundo os entrevistados, o treinamento cumpre o papel de contribuir para criar uma nova cultura organizacional e assistencial que pode dar suporte estratégico ao Programa. Uma reivindicação consensual entre os diversos tipos de atores envolvidos no município é a do aprimoramento e extensão dos processos de capacitação de pessoal para compor as equipes. Trata-se, mais do que aumentar o tempo de duração e a intensidade dos treinamentos, de buscar alternativas de educação ou formação permanente que permitam um processo incremental e fecundo de interação entre teoria e prática, tanto no plano singular dos técnicos e profissionais quanto no plano coletivo do Programa, como prática sanitária e social inovadora. Portanto, trata-se de pensar em intervenções educacionais que ultrapassem os limites dos profissionais e equipes atualmente em operação no interior do Programa e incidam sobre o mercado de trabalho em saúde, ampliando qualitativa e quantitativamente o estoque de profissionais no mercado de trabalho. Embora o Programa já suscite um certo espírito de corpo, parece adequado implementar processos mais freqüentes e abrangentes de articulação e intercâmbio mediante a institucionalização de encontros regionais, macrorregionais e mesmo nacionais entre as equipes. Tais encontros, além do papel pedagógico que naturalmente teriam, poderiam propiciar momentos de avaliação qualitativa do desempenho, enriquecendo referenciais e instrumentos de avaliação nos planos teórico-metodológico e empírico.

No município de Ibareté (MG) sugere-se a promoção de seminários sobre as experiências de cada município, a realização de uma programação mínima para as equipes de PSF e uma avaliação sobre o impacto dos programas sobre o SUS. Ainda no estado de Minas Gerais, os entrevistados afirmam que para a ampliação do PACS/PSF é necessário aumentar o salário e melhorar a capacitação dos médicos e enfermeiras e flexibilizar as normas que regem os programas. Os gestores e executores de municípios pesquisados em Minas apontam ainda a necessidade de garantir a existência de uma estrutura mínima de transporte, material permanente, equipamentos e medicamentos; criar mecanismos de supervisão da equipe de nível superior; fiscalização da execução do Programa; diversificar a equipe com a contratação de dentistas e assistentes sociais.

Em Mandaguari (PR), a pesquisa de campo registrou sugestões para aperfeiçoamento do PACS e do PSF e para a relação entre as instâncias governamentais. No que concerne ao PACS as sugestões foram: troca de informações e de experiências, por meio de congressos e seminários, e uma inter-relação mais direta entre a estrutura governamental e associações não-governamentais. Para o PSF foi sugerido maior instrumentalização tecnológica: televisão, vídeo e fitas com orientações educativas no que tange à saúde. Com isso os usuários, no salão comunitário ou nas salas de espera para consulta, receberiam mais conhecimentos básicos de como cuidar de si e de seus familiares. Esta medida complementar e facilitaria ainda mais o trabalho do agente comunitário. Também é de Mandaguari a sugestão de criação de uma farmácia fitoterápica para utilização, com acompanhamento médico, de plantas medicinais na cura de pacientes. Vale dizer que a implantação dessa farmácia é uma meta da gestão municipal. Finalmente, para os dois programas, foi sugerido o

aumento de recursos para melhorar a atual cobertura e ampliá-la para todo o município. Os gestores em Mandaguari afirmam que o município teve sempre um maior contato com a instância estadual, mas acreditam que para receber informações e respostas mais ágeis do governo federal o relacionamento das agências governamentais deveria passar pelo encontro de prefeitos com as autoridades do Ministério da Saúde. Para eles, isso propiciaria uma visão mais profunda dos programas, melhoraria a implementação e os municípios receberiam mais apoio.

Em Lobato, também no estado do Paraná, os entrevistados apresentaram as seguintes sugestões/reivindicações: fornecimento de bicicletas para os agentes; aquisição de um carro para ampliar o trabalho para a zona rural realizado pelo PACS; aquisição de TV, vídeo, aparelhagem de som e projetor de slides, para reuniões, cursos e palestras; aquisição de veículo para visitas domiciliares do PSF; contratação de um médico pediatra na unidade de saúde.

Os municípios visitados nos estados de Alagoas e Pernambuco apresentaram como sugestão para a melhoria do PSF a incorporação de um odontólogo na equipe de saúde da família, argumentando que a saúde bucal no Brasil é um problema de saúde pública.

Em Florianópolis (SC), o gestor municipal afirma que para melhorar o desempenho do Programa e a relação entre as esferas de governo é necessário tomar duas iniciativas: regras mais flexíveis por parte do Ministério da Saúde em relação ao uso dos recursos e maior pressão sobre as universidades para formar pessoal para atuar na área — “Há profissionais com formação insuficiente, ainda que sejam capazes de organizar a comunidade”. Afirma-se ainda que não existe atualmente um perfil profissional adequado ao desempenho das atividades previstas do PSF, mas a proposta de formação ainda não decidiu quanto à prioridade da formação técnica ou da “visão de mundo”. Para atuar em um programa dessa natureza deve-se exigir dos profissionais um aprofundamento da formação médica ou relevá-la em função da opção dos profissionais em trabalhar prioritariamente com questões sociais. De qualquer modo, afirmam os gestores, na agenda de consolidação do PSF, para que ele seja difundido e se torne hegemônico, a formação e a capacitação de pessoal devem estar asseguradas e particularmente articuladas com universidades.

Em Bragança (PA), os gestores e executores municipais afirmam que para melhorar o desempenho do PACS/PSF seriam necessárias a aquisição de equipamentos (eletrocardiógrafo, aparelho de ultrassonografia, raio X leve), a implantação de serviço preventivo na área de odontologia sanitária e a capacitação dos profissionais (médicos e enfermeiras) na área de doenças crônicas degenerativas e saúde da mulher. As agentes de saúde, em particular, reivindicam redução da burocracia — são muitas folhas de formulário e com muitas informações — e sua inclusão nas discussões sobre o material levado para a área (balança, soro, hipoclorito, formulários etc.). No mesmo município, em um grupo de discussão com usuários sugeriu-se fiscalização como forma de garantir que o programa não “desande”. Essa fiscalização deveria ser feita pela Secretaria de Saúde e pelos órgãos de atendimento aos bairros.



Nos municípios de São Paulo e Mauá (SP), os gestores sugerem a ampliação dos recursos de incentivo e a alteração do momento de entrada destes recursos no município, de modo que este possa receber alguma contribuição financeira no processo de implementação do Programa, e não depois de implantado. Para o município de Mauá, seria importante, segundo os entrevistados, contar com alguma contribuição financeira do Governo do Estado, que atualmente não investe nenhum recurso no Programa, exceto no município de São Paulo, em que é o gestor e principal fonte de financiamento. O município também reivindica a diminuição do nível de exigências quanto à prestação de contas relativa aos dados de produção do Programa, uma vez que o município é o ator que mais investe nele (cerca de 3/4 dos recursos do Programa em Mauá são de origem municipal). Argumenta-se que, a despeito da relevância das informações solicitadas, os esforços exigidos para produzi-las, nos moldes propostos, e reuni-las tornam-se mais um fardo para o município (que não conta com computadores).

Finalmente, são feitas algumas sugestões ao Ministério da Saúde. Em primeiro lugar, que conceda um tratamento diferenciado aos municípios, acompanhando e tomando por base o desempenho do Programa frente aos indicadores de saúde. Assim, municípios nos quais os indicadores apresentassem melhoria deveriam receber aumento no valor dos repasses de incentivo. A lógica, argumenta-se, é simples: já que o Programa está cumprindo as metas, é importante contribuir para a ampliação da cobertura, incentivar o município a trabalhar e ampliar seus esforços.

Em segundo lugar, que o Ministério da Saúde não exija que a área adscrita seja geograficamente seqüencial. Argumenta-se que isso tira das populações concentradas em grupos menores do que o estabelecido (entre 600 e 1.000 habitantes) a oportunidade de serem beneficiárias do PSF, essencial em camadas de baixa renda e carentes, e impõe limites à ação do poder público frente às suas demandas locais.

Em terceiro lugar, que o Ministério da Saúde respeite a autonomia municipal. Argumenta-se que a rigidez do processo de liberação de recursos do MS destinados às ações básicas de saúde interfere na autonomia do município. A definição de ação básica de saúde não pode ser estabelecida igualmente para todo o território nacional, já que há uma variação segundo a realidade local. Como o repasse dos recursos não é de natureza conveniada, quem deve dizer onde deverá ser investido este ou aquele recurso é o município, o estado e seus respectivos conselhos de saúde, em face das necessidades da população.

Apresentamos, em seguida, o que os gestores e executores municipais destacaram como inovações introduzidas no PACS/PSF. Em resumo, ressaltam-se o atendimento bucal, os consórcios intermunicipais de saúde, a interface entre o trabalho dos agentes comunitários e as outras políticas e o desenvolvimento comunitário.

Em Vitória, a escolha das populações a serem cobertas foi articulada à implementação do Projeto Terra, de caráter intersetorial, concebido para intervir positivamente na qualidade de vida da cidade, com prioridade para as populações de maior risco social, sobretudo visando urbanizar os morros. Este projeto envolve 70 mil pessoas e recursos da ordem de 70 milhões de dólares, além de uma discussão minuciosa com a comunidade. Foi elaborado mediante uma articulação interinstitucional entre o núcleo estratégico da Secretaria Municipal de Saúde e a equipe do Projeto Terra, contando ainda com a participação ativa dos moradores locais e da Pastoral da Saúde.

Em Florianópolis, a sinergia criada pelo trabalho de moradores, Igreja e segmentos de comerciantes potencializa o trabalho de saúde, afirmam os entrevistados. Nesse sentido, foram criados comitês para angariar alimentos, cuidar da preservação e limpeza do espaço e incentivar geração de trabalho. No entanto, pelo relato dos agentes comunitários, o desenvolvimento comunitário seria ampliado se as instituições públicas — em particular as de educação e assistência social — estabelecessem uma agenda de trabalho comum.

Em Lobato (PR), o PACS está articulado à Secretaria de Assistência Social, à Secretaria de Educação e à Secretaria de Desenvolvimento Econômico do município. Os agentes comunitários de saúde coletam informações sobre as condições sociais, educacionais e de emprego da população e as enviam a estes órgãos para que planejem suas ações. Além disso, como no município os equipamentos de saúde são bastante precários, os exames radiológicos — raio X, ultras-sonografia, endoscopia etc. — são realizados em um laboratório no município vizinho (Colorado), mantido por um consórcio constituído de sete pequenos municípios da região. Os exames laboratoriais de rotina são realizados em um laboratório particular às expensas do Núcleo Integrado de Saúde. Nos casos de suspeita de doenças de notificação obrigatória, como HIV, tuberculose, hanseníase e dengue, os pacientes são encaminhados à Universidade Estadual de Maringá, onde também são feitos os pré-natais<sup>49</sup>.

No município de São Paulo, uma das unidades (Qualis I) está solicitando a ampliação de equipes de modo a contar com atendimento bucal, assistente social e psicólogo, e a outra (Qualis II) está oferecendo atendimento bucal e atividades de apoio na área de saúde mental para as equipes de trabalho. No município de Mauá (SP), algumas unidades estão implantando o atendimento bucal.

Em Minas Gerais, afirmam os entrevistados, o PSF é parte da estratégia adotada pela Secretaria Estadual de Saúde para a organização dos serviços de saúde. Esta estratégia baseia-se no fortalecimento do SUS, mediante o desenvolvimento dos consórcios intermunicipais de saúde, do PSF, da descentralização das urgências/emergências e da integração com as universidades.

---

49 O único hospital existente em Lobato é particular e bastante precário. Para um efetivo atendimento hospitalar, os pacientes precisam ser transferidos para outro município. Segundo a diretora do Departamento de Saúde e Bem-Estar Social, a cota de 28 AIHs mensais é insuficiente para atender as necessidades de sua população.

Em Recife, o PACS existe e já está institucionalizado. Não se trata de ações emergenciais ou de uma iniciativa pontual de caráter reativo. Pelo contrário, tem o caráter e a dimensão de uma política pública. A Secretaria de Saúde de Recife foi reestruturada para a municipalização e para o PACS. Foi criada uma Diretoria de Desenvolvimento Comunitário, no nível da Diretoria de Epidemiologia e da Diretoria Financeira, onde as decisões estão diretamente ligadas ao secretário, mas as ações são executadas de forma descentralizada pelos distritos sanitários — institucionalizados e com total participação da população por meio de reuniões com os líderes nos próprios distritos —, cujos coordenadores têm acesso direto ao secretário.

O caráter de política pública, com nível importante de institucionalização, é visível também a partir da articulação com outros programas sociais. O Projeto Cidadão Recife foi lançado e implementado junto com o PACS, permitindo identificar crianças de risco, com baixo peso ao nascer, filhos de mães carentes, doentes ou mães adolescentes<sup>50</sup>.

Na exposição resumida dos relatórios produzidos pelos centros de pesquisa, algumas preocupações ou afirmações dos entrevistados diluíram-se ao longo dessa exposição ou nem mesmo foram contempladas. Referimo-nos particularmente às declarações de preferência pelo PSF por ser um programa “mais completo”. Esta definição, empregada em Minas Gerais, também circula, como já foi mostrado, em Pernambuco e Alagoas.

No Pará, particularmente no município de Bragança, encontramos um tema incansavelmente repetido: o PACS fica comprometido pela ausência de retaguarda. Assim, a instrutora supervisora do PACS no município afirma que é necessário assegurar retaguarda ao agente comunitário, garantindo o atendimento das pessoas encaminhadas, e que é importante a visita mensal de um médico às áreas cobertas pelo Programa. As agentes também reivindicam a visita de médico e solicitam a garantia de atendimento às pessoas encaminhadas à unidade de saúde<sup>51</sup>, além de um posto com primeiros socorros na localidades distantes da sede do município.

Uma outra questão refere-se à necessidade de investimento em saneamento básico. O médico chefe de uma unidade de saúde da família em Bragança afirma sobre a necessidade de investimentos da área de saneamento básico para controlar os vetores e potencializar as ações. Em Pernambuco e em Alagoas também sublinha-se que a inexistência de uma política de saneamento básico acoplada aos programas coloca em risco todo o processo educacional obtido a partir da influência dos agentes comunitários. Argumenta-se que, embora haja ações emergenciais de saúde, como a vacinação, ficam a descoberto as doenças relacionadas à grave situação sanitária de algumas cidades.

---

50 Em 1997 foi registrado um grande número de gestantes menores de 15 anos.

51 As agentes argumentam que a distância entre a sede do município e os locais onde trabalham é enorme e que o acesso é difícil. Em um dos casos, há um transporte apenas uma vez por semana e perdê-lo significa uma caminhada de 6 km para conseguir outra locomoção.

Em Bragança, na opinião do médico, da enfermeira e também das agentes comunitárias, a ampliação dos resultados positivos do PACS/PSF encontra um limite muito claro nas precárias condições de saneamento (água encanada e tratada, esgotamento sanitário, destinação do lixo), habitação (palafitas, casas de taipa e chão batido) e na miséria das famílias. O médico, consternado, exemplificou: “Ensinamos a ferver a água, fornecemos hipoclorito para tratar a água e quando receitamos uma dieta para combater a desnutrição, a família não tem o que comer”<sup>52</sup>. Neste sentido, todos eles, incluindo o secretário municipal de Saúde, falam da necessidade de selecionar e incluir famílias atendidas pelo PACS ou PSF nos programas de cesta básica e leite.

Finalmente, um tema introduzido com cautela esteve presente em muitas entrevistas: a situação salarial e o vínculo trabalhista dos agentes comunitários.

Na avaliação do secretário de Saúde de Bragança, um problema ainda pendente refere-se à contratação do agente e à questão trabalhista. Para “livrar-se de complicações”, o contrato com o agente é de onze meses, afirma o secretário. O agente, teoricamente, fica fora um mês. Na opinião do entrevistado, o vínculo empregatício dos agentes não afetaria o desempenho dos mesmos. Pelo contrário, sua própria experiência profissional indica que seria melhor, pois os agentes trabalhariam mais seguros e tranqüilos.

Em Mauá (SP), em Mandaguari (PR) e em outros municípios foi necessária a intermediação de uma entidade não-governamental para efetuar a contratação dos agentes de saúde. Em Pernambuco há uma proposta para regulamentação da profissão de agente comunitário de saúde que prevê maior facilidade de acesso ao quadro do funcionalismo municipal. A idéia é estabelecer uma carreira para o agente, que hoje tem um grau de diferenciação na sua habilidade de cuidar das mães de família, da criança, da gestante, de hanseníase, tuberculose etc. Argumenta-se que a profissionalização é hoje importante e que tal desatenção, sobretudo nas grandes cidades, pode comprometer a credibilidade do Programa no médio prazo.

#### **3.4.4. Conclusões e recomendações**

A primeira constatação que sobressai do material de campo é que o PACS e o PSF são programas bastante bem-sucedidos no que concerne à consecução de grande parte de seus objetivos.

Os pontos de estrangulamento identificados localizam-se no problema de recrutamento das equipes (médicos, enfermeiros e agentes), não só em termos de formação, mas também no que se refere às formas de contratação, aos constrangimentos do regime jurídico único e sobretudo em termos da remuneração das equipes. As dificuldades financeiras dos municípios constituem outro ponto de

---

<sup>52</sup> Uma das agentes entrevistadas e a enfermeira contaram que muitas vezes usam recursos próprios para ajudar famílias com alimentação e recorrem a entidades assistenciais da cidade.

estrangulamento, na medida em que o programa pressupõe uma alocação de recursos municipais para a implantação e manutenção mínima de uma equipe, no caso do PSF, de alto custo para o município.

A dificuldade em recrutar profissionais com o perfil necessário ou compatível com as características e referenciais teórico-metodológicos propostos pelo Programa também decorre do fato de as práticas preconizadas estarem distantes do tipo de trabalho usualmente praticado pelos médicos, embora empiricamente não exista um modelo em execução. De um lado existe a pressão para que o médico adote certos referenciais em seu processo de trabalho e de outro há variações locais muito significativas.

Em certas situações, o Programa serve para introduzir um sistema qualificado de referências às especialidades médicas, e, caso a oferta de serviços mais completos seja ampla, poderá servir de controlador do acesso a estes níveis, como um modelo “*gate keeping*”. Em outras situações, busca-se o serviço de alta resolubilidade local, mediante a reconversão do médico ao generalista que pratica as clínicas básicas (ginecologia, obstetrícia, clínica médica e pediatria), associado ao atendimento de urgências e pequenos procedimentos cirúrgicos. Nesse caso, o módulo do PSF parece corresponder a um pacote mínimo de serviços em saúde.

Há ainda situações locais, como é o caso de Florianópolis, nas quais o PSF é mais um programa nos moldes tradicionais<sup>53</sup>.

Explorando mais os argumentos acerca da dificuldade em fixar o profissional médico para além da capacidade de pagamento da prefeitura, é importante frisar que a rotina do Programa exige uma combinação entre capacidade técnica, interação com a comunidade, deslocamentos a áreas distantes (na maioria dos casos) e disponibilidade ampla de carga horária. Este conjunto de atributos não é facilmente encontrado nestes profissionais. Mesmo em uma situação em que estas características se combinam, as incertezas influem em sua decisão de assumir o Programa: o profissional aceita abrir mão de seus empregos atuais, mas as mudanças políticas no Executivo local podem provocar a perda do emprego no PSF.

---

53 Em Florianópolis, além de o PSF não ser prioritário, suas ações se confundem com as mais tradicionais de atenção à saúde. É mais freqüente o usuário ir ao posto do que a equipe do PSF ir às residências. Isso só ocorre quando são chamados ou ficam sabendo por terceiros de algum problema de saúde com alguém da comunidade. No município há possibilidade de atendimento de melhor qualidade. No entanto, o que se verifica é que para os gestores estadual e municipal esse PSF não é prioritário. Essa decisão tem um enorme reflexo no andamento do trabalho da equipe, que considera ter alcançado alguns resultados, mas não o esperado dentro dos princípios do Programa. Na perspectiva de atingir plenamente os objetivos do PSF, as instalações do centro de saúde deveriam ser ampliadas e readequadas. Do mesmo modo, a equipe deveria ser redimensionada: a que está contratada é pequena para desenvolver as ações do PSF, além dos demais trabalhos rotineiros da unidade de saúde. Assim, o PSF é ainda um trabalho paralelo na organização dos serviços e não uma proposta estratégica de mudança do serviço de atenção à saúde.

A questão da fixação de pessoal, no entanto, não se restringe aos médicos. As enfermeiras do PACS mostram um bom grau de adesão ao modelo, mas sentem-se sobrecarregadas com a rotina do trabalho na unidade de saúde combinada com o trabalho no Programa propriamente dito: supervisão, visitas domiciliares, treinamento e atendimento. Quanto aos agentes comunitários, afóra a questão contratual apontada em todos os locais, existem problemas de apoio para suas atividades nas unidades de retaguarda, demonstrando falhas significativas no processo de “referência/contrareferência”.

O treinamento também aparece como um ponto-chave para a potencialização do Programa, já que tem se revelado o espaço no qual se desenvolvem as aproximações e debates com o novo paradigma assistencial que subjaz ao Programa. Cumpre, então, o papel de contribuir para criar uma nova cultura organizacional e assistencial que pode dar suporte estratégico ao Programa.

De uma maneira geral, o Programa parece provocar uma renovação no funcionamento dos sistemas municipais de saúde. Seu rápido retorno em termos de satisfação do usuário e seu potencial de efetividade diante de problemas sanitários redutíveis por ações básicas tornam-no bastante atraente aos gestores públicos e explicam sua rápida disseminação pelo país, além dos incentivos financeiros concretos que traz consigo.

### **3.5. BCC**

#### ***3.5.1. Escopo da pesquisa***

A pesquisa de campo foi realizada em doze estados e vinte e três municípios de portes variados. Como se pode observar no Quadro 3.17, trata-se de estados localizados em cada uma das cinco divisões regionais do país e de municípios que apresentam características bastante variadas quanto ao número de habitantes, condições socioeconômicas, capacidade institucional instalada etc. A esta diversidade correspondem condições locais de implantação do Programa igualmente heterogêneas, quanto a infra-estrutura de apoio, grau de articulação institucional, participação popular e capacitação funcional, como veremos no próximo item. Tal diversidade tem como objetivo reconstituir uma gama ampla de experiências, capaz de oferecer um apoio mais sólido à análise qualitativa sobre o processo de implementação do Programa. Das dezenove entidades executoras abarcadas na pesquisa de campo, quatro ainda não haviam começado a funcionar, em razão do atraso do repasse federal.

**Quadro 3.17**

BCC: Estados e Municípios Pesquisados

| Estado             | Municípios   | Classificação                            |
|--------------------|--|--|
| Alagoas            | São Miguel dos Campos<br>Maceió                        | Médio<br>Grande                          |
| Espírito Santo     | Guarapari<br>Vitória                                   | Grande<br>Capital                        |
| Goiás              | Bela Vista<br>Goiânia                                  | Periferia<br>Capital                     |
| Mato Grosso do Sul | Água Clara   | Pequeno                                  |
| Minas Gerais       | Ipatinga<br>Virginópolis                               | Grande<br>Pequeno                        |
| Pará               | Abaetetuba<br>Belém<br>Irituia                         | Médio<br>Capital<br>Pequeno              |
| Paraíba            | João Pessoa  | Capital                                  |
| Paraná             | Nova Esperança<br>Inajá<br>Curitiba<br>Bocaiúva do Sul | Médio<br>Pequeno<br>Capital<br>Periferia |
| Pernambuco         | Recife<br>Olinda                                       | Capital<br>Periferia                     |
| Rio de Janeiro     | Piraí<br>Rio Bonito                                    | Médio<br>Médio                           |
| Santa Catarina     | Florianópolis  | Grande                                   |
| São Paulo          | Valparaíso   | Médio                                    |

Fonte: NEPP/UNICAMP, 1999

Foram entrevistados os principais gestores do Programa na esfera federal: secretário de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social, diretor de Planejamento e Normas da SAS e coordenador técnico do Programa. Nos estados, foram também entrevistados os principais gestores e coordenadores do Programa e representantes de órgãos e entidades de assistência social: secretários de assistência social, técnicos dos escritórios regionais da Secretaria de Assistência Social (ERSAS), que representam a esfera federal nos estados, técnicos responsáveis pelo Programa e membros do Conselho Estadual de Assistência Social. Nos municípios foram entrevistadas as principais autoridades locais ligadas ao Programa, executores do Programa, membros de entidades e conselhos de participação popular e beneficiários. No total foram aplicados cento e onze instrumentos de pesquisa, distribuídos entre os oitenta e seis entrevistados, apresentados no Quadro 3.18.

