

ESPIRITOSANTO
2 0 2 5

GOVERNO DO ESTADO
ESPIRITO SANTO
A HORA É ESSA



Espírito Santo
em Ação

Macroplan
Prospectiva & Estratégias



Plano de Desenvolvimento Espírito Santo 2025

Análise Comparativa Internacional e com Outras Unidades de Federação

Agosto de 2006

4

ESPIRITOSANTO
2 0 2 5

GOVERNO DO ESTADO
ESPIRITO SANTO
A HORA É ESSA



Espírito Santo
em Ação

Macroplan
Planejamento & Estratégias



Plano de Desenvolvimento Espírito Santo 2025

Análise Comparativa Internacional e com Outras Unidades de Federação

Agosto de 2006

2006. Macroplan – Prospectiva, Estratégia e Gestão

Qualquer parte desta obra poderá ser reproduzida, desde que citada a fonte.

FICHA CATALOGRÁFICA

P712 Plano de desenvolvimento Espírito Santo 2025: análise comparativa. - Espírito Santo: Macroplan, 2006.
v.4 : il., color. ; 30cm.

I. Desenvolvimento Econômico – Espírito Santo (Estado).
2. Desenvolvimento Social – Espírito Santo (Estado). 3. Capital Humano. 4. Capital Social. I. Macroplan-Prospectiva, Estratégia & Gestão. II. Título.

CDD – 339.5

Elaborada por: Bibliotecária responsável – CRB-7/5345



Plano de Desenvolvimento Espírito Santo 2025

- Volume 1 Síntese do Plano
- Volume 2 Pesquisa Qualitativa
- Volume 3 Condicionantes do Futuro
- Volume 4 **Análise Comparativa Internacional e com Outras Unidades da Federação**
- Volume 5 Cenários Exploratórios para o Espírito Santo no Horizonte 2006-2025
- Volume 6 Avaliação Estratégica e Subsídios para a Visão de Futuro
- Volume 7 Visão de Futuro
- Volume 8 Carteira de Projetos Estruturantes
- Volume 9 Agenda de Implementação, Governança e Plano de Comunicação
- Volume 10 Nota Técnica: Agregação de Valor e Diversificação Econômica do Espírito Santo
- Volume 11 Nota Técnica: Desenvolvimento da Logística e dos Transportes no Espírito Santo

Governo do Estado do Espírito Santo

Paulo Hartung

Governador

Guilherme Gomes Dias

Secretário de Estado de Economia e Planejamento

Dayse Maria Oslegher Lemos

Subsecretária de Planejamento

Espírito Santo em Ação

Nilton Chieppe

Diretor-coordenador

Arthur Carlos Gerhardt Santos

Membro do conselho deliberativo

Petrobras

Márcio Félix Carvalho Bezerra

Gerente Geral da unidade de Negócios da Petrobras no Espírito Santo

Macroplan

Cláudio Porto

Diretor

José Paulo Silveira

Diretor

Alexandre Mattos de Andrade

Coordenador Executivo do Projeto ES2025



Sumário

Apresentação	13
Parte 1 - Visão de Conjunto.....	15
Resumo Executivo	16
Parte 2- Indicadores de Desempenho – Avaliação Comparativa	21
2.1. Introdução	23
2.2. Dimensão Econômica.....	25
2.2.1. Valor do PIB e PIB per capita	26
2.2.2. Taxa de Crescimento do PIB.....	27
2.2.3. Estrutura Produtiva: orientação para o comércio exterior	27
2.2.4. Comércio exterior	28
2.3. Dimensão Sócio-cultural.....	29
2.3.1. Perfil demográfico.....	30
2.3.2. Desenvolvimento Humano	31
2.3.3. Pobreza e desigualdade	32
2.3.4. Mortalidade infantil e Expectativa de Vida – Estados Selecionados	34
2.3.5. Violência urbana.....	34
2.4. Dimensão de Informação e Conhecimento	36
2.4.1. Analfabetismo: redução em todos os estados. A Bahia se destaca com índice acima de 20%	36
2.4.2. Grau de instrução, domicílios com computador e internet	37
2.4.3. Qualidade da Educação	37
2.4.4. C&T: N° de doutores/100.000 habitantes.....	41
2.5. Dimensão Político-institucional	42
2.5.1. Indicadores Orçamentários	42
2.5.2. Royalties de Petróleo	43
2.5.3. Legislação e Instrumentos de Planejamento Urbano	43

2.5.4. E-gov - serviços disponibilizados via internet	44
2.6. Dimensão de Infra-estrutura.....	45
2.6.1. Degradação da infra-estrutura rodoviária	45
2.6.2. Cobertura de água e esgoto	46
2.7. Dimensão de Meio-ambiente.....	47
2.7.1. Remanescentes Florestais da Mata Atlântica	47
2.7.2. Recursos Hídricos	48
Parte 3 - Salto Educacional – Estratégias Bem-Sucedidas	49
3.1. Introdução	51
3.2. Canadá.....	54
3.3. Coreia do Sul.....	56
3.4. República da Irlanda.....	60
3.5. Espanha.....	65
3.6. Finlândia.....	69
3.7. Chile	73
3.8. Quadro Comparativo entre os países.....	77
3.9. Diagnóstico da Educação no Estado do Espírito Santo	90
3.9.1 Pré-escola	90
3.9.2 Alfabetização de Crianças	92
3.9.3 Ensino da Leitura.....	93
3.9.4 Ensino da Matemática	95
3.9.5 Fluxo Escolar: impacto da repetência e da distorção idade- série no Ensino Fundamental	97
3.9.6 Ensino Médio: qualidade e fluxo; Ensino Técnico e Tecnológico.....	100
3.9.7 Escolaridade da população adulta e Alfabetização.....	105
3.9.8 Professores.....	107
3.10. Estratégias, iniciativas e mecanismos potencialmente aplicáveis ao Espírito Santo.....	109

3.10.1	Qualidade e Equidade: construindo o futuro da educação no Espírito Santo	109
3.10.2	Melhorando a Educação: o foco na boa escola	109
3.10.3	Estratégias Gerais.....	113
3.10.4	Foco 1: melhorar a qualidade do aprendizado	114
3.10.5	Foco 2: corrigir o fluxo educacional e ampliar a cobertura....	122
3.10.6	Foco 3: Profissão Docente – valorização, formação inicial, capacitação, avaliação do trabalho e carreira.	123
3.11.	Gráficos Relacionados	124
3.11.1.	Graus de Escolaridade	124
3.11.2.	Taxas de Rendimento, Transição e Conclusão	127
3.11.3.	Qualidade na Educação – Dados do Saeb	131
3.12.	Estudo Complementar: Índice de Qualidade da Educação	136
Parte 4 - Internalização Sustentável do “Boom” do Petróleo		137
4.1.	Introdução	139
4.1.1	Considerações Metodológicas	141
4.1.2	Benchmarks Escolhidos	143
4.2.	Brasil	145
4.2.1	Caracterização e Histórico.....	145
4.2.2	Estrutura Governamental para a Gestão do Setor.....	148
4.2.3	Articulação Dentro da Indústria	148
4.2.4	Estratégias e Mecanismos.....	149
4.3.	Reino Unido.....	174
4.3.1	Caracterização e Histórico.....	174
4.3.2.	Estrutura Governamental para a Gestão do Setor.....	176
4.3.3.	Articulação dentro da indústria	176
4.3.4	Estratégias, Iniciativas e Mecanismos	177
4.4.	Noruega.....	188
4.4.1	Caracterização e Histórico.....	188
4.4.2.	Estrutura Governamental para a Gestão do Setor.....	191
4.4.3.	Articulação Dentro da Indústria	192

4.4.4 Estratégias, Iniciativas e Mecanismos	192
4.5. O Setor Petróleo no Espírito Santo	206
4.5.1. Caracterização e Histórico.....	206
4.5.2. Articulação dentro da Indústria.....	210
4.6. Conclusão	214
4.6.1. Desenvolvimento de uma Indústria Petrolífera Mundialmente Competitiva	214
4.6.2. Investimento em P&D Direcionado para a Inovação na Indústria Petrolífera	216
4.6.3. Aproveitamento dos Benefícios do Petróleo para a Diversificação Produtiva e Financiamento das Futuras Gerações	217
4.7. Texto de Apoio.....	219
4.7.1. Pagamentos realizados pelos concessionários	219
Parte 5 - Caminhos para o Controle da Violência	223
5.1. Introdução	225
5.1.1. Considerações Metodológicas	225
5.2. Bogotá	227
5.2.1 Caracterização e Histórico.....	227
5.2.2. Estratégias, iniciativas e mecanismos de controle da violência	230
5.3. Diadema	247
5.3.1. Caracterização e Histórico.....	247
5.3.2. Estratégias, iniciativas e mecanismos de controle da violência	250
5.4. Nova Iorque	265
5.4.1. Caracterização e Histórico.....	265
5.4.2. Estratégias, iniciativas e mecanismos de controle da violência	267
5.5. Conclusão	277
Parte 6 - Construção da Nova Gestão Pública	283

6.1. Introdução	285
6.2. Contextualização da Nova Gestão Pública	287
6.2.1. Nova Gestão Pública	287
6.2.2. Evolução da Administração Pública	287
6.2.2. Evolução da Administração Pública	288
6.2.3. Fundamentos da Nova Gestão Pública	289
6.3. A Nova Gestão Pública: Experiências de Sucesso	292
6.4. Gestão pública não-governamental em unidades de Educação, Saúde, Segurança Pública, CT&I, Meio Ambiente e Cultura	293
6.4.1. Estado de São Paulo	293
6.5. Formação e Desenvolvimento Contínuo de Gestores Públicos	301
6.5.1. Canadá: Valorização da Carreira na Administração Pública....	301
6.5.2. Chile: Profissionalização da Alta Direção do Serviço Público ..	307
6.6. Governo Eletrônico: Transparência e Controle Social	317
6.6.1. Contextualização	317
6.6.2. Definição.....	317
6.6.3. Objetivos	318
6.7. Aumento da Qualidade na Prestação de Serviços Públicos	331
6.7.1. Austrália: Modelo de Gestão Orientada a Resultados e a Produtos	331
6.7.2. FABRIC: Estrutura para a Informação do Desempenho no Reino Unido	338
6.8. Inovação na Gestão Pública	347
6.8.1. Suécia: Arquitetura Organizacional do Governo.....	347
6.8.2. Chile: Avaliação de Projetos	353
6.9. Conclusão	360
Bibliografia.....	361
Equipe do Projeto.....	379



Apresentação

O Volume 4 – Análise Comparativa Internacional e com Outras Unidades da Federação é um documento elaborado com o objetivo de fornecer referências, subsídios e estímulo à reflexão para a construção do **Plano de Desenvolvimento do Espírito Santo** no horizonte de **2025**.

O trabalho de desenvolvimento desse volume foi conduzido pelo **Governo do Estado, através da Secretaria de Economia e Planejamento** em parceria com o **Espírito Santo em Ação** e a **Petrobras**, com o apoio técnico e metodológico da **Macroplan – Prospectiva, Estratégia & Gestão**.

A Avaliação Comparativa ou *benchmarking* é um processo de comparação sistemática de desempenho e de práticas de organizações ou sociedades que são reconhecidamente bem sucedidas em sua atuação no campo do objeto de estudo, ou seja, é uma investigação cuidadosa das melhores práticas empreendidas na área do tema em análise.

Seu objetivo é conhecer, assimilar e adaptar as soluções, estratégias, processos ou mecanismos que outros países, estados ou organizações utilizam ou utilizaram na construção de melhores resultados. O foco em experiências reais mostra que soluções são possíveis e, guardadas as peculiaridades de cada sociedade, muitas delas podem ser adaptadas à realidade local

Além disso, a exploração de experiências bem sucedidas de outras localidades proporciona um “olhar para fora”, levando à criação de *insights* para a construção de uma Visão de Futuro.

Nesta atividade são consideradas duas abordagens: a análise comparativa tradicional e a análise comparativa estratégica. No primeiro caso, é avaliado o desempenho do objeto de *benchmarking* – no caso, o Estado do Espírito Santo – frente a outros estados brasileiros e outros países, comparando resultados nas dimensões econômica, sócio-cultural, político-institucional, ambiental, de infra-estrutura e de informação e conhecimento. Já a análise comparativa estratégica considera duas dimensões: a “Captura de oportunidades econômicas” e “Projetos e soluções de referência para problemas complexos e superação de restrições ao desenvolvimento sustentável”. Em ambos os casos, a análise visa mapear estratégias e soluções de referência de alto valor para a formulação estratégica e a

definição de projetos estruturantes para o Estado do Espírito Santo, num horizonte de 20 anos.

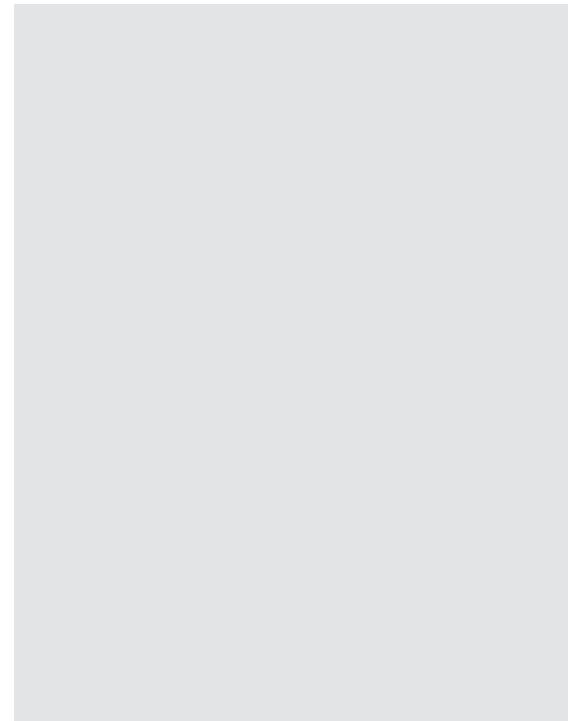
Este relatório contém a apresentação e a memória do processo de **Análise Comparativa Internacional e com outras Unidades da Federação**. Ele é composto de seis partes:

- **1 - Visão de Conjunto:** nesta seção, é apresentado um resumo sobre os conceitos da técnica de *Benchmarking* que embasou a execução de todo o processo, além de uma abordagem executiva do resultado final de todo o processo, que são as cinco áreas que foram alvo de Avaliação Comparativa neste estudo
- **2 – Indicadores de Desempenho – Avaliação Comparativa:** levantamento e análise de um conjunto de indicadores de desempenho global do estado do Espírito Santo, agrupado em seis diferentes dimensões
- **3 – Salto Educacional – Estratégias Bem-sucedidas:** apresentação dos resultados do *Benchmarking* realizado na área de educação, que teve como alvos os países do Canadá, Coréia do Sul, República da Irlanda, Espanha, Finlândia e Chile
- **4 – Internalização Sustentável do “Boom” do Petróleo:** *benchmarking* realizado na área de Óleo & Gás, tendo como objeto de estudo os casos do Brasil, Reino Unido e Noruega
- **5 – Caminhos para o Controle da Violência:** avaliação comparativa das experiências das cidades de Bogotá, Diadema e Nova Iorque no enfrentamento à violência e no tratamento da segurança pública
- **6 – Construção da Nova Gestão Pública:** levantamento e análise das soluções propostas em Gestão Pública no Estado de São Paulo, e nos países: Canadá, Chile, México, Dinamarca, Espanha, Suíça, Austrália, Reino Unido e Suécia.

Cada uma das partes supracitadas contém as estratégias, ações ou projetos que se mostraram responsáveis pelo sucesso da respectiva cidade, estado ou país-alvo na questão em estudo.

Boa leitura!

Agosto de 2006



Parte 1



Visão de Conjunto

Resumo Executivo

Neste capítulo é apresentado um breve resumo das quatro áreas portadoras de futuro que foram alvo de *benchmarking* para o projeto Espírito Santo 2025. Um detalhamento profundo é feito nos capítulos seguintes.

Área 1: Indicadores de Desempenho

Na primeira parte deste documento, ***Indicadores de Desempenho – Avaliação Comparativa***, são apresentados indicadores de desempenho do Espírito Santo em 6 diferentes dimensões, proporcionando uma abordagem macroscópica da evolução do estado, frente a outros estados brasileiros e a outros países. Desta maneira, o foco da pesquisa se ateve à busca de respostas para a seguinte questão-chave:

*Como está o desempenho do Estado do Espírito Santo em termos globais frente a outros estados brasileiros e a outros países tidos como referência nas dimensões **Econômica, Ambiental, Político-Institucional, Informação e Conhecimento, Infra-Estrutura e Sócio-Cultural**?*

A análise deste conjunto de gráficos, tabelas e mapas permite uma reflexão acerca do desempenho do estado em um âmbito global, tanto em termos históricos quanto sob a perspectiva de um passado recente, e em comparação com outros sistemas (estados ou países) que sejam referência em cada tema pesquisado. A finalidade desta reflexão é subsidiar as etapas seguintes, que são a construção de estratégias através da Avaliação Estratégica e a elaboração da Carteira de Projetos Estruturantes para o Espírito Santo.

Área 2: Educação

Na segunda parte, ***Salto Educacional – Estratégias Bem-Sucedidas***, o estudo tem como foco a resposta às seguintes questões-chave:

1) *Como alguns países conseguiram aprimorar a Educação, levando em conta o financiamento, a preparação de professores e os modos de combate à exclusão educacional?*

2) *Como estes países alcançaram uma qualidade de aprendizado impar, se constituindo em exemplos a serem seguidos, guardadas as devidas proporções?*

Neste tópico, são descritas as situações educacionais do Canadá, da Coréia do Sul, da República da Irlanda, da Espanha, da Finlândia e do Chile. São países que regularizaram seu fluxo educacional, aumentaram a escolaridade média de suas populações, investiram uma quantidade razoável de seus gastos sociais em educação, têm consciência clara do poder dos incrementos educacionais em seus recursos humanos, melhoraram a qualidade do aprendizado e investiram em formação de professores e os valorizaram profissionalmente.

Em seguida, é feita a comparação analítica dos principais indicadores educacionais dos países estudados. Segue-se a isso um diagnóstico resumido da situação da Educação no Espírito Santo, sempre mediante uma análise comparativa com indicadores nacionais e regionais.

Por fim, o último capítulo é dedicado às possíveis estratégias de melhoria da educação para o Espírito Santo. São indicações de políticas e ações gerais, algumas de impacto imediato e outras em médio e longo prazos. Foram elaboradas a partir de lições dos “países que deram certo em educação”, dos principais dados e indicadores e da experiência relatada pela literatura especializada.

Área 3: Óleo & Gás

Já no terceiro tópico, ***Internalização Sustentável do Boom do Petróleo***, a questão-chave a ser respondida é a seguinte:

Que estratégias e mecanismos foram utilizados para a internalização dos benefícios econômicos do “boom” do petróleo, possibilitando assim o desenvolvimento econômico sustentável no longo prazo?

Para tanto, três países foram investigados: Brasil, Noruega e Reino Unido. No caso do Brasil foi dada especial atenção aos municípios confrontantes à Bacia de Campos.

As estratégias e mecanismos pesquisados nos três países podem ser agrupados segundo os seguintes temas:

- **Desenvolvimento de uma indústria mundialmente competitiva** - O ambiente de atuação das empresas que constituem a indústria do petróleo é mundial, portanto a competição em outros mercados que não o doméstico é uma etapa natural de maturação do setor nos países pesquisados. Merece destaque o papel do Estado como indutor na transferência de conhecimento de companhias já atuantes para a nascente indústria, sendo substituído gradativamente pela promoção dessas externamente;
- **Investimento em P&D direcionado para a inovação na indústria** - A Pesquisa e o Desenvolvimento mostram-se elementos fundamentais quando se considera que a competição ocorre em nível mundial. Destacam-se as iniciativas de conjugação da academia, governo, companhias do setor e financiadores atuando para a efetiva incorporação da inovação à indústria;
- **Aproveitamento do ciclo do petróleo para a diversificação produtiva e financiamento das futuras gerações** – A indústria do petróleo tem grande potencial de geração de benefícios econômicos e sociais. Para isso, foram adotadas estratégias e mecanismos para a aplicação dos recursos provenientes das participações governamentais na diversificação produtiva baseada em vocações econômicas. São também indicados caminhos para a formação de uma máquina pública capaz de fazer face aos desafios de administrar esse ambiente de gestão conformado pela incorporação abrupta da nova indústria.

Área 4: Violência

Em seguida, o quarto tópico trata dos ***Caminhos para o Controle da Violência***. Neste caso específico, a pesquisa tem como foco a resposta à seguinte questão-chave:

Como determinadas localidades conseguiram reduzir sensivelmente seus índices de criminalidade?

Para tanto, três cidades foram investigadas: Bogotá, Diadema e Nova Iorque. Com **Bogotá**, aprendemos que a liderança municipal e a participação da sociedade tiveram papel primordial nas estratégias de controle da violência. O conjunto de estratégias adotado pode se resumir em *“gestão por resultados sob coordenação municipal”*.

O caso de **Diadema** é mais recente e, apesar dos avanços, ainda há muito por fazer. Suas estratégias basearam-se em um preciso diagnóstico da violência na cidade, suas causas e elementos potencializadores. E os resultados alcançados são frutos de estratégias que tiveram, em grande parte, a participação da comunidade – *“do crescimento desordenado à participação da comunidade”*.

Por fim, **Nova Iorque** nos traz o exemplo da transformação da polícia e do mapeamento e tratamento das informações sobre os delitos para conduzir ações focadas na prevenção e na reação. O mais conhecido programa de controle da violência, e também muito criticado, – o *Tolerância Zero* – teve como princípio a repressão aos pequenos delitos como forma de prevenção de crimes maiores – *“limpeza da cidade”*.

Área 5: Nova Gestão Pública

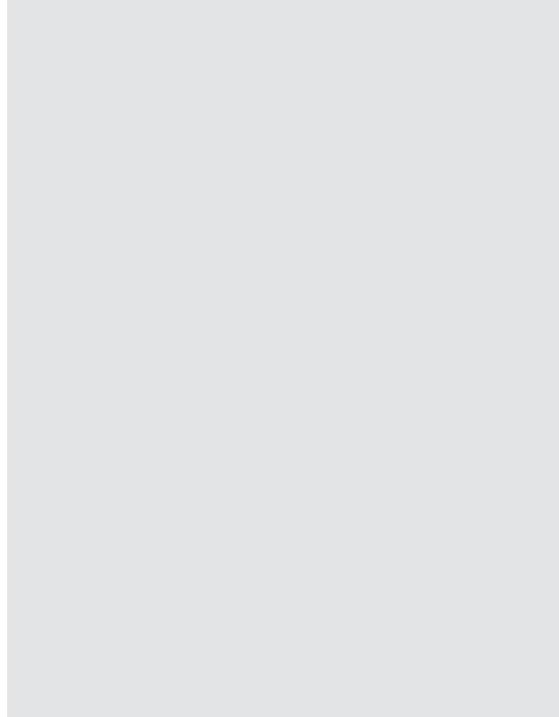
A última parte é dedicada à área: **Construção da Nova Gestão Pública**, com a seguinte questão-chave a ser respondida:

Quais as novas práticas em gestão pública, seus principais resultados positivamente reconhecidos e como as instituições de determinadas localidades conseguiram fazer a transição do modelo tradicional para serviços de desempenho superior?

Dessa forma, o estudo começa com uma caracterização do movimento Nova Gestão Pública, visando à contextualização do tema. Então, aprofunda-se nas experiências pesquisadas, dentro de quatro grandes assuntos:

- Gestão pública não-governamental em unidades de Educação, Saúde, Segurança Pública, Saúde, CT&I, Meio Ambiente e Cultura: a experiência escolhida foi a do Governo do Estado de São Paulo, nas áreas de saúde e cultura;
- Formação e desenvolvimento contínuo de gestores públicos, com foco em profissionalização e ferramentas de recursos humanos: as experiências escolhidas foram as do Canadá e do Chile;

- Governo Eletrônico: transparência e controle social: as experiências escolhidas foram as do Governo do Estado de São Paulo, México (duas), Dinamarca, Espanha e Suíça;
- Qualidade e inovação na gestão pública: as experiências escolhidas foram as da Austrália, do Reino Unido (duas), da Suécia e do Chile.



Parte 2

Indicadores de Desempenho – Avaliação Comparativa

Andréa Belfort¹, Danilo Menezes² e Gustavo Morsch³

¹ Andréa Belfort é Engenheira Civil. Doutoranda e Mestre em Engenharia da Produção (PUC-RJ). MBA em Energia (COPPEAD-RJ) e em Administração Financeira (FGV-RJ). Consultora desde 1996, participou de mais de 40 projetos de cenários e planejamento estratégico e de negócios

² Danilo Menezes é Engenheiro de Produção e possui experiência em projetos de elaboração e implementação de planos estratégicos e implementação de sistemas de gestão pela qualidade

³ Gustavo Morsch é Engenheiro de Produção e participou de projetos de elaboração de planos estratégicos e implementação da metodologia “produção mais limpa” na área ambiental

2.1. Introdução

Dentro do conceito apresentado anteriormente neste documento, pode-se classificar esta primeira atividade de *benchmarking* como sendo do tipo **análise comparativa tradicional**. Nela, é avaliado o desempenho do objeto de *benchmarking*, o Estado do Espírito Santo, frente a outros sistemas com características semelhantes – neste caso, estados brasileiros e outros países.

As páginas seguintes contêm dados atuais, históricos e projeções acerca do desempenho do Espírito Santo distribuídos em diferentes dimensões. Para a escolha das dimensões que vieram a ser alvo da pesquisa, também foi utilizado o critério mencionado na introdução deste estudo: as áreas escolhidas são todas elas portadoras de futuro, assumindo então uma importância estratégica para o estado. Na análise comparativa, especial atenção foi dada aos dados e informações mais fortemente relacionados às condições de competitividade.

Finalmente, os indicadores de desempenho analisados distribuíram-se entre seis dimensões:

- **Econômica:** conjunto de dados sobre a dimensão econômica (valor do PIB e PIB per capita), taxa de crescimento da economia e estrutura produtiva, com destaque para a relevância do comércio exterior
- **Sócio-cultural:** comparações sobre a demografia e a influência do fluxo migratório nesta questão; pobreza e desigualdade; mortalidade infantil e longevidade; e o crescimento da violência urbana
- **Informação e conhecimento:** índices de analfabetismo, qualidade da educação (dados do SAEB) e avaliação internacional do PISA e dados sobre ciência e tecnologia
- **Político-Institucional:** indicadores orçamentários, comparações sobre a receita de *royalties* pelos estados, nível de utilização de instrumentos de planejamento urbano e utilização do *e-gov*
- **Infra-Estrutura:** índices de degradação da infra-estrutura de transportes rodoviários por todo o Brasil e de cobertura sanitária pelos estados

- **Meio-Ambiente:** degradação do bioma natural do Espírito Santo, a mata atlântica e mapas sobre a situação dos recursos hídricos, em âmbito estadual e nacional

No processo de comparação, foram utilizados os seguintes alvos preferenciais (*benchmarks*):

- **Estados:** RJ, MG, BA, DF, SP, RS, SC e PR
- **Países:** Chile, Portugal, Espanha e Bélgica

Em alguns casos, outros estados ou países foram incluídos na comparação, de acordo com as especificidades de cada indicador abordado.

Para a realização da Avaliação Comparativa, foi utilizado como balizador a seguinte questão-chave:

*Como está o desempenho estado do Espírito Santo em termos globais frente a outros estados brasileiros e a outros países tidos como referência nas dimensões **Econômica, Ambiental, Político-Institucional, Informação e Conhecimento, Infra-Estrutura e Sócio-Cultural**?*

Definidas as dimensões, os países e estados-alvo e a questão-chave supracitada, este conjunto de indicadores permite uma análise do desempenho do estado do Espírito Santo de uma maneira não apenas **quantitativa**, mas também **qualitativa** (de maneira macroscópica) da evolução do estado, em comparação a outros sistemas.

Assim, esta parte do estudo contribui para o objetivo de ser um referencial para a construção de estratégias e soluções de alto valor para a Formulação Estratégica e a definição de projetos estruturantes para o Estado do Espírito Santo, num horizonte de 20 anos.

Apresentamos a seguir os indicadores levantados e analisados nesta pesquisa.

2.2. Dimensão Econômica

O Espírito Santo tem a 9ª maior economia do País, medida pelo PIB (preços constantes de 2002). No levantamento do PIB per capita, o ES sobe para a 7ª posição, desbancando os estados da Bahia e Minas Gerais, graças a sua população, de cerca de 3 milhões de habitantes, tamanho bem inferior a estes estados (gráfico 2.2.1b).

Já em relação à taxa de crescimento do Produto Interno Bruto, o ES fica em 3º lugar entre os estados selecionados e, a partir de 1993, supera a média do Brasil, dando continuidade ao período de significativa expansão econômico que se segue à instalação dos chamados Grandes Projetos (2.2.2).

Para a manutenção desse crescimento, é alta a relevância do comércio exterior. A posição geográfica privilegiada assegura ao Espírito Santo a condição de portal para o Oceano Atlântico e de um corredor logístico por onde passam os fluxos de exportação de soja e grãos; mineração; fruticultura, celulose e granéis líquidos, siderurgia e café (figura 2.2.3). O estado também é também um importante corredor de entrada de produtos importados via FUNDAP.

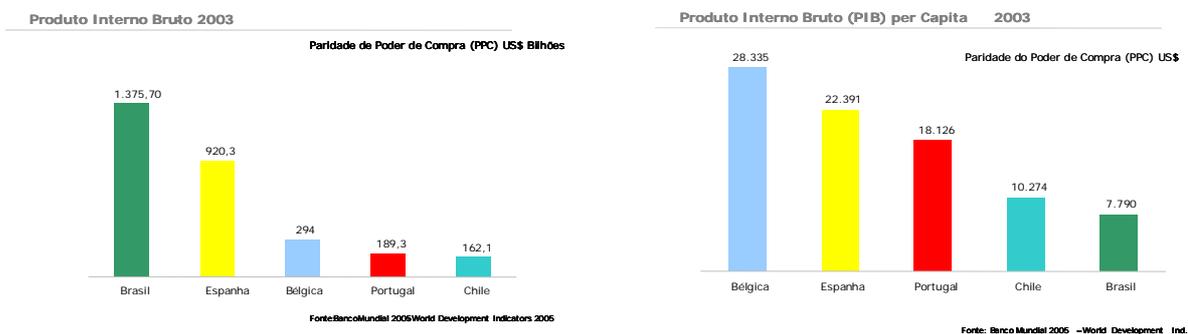
Uma análise mais qualificada (FOB US\$ 1000/t, gráfico 2.2.4a) constata que grande parte das exportações escoadas pelo Complexo Portuário Capixaba é devida ao comércio de commodities, produtos de baixo valor agregado.