**Quadro 3.18**

BCC: Relação dos entrevistados

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Secretário Estadual de Assistência Social ou Assessores Diretos</b> | <b>07</b> |
| Representantes e Técnicos dos ERSAS                                    | 12        |
| Prefeitos  | 11        |
| Secretário Municipal de Assistência Social ou Assessores               | 15        |
| Técnico responsável pelo BCC no Município                              | 18        |
| Coordenador ou Responsável pela Entidade Executora                     | 14        |
| Grupos de Discussão com Usuários                                       | 09        |
| Total  | 86        |

Fonte: NEPP/UNICAMP, 1999.

### **3.5.2. Desenho e estratégia de implantação do Programa**

O Programa Brasil Criança Cidadã (BCC) tem por objetivo promover uma intervenção apoiada no conceito de proteção integral a crianças e adolescentes. Tal conceito se refere àqueles programas que realizam atividades voltadas à proteção, desenvolvimento e socialização de crianças e adolescentes, tendo como princípio promover a intercomplementaridade das ações voltadas para família, escola e comunidade. O público-alvo do Programa é definido de forma bastante genérica: crianças e adolescentes (de 7 a 14 anos) em situação de vulnerabilidade e risco social. O BCC visa tirar crianças e adolescentes da rua ou evitar que para lá se encaminhem, oferecendo alternativas de socialização em locais seguros onde possam exercer atividades variadas, inclusive complementação escolar.

Em consonância com o objetivo proposto, o BCC traz uma outra inovação, qual seja, a tentativa de qualificar a rede prestadora de serviços, instituindo uma nova sistemática de distribuição de recursos. Para tanto, foi implantado um sistema competitivo, em escala nacional, para selecionar os projetos apresentados pelas entidades que buscam o financiamento federal<sup>54</sup>. Portanto, a ênfase da proposta do Programa recai, por um lado, na redefinição do tipo de atendimento (assistência integral) e, por outro, na qualidade, ou seja, no mérito, dos serviços prestados pelas entidades que atendem a este público.

A concepção inovadora do Programa suscitou altas expectativas de mudanças, relacionadas a vários aspectos da política assistencial brasileira. Esperava-se que a implementação do BCC apresentasse resultados tão inovadores quanto imediatos, a começar pela alteração no sistema de distribuição de recursos, na forma de organização e atuação das entidades, nas relações entre as esferas de governo. Mais do que isso, a concepção do Programa levantou expectativas de reversão da cultura da assistência social no Brasil, historicamente associada ao clientelismo, ao favoritismo político e à dádiva, para, finalmente, transpor a assistência para o âmbito dos direitos sociais e reduzir o grau de pressões políticas, redirecionando o foco e as ações dos atores para o mérito da qualidade (técnica) do atendimento prestado.

Ressalte-se que este Programa, em seu formato atual, é recente, o que torna mais complexa sua avaliação. Entendemos que este Programa é recente porque, embora o financiamento federal à rede de assistência a crianças e adolescentes seja bastante antigo, o BCC introduz — em substituição à antiga LBA e ao Centro Brasileiro da Infância e da Adolescência (CBIA) — uma nova sistemática, alicerçada num novo desenho (princípio de proteção integral) e numa nova estratégia de implementação (sistema de mérito). Desta forma, o BCC é inovador quanto à sua proposta de gestão.

---

54 O processo de seleção está previsto para ser realizado anualmente, uma vez que o financiamento às entidades selecionadas pelo processo seletivo realizado em 1998 tem duração de um ano. São considerados aprovados aqueles projetos que conseguiram obter nota superior a 7, numa escala de 0 a 10.



Embora o Programa tenha sido criado em 1996, esta nova sistemática do BCC foi implantada de fato apenas em 1998. Lembremos, contudo, que a pesquisa de campo foi realizada entre julho e setembro desse mesmo ano, sendo que quatro das dezenove entidades executoras pesquisadas ainda não haviam começado a receber a primeira parcela de recursos do Programa. Desse modo, só estavam em funcionamento aquelas entidades que já eram conveniadas à antiga rede de prestação de serviços.

Deve-se notar ainda que, ao contrário da sistemática anterior, apoiada no modelo centralizador da LBA, o Programa é descentralizado e supõe um alto grau de articulação entre ONGs e órgãos governamentais nas três esferas de governo para a construção de redes sociais de apoio e parcerias. Dito de outro modo, a característica descentralizadora deste Programa não se resume à introdução de mecanismos descentralizados de transferência de recursos, ou seja, transferência fundo a fundo (federal a municipal).

Apesar de descentralizada, a concepção do BCC pressupõe um alto grau de indução do governo federal quanto ao modo de funcionamento da rede assistencial. Ou seja, no seu desenho está resguardado o espaço de coordenação federal sobre a atuação das entidades locais, uma vez que o papel do governo federal é de indução e coordenação. Também por isso o Programa vem enfrentando dificuldades e uma série de críticas por parte daqueles que entendem que o BCC não respeita a autonomia do nível local, como veremos mais adiante.

Portanto, avaliar a implementação de um programa cuja elaboração contém o grau de inovação do BCC exige que o pesquisador esteja atento às dificuldades de percepção e entendimento dos atores (entrevistados) sobre a abrangência do projeto e suas conseqüências práticas. Parte destas dificuldades advém justamente dos percalços ocorridos em virtude das características inovadoras do Programa. A isto se soma o fato de que o processo de implantação do BCC vem se desenvolvendo de forma truncada. Parte desta descontinuidade é facilmente atribuída aos sucessivos atrasos nos repasses financeiros (por parte do governo federal), relativos inclusive à primeira parcela do financiamento do Programa. Tais atrasos colocam em dúvida, para grande parte dos executores do BCC, a existência de uma vontade política efetiva para se empreender as mudanças qualitativas no modelo de assistência propugnadas pelo próprio Programa. Os executores temem, da mesma forma, a possibilidade da não-manutenção do BCC.

Não se pode afirmar que o Programa esteja, de fato, implementado em todo o país. Seria mais adequado considerar que o BCC está ainda em fase de implantação. Como já mencionado, embora o Programa tenha sido criado em 1996, fez-se uma série de ajustes para viabilizar sua implantação definitiva. Desse modo, em 1997 a rede prestadora de serviços foi mantida provisoriamente pela SAS por meio de convênios com os governos estaduais, sendo que apenas em 1998 foi realizado o primeiro Concurso Nacional de Seleção Especial de Projetos, cuja proposta era a de provocar alterações substanciais na estrutura de rede de prestação de serviços.

Tendo em vista o quadro aqui exposto, levantamos a seguinte questão: como avaliar os resultados do Programa a partir das atividades desenvolvidas nas entidades a ele conveniadas se apenas um número muito reduzido de entidades realiza o trabalho de complementação escolar apenas com os recursos, apoio e orientação recebidos do BCC? Ou seja, os dados levantados nesta pesquisa registram a existência de um conjunto de instituições que são fundamentais para que o serviço de complementação escolar possa ser oferecido. Dentre estas instituições destacam-se aquelas de caráter internacional, tais como a UNICEF e a Fundação Holandesa de Ajuda Ecumênica (financiamento); órgãos e fundações públicas, como prefeituras (fornecendo infra-estrutura e/ou funcionários), Fundação de Auxílio Escolar (fornecendo alimentação) e secretarias estaduais de ensino (cedendo professores e infra-estrutura); universidades públicas e privadas (capacitação e apoio técnico); Igrejas católicas e evangélicas (infra-estrutura); corpo de voluntariado; empresas privadas (por exemplo, a Brahma) etc. Além disso, há os recursos advindos da própria produção de algumas entidades (produção de frutas nas hortas comunitárias, artesanatos).

Isto posto, pode-se concluir que, em parte, os resultados alcançados pelas entidades que estão sendo financiadas (bem-sucedidos ou não) e relatados pelos entrevistados não podem ser atribuídos exclusivamente ao BCC. No entanto, a construção de um campo de apoio às ações da assistência social — capaz de englobar as instituições públicas, privadas e o terceiro setor — expressa um dos êxitos do Programa. Afinal, a articulação de parcerias entre instituições representativas dos três setores é uma das mudanças estratégicas da atual política federal de assistência social.

Em face do desenho e da estratégia de implementação do Programa, uma das questões mais importantes para se avaliar o BCC (contrastando resultados com objetivos) consiste em saber se os recursos e as formas de apoio prestadas pelo governo federal são suficientes para construir, em torno dos projetos, o campo de apoio, articulações e parcerias desejados. Entendemos que as ações do governo federal junto ao Programa (inclusive o repasse de recursos) devem ser sinérgicas, e portanto os resultados neste sentido são complexos de ser avaliados. Este ponto será, no entanto, retomado nas Conclusões.

Diante de tais considerações, este relatório tenta destacar um aspecto que nos parece ser a ferramenta fundamental de implementação deste Programa, qual seja, o processo de seleção dos projetos, uma vez que representa uma espécie de “centro nervoso” da nova sistemática apresentada pelo BCC. Em outras palavras, tal processo representa, pelo menos em tese, uma inflexão no formato tradicional da implementação dos programas de assistência social no Brasil, centrados sobretudo numa relação clientelista entre o governo federal e as entidades assistenciais. Contudo, mais do que uma mera descrição formal e quantitativa deste processo, é preciso analisar a reação dos atores (federais, estaduais e municipais) à sua implantação e a construção dos campos de apoio ou contestação em cada estado, assim como as soluções adotadas em cada caso, inclusive para adaptar a demanda às possibilidades de financiamento. Afinal, estes nos parecem ser os principais

elementos da dinâmica que irá interferir no efetivo funcionamento do Programa em cada realidade local.

### **3.5.3. A implementação do Programa nos estados pesquisados**

Como já mencionado, o processo seletivo foi o ponto mais importante da estratégia de implantação do BCC. Para analisá-lo, subdividiremos suas principais implicações em três tópicos: a reação dos atores, o equacionamento da demanda frente aos recursos disponíveis e os ajustes frente à Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e entre as esferas de governo.

O BCC começou a ser implantado em 1996. A partir de então, cada um dos estados da Federação se mobilizou para adaptar suas condições à estrutura e ao desenho do Programa, tomando como orientação geral os documentos escritos sobre o BCC e a LOAS. De um modo geral, este primeiro ano foi marcado por dificuldades no planejamento da implantação em cada estado, assim como pela precariedade da infra-estrutura de apoio ao Programa, aspectos estes que iriam repercutir no ano seguinte, mantendo baixa a capacidade de implementação do BCC em todo o país.

Contudo, há exceções. Entre os estados pesquisados, Pernambuco e Paraná, por já contarem com uma estrutura de apoio anterior, tiveram maior facilidade na implantação. Isto porque Pernambuco já contava, em 1997, com um conjunto de instituições participativas bastante consolidado: conselhos municipais de assistência social em setenta e nove municípios e conselhos municipais de direitos da criança e do adolescente em setenta e quatro municípios. Esta nova rede institucional foi fundamental para a rápida implantação do Programa no estado, iniciada já em 1995, com o nome “Mão Amiga”. Situação semelhante se deu no Paraná, onde o BCC recebe a denominação de Projeto de Integração à Infância e Adolescência (PIÁ)<sup>55</sup>.

A seguir apresentamos alguns aspectos que evidenciam, dentro do quadro geral da implementação do Programa nos estados pesquisados, a reação (diferenciada) dos atores estaduais<sup>56</sup> frente à implantação do processo de seleção nacional dos projetos, assim como os diversos encaminhamentos adotados para acomodar pressões e interesses afetados.

**A reação dos atores** – As entrevistas realizadas com os gestores estaduais e os executores municipais reafirmam que, de um modo geral, a introdução de um processo seletivo é considerado um dos pontos positivos do BCC e que “teoricamente, a concepção geral do Programa é excelente”. Entretanto, a maneira como tal processo foi operacionalizado é objeto de muitas críticas. Tendo-se

---

55 No Paraná, a esfera federal vem atuando junto aos municípios nas seguintes frentes de trabalho: implantação (na definição de um projeto arquitetônico para baratear a construção de creches); capacitação (em pequena escala, com seminários de sensibilização); acompanhamento e avaliação do Programa (está em discussão um instrumento de avaliação). Além disso, a Secretaria repassa 20% do custo da obra licitada às prefeituras para a construção das creches e obras do PIÁ.

56 Especialmente porque foram eles os responsáveis pela implantação da nova sistemática nos estados.

em vista enfrentar algumas dificuldades surgidas neste processo, foram aventadas várias sugestões, que serão apresentadas mais adiante.

Em vários estados, o processo seletivo foi inicialmente interpretado como uma ameaça à autonomia dos atores da esfera estadual e local para a realização da escolha das entidades beneficiadas. Este é claramente o caso do Pará, onde, como reação ao novo processo, vários atores<sup>57</sup> se articularam, inclusive a primeira-dama daquele estado, com o intuito de manter a forma anterior de distribuição dos recursos. Desse modo, o primeiro obstáculo lá enfrentado foi o de criar o Comitê Técnico Deliberativo Estadual — com o objetivo de avaliar os projetos inscritos —, pois as entidades que participariam ou deveriam participar deste Comitê acabaram assinando um documento no qual se recusavam a sancionar o processo. Esta tentativa de bloqueio foi posteriormente superada, uma vez que a seleção dos projetos finalmente foi levada a cabo. Tal tentativa, no entanto, resultou num estreitamento da representatividade social do Comitê de Seleção, já que nele ingressaram apenas os representantes do ERSAS e da Secretaria Estadual de Assistência Social.

Nos demais estados, no entanto, tal resistência não foi verificada da mesma forma, ou seja, de modo a colocar em questão a implantação de um processo seletivo. Houve, sim, uma forte reação quanto à redução do financiamento para parte das entidades cujos projetos haviam sido aprovados pelo Comitê de Avaliação, como veremos no tópico seguinte.

Em Pernambuco, apenas para adiantarmos um exemplo, uma vez que a totalidade dos projetos enviados foi aprovada, não houve nenhum questionamento formal quanto aos critérios utilizados na aprovação dos projetos. Contudo, vários gestores do Programa manifestaram-se de maneira muito crítica em relação aos critérios adotados na redução das metas posteriormente estabelecidas para aquele estado. Muitos não só alegaram desconhecer estes critérios, como também colocaram em dúvida a transparência do processo posterior à seleção, que definiu, de fato, as entidades a serem financiadas pelo BCC. Em um número expressivo de municípios, como Aliança, Capoeiras, Iati e Itacuruba, entre outros, os cortes foram superiores a 90%. Em trinta e sete dos oitenta e seis municípios contemplados, estes cortes foram superiores a 70%, em relação à demanda inicial total. Observou-se, ainda, que 64% dos projetos contemplados em todo o estado foram apresentados por ONGs. Os dados sugerem também que o montante total de recursos encaminhados para tais entidades era maior do que aquele destinado às agências governamentais. Este fato foi objeto de reclamação por parte dos gestores públicos estaduais. Alguns alegaram que as ONGs foram privilegiadas no processo seletivo, em detrimento das agências governamentais.

Esta situação, no entanto, é oposta àquela encontrada no Espírito Santo, onde a maioria das entidades beneficiadas pertence à rede pública municipal. Ou seja, apenas sete dos sessenta projetos selecionados estão sendo implementados por entidades não-governamentais.

---

57 Os membros do Conselho Estadual da Criança e do Adolescente e os do Conselho Assistência Social se articularam com o apoio da primeira-dama.

Como se pode concluir dos exemplos mencionados, a reação dos atores frente à introdução de um processo seletivo baseado no mérito dos projetos foi bastante diversificada, variando da adesão imediata ao questionamento, mediante ações de enfrentamento direto. De um modo geral, porém, a grande maioria dos entrevistados reafirmou seu apoio à instituição de critérios de mérito para selecionar os beneficiados.

A reação à implantação da nova sistemática recaiu mais pesadamente sobre os cortes realizados no momento posterior ao processo seletivo. Isto é, depois de terem sido aprovados os projetos, vários deles ficaram fora da cobertura do Programa, por falta de recursos para financiar todos aqueles cuja avaliação ficou acima da nota de corte.

**O equacionamento da demanda frente aos recursos disponíveis** – O Programa efetivamente não conseguiu prever de maneira realista o volume total da demanda a ser atendida<sup>58</sup>. Dito de outro modo, o dimensionamento da demanda assim como o da disponibilidade orçamentária ficaram, de fato, fora do planejamento estratégico da implantação do BCC. O não-dimensionamento do volume da demanda — nos níveis estaduais e nacional — acarretou uma série de problemas para a implantação do BCC nos estados.

Vale lembrar que os projetos foram encaminhados aos comitês estaduais de avaliação, os quais atribuíam nota a cada um deles. Entretanto, nem todos os projetos aprovados (ou seja, aqueles que ficaram acima da nota de corte) conseguiram obter financiamento do BCC, porque não houve recursos suficientes para cobrir o custo total dos projetos selecionados. Tal situação gerou uma série de constrangimentos e acabou resultando numa espécie de segundo turno do processo seletivo, ficando a cargo de cada estado estabelecer os critérios a serem utilizados na segunda etapa da seleção.

Observa-se que um dos pontos que dificultam o dimensionamento da demanda é a falta de clareza na definição do público-alvo do Programa: crianças e adolescentes de 7 a 14 anos em situação de risco social, exclusão e pobreza. Quais são, contudo, os critérios que devem pautar a classificação “risco social, pobreza e exclusão”? Como é possível dimensionar a demanda baseando-se em definições tão abrangentes?

Tudo indica que o processo seletivo, a demanda efetiva em cada estado e a capacidade real de financiamento correram paralelamente, e como resultado o número de projetos aprovados foi muito superior ao montante de recursos disponíveis para financiá-los. Isso implicou uma série de ajustamentos e reações à forma de operacionalização do processo seletivo como um todo. As críticas, repetimos, não recaíram sobre a introdução do sistema de mérito, mas sim sobre a forma

---

58 A isso se soma o fato de que o BCC foi bastante divulgado, contando inclusive com um kit (com vídeo, cartilha etc.), levantando muitas expectativas. Tais expectativas foram frustradas com o corte ocorrido no final do processo seletivo (ver item sobre críticas e sugestões).

como a seleção foi feita, em suas duas etapas: a aprovação dos projetos e a escolha dos beneficiados.

Independentemente das críticas que surgiram no decorrer do processo seletivo, várias entidades e órgãos municipais se articularam para viabilizar a implementação do Programa. Mesmo assim, foram apresentadas muitas críticas à redução do número de entidades financiadas no processo — Joinville é um exemplo. No estado de Santa Catarina, os municípios que tiveram seus projetos excluídos reclamaram muito. Houve pressão inclusive da CNBB, e algumas destas entidades não aceitaram o fato de não mais receberem financiamento do governo federal, enviando um ofício ao CGAS/SC e à SAS/Central colocando em questão a competência do comitê avaliador. Segundo declarações dos gestores estaduais, o Conselho de Assistência Social do Estado não aderiu ao Programa, por considerar que o processo seletivo é excludente e, portanto, contraria o caráter universalizante da LOAS.

Dentre os estados pesquisados, os maiores cortes ocorreram em Pernambuco, Paraná e Santa Catarina. Os projetos aprovados no processo seletivo de Pernambuco previa o atendimento a 79.175 mil crianças e adolescentes, em oitenta e seis municípios — pouco menos da metade do total de cento e oitenta e cinco municípios do estado e 38,6% do total de municípios nordestinos contemplados pelo Programa. Este número correspondia, ainda, a 8,4% da população total de 939.353 crianças e adolescentes de 7 a 14 anos residentes em Pernambuco. Entretanto, a meta inicialmente estabelecida pela Coordenação do Programa foi reduzida para 29.990 crianças e adolescentes, acarretando uma nova redução, em torno de 62% da demanda total inicial.

No Paraná, trezentos e cinquenta e três municípios apresentaram um total de quinhentos e setenta e três projetos, o que equivaleria ao atendimento a 115.288 crianças/adolescentes. Na primeira fase do processo seletivo foram aprovados quinhentos e sete projetos, equivalentes a 88.145 crianças/adolescentes. Como esses números ainda foram considerados elevados, o Conselho da Criança e do Adolescente e o da Assistência Social, juntamente com outras entidades, formaram o comitê técnico avaliador, para efetuar um segundo corte. O comitê teria que restringir a meta a duzentos e sessenta e sete projetos, ou seja, o equivalente a 28 mil crianças atendidas (este já era o número coberto pelo CBIA). Portanto, no Paraná não houve ampliação de metas com a implantação do critério de seleção por projeto. Assim, trezentas e três instituições que participaram do processo desde o início não foram contempladas, o que suscitou muita polêmica. As entidades participantes chegaram a aprovar uma moção de repúdio aos cortes efetuados, houve ameaça de encerramento das atividades do Programa e um conjunto de municípios e entidades entrou com recurso judicial contra o processo seletivo.

No caso oposto, o estado que menos sofreu com a redução das metas de atendimento foi o Rio de Janeiro, que teve 95 projetos aprovados no primeiro processo de seleção, dos quais noventa foram,

de fato, implementados. Destes, oitenta são de gestão municipal e dez de gestão estadual. O BCC está presente em sessenta municípios do Rio de Janeiro.

Em todo o Brasil, o total de metas programadas para 1998 era inferior ao das atingidas em 1996 (435 mil), ano de criação do BCC. Em 1998, a demanda resultante do processo de seleção foi de 950 mil metas, mas previa-se apenas o atendimento a 430 mil. A evolução das metas programadas e executadas pode ser observada no Quadro 3.19.

### Quadro 3.19

BCC: Comparação entre atendimento programado e executado de 1996 a 1998

| Ano  | Atendimento programado<br>(número de crianças) | Atendimento executado<br>(em relação ao programado) |
|------|--|---|
| 1996 | 435.500  | 81,54%  |
| 1997 | 403.804  | 77,80%  |
| 1998 | 430.867  | --  |

Fonte: Diretoria de Planejamento SAS – MPAS; Elaboração NEPP/UNICAMP, 1999.

Segundo dados divulgados pelo SAS, 4.000 entidades governamentais e não-governamentais participaram do primeiro processo de seleção, apresentando projetos para o atendimento a 1.200.000 crianças/adolescentes. Foram aprovados 3.081 projetos, equivalentes ao atendimento a 945.475 crianças. Entretanto, uma vez que o recurso orçamentário para 1998 equivalia às mesmas metas físico-financeiras do ano anterior, foi necessário reduzir o atendimento. O Conselho Estadual de Assistência Social, os ERSAS e as secretarias estaduais ficaram responsáveis pela realização do ajuste entre os projetos aprovados e os recursos destinados a cada estado<sup>59</sup>.

É importante observar que os critérios para a transferência de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social para as unidades da Federação deve obedecer, de acordo com o art. 18, inciso 10 da LOAS, aos seguintes critérios de referência: população, renda per capita, mortalidade infantil e concentração de renda.

Na tentativa de adequar as regras de transferências e recursos disponíveis, foram muito variadas as soluções adotadas em cada estado para proceder ao corte dos projetos que já haviam sido aprovados.