A melhoria nos indicadores desta dimensão passa necessariamente por investimentos na diversificação e agregação de valor à estrutura produtiva capixaba.

Os gráficos citados, e mais outros que ilustram a dimensão econômica, são os seguintes:

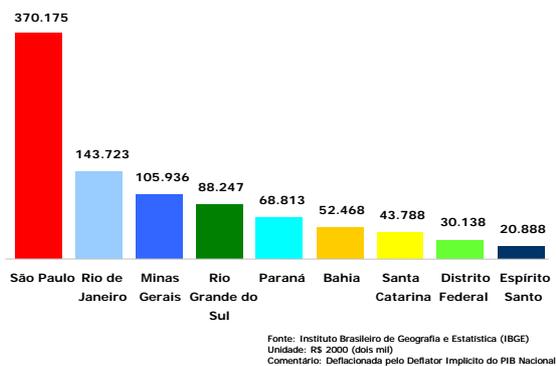
2.2.1. Valor do PIB e PIB per capita

2.2.1a Dimensão econômica (valor do PIB) dos Países e PIB per capita



2.2.1b Dimensão econômica dos Estados Comparados (valor do PIB) e PIB per capita

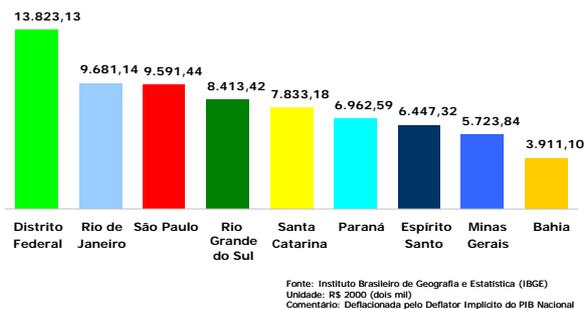
Produto Interno Bruto (PIB) a preços constantes - 2002



PIB per capita - 2002 (R\$)

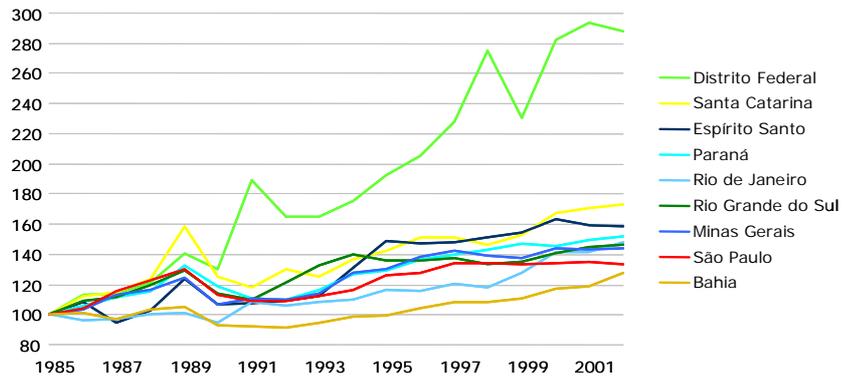


Produto Interno Bruto (PIB) per capita - 2002



2.2.2. Taxa de Crescimento do PIB

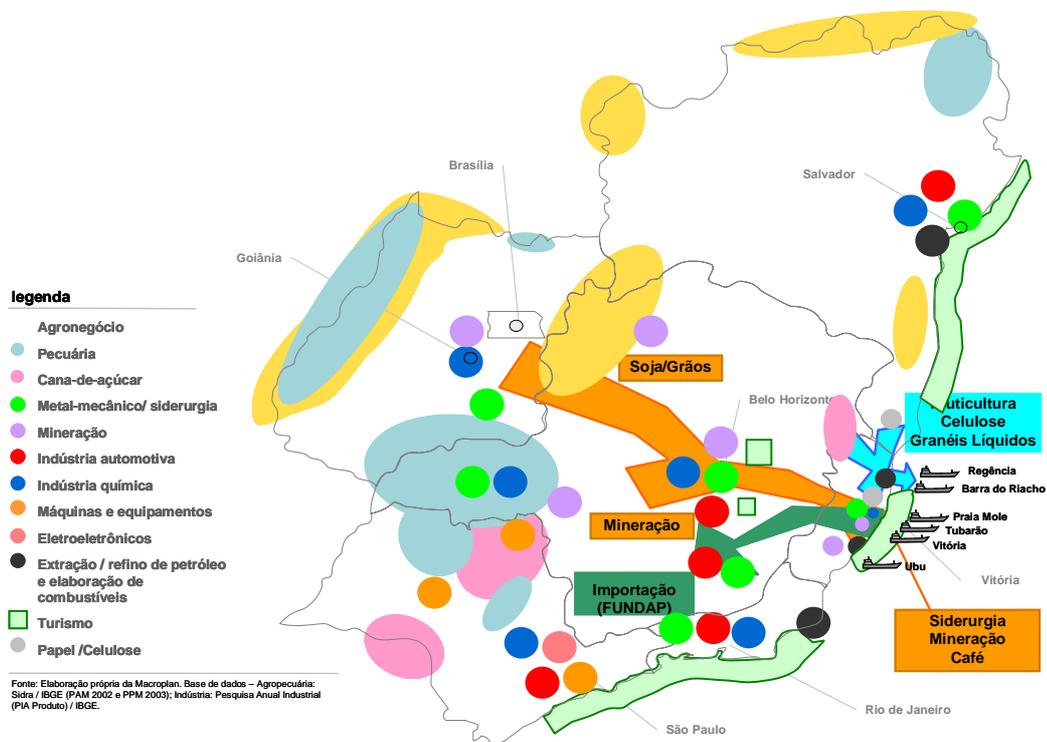
Variação do PIB – 1985 – 2001 – Estados Seleccionados



Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Unidade: R\$ de 2000. Base fixa: 1985=100

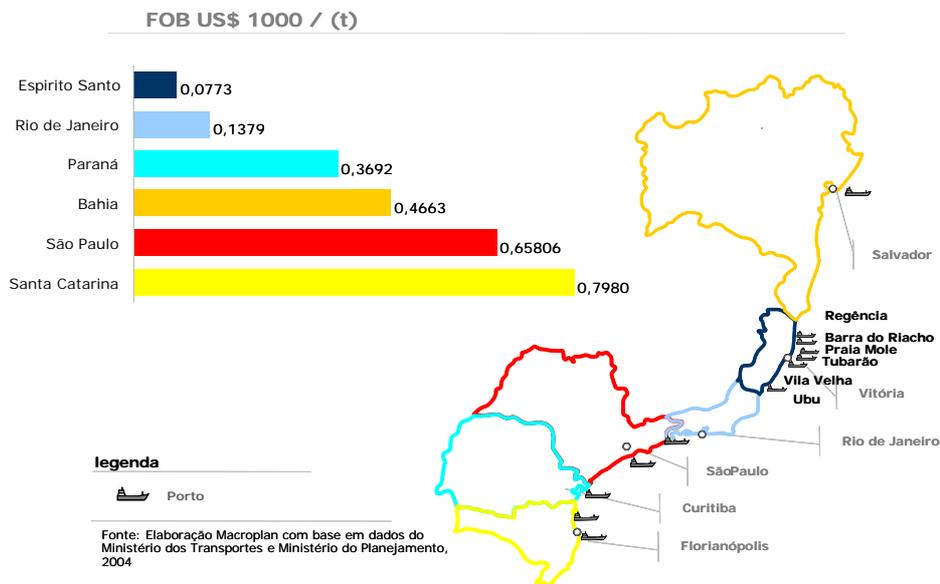
Comentário: Produto Interno Bruto elaborado pelo IBGE. Para os anos de 1985 a 2001, segundo o conceito a preços de mercado constante Deflacionado pelo Deflator Implícito do PIB nacional

2.2.3. Estrutura Produtiva: orientação para o comércio exterior



2.2.4. Comércio exterior

2.2.4a Valor agregado das exportações



2.2.4b Exportações do ES segundo países

Exportações do ES, segundo países 2005

Países	2004		2005	
	1000 US\$ (FOB)	(t)	1000 US\$ (FOB)	(t)
EUA	1.055.740	5.461.891	1.045.403	4.173.559
China	397.723	8.769.856	258.255	4.012.218
Itália	256.301	4.430.678	221.646	3.287.597
Japão	138.179	3.749.027	149.333	3.021.795
Alemanha	150.843	3.999.132	161.013	2.850.059
Argentina	152.291	3.522.481	181.971	2.809.518
Coréia do Sul	280.943	3.474.289	306.516	2.585.682
Egito	131.174	3.095.783	156.229	2.220.753
França	82.582	1.687.973	77.922	1.341.796
Arábia Saudita	63.772	1.441.790	88.648	1.118.182

Fonte: MDIC/ALICEWEB

Elaboração: IPES / Coordenação de Economia e Desenvolvimento

2.3. Dimensão Sócio-cultural

O envelhecimento da população brasileira e capixaba (figura 2.3.1a) traz consigo um aumento das demandas sociais, tanto em quantidade como em qualidade.

Além disso, existe no ES atualmente um forte crescimento da população urbana, em especial na RMGV. Boa parte deste fluxo migratório é oriundo das cidades das regiões fronteiriças ao ES (2.3.1b), áreas deprimidas, com baixo dinamismo econômico e desenvolvimento humano (2.3.2b).

Em relação ao Índice de Desenvolvimento Humano, o ES encontra-se na 11^a posição no ranking dos estados brasileiros (2.3.2a), com um valor para o IDH quase idêntico ao nacional e indicando que o crescimento econômico experimentado pelo estado não tem se revertido em melhorias no campo social para a sua população.

Em relação à concentração de renda, observa-se no ES uma oscilação no Índice de Gini, não acompanhando a tendência de queda no âmbito nacional e posicionando o 6^o estado menos desigual em todo o País (2.3.3a).

No que diz respeito aos indicadores de pobreza, observa-se no ES a tendência de queda da porcentagem da população abaixo das linhas de pobreza e indigência (gráficos 2.3.3b e 2.3.3c), acompanhando a tendência mundial de redução dos bolsões de pobreza (2.3.3d).

A esperança de vida ao nascer no ES sofreu um leve aumento nos últimos anos (2.3.4). Um dos grandes obstáculos para uma melhora mais nítida neste quesito é a questão da violência urbana, fator que tem se agravado nos últimos anos (2.3.5a), sobretudo na RMGV (2.3.5b).

Uma análise qualitativa da questão (gráfico 2.3.5c) revela que o estado tem obtido um baixo retorno (redução da violência) ante os investimentos que vêm sendo realizados. Tudo isso afeta gravemente o bem-estar social e, por conseguinte, a competitividade do estado e do País.

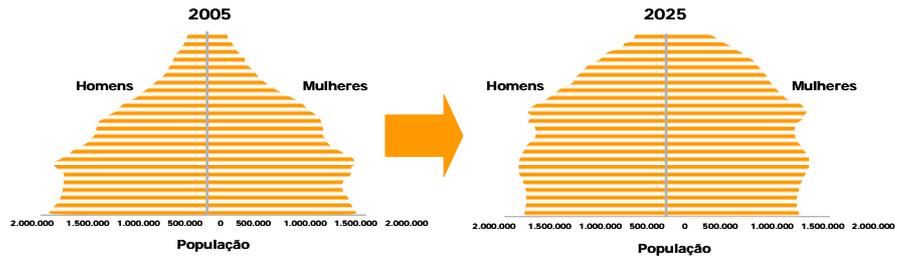
Melhorias na questão da segurança pública, além do aumento em eficiência na aplicação de recursos na área social por parte do estado são as frentes prioritárias para o alcance de um novo patamar sócio-cultural para o estado do Espírito Santo.

Os gráficos que subsidiaram esta análise foram os seguintes:

2.3.1. Perfil demográfico

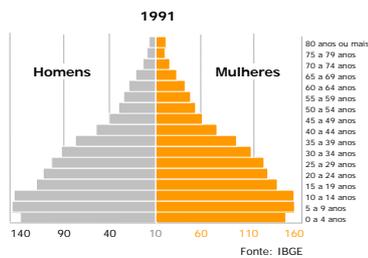
2.3.1a Pirâmide Etária Nacional e ES

Brasil – Pirâmide Etária Absoluta



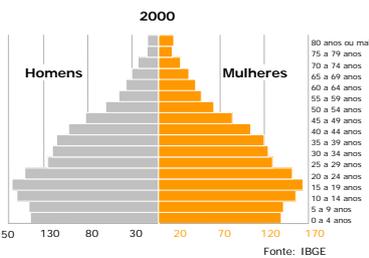
Fonte: IBGE – Estudo "Projeção da População do Brasil: 1980-2050"

Pirâmide Etária do Estado do Espírito Santo



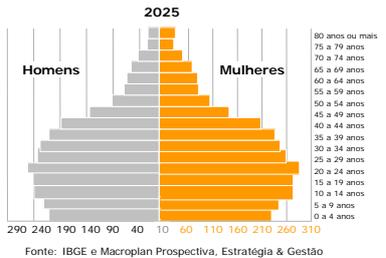
Fonte: IBGE

Pirâmide Etária do Estado do Espírito Santo



Fonte: IBGE

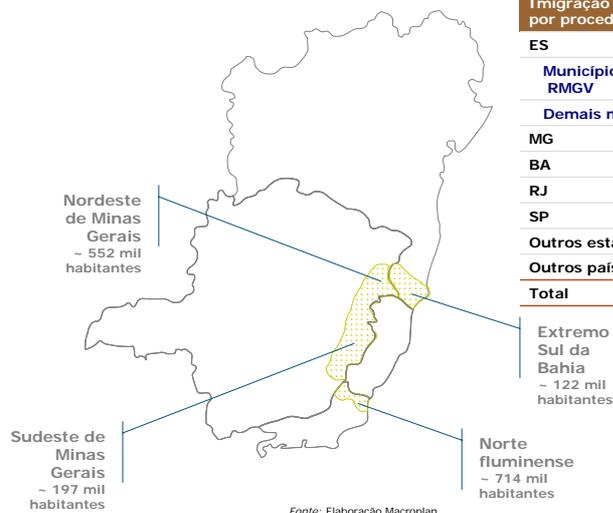
Pirâmide Etária do Estado do Espírito Santo



Fonte: IBGE e Macroplan Prospectiva, Estratégia & Gestão

2.3.1b Crescimento populacional, fluxo migratório e distribuição territorial

População nas regiões fronteiriças do ES



Fonte: Elaboração Macroplan

Imigração na RMGV no período 1995 a 2000, por procedência

ES	98.427	55%
Municípios da RMGV	60.062	33%
Demais municípios	38.365	21%
MG	22.817	13%
BA	22.083	12%
RJ	15.515	9%
SP	7.577	4%
Outros estados	12.731	7%
Outros países	1.181	1%
Total	180.331	100%

Fonte: IPES - RMGV - Sistema Gestor e Informações Básicas, 2005

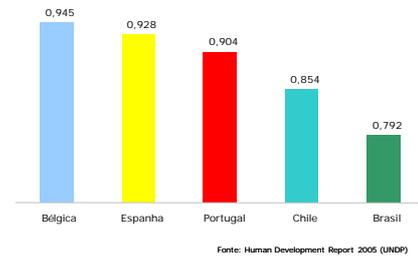
2.3.2. Desenvolvimento Humano

2.3.2a Índice de Desenvolvimento Humano

Posição	Estado	IDH
	Brasil	0.766
1	Distrito Federal	0.844
2	Santa Catarina	0.822
3	São Paulo	0.82
4	Rio Grande do Sul	0.814
5	Rio de Janeiro	0.807
6	Paraná	0.787
7	Mato Grosso do Sul	0.778
8	Goiás	0.776
9	Mato Grosso	0.773
10	Minas Gerais	0.773
11	Espírito Santo	0.765

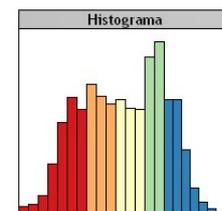
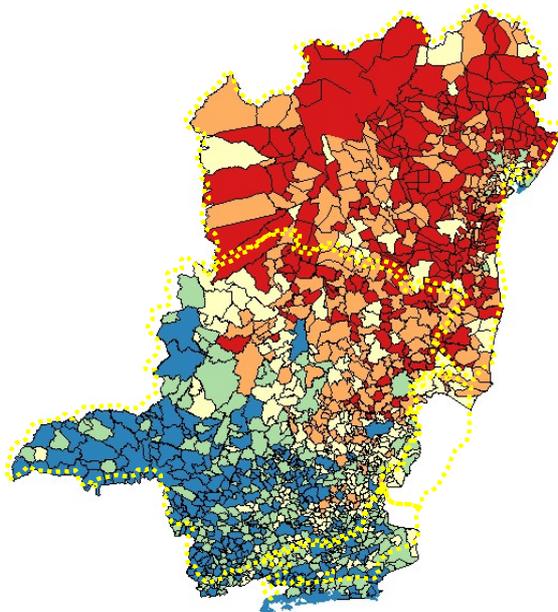
Fonte: PNUD, 2000

Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) 2003



2.3.2b Disparidades econômico-sociais nos estados fronteiriços ao ES

Índice de desenvolvimento humano municipal - 2000 Municípios dos estados fronteiriços do ES

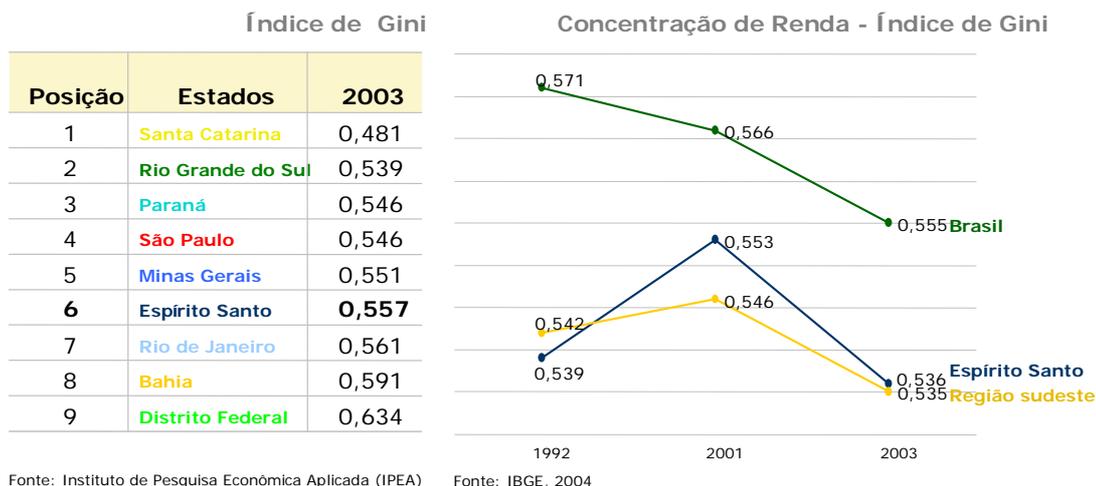


Legenda	
0,521 a 0,625	(281)
0,626 a 0,672	(269)
0,673 a 0,723	(271)
0,724 a 0,759	(276)
0,760 a 0,886	(262)

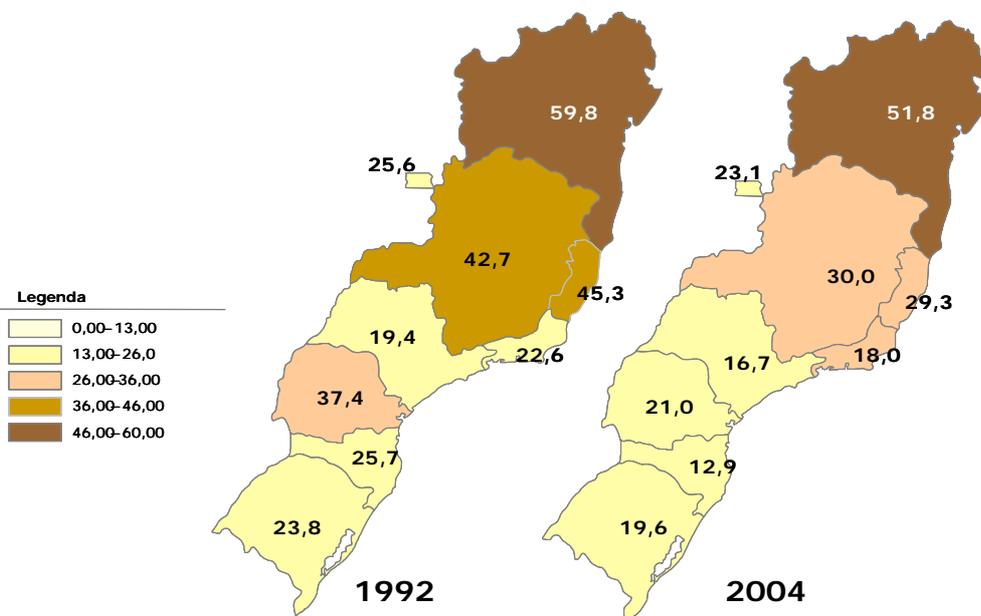
Fonte: IBGE – Atlas do desenvolvimento Humano

2.3.3. Pobreza e desigualdade

2.3.3a Índice Gini – concentração de renda

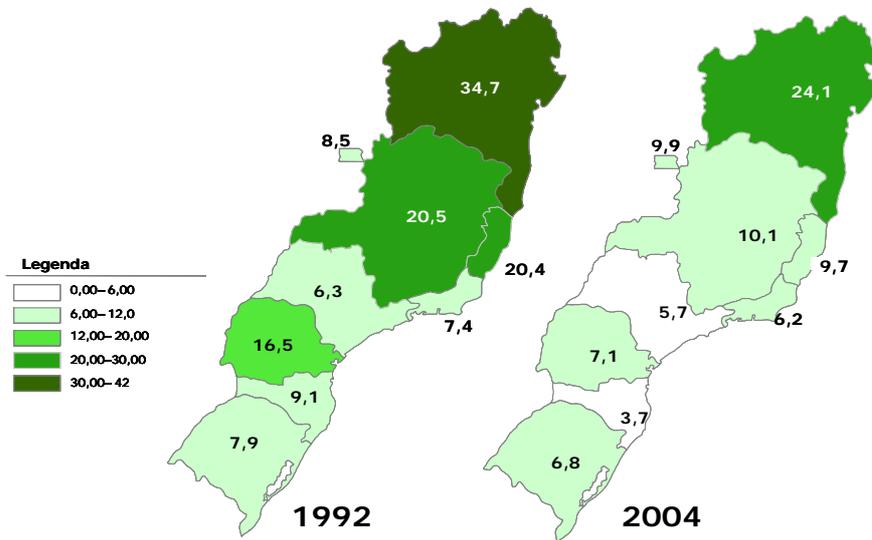


2.3.3b Porcentagem de Pobres - 1/2 salário mínimo – Estados Selecionados



Fonte: Elaboração Macroplan com base em dados do IPES; Sidra / IBGE (PAM 2002 e PPM 2003); Contas Regionais/IBGE; Estudos do IPEA, 2005
 Comentários: Proporção dos indivíduos com renda domiciliar per capita inferior a R\$75,50, equivalentes a 1/2 do salário mínimo vigente em agosto de 2000. Salário mínimo de 2000: R\$ 151,00

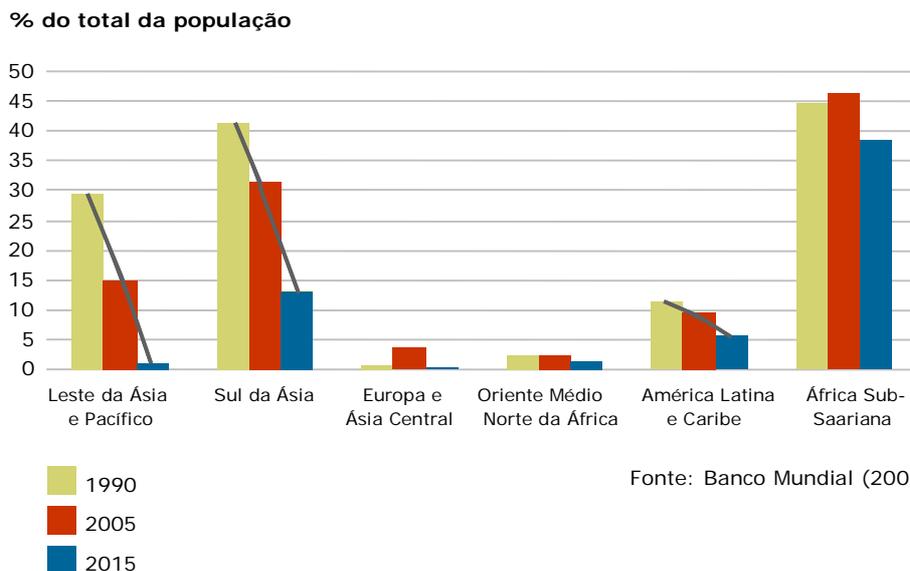
2.3.3c Porcentagem de indigentes - 1/4 salário mínimo – Estados Seleccionados



Fonte: Elaboração Macroplan com base em dados do IPES; Sidra / IBGE (PAM 2002 e PPM 2003); Contas Regionais/IBGE; Estudos do IPEA, 2005
 Obs: Proporção dos indivíduos com renda domiciliar per capita inferior a R\$37,5, equivalentes a 1/4 do salário mínimo vigente em agosto de 2000. Salário mínimo de 2000: R\$ 151,00

2.3.3d Redução dos bolsões de pobreza

Pessoas vivendo com menos de 1 US\$ por dia
 1990 - 2005 - 2015



2.3.4. Mortalidade infantil e Expectativa de Vida – Estados Seleccionados

Número de óbitos infantis (menores de 1 ano) por 100.000 nascidos vivos

Posição	Estados	1997	2002
1	Distrito Federal	18.44	13.65
2	Santa Catarina	17.44	15.27
3	São Paulo	21.6	15.3
4	Rio Grande do Sul	15.9	15.64
5	Espírito Santo	19.26	16.09
6	Paraná	19.13	16.83
7	Rio de Janeiro	24.04	17.94
8	Minas Gerais	24.84	20.43
9	Bahia	44.61	34.11

Expectativa de vida ao nascer

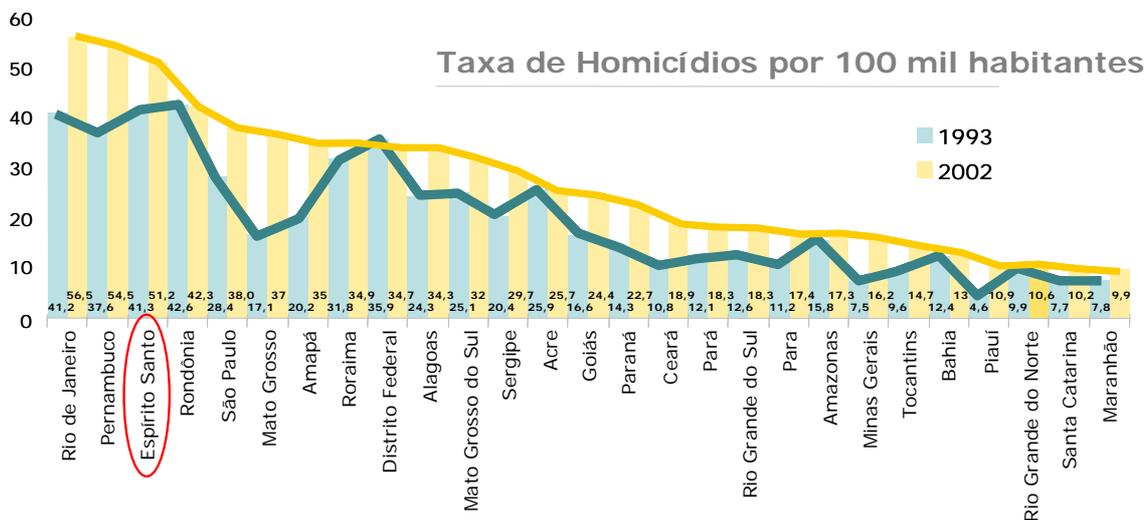
Posição	Estados	1998	2003
1	Rio Grande do Sul	71.22	72.16
2	Santa Catarina	70.91	71.85
3	Minas Gerais	69.82	71.16
4	Paraná	69.75	70.98
5	Espírito Santo	69.73	70.9
6	São Paulo	69.71	70.4
7	Distrito Federal	68.67	69.45
8	Bahia	67.06	68.54
9	Rio de Janeiro	67.3	68.07

Fontes: MS/SVS Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos – SINASC; MS/SVS- Sistema de Informações sobre Mortalidade – SIM; IBGE/Estimativas demográficas

Fonte: IBGE/Projeções demográficas preliminares
Unidade: Anos

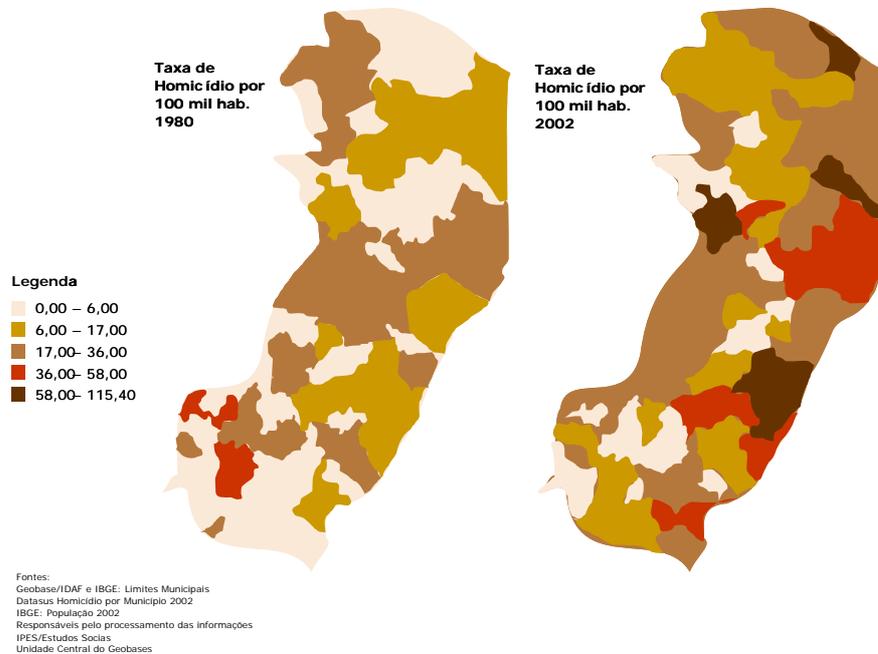
2.3.5. Violência urbana

2.3.5a Prejuízos para a qualidade de vida e a atração de investimentos



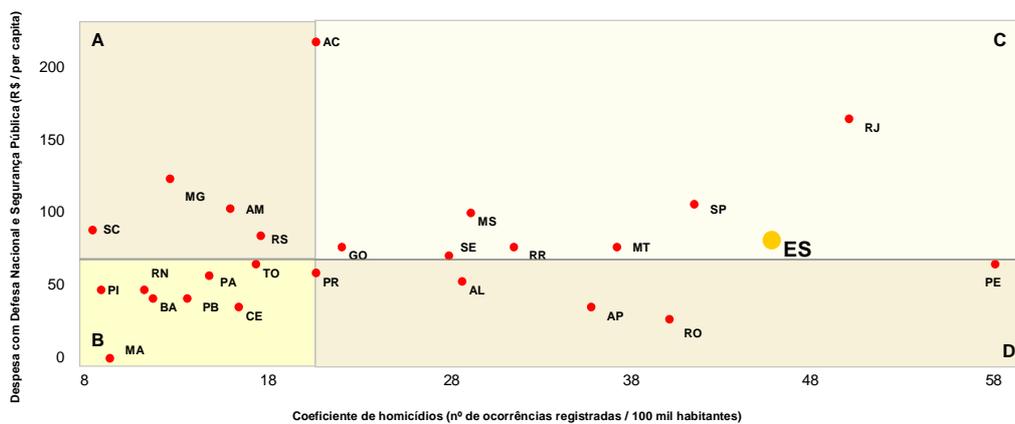
Fonte: Unesco/SNDH/IAS - Mapa da Violência, *apud* O Globo–08/06/04

2.3.5b Concentração dos altos índices na RMGV



2.2.5c Gastos com Segurança x número de homicídios

Despesa com a função Defesa Nacional e Segurança Pública X Coeficiente de homicídios em 2001



Quadrante A: Alta despesa e mais resultados
 Quadrante B: Baixa despesa e mais resultados
 Quadrante C: Alta despesa e menos resultados
 Quadrante D: Baixa despesa e menos resultados

Fonte: Gov. do RS, 2005 - "Estados Comparados por Funções do Orçamento", op. cit.