No Pará, por exemplo, foram apresentados setenta e oito projetos, dos quais trinta e sete foram habilitados segundo os critérios instituídos. O volume de recursos disponível não foi suficiente para financiar o custo total dos projetos classificados, gerando um impasse em torno dos critérios adotados para proceder à distribuição final dos recursos. Interessante notar que o governo federal, chamado a intervir, se recusou a arbitrar sobre tais critérios. Finalmente foi adotado o seguinte procedimento: as

<sup>59</sup> Em uma publicação do BCC (Brasil Criança Cidadã – Fomento a programas de atenção a crianças de 7 a 14 anos), a previsão das metas para os anos posteriores à implantação do Programa era a seguinte: atendimento a 600 mil crianças em 1996, 1.200.000 em 1997 e 5 milhões em 1998.

entidades classificadas, e que já estavam sendo atendidas, permaneceram na rede, recebendo o financiamento integral, e entre o restante das entidades classificadas foi rateado o saldo disponível, em partes iguais. Desse modo, os projetos habilitados restabeleceram suas metas em função dos recursos, uma vez que a base de cálculo do financiamento é per capita e não houve tempo hábil para buscar outras fontes de recursos adicionais. A implantação do processo seletivo não alterou a meta de atendimento do Programa no Pará, ou seja, foi fixada exatamente a mesma meta estabelecida para o ano anterior: 10.000 crianças atendidas, representando apenas 11% da população infantil. Os projetos apresentados previam o atendimento a 22.000 crianças e adolescentes, mas a meta aprovada foi de apenas 9.000 atendimentos, beneficiando assim cinquenta e quatro municípios dentre os setenta e sete existentes no Estado, ou 70%.

Em São Paulo foram apresentados oitocentos projetos, dos quais foram selecionados quatrocentos e dez<sup>60</sup>. Cerca de trezentos municípios no estado foram beneficiados, sendo então estimado o atendimento a cerca de 82 mil crianças e adolescentes. Esta meta, entretanto, sofreu uma redução para 58 mil crianças. O dado mais interessante é que apenas neste estado o processo seletivo se deu de forma descentralizada, ou seja, o comitê de avaliação funcionou descentralizadamente em quatro áreas: Capital, Campinas, Presidente Prudente e Ribeirão Preto.

O estado do Mato Grosso do Sul aparece como uma exceção. A ausência de planejamento para a implantação do Programa, já assinalada aqui, não se verificou. Tendo em vista a implantação do Programa no estado, a Fundação de Promoção Social do Mato Grosso do Sul (PROMOSUL) fez um levantamento junto aos municípios e entidades assistenciais conveniadas para verificar quais desenvolviam ou pretendiam desenvolver projetos na área de atenção a crianças e adolescentes de 7 a 14 anos. Tal levantamento incorporou também uma listagem enviada pela SAS, contendo as organizações governamentais e não-governamentais conveniadas ao antigo CBIA. No entanto, em que pese o esforço de planejamento, se comparada esta lista com a das entidades aprovadas pode-se concluir que não houve aumento da rede de prestação de serviços. Ocorreu que as entidades e prefeituras que já vinham desenvolvendo o Programa demonstraram interesse em dar continuidade a ele e foram dispensadas da apresentação do projeto. Neste caso, apenas revalidou-se o termo de adesão anteriormente assinado. Pode-se concluir, portanto, que o BCC não resultou em grandes modificações na rede de assistência a crianças e adolescentes no estado do Mato Grosso do Sul. Este, no entanto, não é o único caso em que deixaram de ser cumpridos os preceitos estabelecidos na LOAS, como veremos a seguir.

**A Lei Orgânica da Assistência Social e o papel das três esferas de governo no processo de implementação do BCC** – No estado de Minas Gerais, a participação na seleção efetuada em 1998 não exigiu dos municípios o cumprimento dos três requisitos propostos no artigo 30 da LOAS, isto é,

---

60 Apenas trinta projetos receberam nota 10. Isto pode significar que a qualidade dos projetos apresentados é baixa.



a elaboração do Plano de Assistência Social, a criação do Fundo de Assistência Social e do Conselho Municipal de Assistência Social. Afirma a gestora estadual:

*“O processo de implementação do Sistema Descentralizado e Participativo de Assistência Social, que em síntese é o cumprimento do artigo 30 da LOAS, está em andamento. Não podemos dizer que a LOAS esteja implantada no país, muito menos em Minas Gerais. A União, o estado e o município não podem prejudicar o atendimento à população em função da implantação de um novo modelo. A LOAS está sendo implantada progressivamente, e não seria adequado limitar a seleção apenas aos municípios que tivessem cumprido o artigo 30”.*

Já a estratégia de implementação do BCC no estado de São Paulo seguiu caminhos bem diferentes daquele observado em Minas Gerais, passando por duas fases distintas. Em 1997, as divisões da Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social passaram a divulgar o Programa e a orientar os municípios para atender suas exigências formais. A rede conveniada com a Secretaria, formada basicamente por entidades filantrópicas, foi acionada. Foram então elaboradas as propostas de trabalho, assinados os termos de adesão e celebrados os convênios. A Secretaria era até então responsável pela divulgação, orientação, supervisão e fiscalização do projeto, além de encaminhar ao governo federal a prestação de contas para repasse do recurso. No final de 1997, porém, o MPAS e a SAS passaram a se relacionar diretamente com as prefeituras e a rede conveniada, enviando malas diretas para divulgar o processo de seleção de projetos do Programa. Neste contexto, a Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social foi informada sobre o processo seletivo apenas quando as prefeituras e as entidades começaram a receber os folhetos de divulgação sobre a seleção. Da mesma forma, os conselhos municipais de assistência social e o Conselho Estadual não foram informados com antecedência. Também apenas posteriormente a Secretaria e o Conselho Estadual foram convidados a formar o comitê técnico avaliador dos projetos. Tal comitê foi composto, também, por representantes da OAB, Conselho Estadual da Criança e do Adolescente, CONSEAS, ERSAS, Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social, universidades etc.

Para os gestores estaduais da Secretaria, o governo federal passou a contatar diretamente os municípios, de tal modo que a esfera estadual ficou apenas como intermediária nas atividades de operacionalização, mas sem que isto ficasse formalmente definido. Mesmo no caso do acompanhamento da execução do Programa, a Secretaria não foi chamada formalmente para auxiliar os municípios, ainda que as divisões regionais tenham sido acionadas para desempenhar esta função, dado que a SAS encontra-se distante dos municípios.

No estado do Paraná, a coordenadora questionou a forma como o BCC foi implantado. Segundo ela, a maneira adotada não está em consonância com a descentralização preconizada na LOAS, porque os recursos não foram repassados diretamente para os conselhos, de modo que a participação nestes órgãos colegiados ficou esvaziada. Os recursos eram repassados do fundo federal aos fundos municipais de assistência social, que por sua vez os repassavam a entidades e municípios por meio de instrumento jurídico denominado “termo de responsabilidade”. Mas ela admite que o processo

seletivo permitiu a várias instituições públicas tomar conhecimento da estrutura, da organização e dos recursos das entidades que participaram da seleção. Considera, ainda, que o processo seletivo incentivou os municípios a valorizar a organização e o funcionamento dos conselhos municipais e a constituição dos fundos. Ademais, o processo estimulou a articulação entre os conselhos municipais, os conselhos estaduais da Criança e do Adolescente e da Assistência Social. De um modo geral, portanto, o Programa é avaliado pelos gestores estaduais e municipais de modo positivo.

O estado do Mato Grosso do Sul foi o único dentre os pesquisados que não definiu os cortes a serem efetuados. Segundo a secretária executiva da PROMOSUL, o estado permaneceu à margem do processo de seleção e dos critérios utilizados, ou seja, a Fundação apenas recebeu os projetos e os encaminhou à SAS, que por sua vez não esclareceu os critérios utilizados no corte dos projetos, limitando-se a repassar os objetivos gerais do Programa, segundo o gestor estadual entrevistado.

Em Santa Catarina, segundo a opinião dos gestores estaduais, a forma de seleção dos projetos representa certa limitação à descentralização, porque não considera as reais necessidades dos municípios, ou seja, a definição das metas de atendimento à criança e ao adolescente deveria se dar nos municípios e ser contemplada nos planos municipais, elaborados em parceria com os conselhos municipais. Desse modo, o papel dos governos federal e estadual deveria ser o de garantir a cobertura total das demandas, e não selecioná-las. O Conselho Estadual de Assistência Social de Santa Catarina, que demonstra ter dificuldades para se relacionar com a Secretaria Estadual de Assistência Social e com os conselhos municipais, considerou que sua instância foi relegada a segundo plano, em função do papel desempenhado pelo comitê de seleção. Neste estado, o secretário estadual da Assistência Social recusou-se a apresentar um quadro geral das atividades do Programa porque, segundo ele, a nova sistemática “retira do estado o poder de implementação e acompanhamento”. Quanto ao desempenho do Programa nos municípios, o secretário declarou nada saber informar, pela mesma razão.

De um modo geral, o que as entrevistas ressaltam é a perda de espaço de atuação da esfera estadual e a indefinição do seu papel. Lembramos que, de acordo com as definições formais do Programa, as secretarias estaduais de assistência social são responsáveis pela identificação das necessidades, formulação de diretrizes e formas de atuação e pelo estabelecimento de prioridades, devendo atuar, para tanto, junto aos conselhos estaduais de assistência social.

Segundo documento da SAS (“Avaliação do processo de seleção do BCC”), as divergências que surgiram no início, quanto à adequação do processo seletivo aos princípios fixados pela LOAS, foram gradualmente neutralizadas, ao se estabelecer uma clara distinção entre o processo de qualificação (recomendação) e a escolha dos beneficiários, tendo-se em vista a responsabilidade dos conselhos municipais e estaduais.

Os dados deixam claro que em cada estado a implantação do Programa se deu de um modo próprio, mas as secretarias estaduais tenderam a exercer neste processo um papel que elas próprias consideraram marginal.

### **3.5.4. Êxitos e pontos positivos do BCC**

As variáveis selecionadas para proceder à avaliação sobre os êxitos do BCC correspondem aos pontos levantados pelos próprios entrevistados, quais sejam: adesão à implantação do sistema de mérito, por meio da seleção de projetos; flexibilidade de adaptação do Programa às potencialidades locais; melhoria do rendimento escolar e diminuição da evasão escolar; aumento do grau de sociabilidade entre as crianças; alto grau de envolvimento e satisfação das famílias e crianças atendidas.

Primeiramente observa-se que o processo de seleção dos projetos se destaca, nas entrevistas, como o maior êxito do Programa. Segundo os entrevistados, sejam eles gestores estaduais ou municipais, tal processo impulsionou várias outras práticas positivas, dentre as quais se destacam: aumento da qualificação técnica dos projetos (em detrimento das pressões políticas); democratização na escolha das entidades; ampliação do acesso das entidades ao sistema de financiamento e incentivo ao surgimento de novos projetos; valorização da organização e do funcionamento dos conselhos municipais e constituição dos fundos; estímulo à articulação entre fundos e conselhos estaduais e municipais.

O ponto mais citado, no entanto, recai sobre a idéia de que, segundo os entrevistados, o processo seletivo reduziu as pressões político-partidárias na distribuição de recursos e estimulou a melhoria técnica dos serviços oferecidos pela rede. Em Pernambuco, apenas para citarmos um exemplo, os entrevistados apontaram claramente a redução de tais pressões como um dos êxitos do BCC.

Entretanto, é preciso considerar que a nova sistemática ainda permite a atuação e articulação parlamentar em torno da aprovação das emendas orçamentárias. Neste âmbito, as pressões políticas continuam, pois independem do BCC e da LOAS.

O aumento do rendimento escolar e a diminuição da evasão também foram apontados por todos os entrevistados como um dos resultados positivos do BCC<sup>61</sup>.

Ressaltou-se a flexibilidade de adaptação do Programa às potencialidades locais. Na cidade de Irituia (PA), que fica numa região rica em argila, introduziu-se no projeto a utilização deste material nas atividades de recreação. Na cidade de Abaetetuba, também no Pará, o projeto buscou se adequar às condições do local, inclusive em termos climáticos e da localização geográfica. O cronograma das

---

61 Lembramos, entretanto, que esta pesquisa não levantou dados concretos sobre desempenho ou evasão escolar das crianças beneficiadas pelo Programa. Estamos nos baseando apenas nas entrevistas realizadas.

atividades obedece aos períodos de oscilação das marés e as atividades de produção buscam explorar os recursos disponíveis (exemplo: pesca de camarões para a população das ilhas).

Foi bem avaliado o alto grau de envolvimento e satisfação das famílias e crianças atendidas pelo Programa. Apenas para ilustrar, na cidade de Abaetetuba as crianças se recusam a tirar férias das atividades de complementação escolar. O BCC ajuda a viabilizar uma opção de vida e de futuro às crianças. A cidade está localizada numa região onde há intenso tráfico de drogas associado à prostituição infantil, problemas que se combinam com a falta de oportunidades que caracteriza a situação de vida da população pobre ribeirinha daquela área. Neste sentido, o Programa abre uma alternativa às crianças, demonstrando com clareza seu efeito preventivo. De um modo geral, as crianças demonstraram gostar muito das atividades da jornada complementar, principalmente aquelas de cunho cultural, tais como artesanato, música e teatro. A existência de listas de espera em vários municípios deste estado pode ser um bom indicativo do êxito do Programa.

Em todos os locais pesquisados foi apontada a melhoria da sociabilidade das crianças como um dos bons resultados do BCC. A participação das crianças no Programa repercute no seu relacionamento com suas famílias e com a sociedade mais ampla, de maneira mais saudável. Do mesmo modo, as informações registram maior envolvimento dos pais na formação de seus filhos, participando das reuniões de pais, seminários e palestras, porque as famílias recebem atendimento psicossocial gratuito. Pode-se dizer que, de uma maneira geral, os entrevistados apontam para uma melhoria na qualidade de vida das crianças: frequência regular à escola, recebimento de quatro refeições ao dia, entre os períodos da escola e da jornada complementar, sendo que algumas crianças se alimentam apenas no período em que lá estão. Em Goiás, por exemplo, os executores do Programa entendem que como decorrência do aumento da sociabilidade houve uma diminuição do grau de violência entre elas. Em Santa Catarina, os executores entendem que um dos resultados positivos do BCC é o de liberar as mães para trabalhar fora.

No estado do Rio de Janeiro foi citada uma experiência concreta avaliada como bem-sucedida. Trata-se da cidade de Rio Bonito, onde o Programa apresenta excelente condução, alto grau de institucionalização das atividades específicas e alta cobertura com os recursos disponíveis, embora as metas do Programa no município não estejam bem explicitadas. O Programa conta no município com uma equipe de profissionais essencialmente ligada a atividades esportivas e de suporte escolar. O aspecto mais importante é que ele beneficia cerca de 1.200 crianças, quase 70% da clientela potencial do município. Implementação altamente satisfatória, e que conta com a presença das lideranças locais.

O Paraná também registrou o bom desempenho do Programa em municípios como Curitiba, Paranaguá, Céu Azul, Londrina e Maringá. O bom resultado é atribuído ao apoio das entidades e prefeituras ao processo de organização municipal, assim como ao bom funcionamento dos conselhos de Assistência Social e de Direito da Criança e do Adolescente.

No estado do Pará se destaca um projeto promovido na cidade de Abaetetuba, no qual até o calendário das atividades desenvolvidas com as crianças acompanha as mudanças climáticas e as condições geográficas das ilhas onde o projeto é executado.

### **3.5.5. Problemas, dificuldades e obstáculos detectados**

Os pontos de estrangulamento do BCC mais destacados pelos entrevistados são os seguintes:

- atraso no repasse do financiamento, por parte do governo federal;
- baixa capacitação dos envolvidos com o BCC (em todos os níveis);
- operacionalização conturbada do processo seletivo;
- esvaziamento do papel e da atuação da esfera estadual;
- deficiência no fluxo de documentação, comunicação e recursos entre as esferas de governo;
- problemas trabalhistas;
- a deficiência na infra-estrutura do Programa;
- insuficiência de recursos e pouca possibilidade de flexibilidade no seu uso;
- baixo envolvimento com o Programa por parte de alguns prefeitos ou prefeituras;
- limite de idade do segmento social beneficiado.

As entrevistas, assim como a observação de campo, deixam evidente que o principal problema do Programa é relativo ao seu financiamento, mais especificamente ao atraso das parcelas a serem repassadas pelo Governo Federal. Trata-se de um problema que, como pode ser facilmente depreendido, acarreta uma série de outros e coloca em xeque a definição do Programa como efetiva prioridade governamental.

Segundo os entrevistados no Pará, os atrasos no repasse de recursos, ocorridos desde o início do Programa, acarretaram baixa motivação e insegurança em relação ao BCC, tanto por parte dos funcionários quanto das entidades envolvidas. Os atrasos prejudicam a implementação do Programa porque paralisam as atividades e comprometem a qualidade do atendimento, inclusive a diminuição da alimentação. O Projeto Altamira, por exemplo, teve de recorrer a ajuda financeira das prefeituras e as ONGs ficaram prejudicadas.

Todos os entrevistados se referiram à baixa capacitação dos envolvidos com o Programa como uma das grandes dificuldades do BCC. A opinião inclui desde os gestores estaduais e municipais até os executores (monitores e professores) que realizam o atendimento direto às crianças (inclusive das ONGs). Também foi citada a baixa capacitação dos envolvidos com a área administrativa do Programa, tanto nas questões orçamentárias quanto contábeis.

No estado do Rio de Janeiro chamou-se a atenção para a falta de capacitação dos executores – majoritariamente funcionários municipais – que não receberam treinamento satisfatório e nenhum tipo de incentivo para estar no Programa, nem esclarecimentos sobre as metas a cumprir (exemplo: Piraí).

Em Santa Catarina os entrevistados apontaram um aspecto específico da baixa capacitação. Segundo a representante da SAS, é possível que o comitê avaliador não tenha tido uma visão real do nível profissional e técnico das entidades que participaram da seleção, porque muitas delas contrataram especialistas para confeccionar os projetos. A necessidade das entidades de buscar consultorias foi indiretamente estimulada pela constituição do processo seletivo, e por isso o processo de seleção foi questionado pelo Conselho de Assistência Social daquele estado.

Embora o processo seletivo tenha sido avaliado como positivo (em si mesmo), a maneira como foi realizado foi apontada como uma das dificuldades do Programa. O prazo estabelecido para as inscrições foi exíguo, e os critérios utilizados para selecionar os projetos não ficaram claros. Do mesmo modo, o não-financiamento de projetos aprovados, por falta de recursos orçamentários, foi bastante criticado.

O número elevado de crianças que seriam inicialmente contempladas pelo Programa é indicativo também do enorme desconhecimento sobre o escopo e possibilidades reais do BCC. A divulgação do Programa foi acompanhada de ampla mobilização social e política, gerando uma expectativa não atendida, o que acabou desgastando a imagem do Programa. Finalmente, constata-se uma grande pulverização dos recursos do Programa, que tiveram de ser distribuídos para um grande número de entidades.

Em Pernambuco afirmou-se que a maneira como foi realizada a seleção demonstra não haver um reconhecimento dos conselhos estaduais enquanto instâncias deliberativas e norteadoras da política de assistência social, bem como da instância estadual como parceira do processo seletivo. Apontou-se ainda favorecimento dos municípios mais populosos e das entidades mais antigas. Segundo a opinião de alguns técnicos, o processo de seleção é bastante válido, mas não houve tempo suficiente para adequá-lo à realidade estadual. Exemplo disto é que os projetos foram julgados tendo por base exclusivamente aquilo que as entidades apresentaram por escrito, sem qualquer averiguação nos locais onde tais projetos iriam ser de fato implementados.

Em Santa Catarina verifica-se baixa adesão do Conselho Estadual de Assistência Social ao Programa. O processo de seleção foi considerado excludente, por contrariar o caráter universalizante da LOAS. As instituições que não receberam recursos não aceitaram ser cortadas após estarem recebendo recursos já há algum tempo, e redigiram ofício encaminhado à SAS reclamando da situação e pondo em dúvida a competência do comitê para avaliar os projetos.

Também foi apontado o esvaziamento do papel e da atuação da esfera estadual, tanto das secretarias estaduais responsáveis pela assistência social, quanto dos ERSAS. O esvaziamento do

papel coordenador da esfera estadual é tido como decorrência do estreitamento das relações entre os municípios e a SAS.

Observa-se que nem todos os prefeitos (e prefeituras) demonstram possuir o mesmo grau de envolvimento com o Programa, especialmente no que se refere à oferta de pessoal qualificado para levar adiante suas atividades, conseguir recursos adicionais, melhorar a infra-estrutura etc. Foi apontada, por exemplo, a falta de integração entre as prefeituras e as entidades, impedindo-se assim a construção de uma parceria efetiva no âmbito do Conselho Municipal de Assistência Social em Belém do Pará. Por outro lado, os prefeitos reclamam da necessidade de contrapartida do governo municipal, apontada por eles como uma das dificuldades do Programa.

No estado de São Paulo, a forma como o BCC está sendo implementado pela SAS tem sido fortemente criticada pela instância estadual, por criar dificuldades para as demais esferas de governo, uma vez que as decisões são tomadas pelo governo federal sem que os parceiros sejam informados. Exemplo: a divulgação do Programa foi feita pela SAS junto às prefeituras e a rede conveniada, por mala direta. A esfera estadual não foi convocada para promover a divulgação do Programa. Isto ocasionou problemas, porque nem sempre as prefeituras têm seus departamentos estruturados ou capacidade para informar as entidades atuantes nos municípios e que não fazem parte da rede conveniada, ou os conselhos municipais. Foi igualmente criticada a falta de acompanhamento da aplicação de recursos do Programa, porque o setor federal não instituiu uma normatização a ser seguida pelo estado. Ademais, com a nova sistemática o governo estadual sente-se excluído das decisões, mas é cobrado quanto à operacionalização do BCC.

Os fluxos de documentação, comunicação e financeiro entre as esferas de governo são avaliados como confusos e deficientes. No Espírito Santo, por exemplo, os executores se queixaram das exigências de certidões comprobatórias de adimplência. Caso estejam vencidas — o que normalmente ocorre — a demora para retirar a nova certidão é de quinze a vinte dias e os documentos precisam ser entregues rapidamente para o recebimento dos recursos.

No Pará foi enfatizado o excesso de burocratização e mencionou-se extravio de documentos enviados à SAS em Brasília. Aponta-se a falta de informação às entidades, inclusive quanto à prestação de contas e à necessidade de comprovação de despesas efetuadas pelas ONGs com notas fiscais.

Em Goiás também foram apontadas deficiências nas formas de comunicação entre os níveis de governo. Exemplos: o governo federal reduziu o valor da última parcela dos recursos repassados sem apresentar nenhuma justificativa e sem informar previamente as entidades e os municípios; não se sabe quem são as pessoas responsáveis pelo Programa em cada uma das esferas governamentais; ausência de orientação, quanto ao Programa, às instâncias municipais e entidades; número excessivo de documentos e certidões requeridas e deficiência no fluxo de documentação entre os três níveis de governo.

O Programa prevê contratações de pessoal de no máximo três meses, de forma a não configurar vínculo empregatício entre a prefeitura e os monitores. Isto gera um quadro de incertezas, pois os monitores têm pouco incentivo para bom desempenho de suas atividades, ao mesmo tempo que cria problemas de recrutamento de pessoal qualificado. Alguns prefeitos, como o de São Miguel dos Campos, mantiveram seus monitores, expondo as prefeituras a futuras ações trabalhistas.

Todos os entrevistados dos níveis estadual e municipal reclamaram da insuficiência de recursos repassados e, conseqüentemente, da queda nas expectativas em função da baixa cobertura do Programa. O governo federal criou expectativas na comunidade a partir da divulgação generalizada do Programa. Tais expectativas foram frustradas, pois o próprio governo não disponibilizou recursos suficientes para atender a demanda apresentada. A demanda atendida pelo BCC não corresponde às reais necessidades dos municípios, identificadas e apresentadas em planos consonantes com os conselhos municipais.

Também foi bastante citada a deficiência na infra-estrutura do Programa. Os locais onde o BCC é desenvolvido têm, de maneira geral, infra-estrutura deficitária: faltam espaço físico, livros, computadores etc.

A definição do público-alvo até o limite de 14 anos é apontada, de modo geral, como um problema. Os adolescentes entre 15 e 17 anos ficam sem assistência, uma vez que inexistente uma política federal clara direcionada para esses jovens. Observa-se que poucos entrevistados mencionaram a necessidade de profissionalizar estes jovens. Da mesma forma, a ausência de articulação entre os Programas não foi citada como um dos problemas a serem enfrentados, com exceção do Espírito Santo. Ambos os pontos são, no entanto, dois problemas que o BCC deve enfrentar, como será mostrado nas conclusões.

Por fim, quanto aos municípios com baixo desempenho, foram citados, no estado do Paraná: Mandaguari, Paiçandu e Canta Galo<sup>62</sup>. Os entrevistados identificaram nestes municípios uma série de inadequações quanto à operacionalização do Programa: gerenciamento deficitário, falta de recursos humanos, materiais e financeiros para a realização do atendimento e assessoramento técnico deficiente. Exceto a capital do estado, os demais municípios apresentaram grandes dificuldades para a formulação dos projetos. Os pequenos municípios demonstram ter mais dificuldades, tanto socioeconômicas quanto de formação de equipes. As entidades não-governamentais dificilmente conseguem manter um quadro docente estável, tampouco uma equipe multidisciplinar. Neste sentido, a necessidade de contrapartida também aparece como um item que dificulta o desenvolvimento do Programa, pois, “como o município é carente, fica difícil comprovar contrapartida em todos os projetos encaminhados nas três esferas de governo”.

---

62 Esses municípios, entretanto, não fizeram parte da amostra selecionada para a pesquisa de campo. Reproduz-se aqui a opinião dos gestores de nível estadual entrevistados.



### **3.5.6. Sugestões e propostas levantadas**

Observa-se que, de modo geral, os entrevistados raramente apresentam propostas concretas para solucionar os problemas por eles levantados. Entre os que apresentam alternativas, estas tendem a ser muito genéricas, tais como: “é preciso capacitar, fazer cursos, seminários”, ou “é preciso que sejamos melhor informados”, ou ainda, “não deve haver atraso no repasse porque isso prejudica muito o trabalho”. Entretanto, há exceções, especialmente por parte dos gestores e coordenadores dos estados. Por isso, a maior parte das sugestões aqui mencionadas foi apresentada por gestores e coordenadores estaduais.

Inicialmente observa-se que os entrevistados insistiram muito na realização de encontros regionais e seminários para debater as experiências do BCC.

Quanto ao processo seletivo, propõe-se: ampliar o prazo de realização do processo seletivo; tornar mais claros os critérios e pedidos de execução dos projetos a serem financiados; incorporar os conselhos municipais ao processo de seleção, pois são eles os que melhor conhecem a realidade das entidades. Todos os entrevistados (gestores/executores municipais e estaduais) insistiram especialmente nos dois primeiros pontos, considerados básicos.

Em Pernambuco, as propostas mais consistentes giraram em torno do processo seletivo. Para aperfeiçoá-lo, sugere-se: implementação das comissões tripartites dos gestores de assistência social nos níveis estaduais e federal; revisão jurídica do convênio SAS/Banco do Brasil, que prevê como competência do banco estimular a criação do Conselho e do Fundo de Assistência Social; autonomia dos estados e municípios para definir o agente financeiro que repassará os recursos.

Sugeriram-se maneiras de aperfeiçoar o processo seletivo: instituir a visita ao local onde as entidades realizam o trabalho e apoiar as entidades na elaboração dos projetos técnicos. Há entidades que fazem bom trabalho mas que não conseguiram apresentar bom projeto, bem como entidades cujos trabalhos não são considerados bons, mas que conseguiram apresentar bom projeto por terem pago assessoria externa.

No entendimento de membros de alguns dos CMAS de Santa Catarina, os recursos do BCC deveriam ser destinados ao estado e distribuídos aos municípios, de acordo com os critérios do CGAS, e deveria haver inclusão de representantes regionais no comitê de avaliação.

No Paraná, sugere-se que o processo seletivo deveria iniciar na base municipal e que deveriam ser respeitadas as competências dos conselhos, que tiveram participação irrisória no processo. Também sugere-se a adoção de critérios técnicos e objetivos para a identificação da realidade municipal, além de tornar claros os critérios de desligamento dos beneficiários. Nem todas as entidades ou mesmo prefeituras possuem corpo técnico com condições de apresentar bons projetos. A carência de quadros técnicos fica clara quando se observa que foram apresentados oitocentos projetos e selecionados quatrocentos e dez, dos quais apenas trinta receberam nota dez. Segundo os gestores

estaduais da Secretaria, muitos municípios que desenvolvem trabalhos de qualidade na área da assistência social não tiveram seus projetos aprovados pelo fato de não terem elaborado um projeto bem escrito. Entendem que se a Secretaria tivesse sido envolvida nesta etapa tal ocorrência teria sido menos freqüente, dado que os técnicos regionais poderiam orientar na formulação dos diagnósticos regionais, nas prioridades de ação e na elaboração propriamente dita do projeto. Seguindo o mesmo argumento, os gestores estaduais sugerem que sejam estabelecidas exigências diferenciadas para municípios de portes populacionais diferentes, pois os municípios pequenos tiveram grandes dificuldades para preencher os instrumentos.

Registraram-se ainda as seguintes sugestões:

- Ampliar a cobertura do Programa e aumentar os recursos do seu orçamento.
- Promover a modernização das ações de assistência social nos municípios e novos incentivos fiscais para que a iniciativa privada participe mais do financiamento de novos projetos na área (exemplo: Natura e TAM).
- Oferecer programas de capacitação de RH voltados não apenas para os funcionários públicos, mas também para os parceiros. Sugere-se que os planos de capacitação sejam financiados com recursos do FAT, dos ministérios do Trabalho e da Justiça.
- Desburocratizar a legislação, de modo a visar resultados e não processos. Exemplo: para prestação de contas das ONGs deveria ser eliminada a necessidade de comprovação das despesas realizadas com notas fiscais.
- Solucionar os atrasos na liberação dos recursos do Programa e o corte de verbas.
- Maior flexibilidade no uso dos recursos, permitindo, por exemplo, que eles possam financiar a compra e a manutenção de equipamentos como TV, vídeo, instrumentos musicais etc.
- Promover intercâmbios entre entidades para trocas de experiências. Foi citada como exemplo a necessidade de mudança do enfoque às atividades de iniciação profissional desenvolvidas com crianças e adolescentes. Em tempos de globalização e mudanças no mercado de trabalho, “o que vem sendo oferecido para a profissionalização quase nada tem a ver com a demanda. Artesanato, marcenaria, serralheria, nada disto tem a ver com o que o mercado exige”.
- Melhorar o entrosamento entre as várias instâncias e níveis de governo, bem como com os seus diversos órgãos.
- Criar um sistema de incentivos financeiros para os municípios que mais investirem na área social.
- Canalizar a verba de subvenção de deputados estaduais para os FMAS nas cidades que tiverem cumprido o artigo 30 da LOAS (requisitos para a municipalização do serviço de assistência social).
- Padronizar a documentação exigida pelos diversos convênios.
- Despertar o interesse das agências internacionais para financiar projetos com nível de excelência.
- Ampliar a faixa etária do Programa, para capacitar os adolescentes para o mercado de trabalho.
- Estabelecer ações que envolvam uma melhor utilização dos equipamentos sociais existentes nos municípios, de modo a reduzir os gastos com reformas e manutenção dos prédios utilizados, bem como utilizar os equipamentos ociosos ou mal-aproveitados em outras instituições. A articulação entre os serviços e a articulação entre as políticas de educação e assistência social para a otimização desses espaços são muito importantes.
- Intensificar o trabalho com as famílias. Para isso, seria importante o acompanhamento de uma assistente social, que também ajudaria na elaboração de relatórios para prestação de contas,

detalhando as atividades desenvolvidas pela entidade e que estejam relacionadas ao plano de trabalho.

- Ampliar o compromisso da instância federal com a continuidade do Programa, negociando com os municípios a inclusão no seu próprio orçamento de rubrica específica de investimento, uma vez que sem oferecer esta previsão para o município fica difícil acreditar na continuidade do Programa a longo prazo;
- Formular uma proposta com fundamentos sociopsicopedagógicos que sirva de base para o processo de capacitação das organizações governamentais que prestam atendimento nessa faixa etária.
- Implantar um sistema de avaliação, especialmente na esfera municipal.
- Angariar apoio efetivo do Ministério da Educação ao Programa.

Por fim, eis algumas sugestões das crianças atendidas pelo Programa. Em Goiás, elas pedem a construção de uma quadra poliesportiva, uma oficina de marcenaria e aulas de informática. No Paraná, as crianças afirmam que o Programa lhes trouxe muitos benefícios: fazem amigos, podem desenhar, aprendem coisas diferentes, como “tocar piano e lidar com computador”. Mas o que elas mais gostam é do lanche (pão com margarina, bolacha e chocolate) e de não precisar mais esmolar na rua. Realizam atividades diversificadas: brincadeiras, futebol, jogos pedagógicos, leitura de livros. O acesso ao Programa foi propiciado pela sua coordenadora, que foi buscar as crianças em suas casas. Sugestões das crianças: mais brinquedos e mais comida; introduzir aulas de dança, capoeira e natação; televisão; as crianças que moram longe gostariam de ir à escola de condução. O reforço pedagógico é a atividade menos apreciada por elas.

### **3.5.7. Conclusões e recomendações**

Tendo em vista os dados aqui apresentados, concluímos levantando a seguinte questão: a realidade encontrada (observada e/ou relatada) nos municípios e estados está em consonância com o desenho/estratégia de implementação do Programa?

De um ponto de vista geral, há que se registrar a grande distância entre a concepção do BCC, apoiada na idéia da promoção de uma proteção integral ao público-alvo a que se destina, e a realidade encontrada nos locais pesquisados. Não foi constatada nos municípios nenhuma iniciativa de peso com vistas a criar vínculos efetivos entre as escolas e as entidades assistenciais, muito embora isto esteja previsto no Programa<sup>63</sup>. Da mesma forma, não foi registrada nenhuma iniciativa importante de integração com a rede de saúde, ainda que na formulação do BCC a integração às políticas de educação, saúde, cultura e desporto seja um dos pontos essenciais na estratégia adotada pela SAS para qualificar a rede de assistência.

---

63 As iniciativas neste sentido, quando existem, são bastante tímidas: em Florianópolis a escola ajuda a encaminhar as crianças ao BCC, e no Espírito Santo o diretor da escola faz questão de frisar que o Programa ajuda no desempenho escolar.

Os dados evidenciam que as atividades de reforço escolar, quando contempladas nas atividades do Programa, correm paralelamente ao trabalho pedagógico das escolas onde as crianças estão matriculadas. Os objetivos pedagógicos do BCC se resumem a diretrizes e orientações gerais, o que, se por um lado assegura flexibilidade ao Programa, por outro o deixa solto, no sentido de que nada garante que as crianças atendidas estarão de fato preservadas do risco de exclusão social ao deixarem o Programa. Para que isso pudesse ser de fato evitado, parte deste projeto pedagógico deveria estar voltado para a profissionalização do adolescente, de modo a lhe oferecer alguma garantia, ou pelo menos incentivo, de inserção no mercado de trabalho aos 14 anos de idade.

Assim, para o aperfeiçoamento geral do BCC são fundamentais a definição de um projeto pedagógico claro e a inclusão, neste projeto, de atividades que promovam a profissionalização dos adolescentes. Nas orientações gerais do Programa (publicações da SAS), a profissionalização aparece como uma possibilidade dentre os demais tipos de atividades, mas não como uma condição ou prioridade. Em países como o Brasil, com altas taxas de desemprego, a inserção no mercado de trabalho parece ser a melhor garantia contra os riscos da exclusão social. Dentro deste quadro, a profissionalização de adolescentes de 14 anos de idade nos parece ser um caminho mais promissor do que a ampliação da faixa etária do Programa até os 17 anos.

Os resultados desta pesquisa deixam claro que, apesar dos percalços, o processo seletivo pode ser considerado o principal êxito do BCC, especialmente por sinalizar que a seleção de projetos pode levar, de fato, à reestruturação da rede, tendo-se como critério a ênfase na qualidade técnica dos projetos.

O processo seletivo sofreu reações em quase todos os estados da Federação, especialmente porque desarticulou as forças políticas e institucionais em torno do antigo sistema, apoiado na extinta CBIA. Foram diferenciadas as maneiras encontradas pela SAS para resolver a resistência em cada um dos estados, mas de modo geral pode-se afirmar que a saída encontrada foi a de acomodação, mais do que a de persistir na renovação das entidades beneficiadas e na inovação dos projetos, uma vez que a tendência geral foi a de manter a rede conveniada. Tal opção reforçou a tendência à pulverização dos recursos, uma vez que se procurou contemplar o maior número possível de entidades, reforçando a estratégia de acomodação.

Entretanto, é importante considerar também que há um lado positivo na solução adotada. Afinal, foram mantidos os projetos considerados de boa qualidade técnica e incluídos no financiamento projetos que apresentaram alta qualidade.

Um outro ponto que merece maior atenção é o estabelecimento de um ano para a validade do financiamento do Projeto. Este prazo nos parece extremamente curto para que as entidades possam se estruturar (ou reestruturar) a partir dos novos critérios estabelecidos pelo Programa e compromete as perspectivas de continuidade do Programa nas entidades.

É essencial assegurar a continuidade do processo seletivo, mas também é preciso ficar claro que, dentro desta nova sistemática, ficam ainda penalizados os projetos e entidades mais recentes, assim como os pequenos municípios, uma vez que eles tendem a ter menor possibilidade de apresentar projetos mais qualificados.

Quanto às potencialidades do Programa, a mais expressiva está no simples fato de que ele pode ser ampliado, de modo a elevar significativamente o número de crianças atendidas. Esta possibilidade se reforça na medida em que o trabalho com as crianças é muito valorizado e tido como prioritário em todos os municípios pesquisados. Tal valorização facilita a constituição de parcerias e aponta para a necessidade do governo federal de capacitar e instruir seus técnicos a lidar com a formação de novas parcerias, de modo que se possa ampliar a rede de apoio à assistência social no Brasil.

Outra potencialidade a ser explorada é o maior envolvimento dos pais das crianças nas atividades do Programa. Tal interesse pode ser estendido para a formação de campanhas de arrecadação de fundos, doações e trabalho voluntário. Estas, no entanto, são iniciativas que exigem um certo conhecimento que os executores do Programa não possuem. Para tanto, devem ser oferecidos, assim como no ponto anterior, programas de capacitação.

As comunidades locais demonstram ter um certo envolvimento com o Programa. As instâncias de participação popular são apontadas como facilitadoras do BCC. Mas há também uma expectativa generalizada de que o Estado resolva todos os problemas. Falta um envolvimento dos pais, moradores e mesmo das crianças no sentido de se “apropriarem” do trabalho. Isto aumentaria o âmbito das responsabilidades sociais em torno das atividades do Programa. A sociedade, ao compartilhar responsabilidades com o Estado, pode ajudar a reverter a postura tradicional de esperar que apenas o governo resolva todos os problemas.

Entretanto, só se pode esperar este tipo de resposta social se o governo federal fizer a sua parte. No caso específico do BCC, fazer sua parte significa, em primeiro lugar, estabelecer um compromisso efetivo com os critérios e compromissos instituídos no financiamento do Programa. Em outras palavras, os atrasos no repasse das parcelas do financiamento federal, mesmo em função de medidas de contingenciamento do orçamento ou dos percalços surgidos no processo seletivo, rompem com a possibilidade de levar adiante aquilo que parece ser a maior potencialidade do Programa.

A necessidade de promover a capacitação é um dos itens mais destacados por parte dos entrevistados, em todos os níveis de governo e ONGs. Exceto o estado de São Paulo, nenhum outro havia realizado cursos de capacitação dos profissionais envolvidos com a execução ou gestão do BCC.

Nesta pesquisa foram encontrados, ainda, possíveis desvios em relação ao desenho do Programa que podem comprometer seus objetivos e concepção. Salientamos dois casos. No primeiro, há

entidades financiadas pelo BCC que prestam atendimento a crianças fora da faixa etária estipulada no Programa, ou fora da situação de risco social (exemplo: Bela Vista, em Goiás). São atendidos adolescentes de 10 a 17 anos, de modo que não fica claro se o projeto atende apenas a clientela de até 14 anos. Outra entidade só atende às segundas, quartas e sextas-feiras e oferece apenas recreação, ou seja, não há complementação escolar. No segundo caso verifica-se o não-cumprimento das exigências formais do Programa. O BCC está implantado em cidades que não têm conselhos nem fundo de Assistência Social. Este é o caso, por exemplo, de todo o estado de Minas Gerais e de Água Clara, no Mato Grosso do Sul. O Programa já estava implantado desde de 1996, mas em situação muito precária. Não se apresentou nenhum projeto para a SAS e mesmo assim foi conseguido o financiamento.

De um modo geral, os órgãos estaduais estão tendo dificuldade em trabalhar com a nova forma descentralizada da assistência, que pressupõe a co-gestão. No novo sistema, o financiamento da assistência social passa a ser gerenciado por um fundo de recursos que supõe a construção de parcerias. Neste contexto, é exatamente a esfera estadual que vem tendo seu espaço de atuação reduzido e que tem manifestado incertezas quanto à definição de seu papel e de sua forma de atuação. Exemplo mais marcante desta situação é que, embora tenha havido variações, de um modo geral tanto os ERSAS quanto as secretarias estaduais de assistência social tiveram pouca atuação e poder decisório no processo seletivo.

Observa-se que a esfera estadual perdeu espaço no campo da assistência social porque a LOAS é municipalista. De qualquer forma, a redefinição do papel a ser desempenhado por esta esfera precisa se tornar mais claro, inclusive dentro da nova sistemática do Programa.

### **3.6. PETI**

#### **3.6.1. Escopo da pesquisa**

A pesquisa de campo foi realizada em cinco estados e cinco municípios de portes variados. No caso deste Programa não foi adotado o critério da diversidade regional para proceder à seleção dos locais a serem pesquisados, uma vez que o PETI é voltado especialmente para áreas onde já tenha sido identificada uma concentração de crianças que trabalham em situação de risco. Diferentemente dos demais programas, a escolha incidiu sobre o tipo de trabalho executado: cultivo da cana-de-açúcar (Campos e Tamandaré), sisal e pedreira (Retirolândia) e citricultura (Boquim). Tal escolha também incidiu sobre a localização do Programa em área urbana (lixão em Campo Grande) e rural (todos os demais).

**Quadro 3.20**

PETI: Estados e Municípios Pesquisados

| Estado             | Municípios   | Classificação |
|--------------------|--------------|---------------|
| Mato Grosso do Sul | Campo Grande | grande        |
| Pernambuco         | Tamandaré    | pequeno       |
| Sergipe            | Boquim       | pequeno       |
| Bahia              | Retirolândia | pequeno       |
| Rio de Janeiro     | Campos       | grande        |

Fonte: NEPP/UNICAMP, 1999.

Além da pesquisa de campo realizada nos locais onde o Programa está sendo desenvolvido, foram entrevistados os principais gestores do PETI na esfera federal: secretário nacional de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social e coordenador técnico do PETI. Na esfera estadual foram entrevistados os principais gestores e coordenadores do Programa e representantes de órgãos e entidades de assistência social, e nos municípios, as principais autoridades locais ligadas ao Programa (prefeitos e secretários de assistência social), executores do PETI, membros de entidades e conselhos de participação popular e beneficiários (crianças, pais ou responsáveis). No total foram realizadas vinte e cinco entrevistas, conforme apresentado no Quadro 3.21.

**Quadro 3.21**

PETI: Classificação geral dos entrevistados

| Cargo/Função   | Total |
|--|-------|
| Secretário Estadual de A. Social ou assessores diretos | 3     |
| Responsáveis e técnicos dos ERSAS                      | 1     |
| CEDCA  | 1     |
| Secretário Municipal de A. Social                      | 2     |
| Comitê Estadual do PETI                                | 1     |
| Prefeito   | 3     |
| Coordenador Municipal do PETI                          | 3     |
| Coordenador de entidade                                | 5     |
| Secretário Municipal de Educação                       | 1     |
| Professora   | 1     |
| Grupo de Discussão                                     | 4     |
| TOTAL  | 25    |

Fonte: NEPP/UNICAMP, 1999.

Além das entrevistas, foi realizado um grupo de discussão com membros dos conselhos municipais de assistência social e três grupos de discussão com crianças beneficiadas pelo PETI. Foi ainda utilizada a técnica de observação participante em alguns casos, com a presença dos pesquisadores nos locais onde os projetos estavam sendo executados.

### **3.6.2. Desenho e estratégia de implementação do PETI**

**Antecedentes** – Desde o início da década de 80, o Brasil vem sendo alvo de inúmeras denúncias divulgadas pelos meios de comunicação sobre a situação degradante à qual grande parte de suas crianças está submetida. Há cerca de quinze anos, a UNICEF encabeçou várias dessas denúncias que traziam números estarrecedores sobre o contingente de crianças abandonadas neste país, inicialmente calculado em torno de 30 milhões.

Em 1995 o IBGE calculou a existência de 3.289 mil crianças entre 10 e 14 anos de idade, trabalhando para ajudar a família ou para auto-sustentação, sendo que a maior parte delas estava excluída da rede escolar. A taxa de atividade de crianças brasileiras entre 10 e 14 anos de idade é de 18% (PNAD, 1996).

É importante lembrar que a erradicação do trabalho infantil já vinha sendo inserida na agenda internacional de direitos humanos desde o início dos anos 90, impulsionada pela OIT e pela UNICEF. Por volta de 1993 tornaram-se mais fortes e freqüentes as denúncias acerca do trabalho infantil no Brasil, e dentre as mais graves se destacou a situação das crianças nas carvoarias do estado do Mato Grosso do Sul. Em 1994, a OIT, UNICEF e CONTAG se articularam com o Ministério do Trabalho para promover ações conjuntas e elegeram o estado do Mato Grosso do Sul como área de desenvolvimento de um projeto-piloto. Na época, foi estimado em 3 mil o número de crianças que estavam trabalhando nas carvoarias deste estado. Posteriormente, este número foi reduzido para a metade, incorporando, inclusive, as crianças que trabalhavam na colheita da erva-mate.

A criação do Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil, em 1995, constituiu-se num marco desse processo impulsionado por ações articuladas. Foi coordenado pelo Ministério do Trabalho, com a participação de centrais sindicais, organizações de empregadores, ONGs nacionais e, especialmente, da UNICEF e OIT. O Fórum demarcou áreas prioritárias de intervenção local e definiu seus principais objetivos, dentre os quais se destacou a integração de esforços entre os três níveis de governo e a sociedade civil para promover a erradicação do trabalho infantil no país.

Segundo a definição utilizada pela OIT, trabalho infantil é aquele “executado por criança menor de 15 anos, com o objetivo de prover seu sustento e/ou de sua família”<sup>64</sup>.

De fato, a instituição que vem tendo maior participação nas ações articuladas contra o trabalho infantil no Brasil é a OIT. Esta organização desenvolve no país um programa voltado especificamente para tal objetivo, denominado Programa Internacional para Erradicação do Trabalho Infantil (IPEC), que busca “contribuir para a efetiva abolição do trabalho infantil em todas as suas manifestações. E, nesta fase de transição, até ser alcançado o objetivo final, empenhar-se na introdução, em âmbito

---

64 Relatório de Atividades no Brasil Biênio 92/94 – IPEC, OIT.



internacional, de progressivas melhorias das condições econômicas e sociais dos países, e de ações educacionais e legislativas que apressem a erradicação do trabalho infantil<sup>65</sup>.

Em 1996, o presidente da República assinou um documento no qual ficou formalmente registrado o compromisso do Governo Federal de levar adiante a proposta de eliminação do trabalho infantil. O documento, intitulado “Termo de Compromisso”, deu início a um “pacto” entre Governo Federal e os governos estaduais, Programa Comunidade Solidária, ONGs, confederações patronais e centrais sindicais, para que pudessem ser implementados esforços conjuntos contra o trabalho infantil e pela proteção ao trabalho do adolescente.

Foi neste contexto, no qual já estavam em andamento várias iniciativas fora do âmbito governamental visando a erradicação do trabalho infantil no país, que a Secretaria de Assistência Social (SAS) criou o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), no ano de 1996.