2.4. Dimensão de Informação e Conhecimento

O Brasil encontra-se em uma posição muito aquém da desejável em termos da qualidade de sua Educação. Os gráficos da PISA de 2003 (gráficos 2.4.3b e 2.4.3c) indicam o abismo entre o desempenho dos países tidos como referência – Canadá, Finlândia, Irlanda, Coreia e Espanha – e o Brasil.

Num âmbito interno, observa-se que o Espírito Santo ocupa uma posição intermediária em relação aos mesmos indicadores. O capital humano no estado é pouco qualificado quando comparado a outros estados da federação.

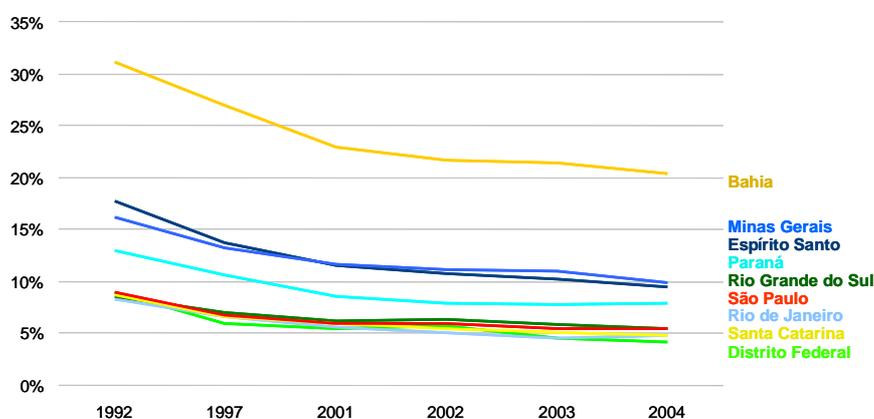
Melhorias têm sido observadas, como por exemplo na taxa de analfabetismo (2.4.1) e na formação de doutores (2.4.4), mas o desempenho do Espírito Santo é de um nível apenas intermediário em todos os indicadores, ficando sempre acima da média nacional, mas abaixo da média da Região Sudeste.

O fortalecimento do capital humano capixaba coloca-se como uma clara necessidade atual, devendo então ser um dos pilares das estratégias de desenvolvimento do estado.

Os indicadores de desempenho na dimensão de informação e conhecimento mapeados foram os seguintes:

2.4.1. Analfabetismo: redução em todos os estados. A Bahia se destaca com índice acima de 20%

Taxa de analfabetismo – pessoas com 15 anos ou mais



Fonte: IBGE/PNAD - Banco de Dados do IJSN
Elaboração IPES

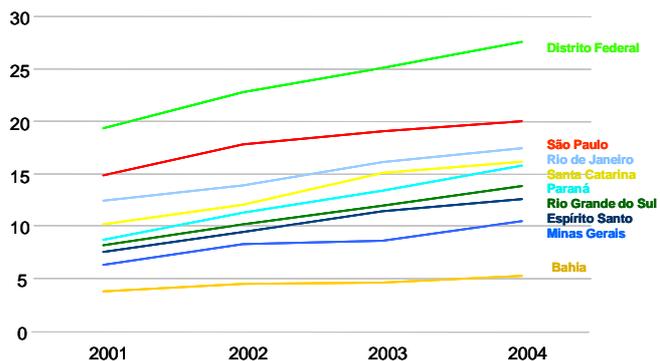
2.4.2. Grau de instrução, domicílios com computador e internet

Nº médio de anos de estudo para população com 15 anos e mais

Estados	1998	2004
Distrito Federal	7,3	8,8
Rio de Janeiro	6,5	7,9
São Paulo	6,1	7,9
Santa Catarina	5,5	7,4
Rio Grande do Sul	6,0	7,3
Paraná	5,2	7,2
Espírito Santo	5,0	7,1
Minas Gerais	4,9	6,7
Bahia	3,6	5,5

Fonte: IBGE/PNAD – Banco de Dados do IPES
Elaboração IPES

Percentual de domicílios com computador e com acesso a internet por Unidades da Federação

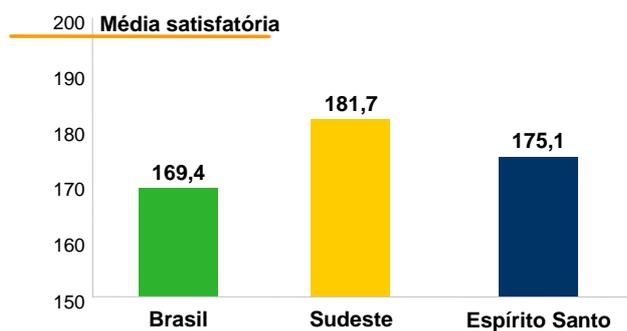


Fonte: PNAD/IBGE.
Elaboração IPES

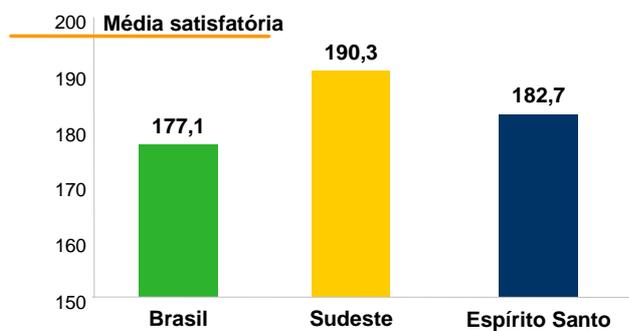
2.4.3. Qualidade da Educação

2.4.3a Resultados do SAEB

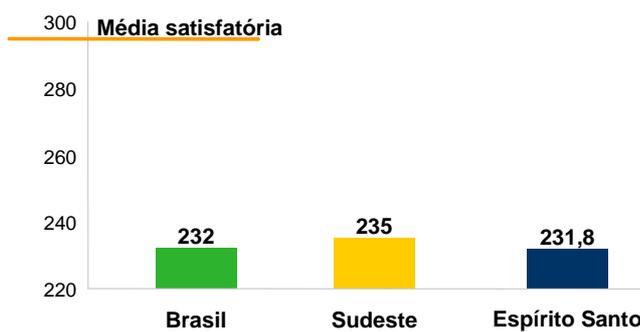
Média em Proficiência em leitura na 4ª série –
Brasil, sudeste e Espírito Santo – Saeb 2003



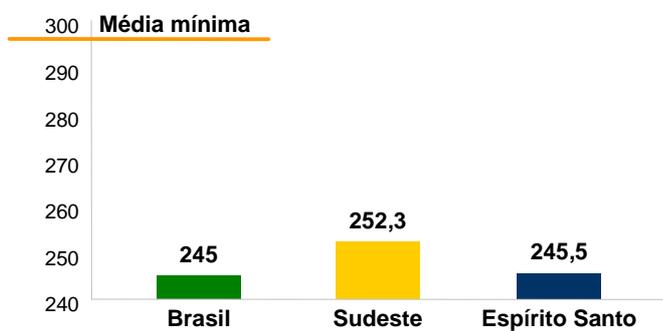
Média em Proficiência em matemática na 4ª série
– Brasil, sudeste e Espírito Santo – Saeb 2003



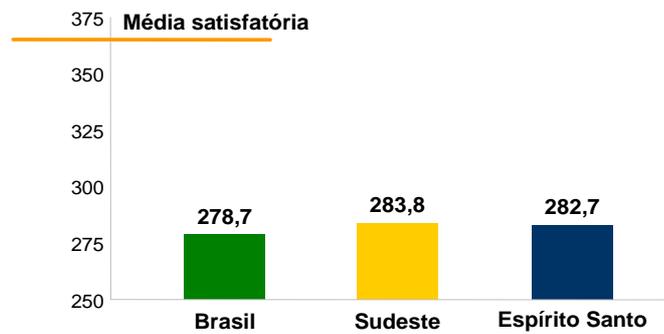
Média em Proficiência em leitura na 8ª série –
Brasil, sudeste e Espírito Santo – Saeb 2003



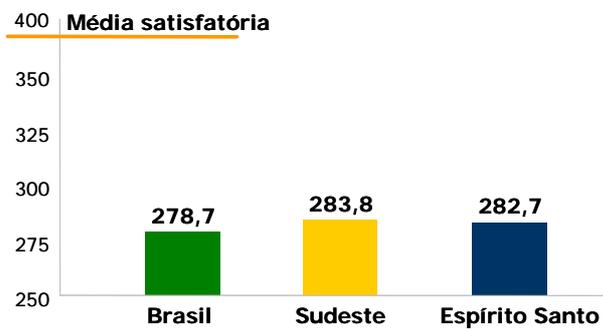
Média em Proficiência em matemática na 8ª série
– Brasil, sudeste e Espírito Santo – Saeb 2003



Média de Proficiência em leitura na 3ª série no Ensino Médio – Brasil, sudeste e Espírito Santo – Saeb 2003

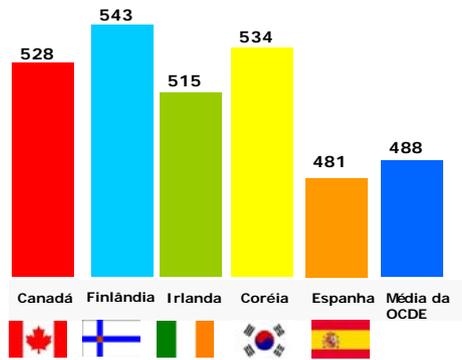


Média de Proficiência em Matemática na 3ª série no Ensino Médio – Brasil, sudeste e Espírito Santo – Saeb 2003

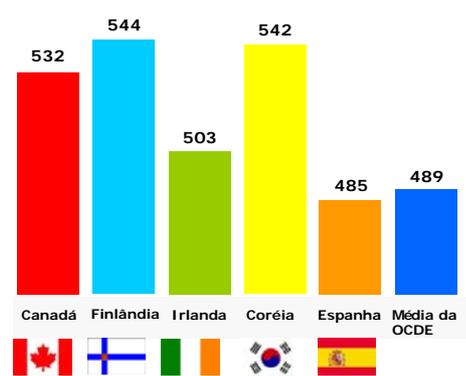


2.4.3b Avaliação internacional – PISA 2003

Média de proficiência em leitura PISA 2003



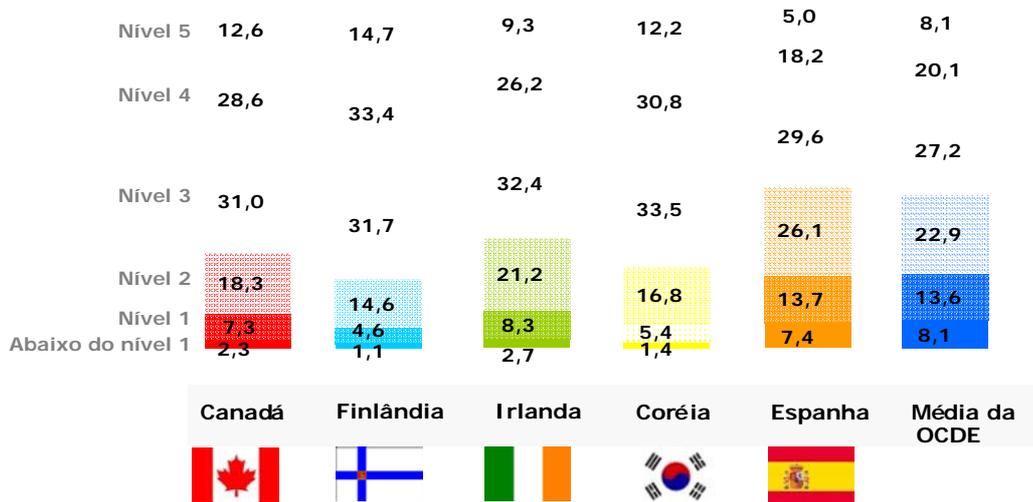
Média de proficiência em matemática PISA 2003



Fonte: OCDE

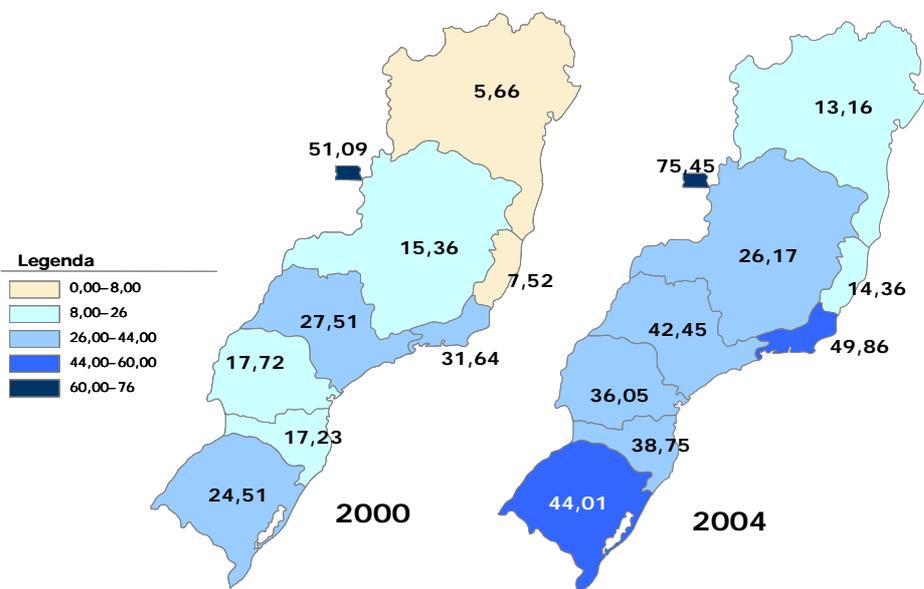
2.4.3c Percentual de alunos em cada nível de qualidade em leitura

Percentagem de estudantes em cada nível da escala de leitura- PISA 2003



Fonte: OCDE

2.4.4. C&T: N° de doutores/100.000 habitantes



Fonte: Elaboração Macroplan com base em dados do IPES; Sidra / IBGE (PAM 2002 e PPM 2003); Contas Regionais/IBGE; Estudos do IPEA, 2005
 Comentários: Os dados originais são provenientes do Cálculo da Taxa: Divisão do grupo populacional multiplicado por 100.000 pela população de referência.

2.5. Dimensão Político-institucional

Na pesquisa feita com os estados selecionados, observa-se que o Espírito Santo em uma posição destacada no que diz respeito à arrecadação/habitante (somente abaixo do RJ), mas com um baixo poder de investimento (6ª posição entre os 8 estados consultados), o que denota uma baixa capacidade de investimento por parte do estado (figura 2.5.1).

Nos próximos anos, esta arrecadação será pressionada para cima, com um fator a influir neste contexto: os royalties do petróleo. O estado ocupa a 5ª posição na lista da arrecadação de royalties (2.5.2), e graças ao início da exploração de petróleo em águas profundas no estado, a tendência é de forte crescimento da participação do ES no montante que em 2004 foi de mais de 1,6 bilhões de reais.

Outro ponto em que o ES aparece em uma posição intermediária é no que diz respeito à legislação e utilização de instrumentos de planejamento urbano. Em todos os quesitos da análise comparativa realizada com os estados da região sudeste, o estado se encontra na 3ª posição, e sempre abaixo da média regional (gráfico 2.5.3).

No que diz respeito à adoção do e-gov pelos estados do sudeste (2.4.4), o ES apresenta um bom desempenho, estando acima da média em quase todos os quesitos.

A Avaliação Comparativa realizada demonstra que ganhos de eficiência e adoção de um novo modelo de gestão pública colocam-se como desafios para superar os obstáculos ao desenvolvimento do capital institucional capixaba, e a superação destes coloca-se como imprescindível para um crescimento robusto do estado.

Os gráficos na página seguinte sintetizam a abordagem do tema:

2.5.1. Indicadores Orçamentários

Indicadores Orçamentários - 2004

Estados Selecionados	BA	MG	ES	RJ	SP	PR	SC	RS
Arrecadação Total / nº de habitantes	953,70	1.148,66	1.767,71	1.818,50	1.646,57	1.206,30	1.311,97	1.349,19
% de Investimento	62,8%	58,4%	57,4%	77,9%	61,8%	56,0%	78,5%	43,4%
Dívida Consolidada Líquida- LRF	1,42	2,24	0,73	2,04	2,23	1,18	1,64	2,83

2.5.2. Royalties de Petróleo

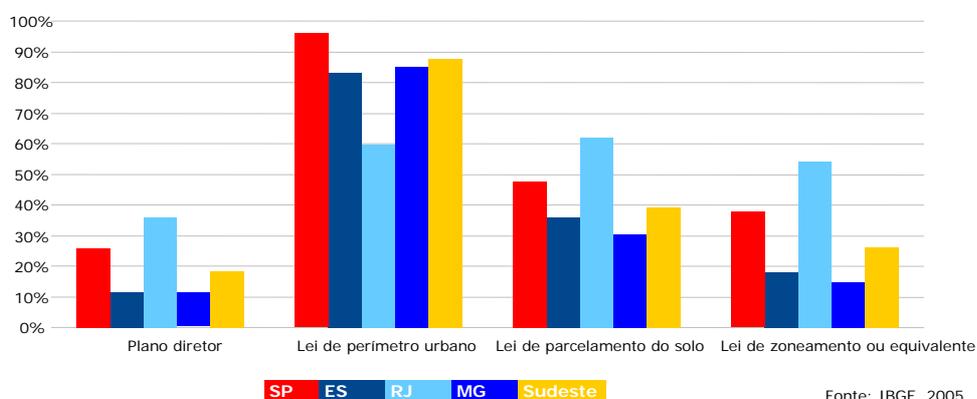
Distribuição dos royalties aos governos estaduais - 2003-2004 - Em mil reais médios de 2004 - IPCA

Estados	2003		2004		Variação % 2004/2003
	Em mil reais	Participação %	Em mil reais	Participação %	
Alagoas	24.556,30	1,6	29.052,60	1,8	18,30
Amazonas	96.449,10	6,4	113.977,90	7	18,20
Bahia	122.579,40	8,1	129.685,80	8	5,80
Ceará	15.087,40	1	13.734,70	0,8	-9,00
Espírito Santo	63.189,30	4,2	51.617,20	3,2	-18,30
Paraná	3.215,80	0,2	7.502,60	0,5	133,30
Rio de Janeiro	967.631,00	64,2	1.041.661,40	64,4	7,70
Rio Grande do Norte	150.244,60	10	163.848,00	10,1	9,10
São Paulo	4.264,00	0,3	3.947,40	0,2	-7,40
Sergipe	59.189,00	3,9	63.658,90	3,9	7,60
Total	1.506.405,90	100	1.618.686,50	100	7,50

Fonte: elaborado com base nos dados da ANP. Finanças dos Municípios Capixabas, Ano 11, 2005

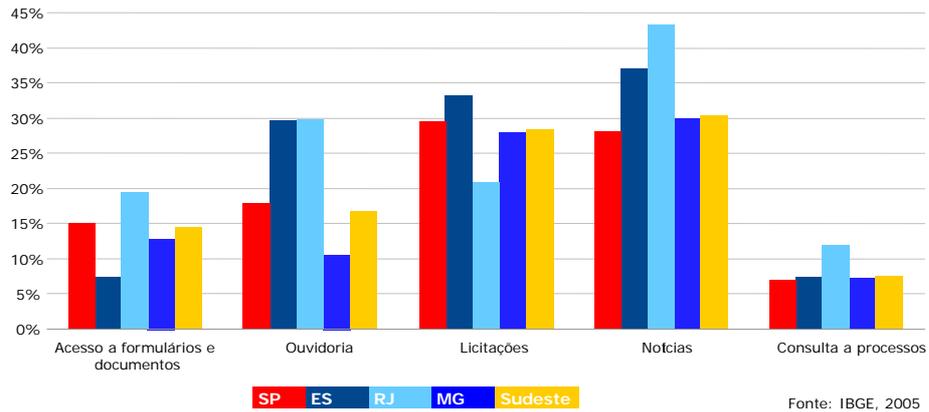
2.5.3. Legislação e Instrumentos de Planejamento Urbano

Municípios com existência de legislação e instrumentos de planejamento urbano



2.5.4. E-gov - serviços disponibilizados via internet

Serviços Disponibilizados pelos Municípios com E-gov



2.6. Dimensão de Infra-estrutura

Na pesquisa realizada em relação à infra-estrutura rodoviária, observou-se uma forte degradação da mesma (figura 2.6.1), indicando uma baixa capacidade de investimento do setor público e dificuldades em mobilizar recursos do setor privado.

Em relação à cobertura de água e esgoto, o Espírito Santo posiciona-se em um nível intermediário entre os nove estados considerados, com um desempenho acima da média nacional, mas inferior a todos os estados da região sudeste (2.6.2).

As deficiências de infra-estrutura são um entrave físico ao desenvolvimento do estado do ES e do país, influenciando direta e negativamente na competitividade de ambos.

No Espírito Santo tais problemas assumem uma importância maior ainda dada a vocação exportadora do Estado.

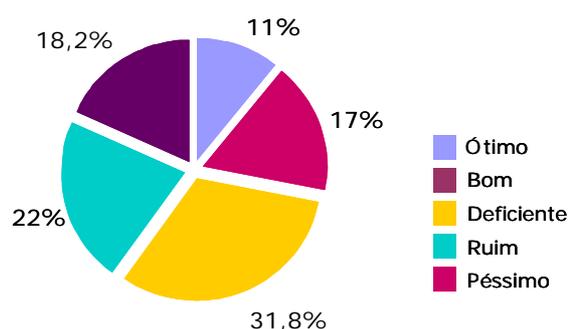
Os indicadores de desempenho coletados foram os seguintes:

2.6.1. Degradação da infra-estrutura rodoviária



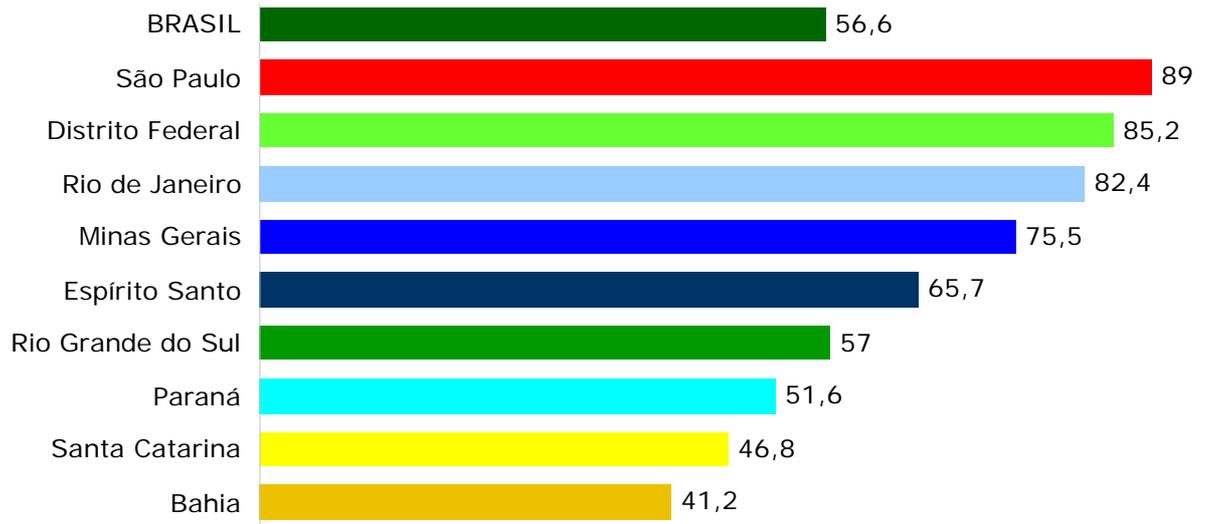
Fonte: Pesquisa Rodoviária CNT 2005

Classificação Geral- Extensão Total



2.6.2. Cobertura de água e esgoto

Cobertura de Esgoto pela Rede Coletora ou Pluvial, por Unidade da Federação



Fonte: PNAD/IBGE.

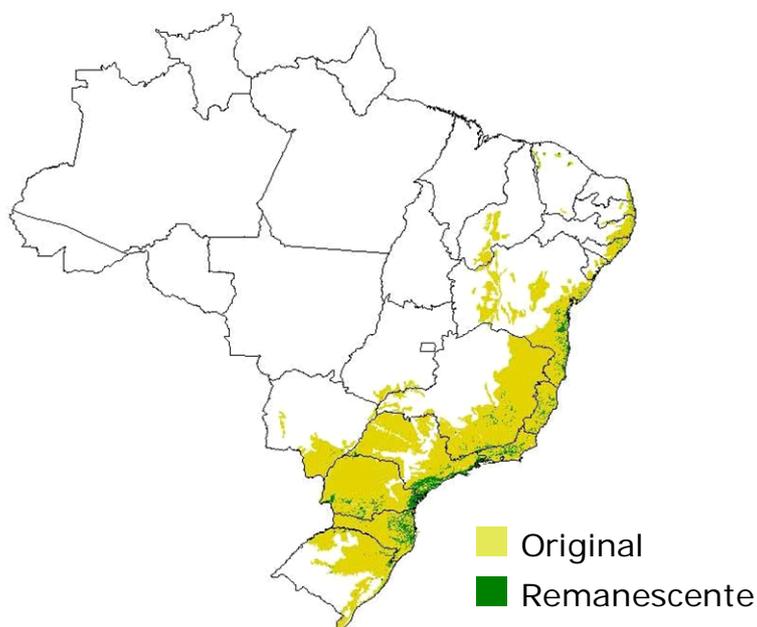
2.7. Dimensão de Meio-ambiente

O grande fator a influir na dimensão de meio-ambiente do Espírito Santo é o crescimento da consciência, dos movimentos, das pressões e dos conflitos em torno da poluição ambiental e do uso dos recursos hídricos (gráfico 2.7.2a).

O estado possui áreas potencialmente críticas neste ponto, tanto sob a ótica pluviométrica quanto sob a questão do uso intensivo para abastecimento e para as atividades econômicas (2.7.2b). Neste segundo item, merece destaque a Região Metropolitana da Grande Vitória, cujo crescimento econômico, populacional e urbano vem provocando fortes pressões sobre as bacias de Santa Maria e do Jucu.

Desta maneira, práticas e investimentos objetivando um uso racional e não-predatório dos recursos naturais do estado mostram-se como indispensáveis para um crescimento equilibrado do ponto de vista ambiental para o ES.

2.7.1. Remanescentes Florestais da Mata Atlântica



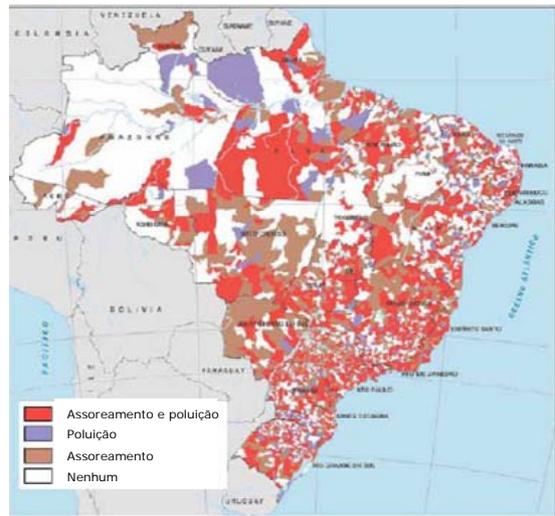
Fonte: Fundação SOS Mata Atlântica/ INPE/ISA

2.7.2. Recursos Hídricos

2.7.2a Crescimento em importância das questões relativas aos recursos hídricos



Relação entre demanda e disponibilidade



Fonte: IBGE apud MMA – Panorama e estado dos recursos hídricos no Brasil

2.7.2b Déficit Hídrico

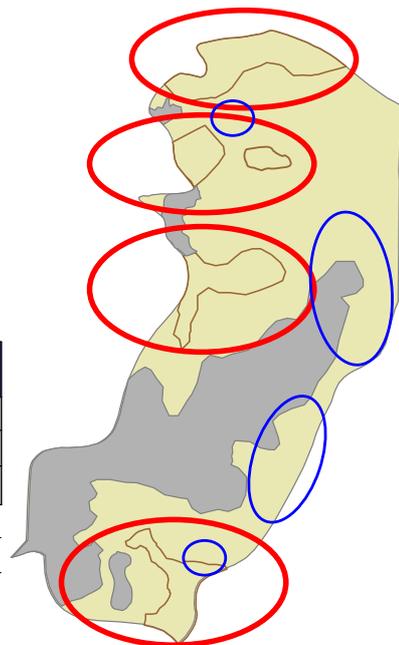
legenda

Área do Estado %	Déficit Hídrico (mm)		Déficit Hídrico (mm) (P-EPT)
	Verão	Anual	
8%	> 100	> 400	-350 a -550 mm
60%	40 a 100	200 a 400	-50 a -300 mm
32%	< 40	< 200	+50 a -1.000 mm

○ Áreas de uso potencialmente intensivo

○ Áreas críticas sob a ótica pluviométrica

Fonte: Incaper e Macroplan





Parte 3

Salto Educacional – Estratégias Bem- Sucedidas

Carlos Henrique Araújo⁴

⁴ Carlos Henrique Araújo é Mestre em Sociologia pela Universidade de Brasília, Secretário Executivo da ONG Missão Criança, ex-diretor de avaliação da Educação Básica do Inep/MEC e ex-presidente substituto do Inep/MEC. Autor de inúmeros livros e artigos sobre Educação, pobreza e políticas públicas. Seu mais recente livro foi publicado pelo Inep em co-autoria: ARAÚJO, Carlos Henrique e LUZIO, Nildo. *Avaliação da Educação Básica: em busca da qualidade e equidade no Brasil*. Brasília, Inep, 2005

3.1. Introdução

A teoria do capital humano data dos anos 1960. Seu núcleo central é a afirmação de que os investimentos em educação ocupam papel central no progresso das sociedades. Os países com maior desenvolvimento são aqueles que fizeram os maiores investimentos em prol da escolarização de qualidade de seus povos. Há forte correlação entre os indicadores educacionais e avanços no setor produtivo e na qualidade de vida, bem como na redução das desigualdades. No Brasil, desde os anos 70, vários estudos têm evidenciado a correlação entre investimentos em educação e desenvolvimento.