**A criação do PETI** – O PETI foi criado com o objetivo de desenvolver, apoiar e fomentar iniciativas, sejam governamentais ou não-governamentais, que visam promover a erradicação do trabalho infantil mediante a adoção de medidas de proteção a crianças e adolescentes. O PETI destina-se às famílias vulnerabilizadas pela pobreza e exclusão social, com filhos na faixa etária de 7 a 14 anos submetidos ou sujeitos a trabalhos caracterizados como insalubres, degradantes, penosos e de exploração infantil<sup>66</sup>. Inicialmente dirigido para a área rural, o PETI foi posteriormente estendido à área urbana.

Para viabilizar seu principal objetivo — tirar a criança do trabalho e inseri-la na rede escolar —, o Governo federal concede o benefício de uma bolsa mensal familiar. Trata-se de um mecanismo de financiamento direto dirigido a famílias em situação de exclusão e risco social. O acesso e a manutenção da bolsa devem obedecer às seguintes condições: as crianças beneficiadas devem abandonar a atividade laboral<sup>67</sup> e ter o índice mínimo de 80% de frequência escolar, assim como de frequência nas atividades socioeducativas oferecidas no período complementar.

As principais características do desenho deste programa são a intersectorialidade governamental e a articulação de parcerias entre o poder público, o setor privado e o terceiro setor. Neste sentido, sua estratégia segue os caminhos trilhados pelas experiências que o antecederam, preconizando o mesmo objetivo. Assim, o PETI se utiliza e busca apoio das redes articuladas entre as várias ONGs, especialmente OIT e UNICEF, reafirmando a maneira como estas duas instituições já vinham trabalhando no Brasil.

---

65 Relatório de atividades IPEC/OIT, 1992/93.

66 O PETI adota para fins de elegibilidade local os seguintes critérios: faixa etária de 7 a 14 anos; crianças e adolescentes exercendo atividades em áreas de descartes; renda per capita de R\$ 2 a R\$ 60; número de crianças por família, não ultrapassando o limite de três bolsas por família.

67 A suspensão da concessão do auxílio se dá nas seguintes condições: quando o adolescente completar a idade limite de 14 anos e 11 meses; quando não for cumprida a frequência mínima exigida para as atividades do ensino regular e jornada complementar; e utilização indevida dos recursos pelos pais, ou seja, para uso próprio com gastos pessoais.

Para que o PETI possa ser implementado em um determinado município, devem ser buscadas formas de integração entre as três esferas de governo, assim como formas locais de integração com outros setores governamentais (educação, saúde etc.) e os demais programas, especialmente o Programa Brasil Criança Cidadã (BCC). O BCC, por sua vez, deve atuar como facilitador estratégico para eliminação do trabalho infantil. Isto porque, como se sabe, o BCC foi concebido como instrumento de política de proteção social ancorado na garantia de direitos e acesso a bens e serviços, articulando o trinômio escola/família/comunidade. Com o apoio do BCC, o PETI busca aumentar o tempo de permanência da criança na escola, incentivando um segundo turno de atividades<sup>68</sup>, assegurando a alimentação, orientação de estudos, esporte e lazer às crianças atendidas.

Quanto à constituição de parcerias, o PETI prevê uma forte articulação entre cada projeto e as ONGs, sejam elas nacionais ou internacionais, assessorando ou financiando suas atividades ou ainda oferecendo apoio e infra-estrutura.

Ao ser iniciado o Programa, ainda não havia uma rubrica específica para o financiamento de projetos voltados para a erradicação do trabalho infantil. Foi utilizada, então, a rubrica do BCC. Por isso é comum ouvir dizer que “o PETI nasceu dentro do BCC”, assim como “o PETI não tem identidade própria”. De fato, os programas são muito semelhantes. A diferença está na ênfase da clientela — crianças que trabalham — e na concessão da bolsa familiar, uma vez que ambos os benefícios são dirigidos apenas às crianças ligadas ao PETI. Observa-se, entretanto, que o PETI possui caráter preventivo, o que torna relativa a necessidade da criança estar de fato trabalhando para que possa ser beneficiária.

O valor da bolsa foi inicialmente estipulado em R\$ 25,00 por família, com o compromisso de que a criança participe de um segundo turno de atividades escolares. Posteriormente, este valor subiu para R\$ 50,00, visto que o valor da bolsa deveria, pelo menos, estar equiparado ao pagamento mensal que a criança recebia quando exercia suas atividades laborais.

Quanto à operacionalização do Programa, cabe ressaltar que é complexa e que, ao mesmo tempo, sua estrutura é bastante modesta. Por isso os gestores têm de enfrentar uma dura realidade: precariedade ou ausência de escolas rurais, dificuldade de contratar o monitor para a jornada ampliada e, ainda mais importante, uma demanda superior ao montante de recursos disponível.

Para além da esfera local, persiste a falta de infra-estrutura de apoio ao Programa. A equipe da SAS encarregada do Programa é pequena: dois digitadores, um agente administrativo e dois técnicos. Nos estados, os escritórios têm, no mínimo, dois técnicos à disposição do PETI.

---

68 O Programa consiste na implementação das seguintes atividades de ampliação da jornada escolar: reforço escolar, orientação nas atividades escolares, oficinas de criação com uso de diferentes linguagens (oral, escrita, cênica, gestual e corporal), atividades de desenvolvimento e promoção humana, práticas esportivas e culturais, estímulo à descoberta de potencialidades vocacionais.

No início do segundo semestre de 1998, o PETI estava funcionando em sete estados e beneficiando cerca de 52.000 crianças. A meta estipulada previa, no entanto, o atendimento a 156.492 crianças até dezembro desse mesmo ano.

Como já foi mencionado, a primeira experiência-piloto do PETI foi realizada nas carvoarias do estado do Mato Grosso do Sul, em 1996. Tal experiência foi coordenada pela SAS, juntamente com a Fundação de Promoção Social do Mato Grosso Sul (PROMOSUL). Ambas desenvolveram, ainda, várias articulações interinstitucionais, dando início à construção de uma rede de apoio — que envolveu recursos técnicos, materiais e financeiros — para a sua execução<sup>69</sup>. Posteriormente, o Programa foi estendido às famílias que trabalhavam na colheita de erva-mate, na região fronteira do extremo sul do estado.

Antes de serem apresentados os dados relativos a Campo Grande, cidade selecionada no estado do Mato Grosso do Sul para a realização desta pesquisa, apresentamos sumariamente alguns dados sobre a primeira experiência do Programa.

### **3.6.3. A implementação do PETI nos estados e municípios pesquisados**

**A experiência pioneira no estado do Mato Grosso do Sul** – Para viabilizar a implantação do PETI neste estado, foi firmado um convênio — no âmbito do BCC/Vale Cidadania — entre a SAS e o governo do estado do Mato Grosso do Sul. Em decorrência do processo de municipalização da assistência social, a PROMOSUL efetuou convênios com quatorze municípios, que previam a duplicação da carga horária escolar, a contratação de professores e merendeiras, além da aquisição dos materiais necessários ao funcionamento da jornada ampliada.

No ano de sua criação, 1996, foi estabelecida para este estado a meta de atendimento a 1.000 crianças e adolescentes para os primeiros três meses iniciais do Programa e 1.500 para o segundo semestre daquele ano. O valor da bolsa foi fixado preliminarmente em R\$ 25,00 mensais. Entretanto, dadas as características próprias da produção de carvão, este valor demonstrou estar aquém daquele que efetivamente as crianças vinham recebendo pelo seu trabalho nos fornos. Com base neste dado, e a pedido da PROMOSUL, a SAS elevou o valor da bolsa para R\$ 50,00.

Preocupadas com a melhoria da qualidade de vida das famílias carvoeiras, a SAS e a PROMOSUL deram início a um trabalho de orientação familiar, com a participação de técnicos especializados na área de saúde, alimentação alternativa e assistência social.

---

69 Uma das principais entidades de apoio ao Programa foi a UNICEF. A SAS assinou com esta entidade um convênio para o financiando de uma pesquisa socioeconômica nas carvoarias, tendo como parceira a Universidade Católica Dom Bosco. A pesquisa coletou dados nos municípios de Ribas do Rio Pardo, Água Clara, Três Lagoas, Brasilândia e Santa Rita do Pardo.

Em 1997, a PROMOSUL solicitou a ampliação das metas do Programa, para que novos municípios fossem incluídos. Somavam, no total, vinte e nove municípios produtores de carvão e/ou de ervamate, nos quais estavam cadastradas 2.100 crianças e adolescentes exercendo atividades laborais. Até o final de 1998 estavam sendo distribuídas 2.900 bolsas, com a previsão de um aumento para 5.000 bolsas, de modo a atingir quarenta e nove municípios já no primeiro semestre de 1999.

Em consonância com a estratégia de implementação do Programa, desde então vem sendo operacionalizada neste estado uma ação conjunta com as seguintes entidades: MTb/DRT; PROMOSUL; UNICEF; Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil; Conselhos Estadual e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente; Conselhos Estadual e Municipais de Assistência Social; Empresa de Processamento de Dados do MS; Banco do Brasil; Empresa de Pesquisa, Assistência e Extensão Rural do MS; Fórum Estadual de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil; Comissão Estadual do Programa de Ações Integradas nas Carvoarias; Secretarias Estadual e Municipais de Saúde, Educação e Promoção Social; Delegacia Regional do MEC; DETRAN; Fundação Nacional de Saúde; SESI.

Por entendermos que a implantação do PETI nas carvoarias, assim como no cultivo do mate, tem sido alvo de várias avaliações, este relatório procurou destacar as experiências ocorridas na área urbana da capital do estado, que, justamente por fugir ao padrão inicial do PETI (estabelecido para áreas rurais), apresenta um caráter também inovador, mas ainda pouco investigado.

**O PETI na área urbana: os lixões de Campo Grande** – Na cidade de Campo Grande, o PETI tem alguns antecedentes que merecem ser lembrados. Entre eles, destacam-se o papel desempenhado pelo prefeito e a articulação de entidades em torno do combate ao trabalho infantil nesta cidade.

Dando prosseguimento a uma promessa de campanha, o prefeito entendeu que a cidade poderia se destacar como pioneira na erradicação do trabalho infantil na zona urbana. Em janeiro de 1997, a Secretária Municipal de Assistência Social e do Trabalho (SAST) deu início a um levantamento sobre a situação das crianças e adolescentes que trabalhavam nos “lixões” da cidade<sup>70</sup>. A partir desse primeiro levantamento<sup>71</sup>, a equipe de pesquisadores da SAST concluiu ser difícil delimitar com exatidão o número de crianças e adolescentes que estavam trabalhando nos lixões, principalmente no aterro sanitário, uma vez que a população infanto-juvenil trabalhadora naqueles locais era extremamente flutuante, isto é, a cada dia a equipe da SAST se deparava com pessoas diferentes, pois parte significativa dos moradores da região exercia eventualmente atividades e/ou trabalhos no local.

70 A coleta de dados foi realizada por meio de entrevistas *in loco* nas áreas de descartes do CEASA e do Morumbi e no aterro sanitário, por serem, a princípio, as áreas de maior concentração de crianças e adolescentes trabalhando.

71 Os resultados obtidos neste primeiro levantamento foram os seguintes: área de descarte do CEASA – 93% das crianças e adolescentes moravam com os pais, 67% freqüentavam escola, 75% do material coletado era utilizado para o “consumo” das famílias, 52% exerciam esta atividade por tempo inferior a quatro meses; área de descarte do Morumbi, respectivamente, 100%, 99%, 70% e 60%; aterro sanitário, respectivamente, 94%, 62%, 89% e 70%.

Inicialmente os pais se mostraram bastante reticentes à idéia de retirar seus filhos dos lixões e insistiram no argumento de que as crianças não estavam tendo sua saúde prejudicada, não faltavam à escola e que o trabalho que executavam não despendia grandes esforços físicos, uma vez que se tratava de coleta de latas, plástico e papelão.

De janeiro a junho de 1997, alguns técnicos e educadores da SAST iniciaram visitas periódicas aos lixões, alertando os pais sobre os riscos a que seus filhos estavam expostos. Esta aproximação com os pais despertou a confiança dos trabalhadores dos lixões em relação à equipe técnica. Contudo, alguns pais ainda questionavam a validade do trabalho educativo que vinha sendo executado.

Em julho de 1997, a SAST montou uma equipe formada por três assistentes sociais, seis educadores e três motoristas que diariamente se deslocava para o aterro sanitário e demais áreas de descartes, buscando sensibilizar ainda mais as famílias e as lideranças locais. A equipe responsável pelas ações nos lixões sentiu necessidade de realizar nova pesquisa no aterro, local onde foram encontradas as piores condições sanitárias e o maior número de crianças e adolescentes trabalhando: em torno de 47% da população local, sendo que 38% destas crianças e adolescentes não freqüentavam escola.

A persistência da equipe em dar continuidade ao trabalho rapidamente alcançou seus primeiros resultados, ao se registrarem a elevação do número de matrículas no ensino fundamental e a diminuição do trabalho infantil na área. O aumento das matrículas foi possível graças ao fato de o município garantir passe livre de ônibus para estudantes.

A este conjunto de iniciativas da Prefeitura somaram-se outras que envolveram uma série de entidades e instituições e que também precederam a implantação do PETI na cidade, demonstrando que a sua implantação baseou-se em um planejamento detalhado. Em agosto de 1997, por determinação do Prefeito, foi convocada uma reunião com o Diretor Geral da Polícia Civil, o Comandante Geral da Polícia Militar, o Conselho dos Direitos da Infância e Juventude e a Secretária Municipal de Assistência Social e do Trabalho, para buscar soluções conjuntas, visando a erradicação do trabalho infantil nos lixões. Uma das medidas postas em prática a partir desta reunião foi a contratação de um trabalhador do lixão para servir de “ponte” entre a equipe da SAST e os pais, com o intuito de convencê-los a não levar seus filhos ao aterro sanitário. Na tentativa de persuadi-los, o argumento mais eficaz foi o de mostrar que o rendimento diário do trabalho de cada criança raramente ultrapassava dois reais ao dia.

Em setembro de 1997, foi inaugurado o Centro Educativo de Múltiplas Atividades (CEMA), para a realização da jornada escolar ampliada. O Centro foi criado em parceria com o centro espírita Jesus de Nazaré, que cedeu o espaço físico, e o Comitê da Cidadania da Caixa Econômica Federal, e tem por objetivo atender a crianças e adolescentes de 7 a 14 anos, em jornada escolar complementar. Cabe ressaltar que, pela emergência do início das atividades do CEMA, não houve tempo para se conseguir um espaço físico adequado. Houve apenas uma adaptação a um local já existente. Contudo, para resolver esta deficiência, a prefeitura encaminhou uma solicitação ao Ministério da

Previdência e Assistência Social, para a construção de um novo CEMA na região. Tal solicitação foi aprovada mediante Portaria de 29 de junho de 1998.

Foi implantada uma central de processamento de alimentos da prefeitura, com vistas a suprir as necessidades alimentares de famílias de baixa renda da região do CEASA, racionalizando a utilização de matéria-prima, mediante o aproveitamento de hortifrutigranjeiros descartados e/ou fornecidos pelo CEASA e produtores regionais do cinturão verde, dentre outros<sup>72</sup>.

Estas iniciativas evidenciam que as ações do prefeito para erradicar o trabalho infantil nos lixões da cidade se deram de maneira concomitante e independente do processo de inclusão do município no PETI. Observe-se que por essa época o Programa contemplava apenas a zona rural. Apenas a partir desta experiência realizada em Campo Grande é que começaram a ser previstas as verbas do PETI para a zona urbana.

Atualmente o Vale Escola propicia o pagamento de bolsas no valor de R\$ 50,00 a trezentos e quinze crianças e adolescentes, num total de cento e noventa e sete famílias, distribuídas em três regiões da cidade<sup>73</sup>, compreendendo trinta e sete bairros e envolvendo trinta e sete escolas.

Os custos mensais com o Programa giram em torno de R\$ 28 mil, sendo que os gastos com folha de pagamento equivalem a pouco mais de 40%, seguidos dos gastos com alimentação, que correspondem a mais de um quarto. O PETI também recebe recursos por intermédio do convênio com o MPAS/SAS-BCC para realização da jornada complementar, no valor de R\$ 25,00 por beneficiário. Quanto ao financiamento do Programa, a contrapartida municipal é de 52%. Os gastos restantes são repassados mediante convênios com órgão federal.

O pagamento da bolsa do PETI de Campo Grande ocorre entre os dias 23 e 30 de cada mês, durante as reuniões promovidas nos CEMAs, entre os monitores e os pais das crianças. Para os pais que não comparecerem e não justificarem sua ausência fica suspenso o pagamento da bolsa naquele mês<sup>74</sup>.

A prefeitura presta contas dos recursos recebidos ao Tribunal de Contas do estado mensalmente, assim como à SAS. Segundo informações, não há dificuldades para elaboração da prestação de

---

72 Lembramos que o CEMA funciona dentro da CPA, que contém salas de aulas e demais dependências, o que possibilitou o atendimento das crianças e adolescentes na jornada complementar do "Vale Escola". A área de descartes do CEASA é um espaço utilizado para o despejo de entulhos, onde crianças e adolescentes coletam cobre e madeira, utilizados na confecção de caixas de verduras etc. Buscando a ampliação da jornada complementar na região, a prefeitura enviou solicitação ao MPAS, a qual foi aprovada mediante portaria de junho de 1998.

73 Aterro sanitário Dom Antônio Barbosa (Parque do Sol, Lajeado, Tarumã, Tijuca II, Guandy, Jardim Los Angeles, Jardim Uirapuru, Jardim das Macaúbas e Alves Pereira); área de descarte do Morumbi (Nossa Senhora das Garças, Santa Luzia, Nossa Senhora Aparecida, Vila Nasser, São Benedito, Novo Horizonte); e área de descarte do CEASA (Jardim Colúmbia, Jardim Anache, Jardim Presidente, Nova Lima, Jardim Imperial, Talismã, Nascente do Segredo, Campo Novo, Campo Verde, Loteamento Nova Esperança, Jardim Futurista, Estrela Dalva, Mata do Jacinto, Vila Margarida, Jardim Catarina, Favela do Giocondo Orsi, Tiradentes, Dalva de Oliveira). Na região do aterro sanitário, saída para São Paulo e imediações, o Vale Escola cobre 111 famílias, totalizando 179 crianças que o recebem; na região do Morumbi, saída para Rochedo e imediações, 28 famílias e 42 crianças, respectivamente; na Região do CEASA, saída para Cuiabá e imediações, 58 famílias e 94 crianças, respectivamente.

74 O Programa está previsto formalmente tanto no planejamento como no orçamento do município, mas foi constatado que não está formalmente previsto no planejamento e no orçamento do Ministério da Previdência e Assistência Social. Esta informação foi dada pelo representante da SAS, responsável pelo programa no estado.

contas, uma vez que todo e qualquer projeto ou convênio tem uma série de exigências e trâmites legais e isto já faz parte da rotina da prefeitura.

Os recursos financeiros do Programa são oriundos do Governo Federal e da contrapartida do município — não há recursos estaduais alocados neste programa. A SAS faz o repasse mediante ordem bancária. As contrapartidas do município são voltadas para manutenção, materiais e equipamentos, pagamento dos funcionários e, algumas vezes, complementação de recursos. Segundo o prefeito, até o momento não houve atrasos nos repasses federais, mas todos os meses é feita reserva no valor do repasse como forma de precaução de eventuais atrasos, já que algumas famílias têm nas bolsas sua única fonte de renda.

Como pode ser observado, o Programa foi implantado dentro da concepção de gestão intergovernamental, de caráter intersetorial. Desde o início, a SAST desenvolveu o Programa em parceria com a Universidade Federal do Mato Grosso do Sul e Secretaria Municipal de Higiene e Saúde Pública (SESAU) para realização de exames parasitológicos das crianças e dos adolescentes, com entrega de medicamentos para os participantes do Programa. Realizou, ainda, orientações de educação e saúde, sobre o local apropriado para construção de fossas e o uso de água tratada. Além desta parceria inicial, a SAST mantém e desenvolve trabalhos constantes com as secretarias de Educação e Saúde do estado e do município para treinamento e capacitação de diretores e professores das escolas municipais e estaduais, no âmbito do Programa.

O PETI de Campo Grande, por ser um projeto pioneiro na zona urbana, tem suas deficiências e dificuldades. Apresenta, contudo, uma boa estrutura administrativa e operacional. Apesar dos avanços que o Programa conseguiu alcançar no município, segundo o prefeito ainda há muito o que fazer, principalmente no que concerne a um efetivo envolvimento da sociedade civil e à implementação de ações articuladas entre as políticas sociais (saúde, educação, assistência social, habitação, trabalho etc.). Enfim, ainda está em processo de construção uma rede de proteção capaz de garantir efetivamente um atendimento universal e eficaz. Não obstante, fica evidente a conjugação de esforços da prefeitura e da comunidade local para tentar resolver os problemas destas crianças. Pelo que pôde ser observado, no curto tempo da existência do Programa a prefeitura e a SAST vêm colhendo resultados positivos, dentre os quais se destaca a alteração significativa da relação entre as crianças e os pais, assim como com a sociedade mais ampla.

Cabe ressaltar que o PETI de Campo Grande foi fruto de um grande esforço do prefeito e da SAST: todos os trâmites legais para a inclusão do município no Programa foram tratados diretamente com Brasília. O ERSAS em Campo Grande e a PROMOSUL tiveram pouca, ou quase nenhuma, participação neste processo.

3.6.3.3. *O PETI na área rural – Neste tópico apresentamos quatro estudos de caso para a avaliação do PETI na área rural: Retirolândia, Tamandaré, Boquim e Campos.*

*Retirolândia/BA (cisais e pedreiras)*

Em Retirolândia, o Sindicato de Trabalhadores Rurais, junto com algumas associações de moradores, foi a primeira entidade a levantar a preocupação com o trabalho de crianças no sisal e nas pedreiras, principais fontes de renda da região. Organizou-se então uma série de seminários para discutir o problema, sendo que o apoio recebido pela OIT, UNICEF e MOC propiciou aos eventos repercussão internacional. A partir destes eventos, a Secretaria de Ação Social (SAS) e a SETRAS aprovaram o pedido de implantação do PETI nesta região, sendo que Retirolândia foi um dos três primeiros municípios brasileiros a implantar o Programa, em julho de 1997.

O PETI de Retirolândia consiste em manter as crianças na escola em tempo integral, mediante ampliação da jornada escolar. Na jornada ampliada são realizadas atividades lúdicas e recreativas, artesanato, pintura. O objetivo do Programa no município é atender crianças de 7 a 14 anos. Contudo, atualmente os coordenadores do Programa se vêem diante do seguinte problema: como promover a absorção do jovem egresso do PETI no mercado de trabalho? De fato, como pudemos observar, as atividades realizadas no Programa não têm garantido o alcance desta meta, ainda que o PETI seja fundamental para manter as crianças na escola.

O recurso liberado pelo Governo Federal para cada criança beneficiada é de R\$ 50,00, sendo que a metade é utilizada para o pagamento da bolsa e a outra metade para a constituição de um fundo para compra de alimentos, material didático, esportivo e uniforme para as crianças. A prefeitura se responsabiliza pelo aluguel dos espaços para o funcionamento da jornada ampliada, reforma e ampliação de escolas e cantinas, transporte de crianças e monitores, abastecimento de água. A esfera estadual é responsável pelo pagamento e capacitação dos monitores (a UNICEF também contribui para a capacitação).

O Programa ainda não estava previsto formalmente no orçamento municipal, que já estava pronto quando foi iniciada sua implantação. No entanto, estava prevista sua inclusão no orçamento de 1999, em processo de elaboração quando foi feita a pesquisa. Na ausência de uma rubrica orçamentária própria, as despesas com o PETI vêm sendo realizadas como despesas de educação, que no último ano representaram 35% do orçamento total da prefeitura. O montante de recursos financeiros repassados mensalmente pelo Governo Federal ao PETI é de R\$ 63.000,00. A prefeitura, por sua vez, não tem contabilizado o montante de seu gasto total mensal com sua contrapartida.

Segundo o prefeito, as bolsas têm sido pagas regularmente às mães das crianças, por meio de um carnê que deve ser descontado mensalmente no posto do Banco do Brasil da cidade. Entretanto, houve um período em que o repasse sofreu um atraso de dois a três meses. Este atraso é atribuído ao longo caminho percorrido pelo recurso antes de chegar ao município, pois o artifício para fazer



face ao problema da inadimplência (que impediria a transferência) tem sido receber o repasse por meio do governo estadual.

O processo de contratação dos monitores da jornada ampliada envolveu uma ampla divulgação sobre a seleção dos candidatos. Foram exigidos como requisitos de inscrição neste processo: idade superior a 18 anos, segundo grau completo e dedicação exclusiva. Os monitores foram contratados inicialmente por três meses por meio do MOC com recursos dos R\$ 25,00 que constituem o fundo. A partir de janeiro de 1997, o Governo do Estado passou a assumir esta despesa por meio da FAPEX/UFBA. Atualmente, os monitores recebem R\$ 100,00, valor mais baixo do que aquele pago aos professores (um salário mínimo/20 horas no primeiro grau, ou R\$ 1,37-1,71/hora-aula no segundo grau). O treinamento dos selecionados foi realizado em Feira de Santana pelo MOC, com a ajuda também do Projeto Axé e da UNICEF.

O cadastramento das famílias selecionadas foi realizado pela UFBA mediante uma pesquisa domiciliar sobre as condições socioeconômicas de cada família e o tipo de trabalho executado pelos pais e pelas crianças. A partir deste cadastramento foram selecionadas as crianças beneficiadas com base nos seguintes critérios: ter entre 7 e 14 anos; trabalhar em uma atividade insegura (pedreira, sisal) ou ter pais que trabalham nestas atividades, tendo a criança de substituí-los em tarefas domésticas que as impeçam de freqüentar a escola; estar matriculado em escola regular.

Entretanto, o Programa não atinge todos as crianças que se enquadram nos critérios de elegibilidade. Segundo alguns técnicos, isto ocorreu porque algumas famílias não selecionadas estavam fora da cidade na ocasião do cadastramento e outras não prestaram informações corretas. Esta opinião é, no entanto, controversa. Há aqueles que levantam dúvidas acerca da confiabilidade da pesquisa realizada pela UFBA, por considerarem que os dados por ela apresentados já haviam sido coletados em uma pesquisa realizada anteriormente pelo próprio município, mas que foi considerada de baixa qualidade.

A estrutura organizacional montada para operacionalizar o Programa é bastante singular, e por isso merece ser destacada. Foi criada uma comissão local do PETI, que é uma instância de discussão sobre o desenvolvimento e planejamento das ações do Programa, composta por representantes da sociedade civil e do poder público. Representando a sociedade civil, integram esta comissão os representantes da cooperativa dos pequenos produtores, do sindicato dos trabalhadores rurais, de associações comunitárias e das Igrejas católica e protestante. Do lado do poder público, a comissão é composta por representantes de escolas estaduais e municipais, das secretarias de saúde e de educação e da comissão tripartite municipal.

Foi também criado um grupo gestor para decidir sobre o encaminhamento e operacionalização dos problemas discutidos na comissão local. Este grupo é composto por representantes das secretarias de Educação, de Assistência Social, do Sindicato, do Conselho da Criança e do Adolescente, da Comissão Tripartite e da Igreja Católica. Foi ainda criado o cargo de gestor do fundo, encarregado de

efetuar todos os pagamentos do Programa (assinando os cheques juntamente com um representante do Conselho de Assistência Social) e também do controle do estoque de material.

A Coordenadoria do PETI é responsável pelo acompanhamento do trabalho dos monitores e pelo controle da frequência das crianças à escola regular e à jornada, servindo de elo de ligação entre os locais onde se desenvolve e o grupo gestor, ajuda na compra de material, alimentos etc.

O processo de implantação foi iniciado com as atividades de “nuclearização” das localidades. Este tipo de organização “nuclear” representa uma tentativa de responder à dispersão espacial das crianças selecionadas. O levantamento das condições da rede de ensino e a identificação dos locais alternativos para o funcionamento da jornada ampliada foram realizados pelo prefeito, secretária de Educação e membros do grupo gestor.

Esta estrutura organizacional deixa claro que o PETI conta com o envolvimento de um conjunto de instituições e de entidades. Disto conclui-se que não existe uma instituição que possa ser considerada, isoladamente, a principal responsável pelo Programa neste município, pois ele funciona graças ao trabalho conjunto da Prefeitura, do Grupo Gestor e da Comissão Municipal, e conta com o apoio da SETRAS, da SAS, do MOC e da Igreja Católica.

#### *Tamandaré/PE (canaviais) e Boquim/SE (citricultura)*

O PETI foi implantado em Pernambuco no início de 1997 com o nome Bolsa Criança Cidadã, com o objetivo geral de apoiar e fomentar iniciativas governamentais e não-governamentais que visam retirar as crianças do corte da cana e fixá-las na escola.

A implantação do Programa neste estado envolveu um conjunto amplo de representantes da sociedade civil (sindicatos, centros de pesquisa, conselhos de direitos) e governamentais (Secretaria do Trabalho e Ação Social, Secretaria de Educação e Esportes, Secretaria de Planejamento e Secretaria de Saúde).

O Programa foi implantado inicialmente nos municípios de Xexéu, Joaquim Nabuco e Palmares, contemplando 2.100 crianças da zona rural. Além da bolsa-escola, as atividades previstas consistiam em ações de divulgação, apoio sociofamiliar e capacitação pedagógica. Posteriormente, o Programa foi estendido para mais nove municípios. Dentre os selecionados está a cidade de Tamandaré.

A inclusão de Tamandaré no PETI justificou-se, basicamente, pelo alto índice de exploração do trabalho infantil na zona rural desta cidade. O quadro de carência social tem sido ainda fortemente agravado pelo fechamento de trinta e uma usinas, onde as crianças e seus familiares trabalhavam.

Inicialmente, coube à prefeitura, por meio da Coordenação do Programa, realizar o cadastramento das famílias residentes na área abarcada pelos 31 engenhos. Atualmente, o PETI atende 1.238 crianças e seiscentas famílias, totalizando oitocentas bolsas. Para famílias com uma ou duas

crianças, o valor da bolsa é de R\$ 50,00; três ou quatro, R\$ 100,00, e acima de quatro crianças, R\$150,00.

O PETI é desenvolvido em Tamandaré por meio de um núcleo e de dezenove espaços pedagógicos, todos localizados em engenhos, e conta atualmente com três educadores de apoio, quarenta monitores sem habilitação em magistério e cinco monitores itinerantes. O processo de seleção dos beneficiários segue os seguintes critérios: residir na área rural, estar na faixa de 7 a 14 anos e estar regularmente matriculado na escola. O critério de suspensão da bolsa é definido a partir da constatação de frequência escolar inferior a 80%, tanto no ensino regular quanto na jornada ampliada. Entretanto, por decisão do prefeito, todas as crianças do município foram contempladas pelo Programa, estando ou não trabalhando nos canaviais.

Os usuários tomaram conhecimento do Programa por intermédio de parentes e amigos. A propaganda boca a boca e a rádio local ajudaram na divulgação. O cadastramento das crianças foi realizado pela prefeitura. A falta de informações gerais e específicas sobre o Programa, valor da bolsa, horário escolar e o número de filhos que as famílias poderiam inscrever foi o maior entrave na chegada do PETI em Tamandaré. Algumas mães queriam matricular só um filho porque o valor da bolsa era igual para um ou dois filhos matriculados. Outras mães tentaram exigir a inclusão de crianças de 5 ou 6 anos na jornada ampliada. A falta de conscientização e de conhecimento sobre o principal objetivo do Programa entre a população contribuiu de forma decisiva a dificultar o acesso por parte dos usuários. Algumas crianças foram prejudicadas no cadastramento pelo fato de morarem em casas de difícil acesso e por não terem sido encontradas pelos técnicos da prefeitura. Vencidas as dificuldades, a prefeitura de Tamandaré conseguiu, com êxito, matricular todas as crianças de 7 a 14 anos do município, inclusive estendendo o atendimento à área urbana.

É bastante positivo o grau de satisfação das crianças com relação ao PETI no município. Um ponto bastante abordado pelo grupo se refere ao direito de estudar e à oportunidade de se tornar, desde já, um pequeno cidadão com responsabilidades a serem cumpridas. Essas novas conquistas possibilitaram às crianças conhecer uma nova realidade e uma nova vida, a partir das atividades desenvolvidas. De acordo com a opinião dos beneficiários, o Programa oferece pontos positivos como a oportunidade de manter convívio diário com professores, monitores e amigos, por meio do desenvolvimento de atividades pedagógicas e de lazer. O PETI trouxe também para as crianças de Tamandaré a oportunidade de uma alimentação mais adequada. Algumas delas, por exemplo, não conheciam a soja ou raramente comiam carne. Outro aspecto positivo identificado foi com relação à adaptação das crianças ao novo horário escolar, das 8 da manhã às 5 da tarde, porque quando trabalhavam nas lavouras de cana saíam de casa às 5 horas da manhã e só chegavam no final da tarde. Também foi ressaltado pelas crianças que o valor de R\$ 50,00 da bolsa escolar contribuiu para ajudar os pais na compra de roupas e alimentos para a família. Contudo, o PETI em Tamandaré enfrenta uma série de condições adversas. Entre elas a que mais se destaca refere-se à

precariedade das instalações onde o Programa é oferecido. Trata-se de “palhoções” improvisados e que não dispõem de saneamento básico.

Quanto ao município de Boquim, sua inclusão no PETI foi impulsionada pela mobilização ocorrida em maio de 1997, envolvendo doze prefeitos da região citrícola de Sergipe, a Secretaria Estadual de Ação Social, Sindicato dos Trabalhadores Rurais e Sindicato dos Trabalhadores das Indústrias de Beneficiamento e Carregadores de Frutos e Citros, que subscreveram a “Carta de Boquim”. Nesse manifesto, os prefeitos se propunham a envidar todos os esforços, junto ao Governo Federal, mobilizando inclusive a bancada federal, no sentido de sensibilizar a cúpula da Secretaria de Assistência Social/MPAS quanto à inclusão da região citrícola de Sergipe no Programa Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil.

Como resultado, o PETI foi implantado a partir de 1998 nos municípios da região, que reuniam aproximadamente 326.000 habitantes, correspondendo a 20,4% da população estadual, sendo 51% localizados na zona rural e 49% na zona urbana. Foram aprovadas para essa região 5.000 metas, assegurando o atendimento a 10.000 crianças e adolescentes, totalizando o atendimento a 3.869 famílias. A inclusão de Boquim no PETI foi justificada sobretudo pela constatação do quadro de exploração do trabalho infantil observado no município, onde muitas crianças abandonam precocemente a escola para trabalhar e contribuir com a renda familiar.

A gestão do Programa está a cargo da prefeitura e é coordenada pela Secretaria de Política Social. As atividades desenvolvidas para implementar o Programa consistiram na preparação da documentação exigida, cadastramento das famílias, identificação dos locais para a realização da jornada ampliada, reforma e melhoria das instalações desses locais.

Em Boquim são atendidas oitocentas crianças e adolescentes (quinhentas e vinte e três famílias), sendo que na zona rural o número de crianças atendidas é de quatrocentas e trinta e quatro (duzentas e oitenta e três famílias), enquanto na zona urbana são atendidas trezentas e sessenta e seis crianças (duzentas e quarenta famílias). O atendimento é prestado por oito associações comunitárias, uma escola da rede estadual, uma da rede municipal e uma da rede particular. A equipe de educadores conta com vinte e três profissionais: um coordenador pedagógico, dois supervisores com habilitação em magistério, dezoito monitores com segundo grau completo e dois monitores de apoio com primeiro grau completo.

O processo de seleção dos beneficiários segue os seguintes critérios: residir na área, estar na faixa de 7 a 14 anos, estar regularmente matriculado na escola, alto grau de carência e situação de exploração. A suspensão da bolsa ocorre por frequência insuficiente, inferior a 80%, ou pela constatação de irregularidades, normalmente denunciadas pela própria comunidade.

O processo orçamentário e financeiro representa uma das principais dificuldades no processo de implementação do PETI. A inclusão do Programa posteriormente à elaboração dos instrumentos de

planejamento orçamentário e financeiro, tanto estaduais quanto municipais, dificultou sua implantação. Não houve tempo suficiente para o recebimento dos recursos. Mesmo assim, a prefeitura conseguiu incluir paulatinamente as atividades do Programa. Outro aspecto a ser considerado é o alto grau de burocratização exigido pelo Programa nos três níveis de governo durante a tramitação do processo de transferência de recursos.

Houve, por outro lado, aspectos que facilitaram muito a implementação do programa, especialmente o apoio constante da Secretaria Estadual do Trabalho e Ação Social. Igualmente, foi salientado que o Programa promoveu um padrão de gestão intergovernamental baseado na complementaridade de esforços, que implicou um aumento significativo da eficácia das ações.

Entre as dificuldades encontradas, cabe salientar, segundo o prefeito de Boquim, a rigidez na forma de contratação do pessoal técnico (professores, monitores e pessoal de apoio) e no uso dos recursos para aquisição de material, a irregularidade no cronograma de desembolso dos recursos do Programa, a falta de conscientização por parte dos familiares sobre a importância do Programa, a carência de informações quanto às rotinas administrativas e a falta de apoio técnico de Brasília. O Programa, segundo o prefeito, corre riscos de “engessamento” pela ampliação excessiva das instâncias de representação.

Houve participação da entidade executora, junto com a SAS e o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Boquim, nas atividades de preparação para a implantação. O Programa é adequado à realidade local, na medida em que está voltado para as necessidades reais da população. Contudo, foi necessária alguma adaptação, contando com a participação da Associação Comunitária e dos familiares dos beneficiários.

Como pode ser observado, a avaliação do PETI realizada tanto em Tamandaré quanto em Boquim é bastante positiva. A observação do prefeito de Tamandaré é expressiva em termos do papel do Programa: “ele é a única forma pela qual o estado está presente no município”. Outro indicador que reafirma esta avaliação é a aprovação generalizada do PETI pela quase unanimidade dos entrevistados.

Os principais obstáculos à implementação do Programa têm sido bastante variados nos dois municípios. Em Tamandaré, há inadequação de espaço físico para a jornada escolar ampliada. Embora a comunidade local, por meio dos sindicatos, tenha participado ativamente em mutirões para a construção de palhoças, a infra-estrutura física existente é bastante precária. Muitos dos núcleos não possuem instalações sanitárias. Em Boquim, a infra-estrutura é melhor. No entanto, duas das doze unidades do município não dispunham de água, enquanto uma não dispunha de banheiro.

Em Tamandaré, a falta de envolvimento da Secretaria Estadual de Educação no processo cria repercussões perversas em termos de um projeto pedagógico do Programa. Em Boquim, as secretarias estaduais de Educação e Trabalho estão bastante envolvidas no nível local. Em

Pernambuco, notam-se maior politização e fortes conflitos interburocráticos entre os diversos atores sociais envolvidos.

Em Tamandaré observa-se um envolvimento fraco das famílias com as atividades e no apoio geral ao projeto. Muitas famílias afirmaram que o pagamento das bolsas era errático, de forma que a retirada da criança do mercado de trabalho comprometia a renda familiar. Em Boquim há um maior envolvimento. Provavelmente, esse fator deve-se à maior renda familiar de Boquim em relação a Tamandaré. O fator de maior peso, no entanto, refere-se à forte presença da DRT na região, coibindo efetivamente o trabalho infantil. Durante a pesquisa de campo a equipe pôde mesmo observar infratores sendo punidos pelos fiscais. Há outras evidências nesse sentido, como material documental coletado relativo a infrações.

O programa se encontra debilmente institucionalizado no município de Tamandaré mas não em Boquim. Entre os diversos indicadores nesse sentido há o não-cumprimento do calendário de reuniões e o pouco compromisso dos conselheiros e atores locais envolvidos. O envolvimento comunitário maior em Boquim parece estar relacionado ao fato de que as unidades funcionam em associações comunitárias e Igrejas, enquanto em Tamandaré elas se localizam em engenhos.

Alguns problemas são comuns aos dois municípios: a inexistência de transporte e dificuldades de acesso têm dificultado o comparecimento de crianças e monitores aos locais onde está sendo oferecida a jornada ampliada; o Programa prevê contratações de pessoal de no máximo três meses, de forma que não se configure vínculo empregatício entre a prefeitura e os monitores, o que gera um quadro de incertezas e com repercussões negativas — os monitores têm pouco incentivo a um bom desempenho de suas atividades e criam-se problemas de recrutamento de pessoal qualificado; descumprimento do cronograma de desembolso (devido à melhor situação fiscal de Boquim, esse fato é compensado pela prefeitura, que arca com despesas do Programa).

#### *Campos/RJ (canaviais)*

O Programa de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil no estado do Rio de Janeiro teve início mediante um acordo firmado entre o Governo Federal, centrais sindicais, ONGs e o Governo do Estado. De acordo com o compromisso firmado, cabe ao Governo do Estado coordenar e executar programas voltados para a erradicação do trabalho infantil. O Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil havia apontado como prioridade para o estado erradicar o trabalho infantil nos canaviais. Foi celebrado, em decorrência, o termo de compromisso com os oito municípios do norte fluminense — Campos dos Goytacazes, Carapebus, Quissamã, Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, São João da Barra, São Francisco de Itabapoana e São Fidélis —, tendo como signatário o Conselho Estadual do Programa Comunidade Solidária. A prioridade está no fato de que numa

primeira etapa do Programa na região<sup>75</sup> (ainda em curso) foram encontradas 1.687 crianças e adolescentes de até 14 anos trabalhando nos canaviais, além de 4.017 em outras atividades insalubres e penosas<sup>76</sup>.

Após a celebração de termo de compromisso entre os Governos Estadual e Federal para implantação do Programa, foi realizada oficina de planejamento estratégico com representantes da Secretaria Executiva do Fórum Nacional, do Governo Federal, do Gabinete Civil da Governadoria do Estado, das Secretarias de Estado do Trabalho e Ação Social, da Educação, da Saúde, da Fundação para a Infância e Adolescência, de representantes de ONGs, de conselhos municipais de Assistência Social e da Criança e do Adolescente dos municípios do norte fluminense. Nessa ocasião foram definidas as estratégias e linhas de ação para o Programa, assim como foram definidos os municípios a serem beneficiados. Foi ainda criada a Comissão Estadual de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil, por meio de decreto do governador, sob a presidência do Gabinete Civil da Governadoria do Estado. A seguir foi firmado um termo de compromisso entre Governo Estadual, sociedade civil, Conselho do Programa Comunidade Solidária e oito prefeitos dos municípios da área de abrangência pela erradicação do trabalho infantil naquele estado.

A partir de então deu-se início a um processo para assinatura de convênios entre o Governo Estadual, por meio da SETRAS, e o Ministério da Previdência e Assistência Social, assim como os convênios entre aquela e os municípios, tendo em vista o repasse de recursos. Na ocasião foram definidas duas ações integradas principais a serem implementadas junto às crianças e adolescentes participantes do Programa. A primeira foi a concessão da bolsa Criança Cidadã, no valor de R\$ 40,00, a todas as crianças e adolescentes participantes. A segunda foi a sua inclusão obrigatória, em caráter universal, nos Programas de Assistência Integral à Saúde da Mulher e da Criança e do Adolescente.

Ressalte-se que na cidade de Campos<sup>77</sup> o Programa entrou em operação somente em agosto de 1998, com o início do pagamento da bolsa Criança Cidadã para as crianças e adolescentes cadastradas e com a contratação de duzentas professoras pelo Governo Estadual. O próprio gestor estadual do PETI reconhece que a recente implantação do Programa torna preliminar a maioria das apreciações dos agentes entrevistados sobre o processo de implementação do PETI naquela cidade.

---

75 O plano fixou a meta de atender, na primeira etapa de implantação do Programa, 4.450 crianças e adolescentes, na faixa de 7 a 14 anos, residentes nos oito municípios do norte fluminense anteriormente citados, que estejam sendo submetidas a trabalhos caracterizados como insalubres, penosos e de exploração infantil, especificamente no corte de cana, em fruticultura e em olericultura, e os que não trabalham mas residem em casas de famílias que trabalham no corte de cana, por meio de um programa de ação integrada, com o objetivo de prevenir e erradicar a exploração do trabalho infantil, garantindo sua presença na escola.

76 Na região foram ainda encontradas, ao longo do cadastramento, 702 crianças envolvidas em outras atividades laborais que, no entanto, não serão atendidas na fase inicial do Programa. Na pecuária, 576; em fábrica de esteiras, 69; em pesca noturna, 38; em fábrica de farinha, 9; e em fábrica de cerâmica, 10.

77 O município de Campos possui 389.547 habitantes, 333.604 residindo na área urbana e 55.943 na área rural. Deste total, 72.239 estão na faixa de 0 a 9 anos e 79.930 na de 10 aos 19 anos (IBGE, 1996). Deste total, 60.566 não têm instrução ou têm menos de um ano de estudo. Apesar disso, dentre as crianças na faixa de 4 a 9 anos (que totalizam 44.360) pelo menos 37.414 freqüentam as unidades escolares.

Considera, ainda, que os benefícios trazidos ao município até agora são relativos ao aumento das informações qualificadas sobre o problema, obtidas por meio do cadastramento de famílias e crianças da clientela-alvo.

O cadastramento foi feito por uma entidade civil, a Universidade Popular da Baixada, em conjunto com a prefeitura. O levantamento das condições da rede de ensino foi feito pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Promoção Social (SMDPS), que em conjunto com a Comissão Municipal identificou os locais alternativos para a realização da jornada complementar. A principal instituição é a própria SMDPS, sendo apoiada por outras secretarias municipais, como a da Saúde e a da Educação, e também pela Fundação Estadual para a Infância e Adolescência (FIA), Exército, Universidade Estadual do Norte Fluminense, Universidade Federal Fluminense, Escola Técnica e Loja Maçônica. Atualmente o PETI atende, na cidade de Campos, a 2.614 crianças, o que corresponde a 58,5% da meta total.

Assim como no caso da cidade de Campo Grande, na cidade de Campos ficou igualmente evidente a realização de um cuidadoso processo de preparação e planejamento para a implantação do Programa, mediante a elaboração de um plano estratégico, com um diagnóstico prévio e que incluiu a identificação de clientela-alvo prioritárias e definição de metas.

#### **3.6.4. Análise da avaliação e opinião dos atores**

A seguir são analisados os dados colhidos na pesquisa de campo sobre a avaliação do PETI entre os entrevistados.

**Êxitos e pontos positivos do Programa** – Nas cidades abarcadas por esta pesquisa, os resultados do PETI são visíveis e imediatos:

*“As crianças estão com o aspecto melhor, o rendimento escolar melhorou muito, a criança já está sabendo reivindicar os seus direitos e a cumprir também seus deveres”.*

Tais conquistas se estendem a todas as famílias das crianças beneficiadas, o que pode ser facilmente depreendido deste depoimento recolhido em Campo Grande:

*“Os pais estão com auto-estima mais elevada e a maneira de pensar destes pais está se modificando: não querem mais que seus filhos freqüentem os lixões”.*

Os pais estão mais exigentes consigo mesmos na aparência, na higiene pessoal e na procura de um novo emprego fora dos lixões. Para isso, muitos estão freqüentando os cursos de alfabetização de adultos e de qualificação profissional oferecidos pela prefeitura.

Em todas as cidades pesquisadas o PETI oferece as condições necessárias para que a criança permaneça na escola. Na cidade de Retirolândia, por exemplo, os principais benefícios que o PETI trouxe foram: melhoria da qualidade educacional e nutricional, maior participação das comunidades na vida escolar, redução da evasão escolar, o suporte alimentar, o reforço escolar.



A participação da comunidade no PETI é avaliada como um dos seus pontos positivos, qualquer que seja a função desempenhada pelo entrevistado. A presença de representantes da sociedade na Comissão e das mães de alunos integrantes do Programa é vista como altamente positiva. Este apoio é considerado fundamental para viabilizar o próprio Programa em vários aspectos, desde a fiscalização da alimentação e da frequência/ausência dos alunos até a própria vinda do PETI ao município.