Indivíduos mais escolarizados têm melhor inserção no mercado de trabalho e obtêm os mais altos retornos em rendimentos. Isso é potencializado quando é oferecido um sistema educacional inclusivo e eficiente. Para a sociedade o efeito é o bem-estar social e, para a economia, maiores níveis de produtividade, inclusive com inovação tecnológica.

Nas últimas décadas, no Brasil, foram promovidos esforços de políticas públicas visando melhorar os níveis de educação da população brasileira. Um aspecto importante foi o aumento da taxa de matrícula. Em 2005, mais de 97% da população de 7 a 14 anos estavam matriculadas. Foi um avanço diante das taxas do final da década de 1980, quando o índice de atendimento era de 86%.

Entretanto, há de se ressaltar que ainda se enfrenta problemas graves de evasão e abandono e de falta de qualidade elementar na educação básica do Brasil. Levando isso em consideração pode-se afirmar que o Ensino Superior também sofre as conseqüências de uma educação de base sem a qualidade adequada. Quase 80% das matrículas no ensino superior são feitas em instituições sem qualidade e a custos individuais bastante onerosos. Por outro lado, as Universidades Federais abrigam os mais proficientes, oriundos, em sua maioria, de cursos de ensino médio oferecido pelas escolas das redes privadas e cursos preparatórios para os vestibulares. O resultado é patente, os mais ricos estão na universidade federal e os mais pobres pagam por seus estudos em instituições de ensino superior sem qualidade, em sua maioria. Isso sem contar com os milhões de estudantes que sequer têm a oportunidade de finalizar o ensino fundamental e o médio.

Para superar o quadro de debilidade da aprendizagem na educação formal é necessário aumentar os recursos, mas, sobretudo, melhor direcioná-los, com planos e metas claras de avanços reais. Isso quer dizer aumentar os investimentos na qualificação dos professores da educação básica, oferecendo a eles uma melhor formação inicial e continuada. É importante, também,

garantir mais escolarização às crianças e aos jovens, com mais aprendizado efetivo. Mais anos médios de escolarização, com menor distorção idade-série, efetivando o desenvolvimento de mais habilidades de Leitura e de Matemática são processos vitais ao crescimento econômico⁵ e ao aprimoramento da Educação no Estado do Espírito Santo e no país.

Esse esforço já foi feito, em décadas passadas, por países que alcançaram um desenvolvimento estruturado e efetivo. Seja por meio de reformas da educação, seja por meio de ações efetivas de melhoria dos recursos humanos ou pela implementação de leis para o setor educacional, o fato é que alguns países deram saltos de qualidade no ensino. E essa empreitada influenciou diretamente no desenvolvimento econômico dessas nações. **Para tanto, um fenômeno social e político é comum a todos: a educação de base foi priorizada não somente pelo Estado, mas pela sociedade desses países.**

Este trabalho tem o objetivo de explicitar algumas experiências internacionais e retirar lições de políticas públicas para a educação do Estado do Espírito Santo. Descrever-se-á a situação educacional do Canadá, da Coréia do Sul, da República da Irlanda, da Espanha, da Finlândia e do Chile. **São países que regularizaram seu fluxo educacional, aumentaram a escolaridade média de suas populações, investiram uma quantidade razoável de seus gastos sociais em educação, têm consciência clara do poder dos incrementos educacionais em seus recursos humanos, melhoraram a qualidade do aprendizado e investiram em formação de professores e os valorizaram profissionalmente. Além disso, ampliaram os sistemas de avaliação de resultados, seus mecanismos de responsabilização e priorizaram a educação de base como estratégia de desenvolvimento técnico e tecnológico.** São países que deram certo na promoção da educação e isso se refletiu fortemente no desenvolvimento econômico e social. Para checar, basta examinar como se dá o desempenho de seus estudantes em testes internacionais.

Um segundo momento é a comparação analítica dos principais indicadores educacionais dos países estudados. Em seguida, será explicitado um diagnóstico resumido da situação da educação no Estado do Espírito Santo, sempre em comparação com indicadores nacionais e regionais, iniciando-se

⁵ “Não é novidade e nem segredo que a educação é importante para o desenvolvimento de um país. No entanto, jamais levamos isto a sério. Deitado em berço esplêndido, tendo Deus como conterrâneo, achamos que era só investir em maquinaria e estradas. Adotamos um modelo onde bastava que um ou outro visse as luzes e guiasse os demais. Até que deu certo. Na verdade, podemos dizer que o milagre brasileiro foi haver chegado tão longe em seu desenvolvimento com tão pouca educação. Mas, infelizmente para o Brasil, nossos concorrentes levaram a educação a sério. Tudo indica que suor, capital e jeitinho não sejam suficientes para prosseguir na trajetória ascendente que vivemos no último meio século”. (Castro, 1994, 15).

da pré-escola, relatando todos os níveis ou etapas da educação, utilizando dados do IBGE, do Censo Escolar e de avaliações nacionais e locais.

Por fim, uma última seção é dedicada, não de forma exaustiva, aos possíveis focos de ação para a melhoria da educação no Espírito Santo. São indicações de políticas e ações gerais, algumas de impacto imediato e outras em médio e longo prazos. Foram elaboradas a partir de lições dos “países que deram certo em educação”, dos principais dados e indicadores e da experiência relatada pela literatura especializada. É importante ressaltar que este documento apresentará políticas e ações em geral, não se constituindo em um plano articulado e definitivo de política pública educacional. É um começo, são indicações centrais para a elaboração de um plano pleno para a Educação do Estado do Espírito Santo.

3.2. Canadá

O Canadá está localizado ao norte do continente americano e é o segundo maior país em extensão no mundo, sendo rico em recursos naturais. Cerca de 85% de sua população está concentrada nas proximidades da fronteira de 300km com os EUA. O Chefe de Governo é o monarca britânico e o sistema político é idêntico ao australiano e ao neozelandês: é uma democracia parlamentar, com eleições somente para os legisladores. O líder do partido com maior número de eleitos é nomeado primeiro-ministro e empossado junto ao governador-geral, apontado pela rainha da Inglaterra.

O país se desenvolveu em termos tecnológicos e econômicos paralelamente aos Estados Unidos, principalmente após a Segunda Guerra Mundial, passando a ser uma nação industrial e urbana. Sua população de 32 milhões de habitantes está começando a envelhecer, seguindo a tendência dos países industrializados. É composta de uma maioria branca e cristã, da qual 26% são de origem inglesa e 23% francesa, o restante pertence a outras nacionalidades.

O Canadá tem alto desenvolvimento humano, seu IDH é de 0,937, ocupando a 8ª posição entre os países filiados às Nações Unidas. Entre os canadenses não existem analfabetos e não há população vivendo abaixo da linha de pobreza. A taxa de mortalidade infantil é uma das mais baixas do planeta, 4,88. A distribuição de renda indica baixa desigualdade medida pelo coeficiente de gini, que é de 0,31.

O orçamento total para gastos federais, em 2001, foi equivalente a 18,94% do PIB. Do total da despesa pública, 12,5% foram destinados à educação, sendo distribuídos da seguinte forma: 3% destinaram-se ao ensino pré-primário, 32,5% ao primário, no secundário foram investidos 29,3% e 35,2% no ensino terciário (superior).

Em termos de taxa bruta de matrículas, em 2000, 60% da população adulta estavam matriculadas no ensino superior. O percentual do produto interno bruto aplicado em educação foi de 6,6%. Foram 4,3% do PIB na educação básica e 2,3% na educação superior.

A educação no Canadá, conforme determina a Constituição daquele país, é de responsabilidade das dez províncias. Não existe um Ministério da Educação. Tanto as escolas públicas quanto as privadas prestam contas de seu trabalho às autoridades provinciais. De certa forma, a descentralização reflete a formação histórica do país e a diversidade de nacionalidades que formaram o

povo canadense. **O ensino público é gratuito e obrigatório até a conclusão da escola secundária. Por determinação legal, o ingresso na escola ocorre aos seis anos e a escolarização básica vai até os 16 anos. Para freqüentar um curso superior, na maioria das vezes, o estudante paga taxas anuais.**

Alguns indicadores mostram de forma clara a alta escolarização do povo canadense. Como se disse, não existem analfabetos. A média de anos de estudo da população adulta é de 11 anos. A média de escolaridade da população adulta, medida em anos, corresponde exatamente à duração da escolaridade obrigatória. Desde 1975, a média é alta para os padrões internacionais, pois já estava em dez anos. Isso mostra como a educação dos indivíduos é uma preocupação do poder público e possui forte enraizamento cultural. As matrículas no ensino médio atingiram uma taxa líquida (percentual de matrícula entre a faixa etária correta) de 97%, em 2000.

As taxas de escolarização e de composição educacional da população mostram como o país evoluiu nesta importante dimensão da vida social e econômica. Outra dimensão importante é a da qualidade do aprendizado. Neste quesito, em particular, existem os resultados de desempenho dos estudantes canadenses de 15 anos de idade que participaram, do PISA, em 2003.

Na avaliação internacional e comparativa daquele ano, conduzida tecnicamente pela OCDE, foram avaliados os desempenhos dos estudantes com foco no letramento em matemática, leitura e ciências. Foram 41 países participantes, envolvendo todos os filiados a OCDE e mais alguns parceiros, inclusive o Brasil.

Em matemática, o desempenho médio dos estudantes canadenses foi de 542 pontos. Neste patamar, ele ficou atrás de três países, Hong Kong, Holanda e Finlândia, embora a distância para estes não tenha sido estatisticamente significativa. Na escala das competências em matemática, dividida em seis níveis, cerca de 71,6% dos estudantes estão entre os níveis três e seis, considerados os desejáveis.

Nos testes de leitura, a pontuação média dos canadenses foi de 528 pontos, ficando atrás apenas da Finlândia e Coréia do Sul. Na distribuição dos estudantes pela escala de leitura, mais de 71% dos estudantes alcançaram níveis desejáveis de aprendizado. Em ciências a média do Canadá foi de 519 pontos. Com isso, sua posição foi a 11a no ranking de 41 países. O letramento em ciências foi o de mais baixo desempenho do Canadá.

3.3. Coréia do Sul

Após a divisão e desmilitarização da antiga Coréia, em 1953, ao final da guerra, a Coréia do Sul, capitalista, desenvolveu-se rapidamente, atingindo um PIB per capita 20 vezes superior ao da Coréia do Norte. Localizada no sudeste asiático, banhada pelo Mar do Japão e o Mar Amarelo, a República da Coréia do Sul tem como Chefe de Estado um presidente eleito por voto popular e, como Chefe de Governo, um primeiro-ministro nomeado pelo presidente, a partir da correlação de forças resultado das eleições para o parlamento.

O país atingiu, nas últimas décadas, um alto desenvolvimento humano. Possui um IDH de 0,879. A população coreana de 48 milhões de habitantes é relativamente jovem, com 20,6% do total, entre zero e 14 anos e 71,5%, entre 15 e 64 anos. De acordo com os dados nacionais, 4% da população vivem abaixo da linha de pobreza. **O analfabetismo de adultos é de 2%** e a mortalidade infantil de 7,31. Cerca de 17% dos coreanos vive no campo, enquanto que 83% residem nos centros urbanos. A renda nacional está concentrada da seguinte forma: os 10% mais pobres concentram 2,6% das riquezas e os 10% mais ricos, 24,8%. O índice de distribuição de renda (gini) é de 0,31, o mesmo do Canadá.

Como um dos quatro tigres do sudeste asiático, a Coréia do Sul bateu o recorde mundial em crescimento e desenvolvimento de tecnologia da economia global. O milagre do crescimento dos tigres se deu devido a um estreito relacionamento do governo com o setor produtivo, envolvendo crédito direto, restrições de importações, censura a algumas indústrias específicas, e grande investimento sobre a força de trabalho.

O Índice de Educação mede o acesso ao conhecimento dos países membros da ONU e é composto pelos indicadores (i) taxa de alfabetização de adultos (15 anos e mais) e (ii) taxa de escolarização bruta combinada do primário, secundário e superior. De acordo com o ranking do Relatório de Desenvolvimento Humano, de 2003, o índice de educação na Coréia é alto e está no patamar de 0,96.

Há muito tempo que a Coréia do Sul elegeu o investimento em educação e na formação do capital humano como um pilar de grande importância para o desenvolvimento nacional. Isso pode ser medido pela erradicação do analfabetismo, conforme já citado. Porém, **a prioridade dada à educação não é uma característica exclusiva da agenda governamental. É um elemento da cultura do povo coreano. As famílias atribuem alta relevância à formação de seus filhos e acompanham sua trajetória escolar como em nenhum outro país.**

Como resultado da prioridade dada à educação, a população adulta atingiu 11 anos em média de escolarização⁶.

A prioridade pública e da sociedade civil ofertada à educação pode ser medida por alguns indicadores. Cerca de 98,7% dos estudantes do nível primário estão matriculados em instituições públicas. No nível secundário a distribuição mostra 79,4% inscritos em instituições tipicamente públicas e 20,6% em instituições não públicas, mas que recebem subvenção governamental. No nível terciário (superior), 48,2% dos universitários frequentam instituições públicas e 51,8% instituições com financiamento público.

O investimento nacional, público e privado, em educação básica é de 4,1% do PIB, patamar que se mantém constante há mais de uma década. A distribuição desse valor mostra 3,3% de investimentos diretos do poder público e 0,9% oriundo do setor privado. Este patamar é um pouco inferior à média dos países membros da OCDE, que é de 3,5% do produto interno, para o setor público.

Em se tratando de ensino superior, os recursos investidos são da ordem de 2,2% do produto interno bruto. As inversões se dividem em 0,3% originado do setor público e 2,2% do setor privado. Os investimentos totais no setor terciário da educação são superiores à média da OCDE, que é de 1,7% do produto interno bruto.

Considerando todos os níveis educacionais, ou seja, primário, secundário superior, inclusive programas e instituições de pesquisa, a Coréia investiu, em 2002, cerca de 7,1% do seu produto. Trata-se de um patamar superior à média da OCDE (6,1%).

A aplicação de recursos por aluno, em 2002, foi de U\$ 3.553 (dólares convertidos por meio da Paridade do Poder de Compra – PPC). Na média da OCDE, o valor é de U\$ 5.313. No nível secundário os coreanos têm investido U\$ 5.882, abaixo da média OCDE que é de U\$ 6.992. As matrículas líquidas, no nível secundário, foram de 95% da população potencial, no ano de 2000.

Para formar os estudantes no nível superior a Coréia tem investido U\$ 6.047 dólares por aluno, patamar abaixo da média da OCDE que é de U\$ 13.343. A taxa bruta de matrícula no ensino superior é superior a 77%, em 2002.

⁶ "(...) A Coréia obteve um êxito notável na expansão de todos os níveis educacionais, no decorrer do último meio século. A única exceção é o ensino pré-primário, que atualmente possui um índice de matrícula de apenas 42%. A universalização do ensino primário foi atingida em meados da década de 60. A escolaridade obrigatória foi ampliada, de modo a abranger também o ensino secundário inferior. Os índices de alfabetização, atualmente, são de cerca de 98%. As matrículas no ensino secundário atingiram seu ápice em 2000, com cerca de 95% da respectiva faixa-etária frequentando escolas secundárias. A expansão do ensino terciário foi ainda mais notável. Hoje, cerca de 87% da respectiva faixa-etária encontra-se matriculada em algum tipo de instituição de ensino superior". (Yun-Kyung-cha, 2004, 67).

Existem sete categorias de instituições de curso superior, são elas: **Faculdades e Universidades; universidades industriais; universidade para formação de professores; cursos de curta duração; curso a distância; cursos tecnológicos e outras com artes e ofícios. É um leque bastante amplo e vincula-se fortemente com os eixos de desenvolvimento promovidos pela nação Sul Coreana**⁷. Vale ressaltar que desde 1979, o governo estimula a criação de instituições oferecendo ensino superior de curta duração para atender as demandas da rápida industrialização do país⁸.

A carreira de professor alcança uma valorização medida pelo progresso salarial. Um professor primário ao final de carreira percebe, em média, uma remuneração de U\$ 74.965 que é 2,42 vezes superior ao que recebia no início de sua trajetória profissional. A média OCDE é de U\$ 40.539.

Por sua vez, os docentes que atuam na educação média recebem uma retribuição próxima aquela paga aos professores que atuam no primário. A média da OCDE é de U\$ 43.477 dólares PPC.

O percentual do gasto público que é investido em educação é da ordem de 15,5% do produto. A distribuição dos gastos por nível educacional mostra 34% aplicado na educação primária, o secundário recebe 43,4% e o nível superior 18,1%. O restante dos recursos públicos se divide em 1,2% para o pré-primário e 3,3% em programas de pesquisa e inovação.

O ingresso obrigatório das crianças na escola ocorre aos seis anos de idade. As taxas de repetência são praticamente residuais. A qualidade do sistema educacional na Coreia é alta se tomarmos como parâmetros os indicadores até então relacionados e se levarmos em consideração a avaliação comparativa internacional que, em 2003, reuniu 41 países.

A média de proficiência dos estudantes coreanos em matemática, no PISA de 2003, foi de 542 pontos, atrás apenas de Hong Kong e da Finlândia, porém muito próxima desses países. A média é uma das formas de se apresentar os resultados no PISA. Uma outra é por meio da escala de competência, dividida em seis níveis. Nesta, os níveis são progressivos, considerando-se até o nível 2 uma proficiência baixa. A partir do 3 tem-se um patamar apropriado para

⁷ Uma das características importantes do sistema universitário coreano é sua especialização em busca da qualidade. "Cada universidade é encorajada a se especializar nas áreas mais adequadas a sua situação em particular, de modo que a hierarquia existente entre as universidades seja atenuada e que possam emergir universidades de excelência com áreas de especialização multifforme". (Ministério da Educação e dos Recursos Humanos da República da Coreia, 2004, 62).

⁸ "O propósito da educação superior de curta duração é o de produzir técnicos de nível intermediário, que possam se devotar ao desenvolvimento nacional, ensinando e pesquisando conhecimento tecnológico em cada segmento da sociedade e cultivando o talento dos estudantes". (Ministério da Educação e dos Recursos Humanos da República da Coreia, 2004, 65 e 66).

estudantes concluintes da escolarização básica. A Coreia tem 74% de seus estudantes entre os níveis 3 e 6 da escala de letramento em matemática, expressando uma alta qualidade do seu sistema de ensino básico no aprendizado.

Em leitura, a média dos jovens coreanos foi de 534 pontos, ficando atrás apenas da Finlândia. Os estudantes coreanos estão localizados, em sua maioria 76,5%, entre os níveis adequados de desempenho. Em ciências, o desempenho médio da Coreia do Sul alcançou 538 pontos, ficando atrás de apenas três países, Finlândia, Japão e Hong Kong.

3.4. República da Irlanda

A história da Irlanda ao longo do século XIX e início do século XX foi marcada pelas fortes tensões que envolveram os irlandeses e a Coroa Britânica. Ao longo deste período ocorreram muitos conflitos que afetaram a economia, a demografia e o desenvolvimento do país. A população que chegou a ser de quase oito milhões de pessoas, em meados da década de 1840, perdeu altos contingentes populacionais, seja pelas guerras ou pela emigração, principalmente para os Estados Unidos. Estima-se que hoje cerca de 400 milhões de estadunidenses tenham alguma ascendência irlandesa. Em 1960, a população chegou a ser de 2,8 milhões de pessoas, atualmente está próxima de quatro milhões de habitantes e a migração deixou de ser forte, estabilizando-se desde então.

A Irlanda tornou-se uma república em 1922, após conseguir sua independência frente ao Reino Unido. Desde aquele ano, a trajetória de desenvolvimento da nação foi marcada por um forte fechamento ao mundo, mesmo frente à Europa, com protecionismo econômico e pouca abertura comercial. Esta direção de desenvolvimento marca a história do país até o final da década de 1950, quando celebrou um acordo comercial com a Inglaterra, o que significou uma abertura frente ao padrão do que vinha sendo desde a independência.

Um momento importante na história mais recente do país, e que muito contribuiu para seu desenvolvimento na última década, foi a entrada na Comunidade Européia, em 1973. Desde este ano, as inversões de recursos, seja da União européia seja de outros países, em muito contribuiu para o crescimento econômico. Porém, a década de 80 foi parecida com o que se viveu no Brasil, mesclando-se estagnação econômica e crise fiscal do Estado, gerando pouca capacidade de investimentos e hiperinflação. A estabilização econômica entra na agenda nos anos 90, marcada por fortes ajustes fiscais com superávit primário e outros mecanismos de ajustes do setor público.

O que se destacou, de maneira mais acentuada na trajetória da Irlanda, a partir de 1995, foi a sua performance econômica, a qual pode ser vislumbrada, de maneira mais clara, pelo crescimento médio do período de 1995 a 2001, algo em torno de 9%. As principais estratégias para o alcance de um crescimento forte foram a abertura comercial e a atração de investimentos estrangeiros diretos, com uma legislação que prevê baixos impostos para as empresas e pouca taxação de remessas de lucros das empresas estrangeiras instaladas em território irlandês. A integração à Europa continental, atração de capitais externos, estabilidade econômica sem déficit

no setor público são aspectos estruturais e explicativos do sucesso irlandês na última década.

Tais fatores, contudo, não teriam sido suficientes para o progresso da Irlanda se não houvesse também um sistema educativo eficiente⁹. **A escolarização básica há muito está entre as preocupações do governo e da sociedade na Irlanda. A estrutura do sistema educativo irlandês se divide em três níveis. O primário tem duração de oito anos e ingresso obrigatório aos seis anos de idade, apesar de 49% das crianças já ingressarem aos quatro anos de idade na escola.**

O nível secundário é dividido em baixo e alto. O primeiro, com duração de três anos e o segundo com dois ou três anos. Já no terciário (superior) o estudante pode levar quatro ou cinco anos para se graduar, dependendo da área cursada.

A escolarização obrigatória, que envolve o nível primário e o secundário baixo, permite ao indivíduo obter 11 anos de escolarização; para as crianças que ingressaram aos quatro de idade são 13 anos de frequência à escola. Na escola primária há um currículo nacional, o qual deve ser seguido por todas as unidades escolares, sejam elas públicas, privadas ou subvencionadas pelo Estado.

Efetivamente, mais de 90% dos estudantes do ensino primário e secundário estão matriculados em escolas públicas. **Quanto à gestão dessas escolas, há peculiaridades que importam mencionar. O Governo central financia os gastos com salários dos professores e com outros itens de despesa para manutenção dos estabelecimentos, com o foco no fortalecimento da escola. A gestão é descentralizada, estando em mãos seja de congregações religiosas ou de outros tipos de organização da sociedade civil local. De todo modo, verifica-se forte participação da comunidade do entorno das escolas em sua gestão por meio dos conselhos escolares. De fato, a tradição dos conselhos representa uma cultura cívica na qual a educação das crianças e jovens ocupa lugar central.**

O progresso educacional da Irlanda pode ser bem evidenciado por alguns indicadores, tais como as taxas de *literacy* (alfabetização) que atingem a 100% da população acima de 15 anos de idade. Outro dado importante mostra a eficiência das escolas em fazer progredir os estudantes. Em 2003, a

⁹ “Nos últimos anos, o milagre econômico irlandês vem sendo objeto de muitas análises, debates, comentários e, por vezes, de controvérsias. Foram muitos os fatores que contribuíram para o fenômeno, que os jornalistas gostam de chamar de ‘tigre celta’. A educação, sem qualquer sombra de dúvidas, foi um dos principais fatores”. (Roche, 2004, 255).

coorte etária mostra 91% de conclusão do ensino secundário, na idade correta. **Portanto, a evasão do sistema de ensino é baixa e a expectativa de conclusão é alta.** Contribuiu para isso um sistema de progressão que permite repetência apenas em alguns casos, muito raros e bem justificados.

A progressão automática não implica a falta de avaliação. **No final da escolarização obrigatória, ou seja, quando estão por concluir o secundário baixo (*lower secondary*), os alunos prestam um exame externo e de responsabilidade do estado. Os aprovados recebem o *Junior Certificate*, que, no entanto, não condiciona o progresso para o secundário alto (*upper secondary*). Ao final deste último nível, os alunos são submetidos a uma avaliação externa, por meio de provas escritas, orais e práticas. Os aprovados recebem o Certificado de Fim de Estudos, que se constituiu em uma referência para a sociedade e mesmo para os empregadores. Tal certificado ainda serve de base para o acesso ao ensino superior.**

A qualidade da educação oferecida aos irlandeses pode ser medida pelos níveis de escolarização da população, já mencionados, e pelos níveis de letramento alcançado pelos estudantes ao final do secundário. Os indicadores da Irlanda comparados aos de 40 países que participaram do PISA são importantes para a medida de sucesso da educação de base da Irlanda.

Em 2003, a Irlanda participou da avaliação que se dividiu em três áreas: matemática, leitura e ciências. Em ambas, o foco foi no letramento que, segundo a OCDE, se relaciona com a *"capacidade dos estudantes de aplicar conhecimentos e habilidades, e de analisar, raciocinar e comunicar-se de maneira eficaz ao propor, resolver e interpretar problemas em situações diversas"* (OCDE, 2004: 23). O letramento conforme a definição exposta pretende mostrar que a escola deve preocupar-se centralmente com a capacidade dos estudantes em aprender, mesmo após o término da escolarização básica, enfrentando os desafios da sociedade do conhecimento.

Em matemática, a média da Irlanda foi de 503 pontos, ficando na 20ª posição. Mais de 60% dos estudantes do país estão pelo menos no nível da escala que é considerado o nível mínimo aceitável. Em leitura, a média de proficiência da Irlanda foi de 515 pontos. Ficou em 7º lugar entre os países participantes da avaliação comparativa. Cerca de 68% dos estudantes do país estão pelo menos no nível 3 da escala de competência em leitura, o considerado adequado. O desempenho médio dos estudantes irlandeses na avaliação de letramento em ciências foi de 505 pontos, o que situou o país na 16ª posição entre as nações participantes da avaliação.

Os níveis de escolarização e os indicadores de desempenho em avaliações refletem a qualidade da educação oferecida na Irlanda. São indicações do valor atribuído pela sociedade à educação, indicando o grau de prioridade que ela adquire na agenda pública¹⁰. Tal prioridade pode ser mais bem percebida quando se analisam os investimentos no setor educacional.

Em 2002, 3,1% do produto da economia eram aplicados na educação básica, ou seja, no primário e secundário. É um patamar um pouco abaixo da média dos países pertencentes a OCDE, que naquele ano ficou em 3,8% do produto total. No ensino superior a Irlanda aplica algo em torno de 1,3% do produto. A média da OCDE é de 1,7%.

Os gastos públicos aplicados na educação básica atingem a 13,5% do total. É um valor superior a de países como a França, Holanda e Alemanha. A aplicação dos recursos por estudantes em dólares convertidos pelo poder de compra (PPC) é de U\$ 4.180 na educação primária e de U\$ 5.725 na educação secundária. A média da OCDE é de U\$ 5.273, no primário, e de U\$ 6.992, no secundário.

A distribuição dos gastos públicos em educação mostra que 32,5% vão para o nível primário, 34,4% para o secundário e 27,6% para o terciário. O nível pré-primário e outras despesas consomem 5,5% da despesa pública em educação. Percebe-se, portanto, uma distribuição equânime entre os diversos níveis sem aplicação mais intensa em nenhum deles. Isso permite equilibrar a aplicação *per capita* por aluno entre os diversos níveis, pois o valor em dólares (PPC) aplicados no nível superior é de 9.809. **A razão de aplicação de recursos entre o secundário e o superior por aluno é de 1,7 vezes. No Brasil esta razão está acima de 10 vezes.**

A aplicação dos recursos na Irlanda privilegia o fortalecimento da escola, com forte descentralização dos recursos, buscando eficiência na alocação e diminuindo os custos da máquina burocrática. Um dos resultados da estratégia focada na escola e nos insumos é a valorização docente. Este é avaliado pelos gestores da escola e pela supervisão do Departamento Nacional de Educação e Ciência. Seu salário atinge, no final de carreira, a U\$ 45.910 anuais. A média da OCDE é de U\$ 40.539. Estes valores são para o ano base de 2002.

A educação de nível superior também tem ocupado um papel estratégico no desenvolvimento da Irlanda. Prova disso é que a taxa de escolarização neste

¹⁰ "Organismos nacionais e internacionais identificaram o papel central da educação e do treinamento como uma das fontes críticas de bem estar econômico e social em uma sociedade moderna. Os responsáveis pela elaboração das políticas nacionais reconheceram o papel cada vez mais central desempenhado pelo conhecimento e pelas competências na modelagem da organização econômica e da competitividade nacional". (Roche, 2004, 272).

nível é superior a 50%. **O ensino superior na Irlanda conta com uma diversidade de instituições e especializações no ensino, que é o caso dos colégios de educação e instituições privadas. Os colégios formam professores. Existem ainda as Universidades que se dividem entre ensino e pesquisa. Há uma quantidade razoável de institutos de tecnologia que oferecem certificados de dois anos, diferentes dos diplomas oferecidos pelas universidades.**

De todo modo, são instituições que contribuem para elevar o nível de qualificação do trabalhador irlandês. Como se disse, dos gastos do poder público em educação, 27,6% são aplicados no nível superior. Do total de 1,3% do produto que é aplicado em educação superior, cerca de 0,2% é proveniente de investimentos privados. O dispêndio por estudante, anualmente, é de U\$ 9.809, enquanto que na OCDE é em média de U\$ 13.343.