A fiscalização da comunidade é considerada essencial porque a coordenação local do Programa não tem condições de acompanhar de perto todas as localidades. Ademais, a participação da comunidade é apontada como necessária porque facilita a integração escola/criança/comunidade, ajudando na ampliação dos trabalhos.

Um outro ponto levantado pelos entrevistados como positivo, embora indireto, é a dinamização da atividade econômica local, especialmente do comércio, nas cidades de pequeno porte, isto é, Retirolândia, Boquim e Tamandaré.

O desenho do Programa, centrado na proposta de intersetorialidade e parcerias, é avaliado como bastante positivo. Mais do que isso, tal característica é apontada como facilitadora na implementação do Programa na esfera local, uma vez que amplia as possibilidades de êxito ao estabelecer corresponsabilidade e compromisso tanto das pessoas diretamente envolvidas quanto da comunidade local mais ampla.

**Problemas, dificuldades e obstáculos detectados** – Dentre as dificuldades apontadas pelos executores do Programa destaca-se a precariedade da infra-estrutura: falta de espaço, salas de aula deficitárias e material insuficiente. Em Retirolândia e Tamandaré, este é apontado como o principal problema. Se na cidade de Retirolândia tal problema está em via de ser minimizado (uma vez que o governo estadual liberou R\$ 100.000,00 para a construção de cinco “núcleos” onde haverá cozinha, banheiros, salas, quiosque, área para a prática de esporte), na cidade de Tamandaré não há previsão de quando começarão a ser enfrentados os problemas em torno da deficiência da infra-estrutura. Ainda quanto à infra-estrutura do Programa, foi apontada a dificuldade de locomoção das crianças de suas casas até as escolas, em todas as cidades pesquisadas.

A inexistência de cursos profissionalizantes para a faixa etária de 14 a 17 anos aparece como o grande desafio a ser ainda solucionado pelo Programa, ao lado da ampliação de suas metas. O destino das crianças que são desligadas do PETI ao completar 15 anos é uma questão que está sendo discutida, sendo que diferentes soluções começam a ser apontadas. No município de Retirolândia, por exemplo, propõe-se a montagem de uma “oficina do menor” onde estes adolescentes possam aprender um ofício ou aprimorar o que aprendem na jornada. Discute-se ainda na Comissão Estadual a possibilidade de concessão de uma bolsa para que os adolescentes possam continuar a estudar. Além disso, a SETRAS e a UNICEF estão oferecendo vários cursos, como o de computação, com prioridade de atendimento às crianças egressas do PETI.

A deficiência de comunicação entre os diferentes níveis de governo e a pouca clareza das normas e instruções legais também são mencionadas. Em Campo Grande, por exemplo, foi apontada a dificuldade de comunicação e relacionamento entre os três níveis de governo, bem como entre seus órgãos. Neste contexto, foi enfatizada pelo gestor estadual a necessidade de se atribuir maior respeito à autonomia municipal por parte do Governo Federal, permitindo aos municípios tomar decisões — flexibilizando as normas e regras estabelecidas pelo governo — acerca da ampliação dos recursos repassados para o Programa.

Na cidade de Campos foi apontado um problema especificamente ligado à sua entrada recente no Programa, relativo ao fluxo de recursos financeiros. Trata-se, como já foi mencionado, do atraso nos repasses, ocasionando atraso também no início das atividades. Também apontou-se um problema que toca mais de perto a estratégia de implementação do Programa: a falta de integração entre PETI e escola. Pode-se constatar a existência de pouca ou nenhuma integração entre as duas jornadas escolares, sendo que o relacionamento entre as professoras e as monitoras, quando existe, é apenas informal.

Além destas dificuldades, mencionaram-se ainda: escassez de profissionais com perfil adequado; falta de entendimento do Programa por parte da burocracia local; problemas operacionais na implementação do Programa, no que diz respeito à licitação/aquisição do material e à contratação de pessoal.

**Sugestões e propostas levantadas** – As principais sugestões apresentadas para o aperfeiçoamento do Programa referem-se à sua ampliação, seja em relação às metas de atendimento, seja em relação ao foco do Programa, na forma de inclusão da profissionalização. Assim, no estado do Mato Grosso do Sul, por exemplo, a ênfase recai sobre a ampliação e a construção de novos CEMAs. Atualmente, há quatorze centros para atender setecentos bairros. Nesse sentido, foi enviado um projeto para ampliação e construção de novos CEMAs para o MPAS, o qual já obteve aprovação do Governo Federal. A prefeitura está aguardando a liberação de recursos para iniciar os trabalhos. Seguindo a mesma linha de raciocínio, sugere-se a ampliação, neste estado, da meta de trezentas e quinze para quatrocentas e setenta e cinco bolsas, uma vez que ainda não foi possível atingir todas as crianças e adolescentes da zona urbana que exercem atividades e/ou trabalhos em outras áreas que não as dos lixões.

Um segundo bloco de sugestões quanto à ampliação do Programa, igualmente importante e enfatizado, refere-se ao oferecimento de cursos de capacitação profissional tanto para as crianças quanto para os pais. Em Mato Grosso do Sul, por exemplo, foi sugerida a criação de programas de geração de renda, ocupação e empregos aliados à oferta de capacitação profissional. Por entender que a família é a base de todo trabalho que busca a proteção da criança e do adolescente, o sucesso de um programa desta natureza passa necessariamente pelo engajamento das famílias, criando oportunidades para que estas superem a exclusão social que vivenciam.

Também neste estado foi levantada a necessidade de se oferecer cursos profissionalizantes para adolescentes na faixa etária de 14 a 17 anos, dando continuidade ao trabalho desenvolvido pelo PETI. Para tanto, a SAST está desenvolvendo uma proposta de programa “Bolsa Aprendiz”, segundo a qual o adolescente ganharia meio salário mínimo para trabalhar meio período na central de processamento de alimentos da prefeitura e ao mesmo tempo aprenderia a manipular e acondicionar alimentos. Também é mencionada a criação de oficinas profissionalizantes — carpintaria, costura, padaria — para que as crianças aprendam um ofício.

Uma outra sugestão neste sentido vem de Retirolândia. Por se tratar de uma região onde o sisal é um dos pilares de sustentação da economia, seria interessante que as crianças aprendessem a transformá-lo em algum produto artesanal — por exemplo, tapetes e bolsas, que têm alto valor comercial. Assim, em vez de exportar o sisal enquanto matéria-prima, estes futuros artesãos teriam um lucro maior ao agregar valor e transformá-lo em produto.

Da mesma forma, na cidade de Campos foi sugerida a ampliação da equipe de professores contratados e das atividades da jornada ampliada, de forma a abarcar ações profissionalizantes. Também em Retirolândia propôs-se a instalação de oficinas e indústrias, ou seja, estabelecimentos que pudessem absorver mão-de-obra das crianças que saem do PETI e também implementar atividades pedagógicas que propiciassem a melhoria da qualidade do ensino.

Finalmente, foi sugerida pelos executores do PETI uma maior integração entre professores e monitores para resolver as dificuldades das crianças como deveres de casa, além de uma maior ênfase nas atividades de reforço escolar.

Os gestores estaduais, por sua vez, sugeriram o oferecimento de mais cursos de capacitação e conscientização dos agentes envolvidos com o PETI.

Na opinião do prefeito de Campo Grande, há dois pontos fundamentais para o aperfeiçoamento do Programa: a fiscalização e a supervisão das atividades pelo Governo Federal. De acordo com o entrevistado, estes pontos são igualmente importantes para a autonomia municipal, ou seja, para que os municípios possam decidir como melhor alocar os recursos do Programa dentro das suas necessidades e da realidade local. A fiscalização deveria ser *in loco*, para aferir se os municípios estão realmente cumprindo os objetivos gerais e específicos do Programa. Ressalta que o relatório de prestação de contas pode ser uma peça fictícia, de modo que são necessárias supervisão e controle dos órgãos centrais para avaliar o desempenho e resultados do Programa. Inclusive os municípios que apresentam melhores resultados deveriam receber aumentos nos valores de repasse.

Na esfera federal, as sugestões dos gestores do Programa foram as seguintes: envolvimento efetivo do MEC na melhoria da infra-estrutura das escolas e no projeto pedagógico do Programa; qualificação de gestores com ênfase nos resultados e maior investimento na capacitação dos monitores e educadores de apoio; introdução de uma concepção de auto-sustentabilidade do Programa; transformação do PETI em política pública; planejamento integrado nas três esferas de governo; preparação prévia na estrutura do município para receber o Programa; redefinição do papel

das esferas de governo na implementação do PETI; maior flexibilidade na utilização dos recursos; mudança no processo de contratação dos monitores; maior autonomia para os implementadores; contratação de profissionais de apoio.

Tais sugestões parecem estar em consonância com as sugestões apresentadas na esfera municipal. O prefeito de Boquim, por exemplo, recomendou uma série de alterações nos procedimentos do Programa que vão no mesmo sentido, isto é, apontam diretamente para a flexibilização e maior autonomia na aplicação dos recursos, tendo em vista adequar o Programa à realidade do funcionamento das instituições municipais.

### **3.6.5. Opiniões e sugestões das crianças entrevistadas**

Em Tamandaré, de um modo geral, o grupo de crianças está satisfeito com o Programa. A chegada do PETI ao município mudou de imediato a vida dessas crianças, que passaram a freqüentar uma jornada escolar de oito horas diárias. Antes do início do Programa, a maioria delas trabalhava no corte de cana para ajudar os pais. As crianças afirmaram que a maior dificuldade enfrentada por elas foi convencer os pais da necessidade do estudo e do desenvolvimento de atividades de lazer, cultura e esporte. A jornada ampliada, segundo o grupo, foi relevante para o conhecimento e desenvolvimento de atividades como pintura, bordado, dança e a prática de esportes. Um garoto de 14 anos trabalhava com a família amarrando os pés de cana-de-açúcar e não quer mais sair da escola:

*“Agora gosto de fazer tarefas, de brincar com meus amigos e praticar esportes. Não sinto vontade de trabalhar, quero estudar e ser alguém na vida”.*

Para um outro, da mesma idade,

*“o Programa tem um horário certo. A gente tem que fazer as tarefas e entregar quando a professora pedir, em outra escola a gente não se importava, só queria brincar e faltar às aulas. A gente está aprendendo a estudar”.*

As crianças sugeriram também a compra de equipamentos de som, televisão, vídeo e material escolar, aulas de inglês e de dança popular, além da contratação de mais uma merendeira, porque a escola tem apenas uma para atender a demanda.

Na cidade de Campo Grande foram ouvidas oito crianças, escolhidas aleatoriamente e de idade entre 8 a 12 anos. A maioria encontra-se no Programa desde o seu início. Todas elas acham que o PETI mudou muito suas vidas e a cada dia vêm ocorrendo novas transformações: passaram a freqüentar a escola e a jornada complementar regularmente, e o fato de não estarem mais no lixão trouxe-lhes novas perspectivas de vida. Do ponto de vista psicológico, todas acentuaram uma elevação da autoestima. Atualmente, estas crianças fazem quatro refeições por dia (na escola e na jornada complementar), e por isso não precisam mais comer o que achavam no lixão. Como sugestão, elas gostariam que o CEMA tivesse quadra poliesportiva, biblioteca, brinquedoteca e aulas de informática. Uma das crianças fez um pedido especial aos responsáveis pelo Programa em Brasília: aumentar o

número de bolsas para que outras crianças que continuam trabalhando nos lixões ou nas ruas possam ser beneficiadas. Ela conclui o pedido dizendo que sofre por ver outras meninas trabalhando, se drogando e se prostituindo pelas ruas e lixões, como aconteceu com ela. Mas agora que está no Programa não quer nunca mais voltar para este tipo de vida.

Em Campos, as principais mudanças proporcionadas pelo PETI, apontadas pelas oito crianças entrevistadas, foram a saída do trabalho, cansativo e intenso e a saída da “rua”. Foram muito valorizadas a entrada na escola e o convívio com outras crianças. Também fizeram questão de registrar que suas famílias ficaram bastante satisfeitas. Como sugestões/reivindicações as crianças mencionaram a ampliação de atividades. As principais foram: aquisição de uma televisão e de um vídeo, introdução de aulas de dança, computação e natação. Também sugeriram que o Programa tenha uniforme e que sejam proporcionados banhos de chuveiro às crianças.

### **3.6.6. Conclusões e recomendações**

O principal êxito do PETI, ressaltado por todos os entrevistados, é o de retirar a criança do trabalho e, ao mesmo tempo, inseri-la e/ou mantê-la na escola. Deste ponto de vista, ele responde de maneira eficaz ao principal objetivo a que se propôs. Uma vez que o PETI, quanto ao seu desenho e forma de implementação, vem se afirmando como uma iniciativa governamental eficiente para a erradicação do trabalho infantil no país, o desafio maior que a ele se coloca é o de ampliar suas áreas de atuação, expandindo-se para outros nichos de trabalho infantil, localizados tanto na área rural quanto na área urbana. De fato, a experiência pioneira nos lixões da cidade de Campo Grande foi coroada de êxitos, graças especialmente ao alto envolvimento dos executores e gestores locais e ao planejamento e coordenação de suas ações na esfera municipal.

Comparados os objetivos do PETI com os resultados alcançados em cada local onde foi implantado, pode-se concluir que é um programa repleto de êxitos. Entretanto, se compararmos o número de crianças que ainda trabalham no Brasil (3.289.0000, entre 10 e 14 anos) com o número de crianças atendidas pelo PETI (52.000 até início do segundo semestre de 1998), a eficácia do Programa torna-se diminuta. Mesmo nas cidades aqui pesquisadas há crianças elegíveis, mas que não estão sendo incorporadas ao PETI por falta de recursos.

Apesar de bem-sucedido, o PETI apresenta problemas nos locais onde vem sendo implementado. Foi registrado como deficiente o diálogo entre os responsáveis pela escola onde as crianças estão regularmente matriculadas e os monitores responsáveis pela jornada complementar. Não por acaso, as principais sugestões apresentadas pelos gestores municipais vão no sentido de intensificar o compromisso do Ministério da Educação e das secretarias de educação com o PETI. Esta reivindicação é reafirmada também pelos gestores federais, como já mencionado.

Nas atividades voltadas para a complementação escolar poderiam ser incorporados conteúdos de profissionalização dos adolescentes. Como é sabido, ao completar 15 anos, os beneficiados ficam

excluídos do Programa. Se até então não tiverem aprendido um ofício, o que acontecerá com estes adolescentes? Voltarão eles a exercer o mesmo tipo de trabalho que realizavam anteriormente? Caberia ao Programa oferecer condições de profissionalização para estas crianças? De acordo com a maioria dos entrevistados, a resposta é positiva.

Avalia-se que o Programa tem ainda um importante (e curioso) efeito indireto nos locais onde está implantado: a dinamização da economia local, especialmente no comércio das pequenas cidades, cujos moradores, via de regra, têm na Prefeitura, nas aposentadorias do INSS e na bolsa-escola suas principais fontes de renda. Entretanto, como este impacto está sendo medido? Se o benefício recebido é equivalente ao pagamento que a criança recebia trabalhando, o que mudou? No caso da bolsa estar ajudando a prevenir o trabalho infantil, isto pode ser verdadeiro, assim como no caso em que crianças não trabalhavam regularmente (em atividades sazonais, por exemplo), mas isto será verdadeiro para os demais casos?

Por fim, cabe ressaltar o papel fundamental que os prefeitos têm desempenhado tanto para a inclusão de seus municípios no Programa quanto na sua implementação. Os prefeitos têm atuado como verdadeiros “animadores” do PETI em seus municípios. Dentre outros motivos, este alto grau de envolvimento pode ser explicado pela visibilidade, inclusive internacional, que o PETI proporciona, visibilidade esta capaz de render dividendos políticos para seus promotores. Tal visibilidade, portanto, é um grande facilitador na ampliação do Programa, além de, evidentemente, ajudar a explicar seu sucesso.

De fato, o PETI pode ser considerado, e o foi nos locais pesquisados, um programa bem-sucedido. Sobressaem, neste sentido, as experiências que vêm ocorrendo no estado de Pernambuco, especialmente pela criatividade adotada nas soluções locais, como, por exemplo, a construção de palhoças, onde estão sendo promovidas as atividades do Programa.

De maneira geral, as mudanças proporcionadas pelo PETI apontam para uma melhor relação entre as crianças e suas famílias, assim como em suas formas de sociabilidade com a sociedade mais ampla.



CONCLUSÕES

O desenho da política social do Governo Federal tem procurado se pautar pelos seguintes eixos de ordenamento: descentralização, participação social, integração setorial, coordenação das ações entre níveis de governo, discriminação positiva (focalização), sempre que possível e necessário, melhoria do desempenho dos programas sociais básicos de vocação universal.

Tanto a descentralização quanto a participação das políticas sociais no desenho adotado para os programas sociais não são aspectos enfatizados somente pela gestão governamental em curso. Essa é uma tendência que se verifica desde o início do processo de democratização, em meados dos anos 80, especialmente nas áreas de saúde e educação. A Constituição de 1988 reafirmou e acelerou essa tendência, reiterada e reorganizada posteriormente pelas respectivas leis orgânicas de cada um dos setores sociais. A contribuição imprimida pelo atual governo a este processo refere-se a mudanças no perfil institucional de intervenção do Governo Federal na área social. É nessa área que se introduziram as mudanças mais significativas. Políticas setoriais passaram a se apoiar em novos eixos de intervenção, muitos dos quais apontam para formas radicalmente novas de coordenação intergovernamental. No plano geral, tornam-se claros quatro níveis de mudança:

- abertura de um leque expressivo de programas voltados ao enfrentamento dos diferentes aspectos pelos quais o processo de exclusão social vem ocorrendo no Brasil;
- alterações substantivas no desenho das políticas setoriais tradicionais, que passam a se fundamentar cada vez mais na concretização de direitos básicos de cidadania e no aperfeiçoamento dos programas universais básicos – educação fundamental, atenção à saúde e assistência social;
- forma de institucionalização das políticas e programas setoriais no interior do setor público, ampliando o espaço dos níveis subnacionais no processo decisório, criando mecanismos de indução e contrapartidas, por meio da implementação de novas formas e conceitos no plano do financiamento das políticas, introduzindo inovações organizacionais e novos padrões gerenciais e técnicos – tudo isso no âmbito de processo descentralizado e que busca estabelecer mecanismos de interação mais cooperativa e integrada entre os níveis de governo;
- ampliação das formas de representação e controle social tanto no processo decisório quanto na dinâmica operacional e cotidiana dos programas.

Variados exemplos, além dos aqui analisados, comprovam a existência de uma tendência, já bem delineada, de desenho de uma política social que busca inovar com maior eficácia nas ações governamentais. Somente como ilustração, sem procurar realizar um inventário exaustivo, o desenho atual das políticas de educação de primeiro grau, de atenção à saúde e de assistência social corresponde a iniciativas importantes no que diz respeito ao primeiro eixo. A área educacional, via estabelecimento do Fundo de Valorização do Magistério e Desenvolvimento Educacional, e a área de saúde, com o estabelecimento do Piso Assistencial Básico e da Gestão Municipal Plena do Sistema Assistencial – entre outros arranjos organizacionais já consagrados no desenho da descentralização do setor saúde –, são exemplos interessantes no que toca ao segundo eixo. Finalmente, os programas inovadores do Conselho do Comunidade Solidária – Capacitação de Jovens, Universidade



Solidária e Alfabetização Solidária – demonstram as distintas potencialidades e os resultados imediatos das parcerias possíveis entre o setor público e o setor privado, a partir de bases não clientelistas ou corporativas.

Neste capítulo estão alinhadas as conclusões gerais da avaliação dos programas apresentada nos capítulos anteriores. Não é demasiado recordar que o objetivo central desta avaliação foi testar uma metodologia que identificasse os “nós críticos” à sua implementação, sistematizando as sugestões dos atores sociais – que interagem na sua operacionalização – para a superação dos obstáculos identificados. Como assinalado na introdução deste documento, a grande heterogeneidade dos programas exige, como tarefa analítica principal, a identificação dos fatores que explicam a variabilidade de situações de implementação encontradas. Em outras palavras, fatores que permitam dar conta do hiato entre desenho do programa e estágio de implementação para os casos analisados.

Vale enfatizar inicialmente que os programas encontram-se em diferentes estágios de implementação – no caso do BCC, ainda em fase bastante incipiente –, conferindo necessariamente um caráter preliminar e aproximativo às conclusões.

É possível explicar a maior ou menor dificuldade desses programas em alcançar seus objetivos e metas por meio de um conjunto relevante de variáveis explicativas, dentre as quais: o grau de mobilização da comunidade de beneficiários/usuários ou da sociedade civil local e o grau de compromisso das lideranças políticas; a capacidade administrativa dos órgãos, estados e prefeituras; renda do município e situação fiscal da prefeitura; a natureza da(s) tarefa(s) central(is) do programa.

O *grau de mobilização da comunidade local* é variável central para a explicação do sucesso de programas de prestação de serviço à comunidade, em que um campo de parcerias entre atores na sociedade civil e nas instituições públicas deve ser construído como pré-requisito para o sucesso da operação do programa. Este é o caso do PACS/PSF, PETI e BCC. A mobilização local também é fator relevante nos programas de crédito de natureza institucional ou coletiva, como é o caso do Pró-Saneamento, PRONAF, na modalidade infra-estrutura, e Carta de Crédito, na modalidade associativa. Nesses casos, tais atores tornam-se *stakeholders* importantes do programa, e o sucesso na implementação depende do grau de apropriação (*ownership*) do programa pelos atores envolvidos. O compromisso e liderança por parte de atores-chaves – tais como prefeitos e secretários, ou ONGs – também são fatores de crucial importância para o êxito na implementação. Programas de créditos individuais, no entanto, prescindem desses atributos.

A segunda variável explicativa refere-se à *capacidade administrativa no plano subnacional*. Alguns programas implicam tarefas de construção institucional e elevados níveis de inovação organizacional para entrar em operação. Essa capacidade faz-se mais necessária nos casos em que o programa exhibe alta complexidade interinstitucional ou contempla a apresentação de projetos e planos para habilitação. Programas como o PACS/PSF, por exigir requisitos mais ou menos complexos para o acesso ao programa e implicar densa articulação interinstitucional entre os três níveis de governo,

exemplificam o primeiro caso. No PETI e BCC, por exemplo, é necessário recrutar e treinar equipes, além de instituírem-se conselhos municipais para a operação do programa. Os programas de crédito institucional e coletivo (Pró-Saneamento e PRONAF-Infra), por sua vez, são exemplos do segundo caso.

A terceira variável, estreitamente ligada à anterior, relaciona-se à *situação fiscal da prefeitura e ao nível de renda do município*. Esse fator é decisivo na medida em que indica a capacidade do município de oferecer contrapartidas e arcar com custos nos casos de atraso de repasses. Desta forma, é indicador privilegiado da sustentabilidade do programa.

A quarta variável relevante diz respeito à *natureza da(s) tarefa(s) central(is) do programa do ponto de vista organizacional*. Nesse sentido, algumas tarefas são mais complexas de serem realizadas do que outras. Os programas tipicamente de crédito enfrentam poucos problemas de implementação, do ponto de vista organizacional. As inovações organizacionais exigidas são mínimas e implicam apenas circulares que informam às gerências locais e regionais as normas do programa em termos de requisitos para qualificação, taxas de juros etc. Em virtude da utilização de intermediários financeiros públicos para operar o programa, nenhuma estrutura funcional precisa ser criada e o programa exhibe baixo conflito institucional, porque as relações institucionais ocorrem no ambiente interno da própria organização entre seus níveis hierárquicos (exemplo: Banco do Brasil). As dificuldades de implementação relacionam-se basicamente à questão da qualificação ou habilitação dos tomadores de empréstimos. Este é o caso do Carta de Crédito ou PRONAF, nas modalidades de crédito individual.