3.5. Espanha

Localizada ao sul da Europa ocidental, banhada pelo Mar Mediterrâneo, a Espanha se desenvolveu nos últimos 20 anos, alcançando patamares semelhantes de crescimento ao da comunidade europeia. Nas últimas décadas foi feito um esforço de modernização política, institucional e econômica, visando diminuir o atraso que caracteriza a Espanha, desde a Guerra Civil. O Período franquista foi marcado por muito isolamento político e cultural e estagnação econômica. Os Pactos de Moncloa, ao final dos anos setenta do século XX, marcam a construção de um consenso entre as diversas forças políticas pela busca do desenvolvimento. Entre esses pactos, são importantes as reformas pró-mercado e a integração à Comunidade Europeia.

Na monarquia parlamentar espanhola, o rei é o Chefe de Estado e o presidente, o Chefe de Governo. Nas eleições legislativas, o líder do partido ou da coligação mais votada é indicado presidente pelo monarca e aceito pelo congresso nacional. A Espanha está associada a 66 organizações internacionais e regionais, entre a União Europeia, ONU, OMC e OTAN. A população de cerca de 40 milhões de habitantes é composta por mediterrâneos e nórdicos, a maioria católica (94%), que está envelhecendo rapidamente, acelerando, assim, a transição demográfica, estando 17% da população acima dos 65 anos.

A Espanha é um país com alto padrão de vida revelado por um IDH de 0,918. A concentração de renda é considerada baixa (gini de 0,23), com os 10% mais ricos detendo 25% das riquezas nacionais. **A taxa de analfabetismo também é considerada baixa (2%)**, assim como a de mortalidade infantil (5,24). Sua economia é industrializada, mas ainda possuindo uma razoável população rural, cerca de 22% - enquanto os restantes, 78%, vivem em zonas urbanas.

Internamente, as maiores preocupações espanholas continuam sendo os separatistas bascos e a taxa de desemprego, que apesar de ter começado a cair, ainda está em 11,3% (dados de 2003). Em 2003, o Produto Interno Bruto do país atingiu o valor de 949 bilhões de dólares convertidos (OECD, Factbook, 2005), representados, respectivamente, por 4% do setor primário, 31% do secundário e 65% do terciário. Fazendo parte da adoção da moeda única europeia, de 1999, e com uma média de crescimento de 2%, a economia da Espanha possui um PIB per capita que chega aos 80% das quatro maiores economias europeias.

Seu governo continua a promover a liberalização, privatização, desregulamentação da economia e reformas fiscais. Esforços de reformar leis trabalhistas e previdenciárias também foram cruciais para a sustentabilidade

da economia espanhola em um ambiente competitivo de moeda comum. Os desafios para as primeiras duas décadas do século XXI são o de finalizar os ajustes monetários de acordo com as regras da Europa unificada e continuar a diminuir a taxa de desemprego.

A preocupação com a educação básica na Espanha data do século XIX. Mais precisamente de 1857, quando entrou em vigor uma lei que obrigava toda criança a ingressar na escola para receber uma instrução com duração de três anos. O período de permanência das crianças foi sendo estendido até que, em 1964, alcançou a faixa etária de 6 a 14 anos. A Lei Geral de Educação, de 1970, confirmou este período de permanência. Mais tarde, em 1990, a Lei Geral de Educação estendeu o período de obrigatoriedade a faixa de 6 a 16 anos.

Em função da antiga preocupação com a escolarização básica e com sua ampliação, ao longo do tempo houve ganhos expressivos nos indicadores de composição educacional da população espanhola. Para se ter uma idéia, ainda no período franquista, mais precisamente em 1970, as taxas de analfabetismo eram de 4,6% entre os homens maiores de dez anos de idade e de 12,5% entre as mulheres. Os ganhos no quesito escolarização da população¹¹ podem ser percebidos no quadro abaixo:

Evolução das Taxas de escolarização por grupos de idade na Espanha

Faixa etária	Períodos		
	1995/96	2000/01	2005/06
Menos de 3 anos	5,7%	8,5%	15,6%
3 anos	61,7%	89,7%	95,9%
4 a 5	100,0%	100,0%	100,0%
6 a 11 anos	100,0%	100,0%	100,0%
12 a 15 anos	99,0%	100,0%	100,0%
16 a 17 anos	77,8%	81,6%	81,8%
18 a 20 anos	56,2%	56,3%	56,5%
21 a 24 anos	30,0%	32,3%	32,4%

Fonte: Ministério da Educação da Espanha (www.mec.es).

¹¹ "Como consequência dessa evolução mencionada, a Espanha conta na atualidade com uma das mais elevadas expectativas de escolarização da OCDE, que se situava em 17,5 anos, a partir da idade de cinco anos, enquanto que a média daquela organização, para o mesmo ano, era de 16,8 anos. Se tivermos em conta que as taxas de escolarização no ensino infantil também são elevadas, será possível dizer que estamos diante de uma população com boas expectativas de ter uma escolarização mais longa". (Ferrer, 2004, 302).

Os dados do quadro mostram universalização de acesso na faixa etária obrigatória. Mesmo antes desta, **no pré-escolar de 4 a 5 anos de idade, que não é obrigatória, a matrícula das crianças está universalizada.**

O nível de investimento do setor público na educação vem se mantendo constante ao longo dos últimos anos, evidenciando uma preocupação com as continuidades de políticas públicas em educação, acreditando que a persistência é um fator de melhoria de qualidade. Os gastos públicos, medidos como proporção do PIB revelam investimentos da ordem de 4% do produto, dados já de 2005.

Em 2003, **a Espanha fez entrar em vigor uma nova legislação sobre a educação. Denominada de Lei Orgânica de Qualidade da Educação. O próprio nome revela a preocupação dos espanhóis: é preciso aumentar a qualidade e preparar melhor os estudantes para os desafios impostos pela competitividade internacional em âmbito continental e mundial.**

Os dados de qualidade mostram que a situação deixa a desejar quando se compara os resultados dos jovens em idade próxima à conclusão da escolarização obrigatória frente aos vizinhos e membros da OCDE. De acordo com o levantamento do PISA, em 2003, os espanhóis apresentaram médias abaixo do Canadá, da Irlanda, da Finlândia e da Coreia do Sul. As médias dos jovens espanhóis em matemática, leitura e ciências (respectivamente de 485, 484 e 487) ficaram bem distantes dos países tomados para comparação neste estudo.

Embora, suas médias estejam levemente acima da OCDE, o fato é que há muitos estudantes com baixos níveis de desempenho. O Ministério da Espanha, em texto que apresenta a nova lei de qualidade de educação para o país, justifica o novo ordenamento pela necessidade de superar o fracasso escolar situado em torno de 25% dos estudantes.

Portanto, os avanços de escolarização são considerados de crucial importância, porém insuficientes para os desafios da sociedade do conhecimento. **A nova lei aponta três justificativas para as mudanças: superar as taxas de fracasso; elevar o nível de formação e de conhecimentos dos alunos, que de acordo com o PISA têm carências acentuadas em matérias básicas, tais como ciências, matemática e leitura; buscar mais equidade entre os diversos grupos de estudantes, considerando o gênero e a comunidade autônoma ao qual pertence; fomentar a cultura do esforço e da avaliação e melhorar as condições para o desenvolvimento do trabalho docente.**

Um dos aspectos mais importantes apontados na lei, na dimensão pedagógica, é a **necessidade de se promover a leitura em todo o percurso da educação obrigatória, como uma prática do cotidiano da escola**¹².

Do ponto de vista da organização do sistema escolar, a promoção automática continua a ser adotada no ensino primário, dos seis aos 11 anos. Embora, a prática de avaliação dos alunos para conhecer sua evolução seja obrigatória. Já no ensino secundário, adotam-se exames de finais de ciclo, os quais podem reprovar os alunos que não obtenham aproveitamento mínimo em três áreas do currículo. Para os estudantes que cursam o bacharelado, uma etapa pós-secundária não terciária, há um exame de final de curso pela aplicação de uma prova nacional. O Bacharelado é procurado, majoritariamente, pelos estudantes que pretendem ingressar na Universidade. A nota do exame final é considerada para o ingresso podendo o estudante ser barrado em alguma instituição se a mesma considerar seu desempenho insuficiente para seus padrões.

¹² Segundo o Ministério da Educação da Espanha, a preocupação com o ensino da leitura é central para se elevar o nível da qualidade da educação. "Se adelanta al segundo ciclo de infantil (3-6 años) el inicio en las técnicas de lectura y escritura (actualmente está en 1º de Primaria, 6 años) y en todas las áreas y asignaturas del currículo se desarrollarán actividades de fomento de la lectura. Esto se añade a la reforma que ya se hizo en diciembre de 2000 de las Enseñanzas Mínimas de Secundaria, en la que se actualizaron los currículos incorporando contenidos para mejorar la habilidad comunicativa oral y escrita. Además, el Ministerio está llevando a cabo un plan de fomento de la lectura cuyo objetivo es potenciar los hábitos de lectura, especialmente entre la población infantil y juvenil, a través de la mejora de la red de bibliotecas públicas y escolares, el fortalecimiento de las campañas de comunicación, promoción y dinamización de la lectura y la colaboración con las actividades realizadas por fundaciones e instituciones vinculadas al sector del libro. Esto significa una inversión de 53 millones de euros que se invertirán en un total de 47 actividades". (<http://www.mec.es/mecd/legislacion/files/cuestiones.pdf>).

3.6. Finlândia

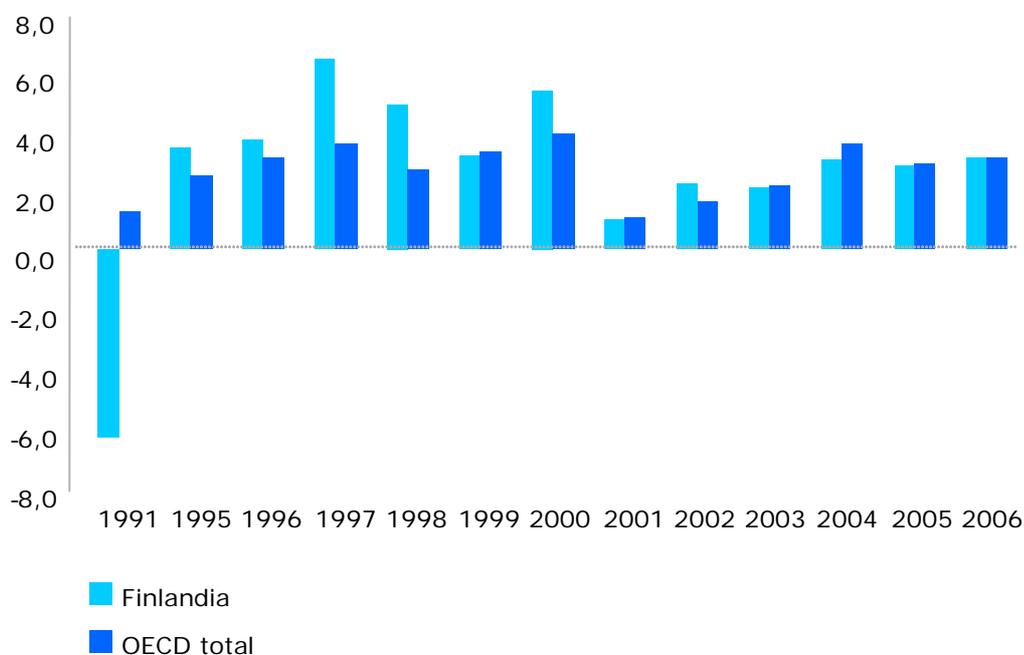
A Finlândia é uma república independente desde 1917. O Presidente da República é o Chefe de Estado. O poder político é exercido por um parlamento unicameral (Câmara dos Deputados), que conta com 200 membros. A região autónoma do arquipélago de Alanda goza de uma situação especial, uma vez que foi declarada zona desmilitarizada ao abrigo da Lei Internacional. A Finlândia é conhecida como um país de florestas, as quais ocupam cerca de três quartos da superfície do território, que é de 338.000 quilómetros quadrados. Outras características da Finlândia são os seus muitos milhares de lagos e uma grande profusão de ilhas. Os lagos e os cursos de água cobrem dez por cento do território nacional. O principal arquipélago situa-se junto à costa sudoeste, enquanto a principal região dos lagos, cujo núcleo é constituído pelo Lago Saimaa, se situa no Leste do país.

A Finlândia localiza-se no Norte da Europa a uma latitude entre os paralelos 60 e 70. Um quarto da sua superfície situa-se a norte do Círculo Polar Ártico. Os países vizinhos são a Suécia a oeste, a Noruega a norte, a Rússia a leste, e a Estónia, na margem sul do Golfo da Finlândia. Grande parte do país é uma planície pouco acidentada assentada num leito de rocha coberto de florestas boreais, de onde sobressai um rendilhado de colinas revestidas de árvores rodeando vastas extensões de água. A paisagem da região norte, a Lapônia finlandesa, é caracterizada pelos seus montes com uma forma arredondada.

A Finlândia possui uma população um pouco acima dos cinco milhões de habitantes. Como ocorre com os países desenvolvidos, sua taxa de incremento populacional está abaixo da reposição. Em 2003, estima-se que o crescimento foi de 0,23%.

O gráfico a seguir mostra a evolução da economia finlandesa desde o início dos anos 1990. O início de década foi marcado por uma forte retração das atividades. Em 1995, o país começa a conhecer um novo ciclo de expansão. Até 2002, o incremento do PIB atingiu patamares superiores ao da média dos países associados a OCDE. A partir de 2003, o crescimento esteve abaixo da média. Para 2006, projeta-se um crescimento do produto da ordem de 3,1%, estimativa idêntica a que a Organização fez para o conjunto dos países.

Gráfico 1 – Taxa de crescimento real do PIB – 1991 a 2006, Finlândia e OCDE



Fonte: OCDE

A taxa de 2006 é projeção.

Alguns indicadores mostram como a qualidade de vida na Finlândia alcançou altos patamares. Por exemplo, a expectativa de vida, em 2002, era de 78,2 anos. O país conheceu uma evolução neste aspecto, saindo de um patamar de 60,9 anos, em 1960.

A mortalidade infantil a cada mil nascimentos tinha uma taxa de 21,0, em 1960, alcançando, em 2002, 3,0 mortes. O PIB per capita, em 2002, foi de U\$ 26.495, portanto, acima da média OCDE, que foi de U\$ 25.810 dólares. O crescimento econômico, contudo, tem convivido com altas taxas de desemprego, chegando a 12,4% da força de trabalho do país, em 2002. Este se constitui no maior problema da economia finlandesa.

A valorização da educação formal e da escolarização da população tem forte enraizamento cultural na Finlândia¹³. Por força da

¹³ "Os finlandeses consideram a educação como algo muito importante e têm também uma visão bastante positiva da educação básica. Numa pesquisa realizada em 1993/94, pediu-se a opinião de finlandeses adultos sobre a capacidade da escola abrangente de cumprir com seus objetivos centrais. A escola foi considerada bem sucedida no desenvolvimento das capacidades e do conhecimento para ajudar os alunos em seus estudos futuros, tendo cerca de 66% dos entrevistados adultos concordado com essa declaração". (Väliljärvi, 2004, 203).

disseminação do protestantismo, desde o século XVI, o aprendizado da leitura é valorizado. Afinal, era preciso saber ler para fazer uma interpretação livre e individual das escrituras. Tornou-se uma prática comum, entre as famílias, ensinar os filhos a lerem em casa. Tanto que, em 1866, quando foi instituída a primeira Lei do Sistema Educativo, as crianças ao serem matriculadas tinham que mostrar que sabiam ler. Estima-se que por volta de 1880, o analfabetismo estivesse praticamente erradicado.

Em 1921, a Lei do Ensino Obrigatório determinou que se assegurasse a toda a criança a partir dos sete anos a matrícula na escola abrangente, a escola básica. A Escola Abrangente na Finlândia prevê nove anos de ensino obrigatório para todos, a partir dos sete anos de idade. Ao terminar a escola abrangente está garantido o Certificado de Conclusão dos Estudos. Não existe exame final previsto.

A certificação abre caminho para ingresso no ensino médio em que há dois caminhos possíveis: a educação secundária geral e secundária profissionalizante. Em 1999, dos estudantes que concluíram a escola abrangente, 55% ingressaram na escola secundária geral, 35% na profissionalizante, 3% passaram para a 10ª série opcional e 7% não deram continuidade aos estudos.

Existem, hoje, 75 programas de estudo profissionalizantes. Uma qualificação profissionalizante de três anos confere também a capacitação geral para admissão no ensino superior. O sistema de ensino superior da Finlândia abrange dois setores paralelos: as universidades e os institutos politécnicos. Há dez universidades multidisciplinares e dez especializadas (em humanidades e em ciências).

Já o sistema politécnico foi implantado nos anos 90, para criar um setor não-universitário na educação superior. Foi baseado nas instituições que antes ofereciam uma educação profissionalizante pós-secundária e foram desenvolvidos para montar uma rede nacional de instituições regionais de educação superior. **As politécnicas são mantidas pelos municípios, pelas federações de municípios ou por organizações privadas.** O custeio básico das privadas provém do Estado Federal (57%) e das autoridades locais.

Dimensão importante para garantir a qualidade da educação é a formação do professor. **Os professores de jardim de infância recebem o grau de Bacharel em Educação, após três anos de estudos acadêmicos. Os professores de turma que trabalham entre a 1ª e a 6ª séries da Escola Abrangente recebem uma formação que enfatiza os conteúdos teóricos e metodológicos da ciência educacional multidisciplinar e as**

disciplinas ensinadas na escola. Por fim, os professores de disciplina são formados pelas universidades e desfrutam de alto prestígio social¹⁴.

Os resultados da educação na Finlândia podem ser medidos pela participação do país na avaliação internacional promovida pelo PISA. No ciclo de 2003, os estudantes finlandeses estiveram sempre entre os primeiros no ranking de 41 países, com média muito acima, por exemplo, do conjunto dos países integrantes da OCDE.

¹⁴ "Uma recente tese de doutorado, após pesquisar as preferências ocupacionais dos mais bem sucedidos alunos de ensino médio, mostrou claramente que a profissão de professor secundário vem sendo a mais popular durante as últimas décadas, muito mais do que as de médico, gerente de TIC, secretária ou de professor universitário". (Väljärvi, 2004, 204).

3.7. Chile

O Chile tem toda a costa banhada pelo Pacífico do sul. O sistema de governo é uma república presidencialista. Entre 1973 e 1990, o país foi governado pela ditadura de Augusto Pinochet. O país é membro de 54 organizações internacionais e regionais, entre as quais a APEC, a OEA, a ONU, a OMC e o G-15. A população de cerca de 15 milhões de habitantes é composta por tipos europeus e ameríndios, a maioria católica (89%), com 26,4% de jovens, 66% de adultos e 7,7% de idosos.

A nação chilena atingiu um bom padrão de vida, apresentando um IDH de 0,831. Contudo, a concentração de renda é bastante alta (gini de 0,57), com os 10% mais ricos concentrando 45,6% das riquezas nacionais. A taxa de analfabetismo é baixa (4%), assim como a de mortalidade infantil (8,88). No Chile, 86,3% da população vive nos centros urbanos, enquanto o restante 13,7% vive em zonas rurais.

A mudança da política econômica iniciada pelo regime militar gerou grande desenvolvimento econômico no Chile de 1991 a 1997, com uma taxa média de crescimento de 7%. O período assinalou, naquele país sul-americano, uma orientação de política econômica pró-mercado, com privatizações em diversos setores, exceto a exportação de cobre, disciplina fiscal no setor público, visando assegurar um equilíbrio macroeconômico e o combate à inflação.

A partir de 1998, o crescimento caiu pela metade, devido à rigidez da política monetária implementada para segurar as contas internas e à redução dos ganhos com a exportação, gerados pela crise financeira internacional russa. A seca severa de 1999 piorou a recessão chilena, diminuindo a produção agrícola do ano e causando baixas na produção de energia elétrica e, conseqüentemente, racionamento de energia. Foi a primeira vez, em 15 anos, que o Chile experimentou uma taxa de crescimento negativa.

Atualmente, a economia se recupera com um PIB de 151 bilhões de dólares, sendo 11% de produção primária, 34% secundária e 55% de serviços. Mesmo assim, as instituições financeiras chilenas mantiveram sua reputação, outorgando ao Chile a chancela de alvo de investimentos mais seguro da América do Sul. Com a gradual recuperação econômica, a taxa de crescimento oscilou, de 2000 a 2002, devido, principalmente, à tendência mundial e à desvalorização do peso argentino. Com o desemprego em alta (9,2%), o governo sofre grande pressão para o aumento da qualidade de vida. Em 2002, foi assinado com os EUA um acordo de livre comércio.

No cenário econômico da América Latina, o Chile é um dos países que alcançaram melhor performance econômica ao longo dos anos 1990. Diversos

especialistas avaliam que a política fiscal do país tornou a economia mais resistente aos choques econômicos ocorridos nos anos 1990, que atingiram o México (em 1994 e 1995), a Rússia (em 1998, que chegou a afetar o Brasil) e a crise da Argentina (em 2001 e 2002), segundo o estudo "Economic Surveys", da OCDE (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômicos), publicado em novembro de 2005.

Durante a "era dourada", a economia chilena registrou um crescimento médio de 7% ao ano, a renda per capita praticamente dobrou no período. A tendência chilena contrasta com a latino-americana, em geral que foi de estagnação econômica na maior parte dos países nos anos 1980. Hoje, a renda per capita chilena está em cerca de 40% da média dos países da OCDE e pouco abaixo de 30% em relação aos EUA.

A economia chilena conseguiu se recuperar do período de desaquecimento econômico que viveu entre 1998 e 2003. O PIB apresentou crescimento acima de 6%, em 2004, apoiado na expansão do consumo e, em particular, dos investimentos. A razão investimento/PIB cresceu cerca de 25% em 2004, maior nível desde 1998 e muito acima da média registrada na chamada "era dourada" da economia chilena, entre 1985 e 1997.

Um ambiente externo favorável, em conjunto com políticas macroeconômicas sólidas, também ajudou. Diz a OCDE, no estudo, chamando a atenção ainda para contribuição dada pela alta nos preços do cobre no mercado mundial e o bom saldo em conta corrente.

Em termos de política educacional, a história do Chile foi marcada, nos anos 1990, por importantes reformas que em muito se assemelhavam às reformas das instituições econômicas. A tônica foi a forte descentralização da gestão, com o intuito de diminuir a burocracia estatal educacional e agilizar os processos de tomada de decisão.

Uma parte importante do financiamento da educação básica passou a ser alocada por meio da distribuição de vouchers para que a população pudesse escolher a escola em que matricularia seus filhos.

A divisão administrativa dos estabelecimentos é a seguinte: educação municipal, 57,1% dos estabelecimentos educacionais, a educação particular subvencionada, com 32,7%, a educação paga, com 8,3% e, por fim, as associações diversas, com 1,9% das unidades escolares.

À parte das diversas controvérsias sobre um suposto caráter privatizante das reformas e mesmo de seus efeitos na promoção da equidade na oferta educacional, o fato é que no início do período democrático, **1990, a**

cobertura já não era mais um problema para o sistema educacional chileno. A matrícula no ensino pré-escolar, que não é obrigatória, atingiu a 24% dos alunos, em 1995.

No ensino primário, que matricula as crianças de 6 a 13 anos (oito anos de duração), a cobertura já era praticamente universal. Já no ensino médio (14 a 17 anos), a cobertura da coorte correspondente era de 80%. De todo modo, este nível não era obrigatório e passou a sê-lo, em 2003, já com uma taxa de atendimento superior a 90%.

O ensino médio está dividido em duas estruturas distintas, com orientações que se dividem entre o humanístico-científico, que visa preparar os alunos para a continuação dos estudos em nível universitário e o técnico-profissional, preparando para a inserção no mercado de trabalho.

O acesso e a permanência já há mais de uma década estavam praticamente resolvidos. Por outro lado, desde o início dos 1990, a qualidade tem sido entendida como um problema a ser superado. **Para tanto, o governo do Chile adotou programas estruturados de elevação da aprendizagem, principalmente das séries iniciais, com foco nas habilidades de leitura, escrita e aritmética**¹⁵. O Sistema de Medição da Qualidade aponta que não mais do que 50% dos objetivos mínimos do currículo nacional eram atingidos. Em termos de reformas, já no período democrático, permitiu-se às escolas básicas privadas (não municipais) e aos liceus, municipais e privados, cobrar mensalidades das famílias. Desde 1996, 25% das matrículas, aproximadamente, estão sob o regime de pagamento compartilhado.

Os gastos públicos em educação no Chile, pelo menos desde 1995, vêm mantendo-se em um percentual de 4% do produto interno bruto. Essa série de anos com a mesma quantidade percentual de investimento foi importante para permitir a estabilidade e a continuidade das políticas públicas de educação. Outro indicador que exemplifica a sustentabilidade das ações é o gasto em educação como proporção do gasto público. Este vem crescendo desde 1995, alcançando, em 2002, 19,1%. O último dado para os gastos públicos do governo central mostrava um total de 12,03% do PIB.

¹⁵ "La principal riqueza de los países radica en su gente. Más allá de sus riquezas naturales, son los ciudadanos quienes, de manera participativa y democrática, hacen posible que una nación se desarrolle y avance en el bienestar de sus miembros. Mejorar la calidad de la educación y, de manera especial, los primeros aprendizajes, es fundamental para que efectivamente la educación sea nuestra riqueza. Investigaciones especializadas demuestran que los alumnos que arrastran problemas de lectura, escritura, dominio de los números y manejo de las operaciones aritméticas al terminar el primer ciclo básico de enseñanza, tienen altas posibilidades de obtener bajos rendimientos que pueden llevarlos a la repitencia y a la deserción. Es por eso que inicialmente la Campaña se ha centrado en los primeros años de estudio". (<http://www.mineduc.cl>)

Outra dimensão das reformas educacionais no Chile diz respeito ao estatuto docente. **Pela lei adotada, em 1995, a mobilidade e dispensa dos professores foi flexibilizada. Paralelamente, institui-se um sistema de premiação. Conforme o desempenho e o progresso atingido pelos estudantes, levando-se em consideração suas condições socioeconômicas, os professores são premiados nas situações em que há progresso.**

Na próxima seção se fará uma análise comparativa entre os países estudados dos principais índices e indicadores educacionais.

3.8. Quadro Comparativo entre os países

O tema da qualidade da educação não encontra consenso entre os especialistas, pois são muitas as definições do que seria, de fato, qualidade da educação. A discordância, muitas vezes, é de natureza ideológica. No entanto, não há como deixar de considerar em uma avaliação da qualidade da educação indicadores como a taxa de cobertura do sistema educacional, as taxas de graduação em cada uma das etapas dos níveis educacionais e o desempenho dos alunos em testes padronizados em avaliações externas.

Com relação à taxa de cobertura, a Espanha, a Finlândia, a Coreia do Sul, o Canadá, a Irlanda e o Chile há muito alcançaram 100% de cobertura no nível obrigatório de ensino. Também as taxas de conclusão são altas e não há alta deserção. No nível primário os concluintes somam 100% em cada coorte etária e no médio estão acima de 90% entre os países considerados.

Como se pode concluir pelos dados do PISA, a qualidade da educação na Coreia do Sul, no Canadá e na Finlândia é alta. Esses países estão entre os primeiros colocados entre os 41 países participantes da avaliação. A Irlanda ocupa uma posição intermediária e a Espanha está abaixo da Irlanda, mas com médias acima da OCDE. O Chile, na avaliação promovida em 2000, obteve médias abaixo da OCDE e um pouco acima do Brasil e da Argentina.

O financiamento da educação em níveis condizentes com as necessidades do setor é crucial para que se possa garantir um sistema educativo de qualidade. O montante de recursos é importante, afinal manter uma rede de ensino em bom funcionamento não é barato. Sobretudo, quando se mantém a criança em horário integral na escola.

Um alto volume de recursos, contudo, não é garantia de que os resultados serão os desejáveis pela sociedade. A eficiência em alocar tais recursos é importante para que a qualidade seja atingida. A experiência recente dos países mostra que, entre os que estão sendo comparados neste trabalho, apenas o Chile implantou mecanismos de quase mercado na distribuição de recursos. Foi ainda nos anos 1980, quando as escolas passaram a receber financiamento conforme o número de alunos que tinham. Depois, nas escolas particulares subvencionadas, implantou-se o regime de co-pagamento, agregando aos recursos do estado os das famílias que foram atraídas para matricular seus filhos na escola. Na comparação entre essas escolas e as municipais, por meio dos sistemas de avaliação, percebeu-se que as particulares com subvenção (vouchers) obtinham melhores resultados.

Uma análise mais profunda dos fatores intervenientes no desempenho dos alunos concluiu que, na prática, as escolas particulares subvencionadas e com

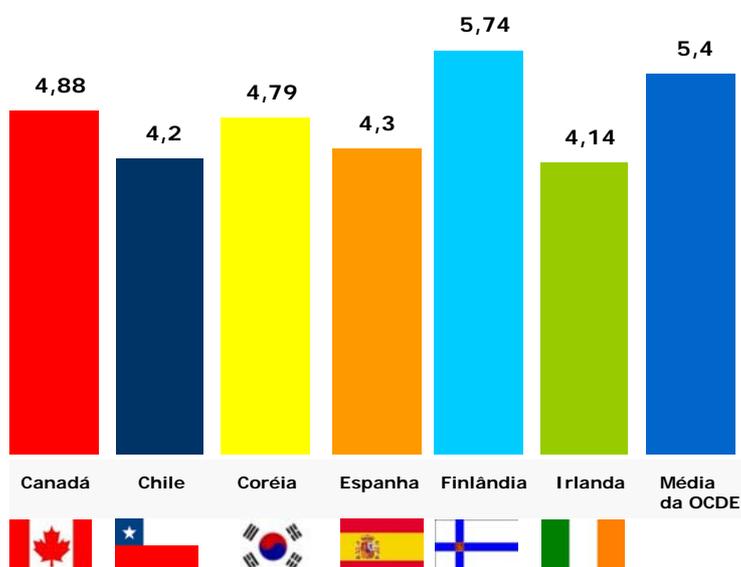
regime de co-pagamento acabavam por implantar um mecanismo de seletividade econômica ao receber os filhos das famílias que podiam pagar. Sabe-se, por uma vasta literatura sobre o assunto, que filhos de famílias com maior background socioeconômico, em geral, têm maior desempenho escolar em comparação com filhos de famílias com menor poder econômico. Diante disso, em meados dos anos 1990, as escolas passaram a ser avaliadas levando-se em conta o perfil dos seus alunos. Para estimular e premiar progressos foram implantadas recompensas individuais e institucionais, distribuídas em função dos progressos que cada estabelecimento alcance, seja na diminuição dos níveis de repetência ou na elevação das médias dos alunos nos exames padronizados externos.

Um aspecto importante, em todos os países, é que a gestão descentralizada das escolas não impede que a mesma seja avaliada externamente e mesmo que haja inspeções temporárias para averiguar o funcionamento das unidades, por meio de análise das documentações e conversas com os membros da comunidade escolar, incluindo diretores, professores, funcionários e pais de alunos.

Outro aspecto a ser destacado é que a alocação dos recursos, nos países estudados, tem como foco o fortalecimento da escola. São direcionados mais recursos para os centros educativos, buscando-se reduzir os custos que pesadas burocracias educacionais implicam para o orçamento da educação.

O percentual do produto interno bruto aplicado pelos países em educação, básica e superior, exclusivamente pelo setor público, mostra que em todos eles o patamar está acima de 4%. É um nível que se mantém pelo menos desde 1995. A continuidade das políticas e do nível de financiamento é um fator que contribui para que se obtenham avanços e que estes sejam sustentáveis. A Finlândia, país com desempenho mais destacado em todas as áreas avaliadas pelo PISA, investe mais do que 4% e aproxima-se de 6%. Sua média está num patamar mais alto do que a média da OCDE, inclusive.

Gráfico 2 – Gasto público em educação como proporção do PIB – 2005



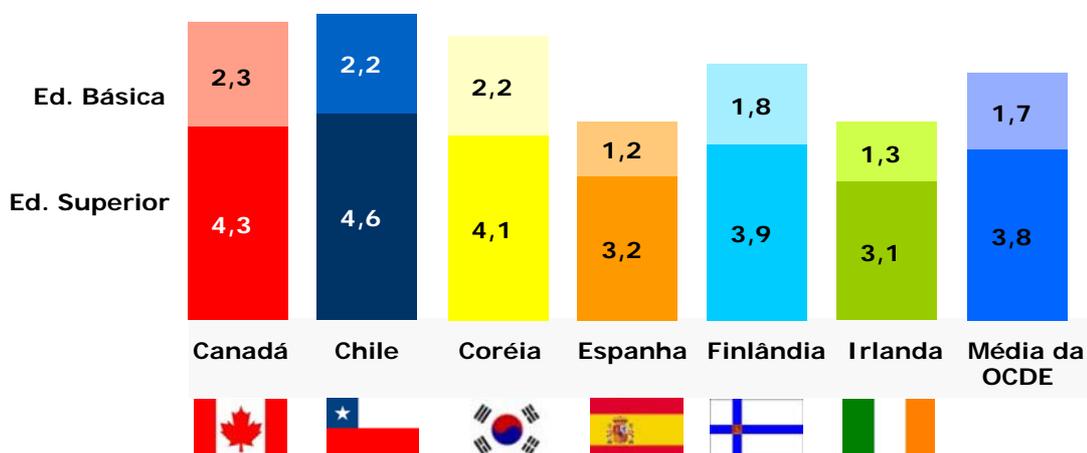
Fonte: OCDE - O dado do Chile é de 2002, o mais recente já divulgado.

Quando se considera o gasto geral, inclusive somando os das famílias, os países que mais se destacam, pelo montante, são o Canadá, o Chile e a Coreia do Sul. Nestes países, vale destacar, as famílias gastam mais com a educação de seus filhos em comparação com os outros. O gasto das famílias, no caso da Coreia, por exemplo, ocorre com o pagamento de cursos além dos que são oferecidos pelo setor público. Notadamente, em cursos de preparação para os jovens que vão tentar ingressar nas três mais importantes universidades do país.

Os gastos das famílias, no Chile, ocorrem para pagamento das mensalidades cobradas nas universidades. Como se disse, as reformas educacionais implantadas no início da década de 1990, previram o pagamento de taxas para todos os alunos matriculados nas universidades públicas. Mesmo na educação básica, há um gasto originário das famílias. É o gasto daquelas que matriculam seus filhos nas escolas privadas subvencionadas que funcionam no regime de co-pagamento.

Na Irlanda, na Espanha e na Finlândia os gastos das famílias são menores. Não há cobranças de taxas nas universidades federais e as famílias não investem em cursos fora do sistema público de ensino, no qual está matriculada a ampla maioria das crianças em idade escolar.

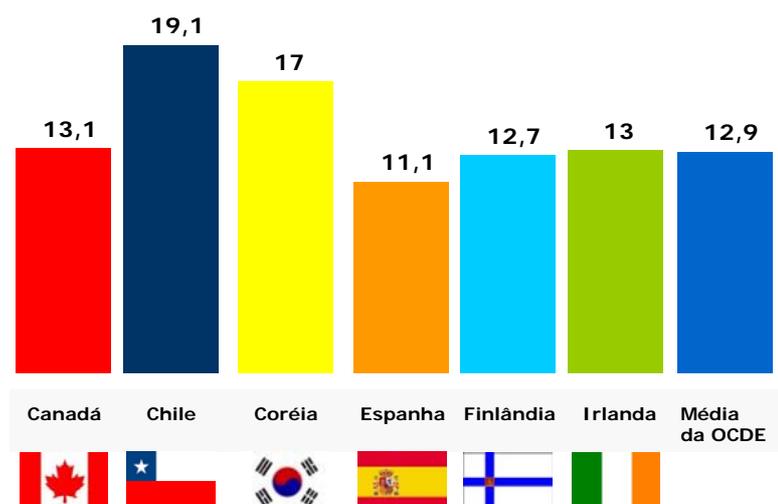
Gráfico 3 – Gastos em educação como proporção do PIB por modalidade de ensino – 2002



Fonte: OCDE

Quando se considera a participação do gasto em educação relativamente ao gasto total do setor público, nota-se algumas diferenças mais acentuadas. Apenas dois países estão abaixo da média OCDE, a Espanha e a Finlândia. Chile e Coreia do Sul se distanciam dos demais com um gasto superior. O Chile atingindo praticamente a 1/5 dos gastos em educação, relativamente ao que o setor público emprega naquele país.

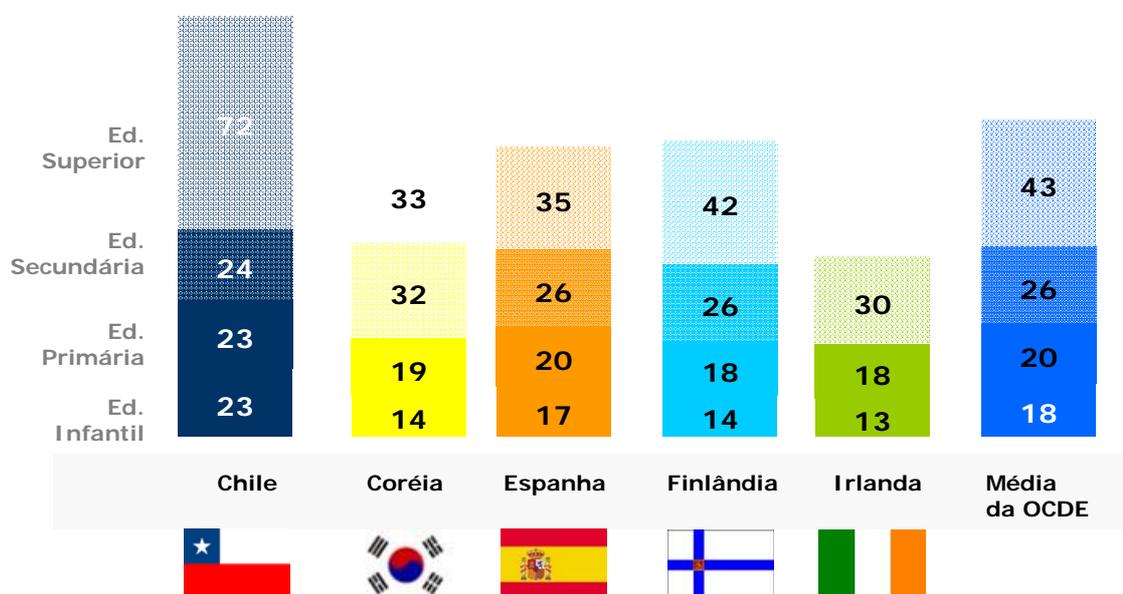
Gráfico 4 – Proporção do gasto em educação em relação ao gasto público total – 2002



Fonte: OCDE

Os gastos por aluno, como proporção do PIB per capita, entre os países escolhidos para comparação, mostram que, a exceção do Chile, os demais países não possuem inversões muito distintas conforme o nível de ensino, primário, secundário ou superior. Contudo, deve-se ter em mente que, atualmente, no Chile, as universidades públicas cobram taxas de seus estudantes. Nestas instituições, a bem da verdade, o financiamento é fortemente garantido pelas famílias e os alunos. De todo modo, o que se conclui é que o nível de gastos, para garantia de uma educação de qualidade, deve estar próximo dos 20% no nível primário, pelo menos.

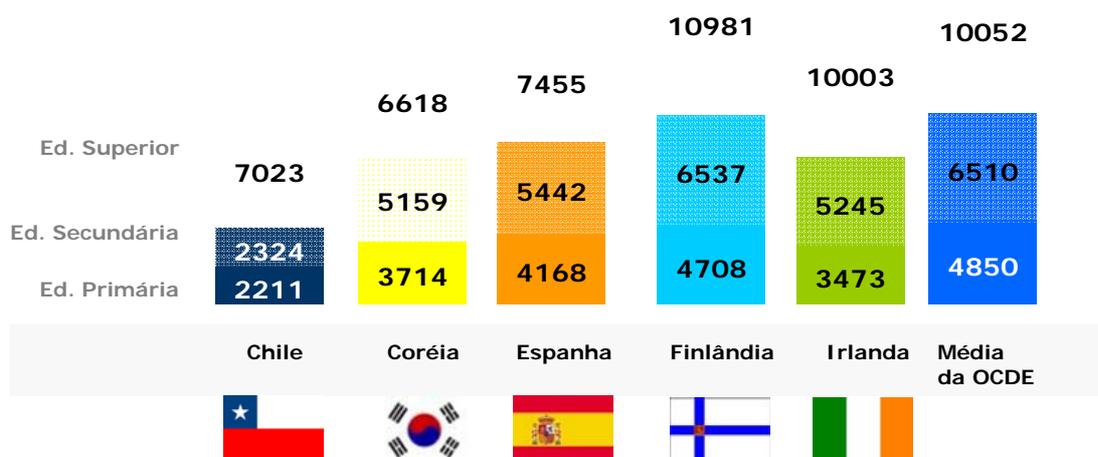
Gráfico 5 – Gasto por aluno como % do PIB per capita - 2002



Fonte: OCDE

Os gastos por aluno, em cada nível de ensino, mostram que na Coréia o valor não é substantivamente superior, conforme se avança do nível primário até o superior. A razão entre o superior e o primário, na média OCDE, não chega a três. Isso ocorre em todos os países de comparação. Para se ter uma idéia, no Brasil, o gasto por aluno com o ensino superior chega a superar o da média da OCDE e é mais de dez vezes superior ao que se gasta em educação básica. O Chile tem uma razão entre o nível médio e superior da educação acima de três, porém distante do citado Brasil. A prioridade daquele país para a educação básica está garantida, pelo menos desde 1990, e mesmo antes.

Gráfico 6 – Gasto por aluno conforme o nível de ensino – 2005 (expresso em dólares convertidos pela PPC)



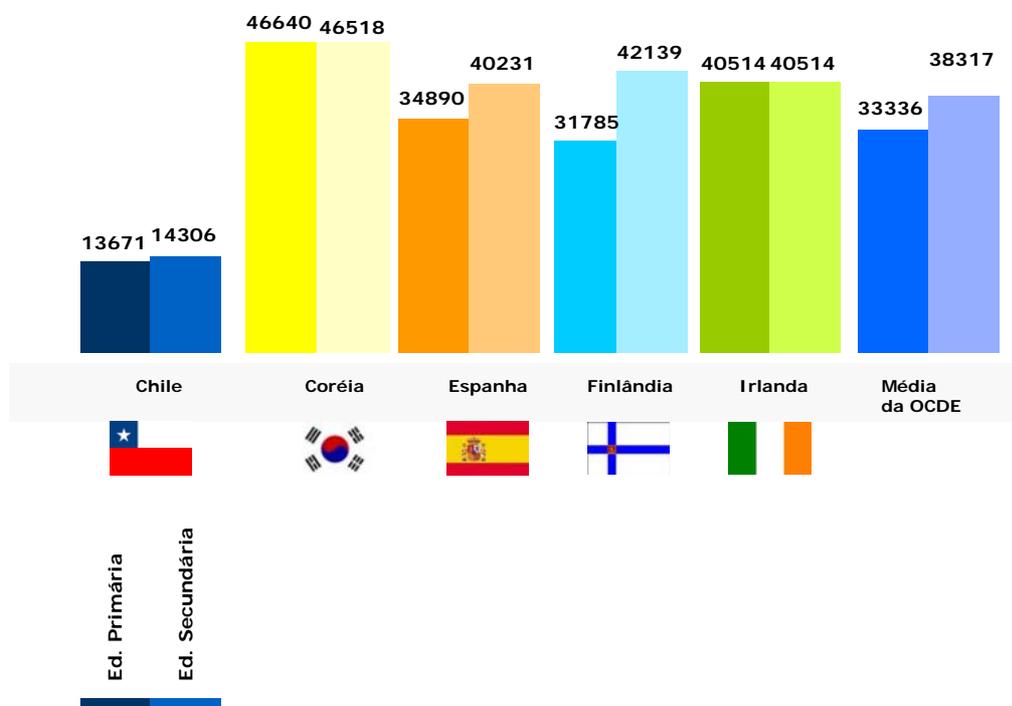
Fonte: OCDE

Estudos internacionais têm demonstrado que não existe uma relação direta entre qualidade da educação e salário dos docentes. Este é um fator importante. Mas, além do nível salarial, a qualidade do trabalho docente está relacionada a outros fatores, tais como a consistência da sua formação, principalmente a inicial, as condições de trabalho nas escolas, a estruturação da carreira com premiação para progresso em função de critérios objetivos de avaliação, a valorização profissional e a auto-imagem positiva da profissão. Uma coisa a se destacar, a partir do gráfico abaixo, é que não há uma diferença significativa entre os salários, mesmo quando se compara o nível básico com o superior, nos países comparados. O que se observa, nestes países, é que a estruturação da carreira docente prevê que a progressão salarial implica importantes ganhos nos rendimentos aos quinze anos de trabalho e mais adiante próximo à época da aposentadoria. Com isso, os docentes não se vêm desmotivados quando, em estruturas diferentes, o topo salarial é atingido, produzindo uma situação indesejável, a saber, a desmotivação.

De todo modo, é importante que o trabalho docente seja avaliado e que haja critérios de mérito envolvidos na mudança de níveis, conforme definido na estruturação da carreira.

Entre os países estudados, os salários dos docentes espanhóis, dos irlandeses e dos canadenses estão mais próximos entre si e, em relação à média da OCDE não há forte discrepância. A Coréia oferece retribuições maiores para os docentes. O Chile tem salários bem abaixo dos demais países, no entanto, são melhores do que se paga, em média, no Brasil.

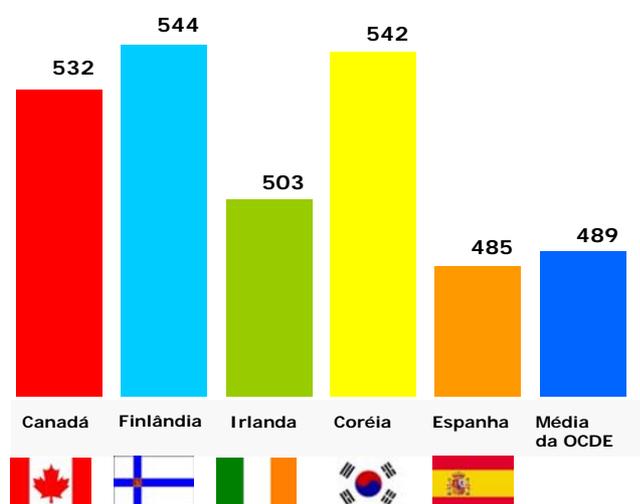
Gráfico 7 – Salário médio dos docentes após 15 anos de carreira - 2005 - Valores em dólares convertidos



Fonte: OCDE

Os gráficos a seguir mostram o desempenho dos países na avaliação do PISA 2003. O Chile não participou desta avaliação, por isso, os comentários sobre indicadores de qualidade naquele país serão feitos a partir do ciclo anterior do PISA, em parte distinta dos gráficos gerais. No desempenho em matemática, no PISA, conforme se pode avaliar pelo gráfico abaixo, o Canadá, a Finlândia, a Irlanda e a Coréia atingiram uma média acima da média geral da OCDE.

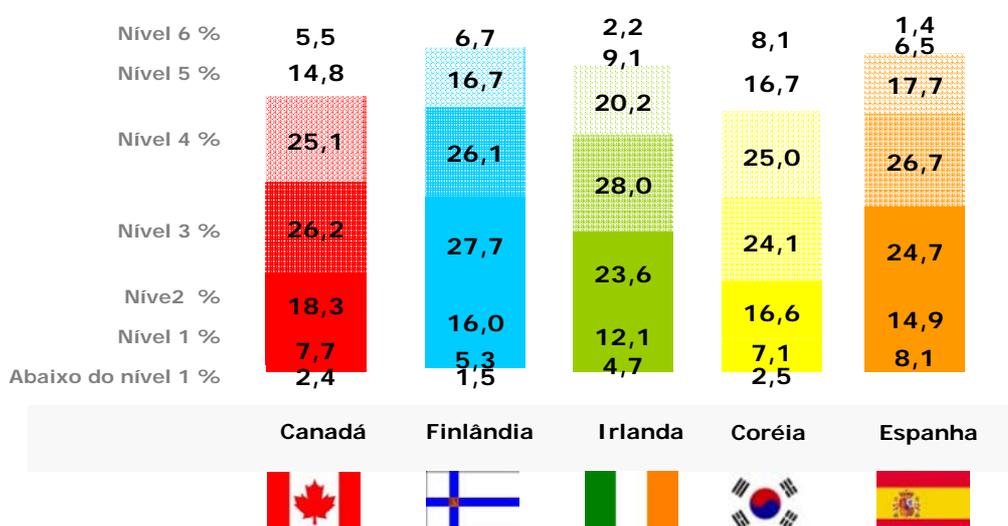
Gráfico 8 – Médias de proficiência em matemática – PISA 2003



Fonte: OCDE

Um bom indicador sobre a qualidade e a equidade a partir do PISA é a distribuição dos estudantes na escala de proficiência. Quanto mais estudantes localizados entre os níveis três a seis da escala, mais estudantes o país possui concluindo a educação básica com bom aprendizado. A Finlândia é o país com maior contingente de alunos nos níveis superior, são mais de 79%. A Espanha, por sua vez, tem algo próximo a 55%.

Gráfico 9 – Percentual de estudantes em cada nível da escala de matemática no PISA 2003

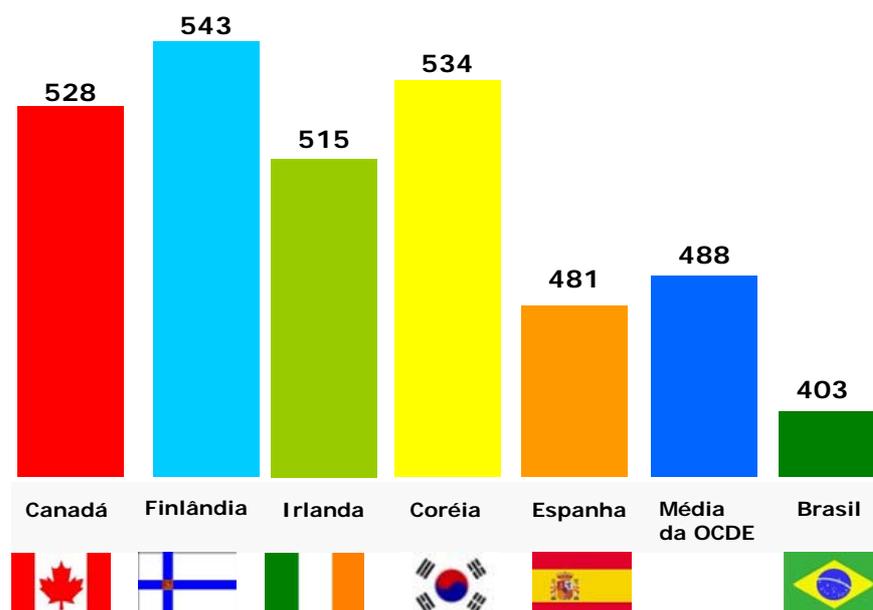


Fonte: OCDE

O padrão de desempenho em leitura é parecido com o de matemática. Apenas a Espanha está abaixo da média geral da OCDE. Este país está a uma distância razoável dos outros que foram tomados para comparação neste estudo. O resultado das duas avaliações do PISA, 2000 e 2003, acendeu um alerta para os dirigentes daquele país. A repercussão da preocupação entre os dirigentes espanhóis foi um intenso debate que gerou a edição, em 2003, da Lei Orgânica de Qualidade da Educação. Um das preocupações centrais desta lei é a melhoria dos níveis de competência dos estudantes, em leitura.

Também entre os chilenos, os resultados do PISA 2000 mostraram baixa competência média dos estudantes em leitura. Tanto que se implantou um programa específico para o ensino desta área e de matemática, trata-se do *Lectura, Escritura y Matemática* (LEM), seus efeitos ainda levarão algum tempo para serem notados. Trata-se de um programa que se desdobra em 47 ações.

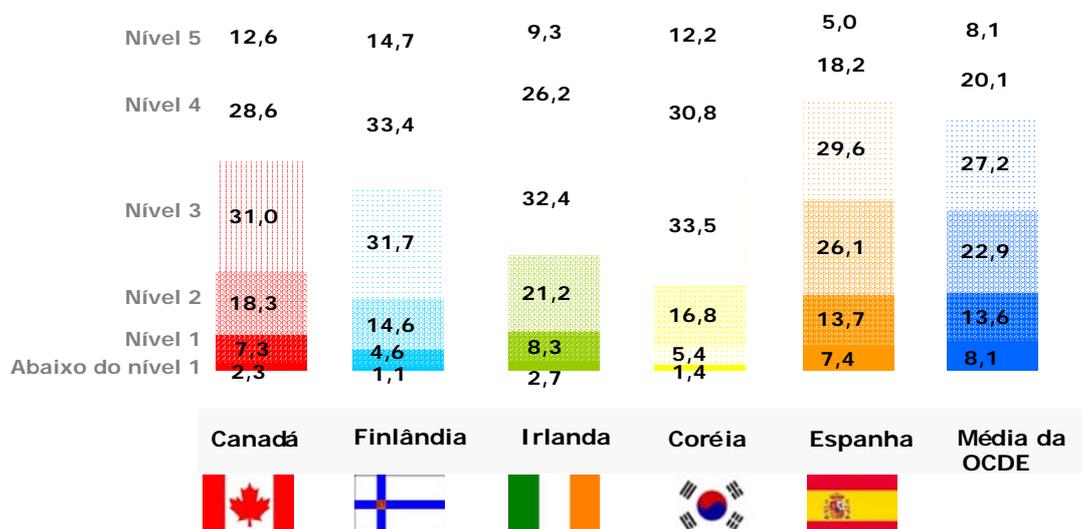
Gráfico 10 - Média de proficiência em leitura – PISA 2003



Fonte: OCDE

Já a distribuição dos estudantes pelos níveis da escala mostra que mais de 80% dos estudantes de 15 anos de idade na Finlândia estão nos três níveis mais altos da escala de leitura. A Espanha, o mais baixo desempenho entre os países que serviram de comparação, tem pouco mais de 54% dos estudantes no mesmo nível.

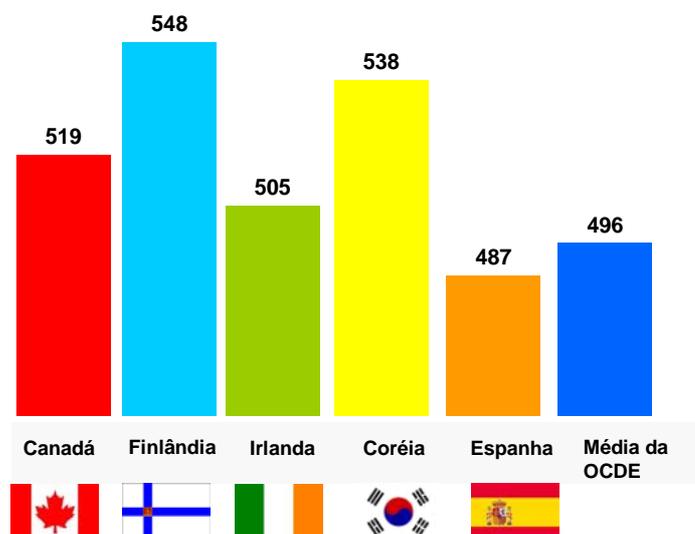
Gráfico 11 – Percentagem de estudantes em cada nível da escala de leitura – PISA 2003



Fonte: OCDE

Em ciências, também é a Finlândia o país que obtém o mais alto desempenho médio entre os que estão sendo abordados neste texto. Assim como em matemática e leitura, a Espanha possui desempenho médio abaixo da OCDE. A Irlanda, embora acima da média da OCDE, está um pouco mais distante dos demais países em ciências do que em matemática e leitura.

Gráfico 12 – Média de proficiência em ciências – PISA



Fonte: OCDE

A análise dos países que “deram certo” em Educação mostra, de maneira inequívoca, que para resolver os problemas educacionais é preciso estabelecer, nos gastos sociais do Estado, a educação como prioridade. Da mesma forma que o Estado, as sociedades civis e as famílias desses países adotaram a educação como prioridade dos seus gastos e investiram no monitoramento do desenvolvimento dos seus filhos.

Assim, esses países envolveram os parlamentos na discussão sobre educação e promoveram reformas minimamente consensuais. Nenhuma dessas nações começou a revolucionar a educação priorizando o ensino superior, fizeram isto, somente depois de tentar resolver os problemas centrais da educação básica. Por outro lado, os dirigentes educacionais gozam de estabilidade e mantêm as políticas educacionais que estão dando certo. São países que controlam e verificam os resultados do sistema educacional.

A seguir apresenta-se uma breve síntese de ações estruturais adotadas pelos países estudados, que servem de modelo para a implementação de mudanças significativas na educação do estado do Espírito Santo.

Aspectos culturais	Financiamento	Escolas	Docentes	Orientação pedagógica e curricular
<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolvimento de uma forte consciência social em prol de uma educação de qualidade • Envolvimento das famílias na cobrança de mais qualidade da escola e no incentivo aos estudos dos filhos • Apoio às famílias para a educação dos filhos • Fortalecimento das sociedades locais e da tradição comunitária, com impactos na cobrança de qualidade das escolas por parte das famílias 	<ul style="list-style-type: none"> • Prioridade para a Educação de base • Equilíbrio na distribuição do orçamento da educação, com foco no ensino de base 	<ul style="list-style-type: none"> • Todas as escolas possuem equipamentos mínimos, salas de informática, bibliotecas, laboratórios, material didático • Autonomia das escolas, com controle do Estado e da sociedade civil • Oferta da educação, pelo menos no primário (fundamental), em horário integral 	<ul style="list-style-type: none"> • Investimento na formação inicial dos professores, ênfase em conteúdos e métodos de aulas • Processos de responsabilização do trabalho docente • Valorização dos docentes; isso se refletindo em salários mais altos. Esta é uma condição para atrair bons professores que se dirigem para o ensino privado ou para outras áreas de atuação • Institucionalização de carreiras docentes, baseadas no mérito e na profissionalização 	<ul style="list-style-type: none"> • Forte investimento no Ensino de linguagens – Matemática, Língua materna, outra língua e educação digital • Ampliação da educação infantil. • Alfabetização infantil eficiente com a adoção de métodos adequados e testados cientificamente (fônico) • Elaboração de reformas da educação, para a melhoria do aprendizado, ampliação da oferta e regularização de fluxo educacional • Forte ênfase na educação digital

A próxima seção é dedicada a fazer um breve diagnóstico da educação no Estado do Espírito Santo, sempre em comparação com dados nacionais e regionais. Para tanto, bases de dados do Censo Escolar, do IBGE e de avaliações de aprendizagem e de sistemas educativos nacionais foram utilizadas.

3.9. Diagnóstico da Educação no Estado do Espírito Santo

3.9.1 Pré-escola

A pré-escola é uma etapa crucial na escolarização e no futuro fracasso ou sucesso das crianças brasileiras e capixabas. Muitos estudos têm demonstrado que o processo educacional anterior à alfabetização é de fundamental importância para preparar os alunos para o mundo das letras e dos números. Fica, inclusive, cada vez mais evidente que o ensino pré-escolar é ainda mais importante para os mais pobres¹⁶, aqueles que não têm acesso em casa a livros, a leitura, filhos de pais de baixa escolaridade, cujos poucos estímulos para o desenvolvimento cognitivo e vocabular, em particular, são fatores limitantes e diferenciadores da futura trajetória escolar.

Se tais crianças puderem ingressar na escola aos quatro anos de idade e forem amparados por processos pedagógicos consistentes e atendidos por professores especializados em educação infantil, a probabilidade de fracasso reduz-se substancialmente. Certamente, uma pré-escola eficiente em termos de aprendizado exercerá influência positiva em todo o fluxo escolar e, ainda, será um fator de diminuição de desigualdades dentro do sistema de ensino.

Levando em conta os países de referência desse estudo, percebe-se claramente o esforço de ampliação da educação infantil como estratégia de melhoria da educação primária e média. **Na Espanha, por exemplo, 100% das crianças de quatro anos de idade já estão na escola, desde pelo menos 1995. Na Irlanda, o ingresso obrigatório ocorre aos seis anos de idade, mas na prática pelo menos metade das famílias matricula seus filhos aos quatro anos de idade. Um caso diferente é o da Finlândia. Nesse país há uma forte tradição de alfabetização por parte das famílias. Concretamente, a totalidade das crianças de sete anos é matriculada na primeira série já dominando a leitura elementar, fruto da educação promovida em casa pelos pais.** Algo impensável para o Brasil, dado os nossos baixos índices de escolaridade e a nossa pouca familiaridade com a leitura.