Em contraste, os programas que implicam prestação de serviços ou execução de infra-estrutura – sobretudo os primeiros – exigem grandes inovações institucionais que vão desde a criação de órgãos colegiados, comissões e conselhos no plano local até a criação de novos órgãos. No caso da execução de infra-estrutura, faz-se necessária a elaboração de projetos, além da observância de requisitos legais para a contratação e licitação de obras. Nos casos de prestação de serviços, além da instituição de comissões locais, fazem-se necessários o recrutamento de pessoal e a formação de equipes. Nesses dois casos, elevados níveis de complexidade interinstitucional podem ser observados em face da pluralidade de instâncias envolvidas.

Os “nós críticos” para cada um desses problemas, portanto, são de natureza diferenciada. A explicitação desses “nós críticos” permite-nos focalizar mais a avaliação em torno das formas e mecanismos para superá-los. Em outras palavras, busca-se contribuir para tornar a avaliação útil para a identificação e monitoramento dos pontos de estrangulamento dos programas.

No caso dos programas de crédito, mudanças em procedimentos e rotinas podem trazer grandes alterações no padrão de implementação. Assim, do ponto de vista organizacional, a “correção de rota” do programa é fácil de ser realizada, requerendo apenas mudanças nas regras do jogo. A dificuldade maior, no entanto, está na discricionariedade desfrutada pelos agentes financeiros e na

inconsistência entre os incentivos organizacionais com que seus operadores se defrontam e os objetivos sociais do programa estabelecidos em seu desenho.

No caso de prestadores de serviço, os “nós críticos” são mais complexos, envolvendo melhorias de qualidade dos serviços e regularidade de repasses federais. Nos programas de infra-estrutura, por sua vez, a debilidade da capacidade implementadora local aparece como o óbice mais destacado para a implementação dos projetos.

A seguir, com base nas considerações acima, apresentam-se de forma sintetizada as conclusões específicas de cada programa.

O PRONAF, em que pesem algumas dificuldades iniciais, tem alcançado bons resultados, sobretudo no Sul, Sudeste e Nordeste. Nota-se um virtual consenso entre os envolvidos quanto à sua necessidade. Os atores envolvidos na implementação do Programa (dos gestores estaduais aos agricultores, passando pelos agentes financeiros) percebem como positivas as ações desenvolvidas, embora o impacto produzido na situação da agricultura familiar brasileira não possa ainda ser mensurado, tendo em vista o tempo de vigência do Programa. Na conjuntura de crise da agricultura brasileira, o Programa vem atender a uma demanda histórica de ações voltadas para o pequeno agricultor.

A forma de participação dos interessados no Programa, via conselhos, tem-se revelado um instrumento democrático e transparente. A possibilidade de o Programa reverter em benefício coletivo as obras infra-estruturais financiadas no campo abre boas perspectivas para o desenvolvimento, em bases mais sustentáveis, da agricultura familiar. Nessa direção, existem indicações de que também as atividades de capacitação já resultam numa melhoria, embora ainda tímida, da qualificação da mão-de-obra e, por conseguinte, da rentabilidade do campo.

A institucionalização do Plano de Desenvolvimento Rural Municipal, a conseqüente integração de ações governamentais no meio rural e a participação de atores locais por meio do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural constituem-se em importantes efeitos do PRONAF. A possibilidade de uma ação sinérgica entre essas várias linhas do Programa e outras políticas constitui a sua grande potencialidade. A participação dos produtores no Conselho Municipal é também vista como um êxito pela maior parte dos entrevistados, muito embora o discurso e a prática nem sempre tenham sido coerentes, como pôde ser percebido na pesquisa de campo.

Dentre os aspectos positivos alcançados, destacam-se:

- o acesso dos pequenos agricultores ao crédito individual de custeio e investimento, rompendo o imobilismo anterior no setor;
- há evidências concretas de menor ingerência política no Programa e de atuação com perfil técnico por parte dos órgãos de assistência técnica;

- há boa divulgação do Programa entre técnicos executores, agentes financeiros e órgãos de extensão;
- o nível de inadimplência ainda é considerado baixo pelos bancos responsáveis pelo crédito de custeio e investimento (sem dados muito precisos, afirmam que mais de 95% dos créditos têm tido ressarcimento), com raras exceções, como no caso do Rio de Janeiro;
- ações de melhoria da infra-estrutura voltada para o meio rural (estradas vicinais, construções para serviços de armazenamento e beneficiamento agrícola), contribuindo para a melhora da situação do município como um todo;
- os agricultores que foram beneficiados com as obras ou equipamentos do crédito de infra-estrutura parecem ter claro que houve certa agregação de renda à produção agropecuária e geração de postos de trabalho (geralmente ocupando mulheres e jovens da própria localidade);
- os órgãos de extensão rural se beneficiaram com o PRONAF em dois sentidos: foram mais bem equipados (uma parte deles declarou poder adquirir melhores instrumentos de trabalho em razão do Programa) e voltaram a ter condições de atuar mais diretamente com fomento agropecuário para pequenos produtores familiares;
- fortalecimento da organização dos agricultores e do nível de participação;
- qualificação de gestores estaduais, municipais ou operadores do Programa nas instituições financeiras ou nos organismos de assistência técnica e extensão rural.

Os “nós críticos” que afetaram a implementação do PRONAF no período analisado nesta pesquisa foram:

- a cultura organizacional dos intermediários financeiros e procedimentos característicos das operações de crédito, principalmente os problemas de aval e exigências de contrapartidas bancárias, levaram pequenos agricultores a recuar de seu pedido de obtenção de crédito frente à impossibilidade de pagar custos imediatos;
- atrasos na liberação de recursos (e sua inconsistência com o calendário agrícola), assim como as limitações financeiras dos municípios no que tange à contrapartida prevista no Programa;
- os problemas de orientação técnica às prefeituras na implementação dos planos municipais e aos produtores no planejamento das aplicações dos recursos obtidos com o crédito, objetivando a sua adimplência e sustentabilidade econômica como agricultores familiares.

O PRONAF é um dos programas mais complexos quanto aos termos discutidos anteriormente. Trata-se de um programa híbrido, de elevada complexidade interinstitucional, o que é simultaneamente um problema e talvez sua maior potencialidade. Dispondo de uma dupla clientela, institucional (municípios) e individual (produtores), o Programa apresenta uma complexidade adicional: contém um componente orçamentário (infra-estrutura) e um componente creditício (custeio e investimento).

Como assinalado, um programa com tal densidade e ambições transformadoras pode e deve continuar a ser apoiado pelo Governo Federal. O grande desafio é garantir os recursos necessários para o financiamento dos projetos, tornar o crédito mais flexível e acessível e, principalmente, atrelar

esse instrumento a uma política geral de desenvolvimento do setor agrícola das comunidades locais, fortalecendo os recursos humanos para a assistência técnica aos agricultores.

O programa Carta de Crédito vem apresentando entraves, a despeito de ter obtido êxito relativo do ponto de vista do volume de contratações, sobretudo no Sudeste. A prioridade do Programa é o atendimento a uma clientela na faixa de renda de até 3 salários mínimos. Todavia, como já foi salientado anteriormente, o principal público atingido até o momento está na faixa de renda de 3 a 12 salários mínimos. Este parece ser um dos principais desafios a ser enfrentado.

Há evidências de que essas distorções originam-se do processo de seleção e hierarquização dos beneficiários, a partir dos parâmetros estabelecidos pelo agente financeiro. Como no caso do PRONAF, o problema básico não é de ordem operacional. Com um bom gerenciamento e integração entre os órgãos envolvidos, desburocratização e uma dinâmica eficiente de divulgação e esclarecimento junto à comunidade, pode-se certamente melhorar o nível de atendimento do público-alvo do Programa. Os problemas centrais, na verdade, são a capacidade de pagamento dos mutuários e as especificidades da cultura organizacional da CEF. Esta organização, ao receber forte pressão da concorrência no sistema bancário, cada vez mais competitivo, e da área fazendária do governo para que apresente resultados, expressos em redução de custos e maior rentabilidade, vem passando por transformações importantes. A cobrança passa por cumprimento de metas (gastar a cota de recursos e evitar inadimplência), porém com garantias de retorno, uma vez que os recursos são provenientes do FGTS. Os normativos que regem as ações do agente operador e financeiro também são rígidos, o que leva a ações inconsistentes por parte dos executores, em relação aos objetivos do Programa. Essas pressões operam no sentido de reduzir o compromisso da instituição com programas de natureza social. Nesse sentido, a necessidade de flexibilizar os requisitos para acesso ao crédito constitui-se em grande desafio.

Para além das distorções do Programa em termos de sua clientela, duas questões destacam-se. Em primeiro lugar, a burocratização excessiva do processo de solicitação (incluindo altos custos cartorários), que produz uma alta taxa de recusa e de desistências. Em segundo lugar, no caso do Carta de Crédito associativo, as fortes distorções na filosofia do Programa – centrado na ampliação do poder de barganha do consumidor de habitação – como resultado do papel central cumprido pelas construtoras no processo.

O Carta de Crédito representa um dos programas mais simplificados do ponto de vista organizacional, apresentando elevada visibilidade do atendimento de suas metas, e – ainda numa perspectiva eminentemente organizacional – é um programa de fácil implementação. Salvo os problemas derivados do impacto do ambiente macroeconômico sobre a demanda por financiamentos imobiliários – o que está fora da órbita de influência dos gestores –, as medidas necessárias para eliminação dos gargalos encontrados não são difíceis de ser implementadas.

Com base no trabalho de campo realizado nos vários estados que compõem a amostra, conclui-se que também é positiva a avaliação geral da implantação do Pró-Saneamento como um instrumento relativamente recente de ações voltadas para a área de saneamento básico.

O Programa vem sendo implementado em um quadro de mudanças estruturais no setor e em um ambiente marcado por profundas incertezas. A privatização das empresas concessionárias de serviços, já realizada em alguns estados, tem implicado mudanças institucionais marcantes e gerado fortes incertezas nas empresas, ao mesmo tempo que se introduziu uma nova agenda setorial. Esta agenda está centrada na construção de um novo marco regulatório para o setor. Os atores consultados expressaram algumas importantes expectativas e dúvidas quanto ao futuro do Programa.

A implantação do Pró-Saneamento se pautou efetivamente pelos princípios básicos da Política Nacional de Saneamento: universalização do atendimento; participação dos atores envolvidos na formulação da política e no gerenciamento de sua implementação; e descentralização. A meta da universalização, no entanto, permanece como um objetivo a ser perseguido, por pelo menos algumas décadas.

Como assinalado, a despeito da escassez de recursos frente ao vigor da demanda, observaram-se discreta expansão da cobertura no período recente, após um período de estagnação de investimentos no setor, e a retomada de obras paralisadas. Dado o exíguo período de tempo transcorrido desde sua implantação, ainda é cedo para a avaliação dos resultados do Programa.

Quanto à descentralização, pode-se ressaltar como aspecto bastante positivo a nova institucionalidade participativa criada. A consolidação de um processo de seleção e gerenciamento que submete os programas ao crivo de instâncias colegiadas representativas é, sem dúvida, um avanço em direção ao alcance do objetivo de ampliar os níveis de participação e controle social e de descentralização do processo decisório e da prestação dos serviços. Se é verdade, como pôde ser constatado por praticamente todos os atores entrevistados, que o modelo implantado permitiu, de certa forma, quebrar uma rotina anterior, clientelista e pouco transparente, e que o novo arranjo setorial vem permitindo mais rigor técnico e clareza nas ações, também verificou-se uma grande dificuldade de enquadramento da grande maioria dos municípios pobres para obtenção dos investimentos, principalmente pela exigência de capacidade financeira e de endividamento. Este último ponto sublinha as dificuldades da estratégia de descentralização perseguida. Outros êxitos relacionados aos novos mecanismos de gerenciamento apontam para um uso mais racional de recursos financeiros, para um esforço de valorização dos recursos humanos e para alguns indicadores gerais de desenvolvimento institucional.

Como assinalado na análise, a implementação do Programa não se distancia muito do desenho proposto. Se há necessidade de ajustes e modificações, a mudança é basicamente no nível das decisões. Pequenas falhas de implementação podem ser corrigidas com adequados processos de divulgação, informação e capacitação. Há inequívocos êxitos assinalados que são devidos à

concepção da Política Nacional de Capacitação e ao espaço criado para o desenvolvimento institucional. Os nexos institucionais podem ser simplificados e os diferentes papéis mais bem definidos.

Algumas questões ficaram em aberto: como tornar o Programa mais acessível para os municípios mais pobres e com pouca capacidade de investimento próprio? Que formato de instituição deverá predominar no sistema de saneamento (pública x privada, estadual x municipal etc.)? Qual a base mais adequada de financiamento do Programa? Como tornar o Programa mais ágil e menos burocratizado?

O PACS/PSF representa um programa de grande sucesso, com várias indicações de que vem produzindo melhorias nos indicadores de saúde. Trata-se de um programa de grande complexidade e que tem seu sucesso associado, *inter alia*, à forte adesão simbólica ao modelo por parte de profissionais de saúde pública, da comunidade e de governantes locais – adesão facilitada, nesses dois últimos casos, pelos efeitos tangíveis que produz no curto prazo.

Os “nós críticos” do Programa localizam-se nas questões dos recursos humanos e da baixa capacidade implementadora de municípios, às quais se associam questões fiscais. O problema de recrutamento das equipes (profissionais médicos, enfermeiras, agentes) ocorre não só em termos de formação geral e fixação em municípios interioranos, mas também no que se refere à contratação. Em relação a esse aspecto existem constrangimentos derivados do regime jurídico único e do nível de remuneração das equipes.

As dificuldades financeiras dos municípios constituem outro ponto de estrangulamento, na medida em que o Programa pressupõe uma alocação de recursos municipais para a implantação e manutenção mínima de uma equipe do PSF (um médico, um enfermeiro, um enfermeiro-auxiliar e seis agentes de saúde) percebida como de alto custo para os municípios pequenos. A insuficiência de recursos, nos orçamentos dos municípios, para a contrapartida do PSF evidencia-se no baixo nível de conservação das unidades de saúde visitadas, sobretudo no Nordeste.

Como efeito não esperado, e sobretudo no Nordeste, o PSF não tem funcionado efetivamente como reordenador dos serviços na rede de referência. A dificuldade reside na impossibilidade de atendimento à demanda, tanto por falta de uma central de controle dos encaminhamentos, que é fundamental, quanto pela ausência de um número suficiente de serviços especializados disponíveis para atendimento público. Por outro lado, em nenhuma das unidades visitadas nos municípios havia ou registros/cadastros informatizados.

De uma maneira geral, no entanto, o Programa parece provocar uma renovação no funcionamento dos sistemas municipais de saúde. Seu rápido retorno em termos de satisfação do usuário e seu potencial de efetividade diante de problemas sanitários redutíveis por ações básicas tornam-no

bastante atraente aos gestores públicos e explicam sua rápida disseminação pelo país, além do incentivo financeiro concreto.

À semelhança de programas como o PETI e o BCC, o PACS/PSF apresenta “nós críticos” relacionados à sua natureza de serviço de prestação continuada: problemas de formação de equipes, já referidos; flutuações nos níveis de qualidade do atendimento ao longo do tempo; problemas de coordenação em virtude da sua complexidade interinstitucional; e elevada necessidade de *stakeholders* na comunidade de provedores e beneficiários. Sob estes aspectos, o desempenho do Programa tem sido híbrido: as equipes têm sido formadas com dificuldades; os serviços apresentam fortíssima heterogeneidade em termos de qualidade; os problemas de coordenação têm sido superados pela forte capacidade indutora das instâncias estaduais; e os atores envolvidos exibem forte adesão e forte sentimento de apropriação (*ownership*) em relação ao Programa.

O PETI também representa um programa altamente bem-sucedido, embora o principal aspecto a ser ressaltado na sua avaliação seja o de que esse programa constitui-se em uma gota d'água em um problema de grande magnitude. O BCC igualmente representa um avanço no que se refere às práticas pretéritas de programas de cunho assistencial, e, da mesma forma, atende a uma parcela extremamente reduzida da demanda.

Quanto ao PETI, o principal êxito alcançado, bastante enfatizado na pesquisa de campo, é o de retirar a criança do trabalho e, ao mesmo tempo, inseri-la e/ou mantê-la na escola, respondendo positivamente, portanto, ao principal objetivo a que se propôs. Desse modo, o desafio maior que a ele se coloca é o de ampliar suas áreas de atuação, expandindo-se para outros nichos de trabalho infantil localizados tanto na área rural quanto na área urbana.

Não obstante os êxitos alcançados pelo PETI, foram identificados vários problemas nos locais onde está implantado. A falta de articulação entre as duas jornadas escolares é apontada como o principal deles, ou seja, não há integração, nem sequer diálogo, entre os responsáveis pela escola onde as crianças estão regularmente matriculadas e os monitores responsáveis pela jornada complementar. Caso semelhante foi claramente registrado na avaliação do BCC.

Nas atividades voltadas para a complementação escolar poderiam ser incorporados conteúdos de profissionalização dos adolescentes para que as crianças, ao deixarem de ser atendidas pelo Programa, pudessem ser encaminhadas ao mercado de trabalho.

No caso do BCC foram identificados êxitos em vários níveis: adesão à implantação do sistema de mérito, por meio da seleção de projetos; flexibilidade de adaptação do Programa às potencialidades locais; percepção dos gestores, executores e beneficiários de que estariam ocorrendo melhoria do rendimento escolar e diminuição da evasão escolar; aumento do grau de sociabilidade entre as crianças; alto grau de envolvimento e satisfação das famílias e crianças atendidas. Em termos de sua



concepção – integralidade da atenção às crianças e adolescentes –, o BCC aparece como uma iniciativa valiosa contra os riscos da exclusão social.

No caso do BCC, observa-se forte hiato entre o desenho original do Programa – apoiado na idéia da promoção de uma proteção integral ao público-alvo a que se destina – e sua implementação. Na formulação do BCC, a integração às políticas de educação, saúde, cultura e desporto é um dos pontos essenciais na estratégia adotada pela SAS para qualificar a rede de assistência. Embora previsto no Programa, não foi registrada nos municípios nenhuma iniciativa de articulação efetiva entre as escolas e as entidades assistenciais. Da mesma forma, não foi constatada nenhuma iniciativa importante de integração com a rede de saúde.

Como assinalado neste documento, as comunidades locais demonstram ter certo envolvimento com o Programa, mas o envolvimento dos pais, dos moradores e mesmo das crianças no sentido de se “apropriarem” do Programa poderia ser mais estimulado, aumentando o âmbito das responsabilidades sociais em torno das atividades do Programa.

Os “nós críticos” do BCC, pelo menos no seu primeiro ano de implementação, referem-se à sua complexidade interinstitucional. Nesse sentido, um dos pontos de estrangulamento é a ambigüidade dos papéis das instâncias federal, estadual e municipal. Nesse contexto, a esfera estadual vem tendo seu espaço de atuação reduzido e tem manifestado incertezas quanto à definição de seu papel e sua forma de atuação. A redefinição do papel a ser desempenhado por esta esfera precisa se tornar clara, inclusive dentro da nova sistemática do Programa. Parte das resistências oferecidas à mudança na sistemática de aprovação de projetos – o processo seletivo – deve-se à falta de legitimidade gerada por indefinições quanto ao papel das várias instâncias.

Baseado no conceito de estratégias *demand-driven*, o processo seletivo representa o elemento central do desenho do BCC, e pode ser considerado um dos principais êxitos do Programa, especialmente por sinalizar que a seleção de projetos pode levar, de fato, à reestruturação da rede, tendo-se como critério a ênfase na qualidade técnica dos projetos. Na realidade, a estratégia de promover mudanças profundas no padrão de funcionamento dos projetos da extinta CBIA foi parcialmente bem-sucedida. As reações ao Programa acabaram levando a um processo de acomodação, uma vez que a tendência geral foi a de manter a rede conveniada. Por outro lado, como assinalado, tal opção reforçou a tendência à pulverização dos recursos, uma vez que se procurou contemplar o maior número possível de entidades. Embora seja cedo para uma conclusão, o saldo final é satisfatório tendo em vista que foram mantidos projetos considerados de boa qualidade técnica e incluídos no financiamento projetos que apresentaram alta qualidade.

O problema recorrente nos programas que implicam prestação de serviços – PACS/PSF, BCC e PETI – é o caráter errático dos repasses do Governo Federal. Esse aspecto permeia grande parte das avaliações por parte dos decisores, e representa um dos principais fatores explicativos da resistência por parte de estados e municípios à descentralização dos programas sociais. Da mesma forma, as

descontinuidades observadas nos programas na área do crédito habitacional, em virtude de problemas de contingenciamentos e restrição fiscal, difundem profunda descrença nos programas do Governo Federal e, conseqüentemente, pouca adesão por parte dos beneficiários.

Ao final da presente conclusão, cabe uma nota assinalando a tensão que permeia o desenho dos programas sociais examinados. Um pressuposto implícito na formulação dos programas sociais é que os laços burocráticos e clientelísticos que regem tais programas podem ser rompidos, na medida em que se criem mecanismos competitivos para a concessão de financiamento, auxílios e subvenções aos agentes atuantes na ponta da implementação, sejam municípios, entidades assistenciais ou associações de produtores. Ao se exigir um processo seletivo em bases competitivas, assume-se que tais agentes tenham um incentivo em aperfeiçoar os projetos em curso e que os projetos expressem mais claramente as preferências da comunidade, em relação aos casos em que o órgão público define linhas e áreas de intervenção. Assume-se, também, nesse procedimento que a capacidade propositiva de um agente é indicador relevante de sua capacidade de implementação.

Outro suposto é que esse novo formato ensejaria mais participação por parte do terceiro setor ou mesmo do setor privado, rompendo-se laços tradicionais entre entidades pouco representativas e o monopólio propositivo por parte de entidades do setor público. A participação maior do terceiro setor é entendida como desejável porque as entidades que o compõem são mais eficientes, mais representativas e mais flexíveis, contando também com trabalho voluntário de boa qualidade e baixo custo. Por outro lado, as entidades públicas, por estarem submetidas aos procedimentos correntes da administração pública quanto a compras e contratação de pessoal, seriam menos flexíveis e incapazes de responder adequadamente às necessidades dos beneficiários.

O terceiro pressuposto implícito no desenho dos programas sociais é que os programas descentralizados produzem resultados mais satisfatórios do que os programas centralizados e verticalizados, porque criam maiores incentivos aos atores envolvidos com a implementação do programa e, conseqüentemente, levam a uma maior eficiência. Um suposto implícito nessa pressuposição é que os entes locais estejam aparelhados administrativa e financeiramente para levar a cabo a implementação. Em outras palavras, os programas devem ser *demand-driven* e não *supply-driven*. O clima de competição criado produziria mais eficiência na apresentação de projetos de assistência social e maior representatividade social das intervenções, e desburocratizaria a política setorial.

A avaliação dos programas sociais contida no presente documento permite que se conclua que, embora o novo desenho das políticas tenha levado a uma maior eficiência e representatividade na ação governamental, também apresenta um viés distributivo quando os projetos são efetivamente postos em prática. Com efeito, essa estratégia sanciona as desigualdades existentes entre os municípios, entidades assistenciais, indivíduos ou associações de agricultores em termos de – para o

primeiro caso – capacidade implementadora local, capacidade técnica de formulação de projetos e – para o caso de indivíduos ou associações – capacidade de pagamento, de aval ou garantias. Nesse sentido, ao premiar os agentes mais bem capacitados, corre-se o risco de reproduzir a desigualdade. O desafio que se impõe é, portanto, o de conciliar estratégias *demand-driven* com uma ação pró-ativa do Governo Federal, voltada para o fortalecimento dessas capacidades, ou de subsidiar efetivamente os grupos que são excluídos dos programas por falta de renda.



**UNICAMP**

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

**NEPP**

NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Cidade Universitária "Zeferino Vaz"

Av. Albert Einstein, 1300

Campinas - SP - Brasil

CEP. 13083-852

TEL: (019) 3788-2495 / 3788-2496 / 3289-3901 / 3289-3143

FAX: (019) 3289-4519

Caixa Postal - 6166

E-mail: [nucleo@nepp.unicamp.br](mailto:nucleo@nepp.unicamp.br)

Homepage: [www.nepp.unicamp.br](http://www.nepp.unicamp.br)