¹⁶ "Além de promover o desenvolvimento integral, o acesso de crianças de baixa renda a creches e pré-escolas tem recompensas sociais. O norte-americano James Heckman, prêmio Nobel de economia (2000), analisou diversos estudos internacionais e concluiu que a frequência à educação infantil e a qualidade de atenção às crianças em casa garantem uma vida adulta melhor. 'O principal fator da pobreza, e tenho certeza que isto deve ser ainda mais verdadeiro no caso do Brasil, são as diferenças nos ambientes familiares e a influência disto no desempenho educacional', diz o economista". (Unicef, 2006, 67).

É preciso começar o mais cedo possível. A relação “sucesso e pré-escola” é facilmente evidenciada pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica e, mesmo, pelo PISA. Organismos internacionais têm expressado a importância da pré-escola para o desenvolvimento das crianças¹⁷.

A avaliação Saeb de 2003 constatou uma diferença significativa de desempenho ao comparar as crianças que freqüentaram a educação infantil e as que não tiveram a mesma oportunidade. São 20 pontos a mais no desempenho médio de quem passou pela educação infantil e que estava na 4ª série do ensino fundamental. Aumentar a taxa de escolarização na pré-escola é, portanto, um desafio a ser enfrentado, pois redundará tanto em aumento no número médio de anos de estudo, evitando o abandono escolar, como propiciará às crianças uma escolarização com mais qualidade.

Hoje, no Brasil, 37,7%, segundo a última PNAD, das crianças de zero a seis anos estavam matriculadas em alguma modalidade de ensino. No Sudeste, este percentual foi de quase 40%, o Espírito Santo melhor ainda, 45%.

É importante frisar que aumentar o acesso desse grupo etário trará bons frutos. Mas, é preciso ter em mente que as creches e as escolas precisam ter boas condições de funcionamento. Por sua vez, os docentes devem possuir uma preparação específica. Para as crianças de quatro anos e, principalmente, as de cinco anos, o ingresso no sistema deve proporcionar um bom contato inicial com a linguagem escrita, adotando-se como dimensão importante do trabalho pedagógico a preparação para a alfabetização. Isso incluiu leitura oral de textos pelos docentes, contar histórias, incentivar as crianças a fazerem paráfrase das histórias que escutaram, ter contato com os livros, desenvolver habilidades prévias e necessárias para o domínio da linguagem escrita.

Uma forma de ampliação da cobertura no grupo etário em questão será criada com a aprovação da legislação que prevê o ingresso no ensino obrigatório (fundamental) para as crianças de seis anos. Para tanto, a rede física existente não deverá sofrer grandes pressões. Mas, é preciso ter clareza do que deverá ser ensinado às crianças de seis anos.

Para atender as crianças de quatro e cinco anos e as de zero a três anos, um fator crítico é a questão do financiamento. Cabe aguardar a aprovação final da proposta do Fundeb e sua implementação, que prevê recursos para pré-escola e creches. Mas, também, é importante iniciar o desenvolvimento de um projeto que garanta que nas duas próximas décadas todas as famílias, que

¹⁷ “Os primeiros anos da infância correspondem ao período de maior sensibilidade, quando o cérebro precisa de estímulos para criar ou fortalecer estruturas mentais, cognitivas e emocionais. Isso porque até os seis anos de idade formam-se 90% das sinapses cerebrais. Nesses primeiros anos, ocorrem as chamadas ‘janelas de oportunidades’, o período no qual, neurologicamente, as crianças estão mais propensas a desenvolverem mais habilidades”. (Unicef, 2006, 67).

tenham interesse e precisem encontrem vagas para seus filhos, no Estado do Espírito Santo. O mais importante é ampliar a cobertura e garantir processos efetivos de aprendizagem desde a mais tenra idade.

3.9.2 Alfabetização de Crianças

Um aspecto importante é a necessidade de melhorar as condições da escolarização nas séries iniciais do ensino fundamental, mais precisamente, na etapa de alfabetização. Isto porque muitos alunos e alunas são levados ao fracasso já nas primeiras séries do ensino. Boa parte deste contingente é submetida a processos não científicos e precários de alfabetização. Esta é uma etapa importante e enfrentá-la é condição sine qua non para a melhoria da qualidade educacional no país e no Estado do Espírito Santo.

Os anos 70 foram vigorosos na introdução em alguns países europeus e americanos dos métodos de alfabetização originados na “whole Language”. Essa moda metodológica foi incorporada e consolidada durante os anos 90, no Brasil, pelos parâmetros curriculares nacionais, os PCNs, e fortemente incentivada pelos cursos de pedagogia¹⁸. **O que se tem notícia sobre os resultados deste método de alfabetização infantil é o de seu fracasso. Na França, por exemplo, o método foi rechaçado pelo Ministério da Educação¹⁹. Nos Estados Unidos há uma verdadeira cruzada contra essas modas pedagógicas.**

As evidências de uma má alfabetização no Brasil podem ser extraídas do Sistema de Avaliação da Educação Básica. Em todo o Brasil, são 55% das crianças em situação muito crítica ou crítica de leitura. Dentre todos os alunos, identifica-se claramente problemas de alfabetização em pelo menos 19% dos estudantes que já estão na 4ª série do ensino fundamental. São alunos que certamente têm dificuldades em decodificar textos e, portanto, resolver as tarefas mais simples exigidas pelos testes de leitura, como o Saeb na sua dimensão de avaliação do ensino da língua, tais como a localização de informações explícitas. São crianças que aferiram médias abaixo de 125 pontos na escala do sistema de avaliação. No Sudeste, encontram-se 13% de crianças com desenvolvimento de habilidades em nível muito crítico; no Estado do Espírito Santo o percentual é o mesmo da região, 13%.

¹⁸ “Esse pensamento está presente de forma monolítica na quase totalidade dos cursos e bibliografias utilizadas nas universidades brasileiras desde o início da década de 80. Ele foi sacramentado quando da publicação dos PCNs nos anos de 1996 e 1997, e é tido, tanto na comunidade acadêmica brasileira quanto entre os profissionais da alfabetização, como representante das concepções mais atuais sobre aprendizagem e ensino da alfabetização. Essas idéias adquiriram um status de hegemonia no país, a ponto de seus arautos ignorarem, minimizarem ou dispensarem qualquer menção à literatura científica corrente no resto do mundo”. (Araújo e Oliveira, 2004, 14).

¹⁹ Ver relatório final do grupo de trabalho “Alfabetização infantil: novos caminhos”, de 2003, encomendado e publicado pela Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados.

Melhorar os processos de alfabetização, desenvolvendo as habilidades centrais, tais como a codificação e decodificação, a fluência na leitura, o domínio da associação entre fonema e grafema, a consciência fonológica e fonêmica são metas incontornáveis para o sucesso dos estudantes. Para que tais habilidades sejam desenvolvidas plenamente é importante dotar os docentes das competências para o seu ensino, incluir atividades desta natureza no material didático e prever a melhor forma de avaliar o progresso dos alunos. É o aprender a ler.

Para a imensa maioria das crianças que ingressaram na escola na primeira série é incontornável a necessidade de passarem por um bom programa de alfabetização. Devem aprender a ler e começar a aprender a escrever. Devem ser expostas a habilidades necessárias, tais como decodificar as letras e ler as palavras e os primeiros textos com fluência. Os seus docentes devem estar convictos da necessidade de uma pedagogia explícita para a alfabetização.

Aprender a ler e a escrever não é processo natural. Alfabetizar-se não é uma decorrência pura e simples do desenvolvimento biopsíquico do indivíduo e nem é resultante da mera sucessão de fases geradoras da competência da leitura e da escrita. Em todas as sociedades, o domínio do código escrito, pelas pessoas, foi fruto de intervenções, fosse dos tutores da nobreza, dos colégios jesuítas ou das escolas na sociedade moderna.

Para que as crianças sejam inseridas no mundo da leitura e da escrita, é necessário adotar processos sistemáticos, ordenados e metódicos, como pré-requisitos para qualquer programa de alfabetização eficiente. Uma alfabetização bem feita irá se refletir em toda a educação básica, melhorando os indicadores de aprendizagem do ensino fundamental e médio.

3.9.3 Ensino da Leitura

Outra etapa necessária para uma educação de qualidade é a do letramento, ou seja, o desenvolvimento da capacidade dos estudantes em utilizar a linguagem escrita e ler, com competência, textos de gêneros variados. Ele se aplica a todas as áreas do conhecimento, seja na matemática, em ciências e nas humanidades. É letrado o indivíduo que sabe utilizar-se de conceitos para interpretar textos e a realidade que o cerca, desde o meio ambiente até as relações sociais. É o ler para aprender. O letramento, na verdade, deve ser uma preocupação dos sistemas de ensino e dos professores ao longo de todo o percurso da educação básica. Deve, portanto, ser preocupação central para o sistema de ensino.

Os exemplos são contundentes neste sentido. O letramento é preocupação essencial do ensino dos países arrolados neste estudo. **Na Finlândia há, inclusive, um programa estruturado e que atende toda a educação**

básica. Está voltado para permitir a leitura entre os estudantes como uma prática cotidiana, porque entende-se que o indivíduo com a capacidade de aprender deve ter uma alta competência em leitura. A ênfase no ensino da leitura reflete-se na avaliação internacional (PISA). Em 2003, a Finlândia obteve o primeiro lugar em proficiência de leitura. Também no Chile, como já mencionado, o letramento tornou-se uma preocupação central que redundou na adoção de um programa nacional para elevar os padrões de leitura das crianças chilenas. O programa é denominado LEM (Lectura, Escritura y Matemática) e estrutura-se em 47 ações de promoção escolar do letramento.

Cabe destacar que na Espanha, os gestores educacionais a partir de resultados precários frente aos seus parceiros da OCDE enfrentaram a questão com um plano nacional pela qualidade da educação. O plano está em vigor, na forma de uma lei, desde 2003. Pretende, entre outras, elevar o nível do letramento dos estudantes espanhóis.

Os resultados de avaliação internacional mostram que cinco países são exemplos a serem seguidos: Finlândia que obteve 543 pontos de média e têm 79,8% de seus alunos com 15 anos em níveis adequados de proficiência em leitura. Coréia do Sul obteve o segundo lugar com 534 pontos de média. Tem 76,5% dos estudantes com proficiência adequada. Em seguida, estão o Canadá, com 528 pontos de média e 72,2% dos jovens adequados em sua proficiência, e a Irlanda, com 515 e 67,9% de alunos com 15 anos de proficiência adequada.

O caso Espanhol, como já foi dito, os motivou a uma intervenção mais rígida em busca da qualidade do letramento, visto que obteve uma média de desempenho de 481 pontos, portanto abaixo da média geral dos países da OCDE, que foi de 488. Na Espanha há 52,8% de alunos em estágios de desenvolvimento de habilidades em leitura considerados adequados. O Brasil nesse mesmo ciclo de avaliação foi classificado entre os últimos países em eficiência de letramento. Portanto, são urgentes mudanças nacionais, regionais e estaduais para o ensino da leitura.

No caso chileno tem-se somente o dado de 2000. E eles não são nada animadores, também. A média obtida pelos alunos chilenos foi de 410 pontos, o classificando apenas um pouco acima do Brasil. O Chile ficou na frente apenas do Brasil, Macedônia, Indonésia, Albânia e Peru.

Algumas das principais evidências do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica revelam que um ensino de língua portuguesa focado na evolução da capacidade de leitura dos estudantes tem melhores resultados em se tratando de letramento. Práticas, como debate sobre textos de jornais

e revistas, exercícios de gramática relacionados com os textos, leitura e discussão de diversificados gêneros textuais, estudo de textos explorando as diferenças entre fatos e opiniões, são algumas das medidas, bem-sucedidas de aprendizado.

A última avaliação feita pelo Saeb mostra que 55% das crianças que freqüentavam a 4ª série do ensino fundamental, em 2003, têm uma competência de leitura abaixo de um nível considerado apropriado à série. Apresentam graves dificuldades em ler textos simples, curtos, escritos na ordem direta e de encontrar em tais textos as informações explícitas. Na região Sudeste, o contingente com desempenho insuficiente é de 44%. No Espírito Santo é de 51,1%. Portanto, a taxa de fracasso no Estado é alta e exige medidas específicas de promoção da leitura em sala de aula²⁰.

A média de proficiência obtida pelas crianças, em todo o Brasil, de 4ª série, em Leitura, foi de 169 pontos. Houve melhoria com segurança estatística confrontando-se este resultado com o que foi obtido em 2001. No entanto, o desempenho geral está abaixo do mínimo considerado satisfatório que é de 200 pontos. No sudeste, a média foi de 181,7 pontos e no Espírito Santo de 175,1. Diante destes dados, a conclusão mais importante é que a educação oferecida no Brasil, na região Sudeste e no Estado²¹ está muito aquém da qualidade necessária a um desenvolvimento sustentado e de longo prazo para todo o fluxo educacional.

3.9.4 Ensino da Matemática

Se há dificuldades em leitura, também em matemática há muito o que melhorar. O aprendizado em matemática na educação básica está abaixo do que seria aceitável. Esta é uma das principais conclusões extraídas dos resultados do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) de 2003.

O percentual que pode ser classificado como de fracasso escolar em nível nacional é de 52%. No Sudeste é de 39% e no Espírito Santo de 46%. Em termos de média de proficiência, o indicador nacional é de 177 pontos, na

²⁰ “É importante extrair lições dos dados para corrigir falhas no ensino. A interpretação pedagógica das informações produzidas indica aos professores a necessidade de dedicar mais tempo à leitura em sala de aula. Para a geração de leitores competentes é preciso que todos leiam mais e adquiram a plena compreensão de escritos diversos. Uma boa escola é aquela em que os seus docentes utilizam cotidianamente os livros didáticos e incentivam os estudantes a lerem outros textos. É fundamental organizar a biblioteca escolar e fazer uso dela, conduzindo os alunos em sua utilização. Para a reversão da qualidade da leitura no Brasil, é essencial criar o hábito e o gosto desde a mais tenra idade”. (Araújo e Luzio, 2005, 64).

²¹ Segundo a avaliação do Estado do Espírito Santo, Paebes (Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo) de 2004, o hábito de leitura é fator crucial para o desempenho dos estudantes capixabas. “É um fator de forte influência no desempenho escolar, notadamente nos testes de língua portuguesa. Estimular os alunos nesta prática é altamente proveitoso e não envolve investimentos significativos por parte da escola, profissionais de ensino e pais de alunos”. (PAEBS, relatório da escola, 2005, 15).

Região Sudeste de 190,3 e no Estado de 182,7. O padrão mínimo para os alunos de 4ª do ensino fundamental é de 200 pontos de média de desempenho, indicando uma aprendizagem de conteúdos e a consolidação de habilidades satisfatórias. Conclui-se que em nível nacional, regional e estadual o letramento em matemática precisa ser incrementado por meio de políticas educacionais, em toda a trajetória de ensino.

A matemática é uma área que, definitivamente, não pode ser negligenciada. Países que alcançaram maior progresso científico e tecnológico têm buscado garantir maior aprendizado da matemática no nível básico e, em seguida, buscado formar os talentos que se revelam entre os jovens. Melhorar o ensino da matemática para garantir a todos os alunos níveis de letramento em matemática comparável aos padrões internacionais indicados pelo PISA, por exemplo, seria uma boa medida. Além disso, deve ter a capacidade de identificação dos mais proficientes alunos para incentivá-los.

A Coreia é um exemplo deste tipo de estratégia. Há uma preocupação na nação coreana com o fortalecimento do ensino da matemática e um incentivo à graduação nesta área entre os jovens talentos. Em geral, os países de referência deste estudo mantêm as mesmas preocupações com o ensino da matemática, pois sabem que essa é uma dimensão importante da cognição de seus estudantes. O Chile, como já apontado, tem um programa especial para isto. Os outros países atribuem a mesma dedicação ao ensino da matemática que devotam ao ensino da língua materna.

É sabido que uma aprendizagem adequada em matemática é importante para os indivíduos, mas, também, produz retornos sociais e melhoria na mão de obra futura. Além disso, impacta fortemente na capacidade do país em produzir novas tecnologias e mesmo fazer com que os cidadãos aumentem suas chance de participar ativamente na vida social e na produção econômica do país²².

A melhoria do ensino da matemática nas escolas brasileiras depende, principalmente, da melhor capacitação dos professores. É crucial que eles estejam bem preparados, e isso significa dominar o conteúdo daquilo que deve ser ensinado e conhecer as melhores estratégias para o ensino. Para os sistemas de ensino, seria essencial aproximar a pesquisa em educação matemática das séries iniciais. Os avanços nessa área devem ser incorporados ao funcionamento das escolas e devem começar cedo para

²² "(...) Diante do crescente papel que a ciência, a matemática e a tecnologia desempenham na vida moderna, os objetivos de realização, emprego e plena participação na sociedade exigem cada vez mais que todos os adultos – não só aqueles que aspiram carreiras científicas – recebam letramento em matemática, ciências e tecnologia. Em cada país, o desempenho dos melhores estudantes em matemática e nas matérias correlatas pode ter implicações no papel que esse país poderá desempenhar no futuro no setor de tecnologia avançada, e em sua competitividade internacional de maneira geral". (PISA, 2003, 102).

impactar a trajetória das crianças em toda educação básica e mesmo no ensino técnico e terciário.

O ensino-aprendizagem da matemática não deve restringir-se à mera automatização de procedimentos. Os alunos precisam ser incentivados a resolver um significativo número de problemas, sempre raciocinando sobre situações do cotidiano. Atividades pedagógicas que promovam a reflexão dos estudantes irão render bons frutos.

São medidas de melhoria do ensino da matemática absolutamente necessárias para que o sistema de ensino do Espírito Santo dê o salto de qualidade. Mas é preciso mais programas de incentivo e motivação dos alunos a gostarem e desejarem estudar matemática: olimpíadas de matemática, premiações para alunos e professores, dentre outras iniciativas de promoção, serão bem vindas. No mais, é preciso enfatizar para a sociedade de que o aprendizado de matemática é muito importante para o desenvolvimento econômico nacional. Volta-se ao exemplo da Coreia do Sul.

3.9.5 Fluxo Escolar: impacto da repetência e da distorção idade-série no Ensino Fundamental

O principal desafio para as políticas públicas de Educação Básica, Técnica e Superior, para as próximas duas décadas, é o da qualidade. E não existe qualidade sem um fluxo educacional regular²³. Em países desenvolvidos no setor educacional as repetências inexistem ou são meramente residuais, sempre abaixo de 5% dos alunos e alunas.

Esforços foram empreendidos na Espanha, na Finlândia, no Chile, no Canadá, na Coreia do Sul e na Irlanda para a regularização do fluxo educacional. Essas ações de correção já datam de muito tempo. Na Espanha, por exemplo, há promoção automática no ensino primário (crianças de 6 a 12 anos), com rigor na avaliação de resultados. Já no ensino médio (jovens de 13 a 16 anos) a reprovação somente é possível se após os exames finais o aluno não obtiver aproveitamento em até três áreas curriculares. Porém, ao longo do período letivo existe diagnóstico constante do aluno para prevenir e evitar seu fracasso.

²³ “Até recentemente, acreditava-se que os problemas centrais da educação brasileira eram a falta de escolas, as crianças que não iam à escola e a carência de verbas. Considerava-se necessário construir mais prédios escolares, pagar melhores salários aos professores e convencer as famílias a mandar seus filhos para serem educados. Foram precisos muitos anos para convencer políticos e a opinião pública de que, na verdade, as crianças vão à escola em sua grande maioria, mas aprendem pouco, e começam a abandonar os estudos quando chegam à adolescência. Os problemas principais são a má qualidade das escolas e a repetência, ou seja, a tradição de reter os alunos que não saem bem nas provas, prática amplamente disseminada no Brasil”. (Schwartzman, 2005, 9).

Os dois principais indicadores de fluxo educacional não regular são as taxas de rendimento e a distorção idade-série. As avaliações educacionais e os levantamentos estatísticos no Brasil têm constatado que são altas as taxas de repetência e baixos os níveis de aprendizado na educação básica e a convivência com inaceitáveis níveis de inadequação idade-série são a tônica da educação básica no Brasil e no Espírito Santo.

A proporção nacional de repetência (abandono e reprovação), na primeira série do ensino fundamental é de 30,1%, e, na segunda série, de 19,8%. São ainda elevadas, constituindo-se um sério problema. Isso significa que, aproximadamente, 2,7 milhões de estudantes estavam repetindo a série cursada no ano anterior. As dimensões da repetência nas duas séries iniciais de escolarização correspondem, em termos financeiros, a mais de dois bilhões de reais por ano. É metade do que o Governo Federal está planejando investir a mais em educação básica por meio do Fundeb, em quatro anos. Ao considerarmos todas as taxas de repetência do ensino fundamental, no Brasil, o custo anual da repetência é da ordem de seis bilhões/ano. A alocação de recursos não atende a critérios mínimos de eficácia, o país desperdiça muitos recursos com a reprovação e a repetência.

No Sudeste brasileiro, na primeira série a repetência encontra-se no patamar de 10,8%, na segunda, de 10,4%. No Estado do Espírito Santo, os números são os seguintes: 15,5% e 25,7%.

Os dados de fluxo mostram que as chances de repetência são maiores no Estado do que na região. Quase 11% dos alunos da região mais rica do país (Sudeste) refazem a primeira série, no Estado o número é de mais de quatro pontos percentuais e 43% a mais. Vale destacar o alto percentual de repetência na segunda série, confrontando-se os números regionais e estaduais. Aliás, a repetência na segunda série no Estado é bem maior, inclusive do que a média nacional. É um dado que se aproxima dos patamares encontrados no Nordeste, a região mais pobre do Brasil.

De fato, há uma forte cultura da repetência instalada pela qual os professores não avaliam as conseqüências da repetência para o indivíduo e para o funcionamento adequado do sistema educacional. Os custos da repetência²⁴, nas duas primeiras séries do ensino fundamental, no Espírito Santo são da ordem de 41,5 milhões de reais por ano. Ao se levar em conta todo o ensino fundamental têm-se desperdícios de aproximadamente 129 milhões de reais/ano. Recurso que deveria estar sendo empregado na qualificação de professores e melhoria da infra-estrutura escolar.

²⁴ Está se considerando somente a rede estadual de educação do Estado do Espírito Santo.

Sobre a distorção idade-série, fator gerador de desigualdades e de falta de qualidade de aprendizado, têm-se, ainda, no Brasil, taxas maiores do que quase todos os países próximos dos patamares brasileiros de desenvolvimento. Para se ter uma idéia clara, hoje, utilizando dados de 2003, 34% dos estudantes do ensino fundamental apresentam atrasos em relação ao progresso na escola. A taxa para o ensino público nacional é de quase 37%. No Sudeste, para todo o ensino fundamental tem-se 20,7% dos alunos com distorção, no setor público a taxa é de quase 23%.

No Espírito Santo, este é um dos problemas a serem combatidos. É necessário aumentar as taxas de conclusão e diminuir dramaticamente a distorção idade-série, garantindo aos alunos a concluírem o ensino fundamental em oito anos e com níveis adequados de aprendizado. Estima-se que quase 26% dos estudantes de ensino fundamental do Estado apresentem distorção em relação à idade e à série cursada. Na rede pública do Espírito Santo, a taxa é de 28,5%, portanto menor do que a nacional, mas acima da regional.

Os prejuízos do atraso escolar são enormes, afetando as crianças e jovens que não conseguem concluir o ensino fundamental ou o concluem após sucessivas repetências. Para o estudante em atraso escolar os prejuízos são duplos: sua auto-imagem é depreciada e seu desempenho escolar é abaixo da média, conforme constatado pelos sucessivos ciclos da avaliação nacional.

Conclui-se com facilidade que o ensino fundamental é uma barreira para boa parte dos alunos brasileiros. Uma estimativa de 2002 considerava que, de cada 100 alunos que tenham ingressado na primeira série, cerca de 57% conseguiram terminar este nível de escolarização, levando em média 10 anos para isto.

Está evidenciada que a reprovação não é solução para a questão da qualidade do aprendizado, pelo contrário, alunos com histórico de reprovação apresentam sistematicamente patamares menores de desempenho, em comparação com grupos de alunos que nunca reprovaram. Os dados do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica são enfáticos em mostrar as conseqüências e os efeitos da reprovação e da distorção idade-série no desempenho dos estudantes.

Os resultados do Saeb de 2003 mostram que cerca de 38% dos alunos, da 4ª série do ensino fundamental, estão em situação de atraso escolar. Nessa série, os alunos que estão na idade correta auferiram nota média de 182 pontos, portanto, acima da média nacional que é de 169, na avaliação de leitura. O grupo de alunos, com pelo menos um ano de atraso, teve média de 158 pontos, uma diferença de 23 pontos. Em matemática, o grupo sem defasagem obteve média de 189 pontos, contra 177 da média nacional. Os estudantes com um ano de atraso obtiveram 166 pontos. Conclui-se que a

diferença da medida de aprendizagem, conforme a trajetória escolar, é de magnitude considerável.

Uma análise do perfil das crianças reprovadas mostra que elas em geral não freqüentaram a pré-escola, são oriundas de lares com poucos recursos, seus pais têm pouca escolaridade, não têm acesso a livros, computadores e internet. São meninos e meninas pertencentes às famílias mais pobres do conjunto de estudantes.

O atraso escolar, conseqüência da reprovação e do abandono, figura como um dos fatores do baixo desempenho. Os dados indicam que a reprovação e o abandono devem estar entre as principais preocupações dos gestores educacionais, pelo impacto que tem na auto-estima do estudante e no seu aproveitamento escolar, bem como no enorme desperdício econômico envolvido.

3.9.6 Ensino Médio: qualidade e fluxo; Ensino Técnico e Tecnológico.

A demanda pelo Ensino Médio vem crescendo fortemente. Hoje, são cerca de nove milhões de estudantes no ensino regular. Nesse sentido, o desafio nacional e estadual é incorporar mais estudantes, com a qualidade de aprendizado adequada e que os conteúdos a serem ensinados na educação média façam sentido prático para os alunos²⁵. É preciso lembrar que esta modalidade de ensino é de responsabilidade exclusiva dos Estados Federados, com apoio da União.

É preciso superar no Brasil e no Estado do Espírito Santo um ensino médio enciclopédico e meramente acadêmico. Nem todos podem estar no ensino de terceiro grau, nem todos têm tempo, dinheiro e desejo para isto. Então a educação média precisa diversificar seu atendimento, conhecer a demanda e associar educação aos objetivos de desenvolvimento social e econômico do Estado.

Apesar do país ter que aumentar a taxa de escolarização no ensino superior, o Brasil e os estados não podem vincular estritamente o ensino médio ao terceiro grau. Parte dele, sim, deve ser destinado para a preparação dos alunos para entrarem nas instituições de ensino superior, mas uma outra parte, a maior, deve ser submetida a conteúdos que lhes sejam pertinentes para a vida profissional e, mesmo, que estabeleça parâmetros e habilidades

²⁵ "Países que vêm apresentando melhoria crescente no desempenho de seus alunos no período recente, como a Coréia, promoveram a expansão do sistema e a inclusão massiva no secundário nos anos 70 e posteriormente passaram a investir pesadamente em melhoria da qualidade. Trata-se, portanto, de um enorme desafio assegurar a expansão com qualidade, processo que nos países desenvolvidos costuma levar, em média, duas décadas." (Castro e Tiezzi, 2005, 134).

gerais a serem desenvolvidas. **Este é o exemplo de quase todos os países que avançaram no setor educacional. São países que oferecem educação média como um meio de qualificação para a vida profissional e social dos seus estudantes, além dos cursos acadêmicos para o acesso ao ensino superior.**

Por exemplo, na Espanha o estudante pode escolher entre dois caminhos para os seus estudos secundários. Um que é o científico humanístico e outro tecnológico. Na Irlanda existem duas modalidades de ensino médio, sendo uma delas com orientação mais vocacional. Não é propriamente ensino técnico, mas é voltado para o desenvolvimento de habilidades gerais para a vida futura e profissional. Na Coreia do Sul o ensino médio também é dividido em dois: um que compõe as escolas do ensino ocupacional médio superior e outro de formação geral e acadêmica²⁶.

Os problemas de fluxo educacional no ensino médio são ainda mais dramáticos do que no ensino fundamental. No Brasil as taxas de reprovação, abandono (taxas de rendimento), repetência e evasão (taxas de transição) para a educação média são respectivamente os seguintes: 9%, 15,1%, 19,5% e 8,7%. Caso não se tenha um bom plano de regularização de fluxo educacional para o ensino médio, o sistema pode entrar em colapso, dado que a demanda aumenta, com a ampliação do ensino fundamental, e os problemas identificados de aprendizado tendem a se acumular.

No Sudeste as taxas de rendimento são um pouco melhores do que as nacionais mas estão próximas: reprovação 9,1% e abandono 12,2%. As taxas de transição da região mais rica do Brasil são as seguintes: repetência 17,9% e evasão 7,6%. No Estado do Espírito Santo as taxas de rendimento apontam para a necessidade de uma especial atenção para o abandono, que é de 25%, 10 pontos percentuais a mais do que a taxa nacional e 13 pontos a mais do que a da região. A reprovação é menor, porém ainda muito alta, com 5,9%. A repetência no ensino médio capixaba é de 22,8%, pior do que a nacional. A evasão é da ordem de 9,4%. Estima-se que o Estado do Espírito Santo desperdice recursos com as irregularidades do fluxo educacional no ensino médio da ordem de 35 milhões de reais/ano.

Outro indicador importante de eficiência do ensino médio é a taxa esperada de conclusão. São indicadores de produtividade do sistema que precisam ser melhorados fortemente, pois envolvem recursos e desperdícios. Hoje,

²⁶ "O ensino ocupacional médio superior visa produzir mão-de-obra especializada de alta qualidade, com grande base de conhecimento e habilidade em seus respectivos campos. Dá-se ênfase à preparação de jovens para a efetiva adaptação às novas necessidades representadas pela chegada da sociedade norteadora para a informação e tecnologia. Ao mesmo tempo, o ensino de ética profissional é salientado a fim de proporcionar ao trabalhador uma compreensão saudável de sua profissão". (Ministério da Educação e dos Recursos Humanos da República da Coreia, 2004, 131).

utilizando os mais atuais dados, o Brasil tem taxa de conclusão do ensino médio da ordem de 71,9%, com um tempo médio esperado de permanência de 3,2 anos, sendo que o número médio esperado de séries concluídas é de somente 2,4 séries. Os números são evidentes para demonstrar uma baixa produtividade do ensino médio no país.

O Sudeste apresenta uma produtividade levemente melhor do que a nacional: taxa de conclusão de 73,8%, com 2,5 em média de séries concluídas e 3,2 anos de tempo médio esperado de permanência. Já a situação do Estado do Espírito Santo é inferior ao da região e em alguns indicadores inferior, inclusive, à situação nacional. Por isso mesmo, estes dados merecem especial atenção. É preciso políticas de aumento da produtividade do ensino médio no Espírito Santo. A taxa de conclusão é de 68,5%, o tempo médio esperado de permanência de 3,4 anos e o número médio esperado de séries concluídas de 2,4.

Qual é a situação da qualidade do aprendizado hoje no ensino médio? Ela pode ser evidenciada nos indicadores de desempenho dos estudantes, resultantes da análise dos testes de Leitura do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), por exemplo.

Os dados nacionais mais recentes indicam que 39% dos alunos do 3º ano do ensino médio estão nos estágios "muito crítico" e "crítico" de desenvolvimento de habilidades e competências em Língua Portuguesa. São estudantes com dificuldades em leitura e interpretação de textos de gêneros variados. Não são leitores competentes e estão muito aquém do esperado para o final do ensino médio. Os denominados "adequados" somam apenas 6%. São os que demonstram habilidades de leitura de textos argumentativos mais complexos. Relacionam tese e argumentos em textos longos, estabelecem relação de causa e consequência, identificam efeitos de ironia ou humor em textos variados, efeitos de sentidos decorrentes do uso de uma palavra, expressão e da pontuação, além de reconhecerem marcas lingüísticas próprias do código de um grupo social.

Entre 1995 e 2001, a média nacional de desempenho em língua portuguesa apresentou quedas constantes, caindo 10% em todo o período. No primeiro ano referido, as cinco regiões brasileiras estavam no estágio "intermediário", segundo a leitura das médias dos estudantes. No último ano pesquisado, Norte e Nordeste caem para o estágio "crítico", justamente as regiões mais pobres do País. As demais estavam próximas do estágio adequado, em 1995, agora ficaram mais próximas do estágio "crítico". Ressalta-se que, hoje, nenhum Estado brasileiro apresenta média de desempenho "adequada"; 17 encontram-se no estágio "intermediário" e dez estão no "crítico". Entre 2001 e 2003, houve uma leve melhora nacional, podendo se caracterizar como uma tendência, mas para tanto é preciso aguardar os dados da avaliação de 2005.

Os dados atuais mostram que 35% dos jovens no Sudeste estão nos mais baixos estágios de desenvolvimento de habilidades de leitura e somente 8% no terceiro ano do ensino médio apresentam desempenho adequado. Os dados do Estado do Espírito Santo evidenciam uma situação muito parecida com o Brasil e o Sudeste. Hoje, com os dados do Saeb de 2003, a situação é a seguinte: 35% dos jovens do ensino médio com desempenho em leitura muito crítico ou crítico e 7% com desempenho adequado.

A escala de desempenho do Saeb é única para cada disciplina investigada, descrevendo as habilidades e competências desenvolvidas pelos estudantes na 4ª e 8ª séries do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio. É possível fazer comparações entre as séries, isto é, avaliar quanto os estudantes agregaram de conhecimento nos três anos de ensino médio.

Utilizando os dados nacionais, tem-se que cerca de 74% dos alunos apenas consolidaram níveis de habilidades e competências, em leitura, considerados adequados entre a 4ª e 7ª série do ensino fundamental e 21% adquiriram somente as habilidades características da 8ª série. Tais números evidenciam que pouco conhecimento foi adicionado após três anos de ensino médio, desnudando a falta de eficiência desse nível.

O desempenho considerado adequado para os alunos que estão finalizando o ensino médio, em leitura, seria de 350 pontos. A média nacional auferida, em 2003, foi de 266,7 pontos, portanto, muito aquém do que seria esperado. Em matemática, a média mínima adequada seria de 375 pontos, os alunos brasileiros concluintes tiveram média de 278,7 pontos. No Sudeste, a média auferida em leitura foi de 271,5 e em matemática 283,8 pontos. Os números do Estado do Espírito Santo demonstram uma situação levemente inferior ao Sudeste e levemente superior às médias nacionais. Em leitura a média de desempenho dos jovens capixabas foi de 269,9 e em matemática de 282,7 pontos. É preciso enfatizar que tanto as médias nacionais e regionais quanto as estaduais são inferiores, e muito, ao minimamente exigido ou aceitável.

Algumas características dos alunos ajudam a entender a gravidade do problema. Os estudantes de desempenho "muito crítico", em sua maioria, 76%, estão matriculados no ensino noturno, 96% em escolas públicas, 48% conciliam trabalho e estudo e 84% têm idade acima da considerada ideal para a série. São filhos de mães com baixa escolaridade. O perfil dos estudantes com desempenho "adequado" é quase o oposto. A maioria, 76%, estuda na rede privada de ensino, 89% freqüentam aulas no período diurno, 87% somente estudam e 84% não apresentam distorção idade-série. São filhos de mães de maior escolaridade, 80% delas têm no mínimo o ensino médio. Os dados mostram que o ensino é mais ineficaz justamente para os estudantes mais carentes.

Além dos dados de baixa qualidade e desigualdade, temos hoje cerca de um milhão de estudantes da rede pública abandonando o ano letivo, correspondendo a cerca de 17% dos matriculados; 70% dos que abandonam o ensino médio estão matriculados no noturno. Portanto, é preciso enfrentar os graves problemas de qualidade e fluxo. No Brasil, hoje, temos um enorme contingente de estudantes concluintes do ensino médio sem preparo para o trabalho, sem condições concretas para ingressarem de forma competente no ensino superior e um enorme desperdício de recursos públicos com a evasão e o abandono.

Os dados sugerem reformulações estruturais para o ensino médio. É preciso repensar o conteúdo do que é ensinado, melhorar a capacitação dos professores, valorizando-os como profissionais de fato, além de melhorar o fluxo. Isso não deverá ser feito de forma atabalhoada. São muitas as variáveis a serem consideradas. O que se sabe é que a demanda por vagas é crescente, há falta de professores, principalmente para algumas disciplinas, e as desigualdades são patentes. As soluções para esse nível de ensino serão estratégicas para melhorar a qualidade da formação profissional dos jovens brasileiros e ampliar o número de alunos melhor qualificados no ensino superior.

Outra dimensão que deve estar no centro das preocupações dos dirigentes de educação do Estado do Espírito Santo é a necessidade de expansão do ensino técnico e tecnológico. É preciso aumentar a oferta, cuidar da qualidade e da flexibilidade dos cursos técnicos no Estado. Especialistas, ainda, sugerem não vincular ensino técnico ao ensino puramente acadêmico ou de formação geral. As experiências anteriores no Brasil, como de resto em diversos países do mundo, mostram que a tentativa de combinar, em uma mesma escola, as duas modalidades de ensino redundou em fracasso, com poucos êxitos.

Essa situação se verificou com a adoção do modelo unificado no Brasil, a partir de 1971, pelo qual as escolas públicas (as particulares conseguiram burlar a lei) se viram obrigadas a oferecer o acadêmico e o profissionalizante. Os resultados foram bastante negativos e em meados da década de 1980 o modelo foi abandonado. Carente de recursos humanos e de equipamentos adequados às escolas média-profissionalizantes acabavam por oferecer um acadêmico frágil e um profissionalizante decepcionante. Ou esqueciam o profissionalizante e fortaleciam o acadêmico, atraindo a classe média alta e expulsando os que realmente estavam interessados em serem profissionais técnicos, como foi o caso da maioria dos Centros Federais de Educação Tecnológica²⁷.

²⁷ “Os alunos mais abastados, principalmente os oriundos das escolas primárias particulares, começaram a se interessar pelas escolas técnicas. Essas instituições se tornaram escolas da elite de fato, preparando alunos para os vestibulares mais concorridos do ensino superior. Uma pesquisa realizada em fins da década de 1980 indicou que, entre as dez escolas que haviam colocado o maior número de aprovados nos cursos mais

É mais apropriado desenvolver instituições cuja vocação sejam somente para o ensino técnico. O ensino médio geral deve ser oferecido nas escolas de ensino médio. O ideal é que se busque aproximar o perfil das escolas e o que elas irão oferecer em função das necessidades de cada localidade, deve-se oferecer cursos úteis ao desenvolvimento das vocações econômicas do Estado.

No Estado do Espírito Santo, a educação profissionalizante tinha 8.835 matriculados no início de 2005. Deste total, 4.107 estavam em instituições federais, 4.728 em escolas particulares. O poder público deve se preocupar com o credenciamento das instituições particulares. Porém, isso não pode ser feito apenas de forma cartorial. É preciso avaliar os cursos e também a trajetória de seus egressos, como forma de medir a qualidade do que é oferecido. Feito isto, pode-se inclusive comprar vagas nas escolas técnicas particulares.

3.9.7 Escolaridade da população adulta e Alfabetização

Uma análise da composição educacional da população de um país, de uma região ou de um estado não pode prescindir de três indicadores básicos: a taxa de analfabetismo da população acima de 15 anos de idade, a taxa de analfabetismo funcional e a média de anos de estudo da população acima de 25 anos de idade. Tais indicadores permitem evidenciar, ainda que de forma indireta, a qualidade do capital humano da população e o quanto é preciso melhorar por meio de investimentos, aperfeiçoando o sistema educativo e incrementando a qualidade do aprendizado.

A taxa de analfabetismo no Brasil é de 11,6% (PNAD 2003). Houve uma queda importante ao longo do período de 1994 a 2003, cerca de 30%. O analfabetismo, hoje, afeta 6,8% da população do Sudeste. No Espírito Santo, a taxa é de 10,3%, abaixo da nacional, mas acima da regional. O que se pode perceber é que, de maneira geral, o contingente de analfabetos no país, algo próximo a 14 milhões de pessoas, compõe-se de um estoque, fruto da falta de acesso à escola que marcava o país de forma mais acentuada até meados da década de 1980.

O indicador “analfabetismo funcional da população com mais de quinze anos de idade” mostra um percentual nacional de 24,8%. É caracterizado como analfabeto funcional o indivíduo que tem menos de quatro anos de escolarização formal. Em todo o Sudeste, são 18,7% de analfabetos funcionais e no Estado do Espírito Santo, 22,5%. Para zerar o analfabetismo

concorridos de São Paulo (por exemplo, medicina, direito e engenharia da Universidade de São Paulo), uma delas era uma escola técnica federal voltada para ofícios industriais”. (Castro, 2005, 155).

funcional deve-se garantir o acesso de todas as crianças ao ensino fundamental e que não haja evasão nas quatro primeiras séries, permitindo assim que todas alcancem a quinta série, com aproveitamento de fato.

O analfabetismo funcional, como foi dito, tem um forte componente de estoque. Como a população de 14 anos de idade no estado, em 2003, já possui, em média, seis anos de escolarização prevê-se que a erradicação é possível em poucos anos, mantendo-se taxas de atendimento e permanência constantemente altas.

A média de anos de estudo da população acima de 25 anos de idade, em todo o Brasil, está em 6,3 anos (2003). Na região sudeste é de sete anos e no Espírito Santo de 6,2. As coortes mais jovens, por exemplo, de 20 a 24 anos, já superaram 8,5 anos de escolaridade em todo o Brasil, 9,4 em todo sudeste e 8,9 anos no Espírito Santo. É importante garantir um aumento sustentável desta média. **Um parâmetro deve ser o dos países associados à OCDE, onde a média já atinge a 12 anos de escolarização. Este é um patamar que pode garantir mais habilidades entre a população, com reflexo positivo no incremento do capital humano.** Vale ressaltar que a expansão da escolarização da população deve ser buscada em associação a uma educação com qualidade e eficiência no aprendizado.

Para que a meta de 12 anos seja alcançada é preciso melhorar a taxa de atendimento do sistema educacional. Por exemplo, no nível fundamental é preciso avançar, pois, em 2003, ainda havia 2,3% de crianças de sete a 14 anos fora da escola. Entre a população de 15 a 17 anos, a taxa de frequência à escola, no Espírito Santo, é de 77,8%, abaixo da regional que é de 84,6% e da nacional que é de 82,4%²⁸. As diferenças entre os três níveis geográficos considerados devem residir tanto na cobertura do ensino fundamental quanto, principalmente, na cobertura da Educação de Jovens e Adultos (EJA), notadamente dos que não concluíram o fundamental e já possuem mais de 14 anos de idade.

A modalidade EJA estará incluída no Fundeb permitindo, assim, que haja alguma sustentabilidade financeira em sua oferta. Com isso, o governo estadual e as municipalidades devem atuar em conjunto e incentivar o ingresso dos que superaram a idade de conclusão do fundamental na educação de jovens e adultos. Isso irá contribuir para aumentar o nível educacional da população e terá reflexos positivos na correção do fluxo escolar, pois se supõe que estados e municípios terão incentivos para enviar os alunos que têm mais de 14 anos para a modalidade EJA, quando até então eram mantidos no fundamental para que municípios e estados recebessem os

²⁸ Em muitos Estados há a presença de jovens de 15 a 17 anos no ensino fundamental, os números incluem jovens nesta faixa que estão estudando não importando a modalidade.

recursos consignados no Fundef, perpetuando as distorções do fluxo educacional.

Por outro lado, a oferta de ensino médio, seja regular ou como educação de jovens e adultos, terá que ser ampliada para incluir os que estão fora ou os que estarão concluindo o fundamental nos próximos anos. Está é uma necessidade que os dados de escolarização do Espírito Santo, para a população de 15 a 17 anos, não deixam margem a dúvidas.

3.9.8 Professores

Há aspectos que são fundamentais para o alcance de qualidade de ensino. Um deles é a qualificação dos professores, bem como sua responsabilização como profissionais. Não haverá educação de qualidade se não houver professores bem preparados, com carreiras estabelecidas sob a égide do mérito, bem pagos e conscientes de seu papel de ensinar, além de serem valorizados pela sociedade. São condições incontornáveis para a transformação da educação no Espírito Santo e no Brasil²⁹.

A maioria dos professores brasileiros já possui ensino superior e são oriundos de instituições de ensino superior privada. É razoável dizer que o problema de má formação não reside em seu nível de escolarização, mas sim na sua preparação para lecionar. Em geral, a formação inicial, na modalidade licenciatura, é precária em termos de conteúdo e muito ruim nos ensinamentos práticos. Os programas de estágio são distantes da realidade que será enfrentada e normalmente os professores não têm uma visão ampla e técnica do ensino. **Na Finlândia, por exemplo, os professores recém formados já possuem alguma experiência prática adquirida ao longo do período de formação inicial.**³⁰

Um exemplo é o ensino de matemática no Brasil. Pode ser que a maioria dos professores domine as habilidades de matemática pertinentes às quatro séries iniciais de escolarização, por exemplo. No entanto, é muito provável que não dominem as competências e habilidades para lecionar a matemática nesse nível. A pesquisa em educação matemática tem avançado no mundo e no Brasil. Há experiências em diversos centros de estudos dessa área. Tal avanço deve ser levado aos professores da educação básica.

²⁹ "A qualidade da aprendizagem dos alunos é em grande parte influenciada pela qualidade dos processos que ocorrem na sala de aula, e a qualidade dos processos de aula passa pela compreensão que os docentes têm do que lá ocorre. Grande parte do que acontece numa sala de aula depende do que pensam e fazem os professores". (Casassus, 2002, 115).

³⁰ "Os professores recém formados já contam, naturalmente, com alguma prática de ensino e período de trabalho escolar como parte de seu treinamento". (Väljjarvi, 2004, 216).

Professores devem dominar as estratégias de ensino baseadas no conhecimento de como a criança de sete a dez anos de idade constrói o conceito de número e figuras geométricas, por exemplo. Precisam conhecer melhor as estratégias que promovam o bom ensino e estarem preparados para escolher, dentre os livros didáticos disponíveis, aqueles que melhor se adaptam às necessidades da qualidade da educação. É fundamental que os professores sejam orientados a como trabalhar com o livro didático e utilizar outros recursos pedagógicos.

A melhor preparação dos docentes por si só não é suficiente. Eles também precisam ser cobrados a ministrar o conteúdo previsto em cada uma das séries, além de serem valorizados e bem pagos. Caso contrário, o déficit dos estudantes, em termos de competências básicas, irá persistir e prejudicar a escolarização nos anos posteriores.

Em todos os países estudados, o capítulo professores foi central no alcance da qualidade almejada. As estratégias, em geral, são as de instaurar uma formação inicial competente, geralmente em institutos ou centros apropriados para isso, valorizar social e economicamente a profissão, instituir carreiras centradas no mérito, programas de responsabilização e incentivos aos professores com os melhores resultados e comumente fazer com que os docentes reflitam sobre suas atividades e tenham oportunidades de melhoria técnica de seu trabalho.

No Governo do Estado do Espírito Santo, hoje, tem-se mais de 21 mil professores. Desses, 55% são professores sem contrato efetivo de trabalho, são os chamados temporários. É preciso fazer um esforço para mudar essa situação, tornando os professores efetivos. Mais de 40% dos professores do Estado não têm curso superior completo.

Vale citar que um elemento que dificulta a atualização e aperfeiçoamento dos professores capixabas é o pouco acesso à ferramenta da microinformática e a internet. **No Chile, por exemplo, há programas específicos que permitem aos professores adquirirem um computador, isto para incentivá-los à leitura, atualização e ao uso pedagógico dos recursos da internet.** Entre os professores do Espírito Santo, 41% nunca utilizam computadores, seja em casa, seja no trabalho.

A próxima seção é dedicada a sugerir possíveis estratégias de melhoria da educação para o Espírito Santo. São indicações de políticas e ações. Foram elaboradas a partir de lições dos países estudados e dos principais dados e indicadores e da experiência relatada pela literatura especializada.

3.10. Estratégias, iniciativas e mecanismos potencialmente aplicáveis ao Espírito Santo

3.10.1 Qualidade e Equidade: construindo o futuro da educação no Espírito Santo

Dois devem ser os objetivos centrais dos gestores de educação do Estado do Espírito Santo para as próximas duas décadas: melhorar os indicadores de fluxo escolar e de aprendizagem dos estudantes capixabas. São objetivos gerais que permitirão à educação constituir-se em dos pilares para o desenvolvimento social e econômico do Estado. Entretanto, para a melhoria da qualidade educacional é preciso levar em conta os condicionantes da qualidade de aprendizado.

Os condicionantes da qualidade da educação são diversos, distribuindo-se entre fatores ligados diretamente aos alunos e às escolas nas quais estudam. Relativamente às características dos alunos, sobressaem-se o seu universo familiar, o seu nível socioeconômico e a escolaridade dos seus pais. As evidências mostram que familiares mais escolarizados atribuem maior valor à educação de suas crianças, acompanham e incentivam os seus filhos, inclusive em tarefas do cotidiano escolar, ações que maximizam as chances de sucesso.

Os condicionantes originados no ambiente escolar podem ser agrupados em três grandes conjuntos. O primeiro diz respeito à formação e atuação dos professores. O segundo conjunto refere-se ao clima escolar, ou seja, aos resultados das interações sociais e intelectuais entre alunos, professores e funcionários escolares. Escolas com clima degradado, seja por aspectos disciplinares, seja por falta de coordenação do trabalho docente, pouco contribuem para o bom aprendizado dos estudantes. O terceiro refere-se à gestão da educação, incluindo desde a administração superior até a da escola propriamente dita. Para a obtenção do sucesso, são necessárias ações claras e racionais de alcance de metas, monitoramento e avaliação do trabalho docente e de seus resultados junto aos alunos.

3.10.2 Melhorando a Educação: o foco na boa escola

A despeito dos determinantes originados nas características individuais do aluno e de seu núcleo familiar, é possível melhorar a qualidade da educação

por meio de uma orientação de política que tenha como foco a escola, notadamente a escola com bom clima educacional.

Neste sentido, é salutar recomendar, para alcançar qualidade, eficiência e eficácia, bem como o acompanhamento de perto das redes de ensino e suas escolas. Os estudos têm demonstrado largamente o que seria uma escola de qualidade, uma boa escola, que ensine a todos e contribua para que este ensino seja significativo na vida posterior do estudante e seja, também, significativo para a sociedade, contribuindo para o desenvolvimento econômico. Nos próximos parágrafos será relatado o que seria uma boa escola.

Uma escola eficiente e atrativa caracteriza-se por uma série de fatores que podem ser evidenciados a partir das informações coletadas junto a alunos, professores e diretores pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb).

Os fatores escolares que promovem melhor aprendizado e geram as chamadas escolas eficazes situam-se, estritamente, dentro das possibilidades de intervenção dos gestores de políticas públicas educacionais. Nesse sentido, a escola passa a ser uma instituição fundamental para promover a equidade, bem como proporcionar o desenvolvimento dos saberes básicos, contribuindo para a inclusão social e econômica do cidadão, independente da sua origem social. Uma boa escola é aquela que permite o aprendizado, com qualidade e para todos. Os fatores extra-escolares dependem de políticas sociais que interfiram nas condições das famílias e no combate à exclusão social, estariam *stricto sensu* fora do âmbito de uma política educacional, muito embora possa haver políticas de combate à pobreza associadas à Educação³¹.

O que se pretende destacar são alguns fatores encontrados no âmbito de influência da escola e sobre os quais é possível exercer algum tipo de controle para aumentar a eficácia do seu papel de educação. São questões que devem ganhar visibilidade para auxiliar o direcionamento das políticas para a área, preservando a autonomia da escola. É preciso pensar e implementar políticas públicas que impactem diretamente o cotidiano da escola, onde o aprendizado efetivamente acontece.

Vale ressaltar que o clima de aula ou mesmo da escola deve funcionar para a promoção do aprendizado. Os alunos devem ser conduzidos a um bom relacionamento coletivo, produtivo e prazeroso. Os professores devem

³¹ “O nível socioeconômico do aluno é, sabidamente, o fator de maior impacto nos resultados escolares de alunos. Esse é um constrangimento real, extra-escolar, que pode ajudar ou dificultar o aprendizado do aluno e que afeta diretamente o funcionamento e a organização das escolas e das salas de aula. Diminuir as diferenças entre a condição socioeconômica e cultural dos alunos de um sistema de ensino, por meio de políticas sociais, tem impacto nos resultados cognitivos dos alunos, ainda que não imediatamente” (Soares, 2005, 104).

acreditar em seus alunos. A boa expectativa de aprendizado influencia diretamente nos resultados de sucesso escolar. Além disso, a escola deve operar por meio de um projeto pedagógico, construído coletivamente e conduzido de forma a dar sentido objetivo às evoluções alcançadas pela Escola³².

De maneira geral, uma boa escola deve contar com salas de aula adequadas, os estudantes devem ter acesso a bibliotecas, laboratórios, quadras para a prática esportiva e núcleos de artes. Em relação aos professores, além de remuneração condizente, a formação inicial e continuada deve fazer parte da política de recursos humanos da escola e da secretaria de educação. Essa formação não deve restringir-se somente a métodos, o professor precisa dominar, com desenvoltura, o conteúdo da disciplina.

Os materiais pedagógicos devem ser adequados e suficientes às necessidades e à quantidade de alunos atendidos, assim como bem manipulados pelos professores na administração das aulas. O diretor precisa ter qualificação específica para gestão escolar. Além de características de liderança, é necessário ter estratégia para a integração efetiva da comunidade ao cotidiano escolar. Precisa estar efetivamente preocupado com o resultado da aprendizagem e essa preocupação manifestar-se na direção da escola, com planejamento e acompanhamento do trabalho docente. Pode-se, inclusive, afirmar que as escolas devem dispor de processos de avaliação permanente dos seus resultados e procedimentos, habituando-se a avaliações externas de aprendizado e auto-avaliações.

O Saeb, ao pesquisar os fatores associados ao aprendizado, oferece dados que quantificam a relação entre a adoção de boas práticas e o sucesso escolar. É certo que os fatores são inter-relacionados, mas a análise de alguns deles serve como indicador daquilo que pode ser adotado para a melhoria da qualidade do ensino.

Por exemplo, a existência e a utilização efetiva da biblioteca faz diferença. De acordo com os resultados do Saeb 2003, para a 4ª série, em Leitura, quando até 25% dos alunos da escola fazem uso da biblioteca, a média de proficiência é de 168 pontos. Quando mais de 75% dos alunos utilizam a biblioteca regularmente, a média sobe para 181 pontos. Quando não existe esse tipo de recurso para os estudantes, o resultado de desempenho é de 153 pontos. Ainda, os resultados mostram que, quando há um responsável pela biblioteca

³² "A percepção dos alunos quanto ao tipo de clima emocional tem uma incidência muito forte em seus resultados. A relevância da dimensão do ambiente emocional percebido pelos alunos é algo cuja importância não pode ser suficientemente destacada, e isto pelo menos por duas razões. Uma delas é que esta variável, por si só, tem um efeito maior nos resultados do que a soma de todas as outras variáveis em conjunto, o que a torna um fator crucial nos processos educacionais. A outra é que a dimensão emocional é algo que depende das inter-relações e, portanto, pode ser modificada tanto pela pedagogia como pela gestão educacional". (Casassus, 2002, 147).

escolar, a média aumenta, e quando os professores realizam atividades dirigidas nesse ambiente, há ganhos importantes e significativos na aprendizagem.

Alunos que fizeram a pré-escola e que foram alfabetizados antes da 1ª série ensino fundamental apresentam maiores médias de proficiência na avaliação, corroborando a visão amplamente difundida da influência positiva da educação pré-escolar na progressão da criança no ensino básico. Dessa forma, alunos da 4ª série que fizeram a pré-escola atingiram uma média de 171 pontos na avaliação em leitura. Aqueles alunos que não tiveram essa oportunidade atingem a média de 151. Vinte pontos a menos.

A escolaridade do professor é outro fator que está relacionado com o desempenho dos estudantes. Quando o profissional que está em sala de aula possui formação superior, a média dos seus estudantes no Sistema de Avaliação é de 172 e, quando a formação é de nível médio, cai para 157 pontos. A diferença na escala de desempenho, nesse aspecto, traduz de maneira clara a importância da formação docente no aprendizado das crianças e jovens.

Como ponto central de uma discussão da melhoria da qualidade do ensino, os gestores educacionais devem valorizar a formação inicial e continuada dos professores. Tanto em um como em outro caso, deve-se verificar se a formação oferecida está em consonância com as necessidades de aprendizado dos alunos do Espírito Santo. É recomendável que as escolas promovam programas de formação adequados às suas especificidades, discutindo os problemas da unidade educacional e da comunidade escolar.

Seria recomendável ao sistema educacional ter um quadro de professores permanente, diminuindo assim o número de profissionais contratados em regime temporário, de forma a minimizar tanto a falta de docentes quanto à descontinuidade do trabalho pedagógico decorrentes das constantes substituições ao longo do ano letivo.

Ciente da multiplicidade de fatores que interferem na qualidade do sistema educacional, que nenhum fator responde sozinho por qualquer mudança nessa área, as políticas de intervenção não devem ocorrer de forma isolada. São iniciativas essenciais promotoras de parcerias entre as distintas instâncias governamentais, universidades e instituições de pesquisa. Os programas devem ser articulados. Qualquer medida para a melhoria da prática docente, por exemplo, deverá estar associada à discussão, revisão dos procedimentos de utilização do livro didático, das reformas curriculares e da formação docente.

Outros aspectos destacados pelas avaliações têm se convertido em objeto de preocupação e fundamentam experiências bem-sucedidas de reestruturação

do sistema gerencial das escolas, com o reforço da autonomia escolar e o incentivo à participação da comunidade na escola; de reorganização escolar e de ampliação da autonomia pedagógica, entre outros. Um bom começo para efetivas mudanças no padrão de participação da comunidade é, por exemplo, o incentivo e a implantação dos conselhos escolares que devem atuar de forma ativa e autônoma. Desse modo, qualquer mudança significativa dar-se-á por meio da articulação solidária dos principais atores sociais das unidades escolares.

3.10.3 Estratégias Gerais

Um plano de melhoria da educação deve estabelecer metas de desempenho, diminuição do número de alunos nos estágios muito crítico e crítico de aprendizagem, alcance de médias mínimas satisfatórias na avaliação externa, regularização de fluxo escolar, diminuindo a evasão, a distorção idade-série e o abandono. A avaliação sistêmica permitirá medir as habilidades alcançadas pelos estudantes de forma coletiva. Esse é um bom instrumento para monitorar o progresso das escolas e estabelecer os parâmetros e as metas a serem perseguidas pela comunidade escolar.

As instituições de ensino precisam contribuir para o sucesso oferecendo bons recursos pedagógicos, docentes e gestores com boa qualificação técnica. Por sua vez, pode-se mobilizar recursos para o objetivo da aprendizagem dos docentes a serem formados no Estado. É vital um projeto pedagógico comprometido com conteúdos e com o envolvimento significativo dos alunos.

Tais objetivos gerais devem considerar que as reformas educacionais ou os incrementos nas políticas educacionais guardam relação com uma ou mais de uma das quatro dimensões a seguir:

1. **Organização institucional** (mudanças na forma de financiar, na tomada de decisões e no tipo de dependência das escolas). O financiamento da educação básica no Brasil, até o ano de 2027, será feito por meio das diretrizes traçadas no projeto de criação do Fundo de Manutenção da Educação Básica (Fundeb) já aprovado pela Câmara dos Deputados e em vias de ser aprovado pelo Senado. O Fundeb irá abarcar todas as modalidades da educação básica, a saber: creche para as crianças de zero a três anos; pré-escolar para as crianças de quatro e cinco anos; ensino fundamental para as crianças e jovens de sete a 14 anos; ensino médio para os jovens de 15 a 17 anos; educação de jovens e adultos para aqueles que estão fora das faixas etárias adequadas para o ensino fundamental e para o ensino médio.

2. **Práticas pedagógicas e inovações** (funcionamento da escola e das salas de aula). O Brasil deixou de ser o país que não têm escolas e que tem gente fora da escola na idade de escolarização obrigatória. Atualmente, no Estado do Espírito Santo há salas de aulas para todas as crianças. Para melhoria da qualidade o foco agora é o funcionamento das escolas e em particular de suas salas de aula. Estes dois espaços devem estar voltados para o sucesso do aluno. Deve-se desnaturalizar a repetência e o fracasso escolar pela adoção da pedagogia do sucesso.
3. **Estrutura do período escolar** (número de anos, estrutura dos ciclos, duração da jornada escolar e do ano letivo). Tal estrutura, em suas linhas gerais, está normatizada pela legislação federal. A duração do ano letivo de 200 dias e o ensino fundamental passa a ter duração de nove anos, assim, com ingresso garantido para as crianças de seis anos de idade. Apesar da estrutura ter que obedecer à legislação nacional, isso não inviabiliza a adoção de mecanismos que possam aumentar o tempo de aula no ensino fundamental. Para fazer isso, pode-se aumentar a duração média da aula de quatro para cinco horas. Pode-se, por outro lado, garantir uma oferta de atividades durante dois ou três dias por semana no horário contrário ao da aula, atividades que representem algo próximo a cinco horas semanais, pelo menos, com projeto e orientação pedagógica.
4. Na **dimensão do currículo** deve estabelecer parâmetros e conteúdos mínimos a serem ensinados. Tais parâmetros devem nortear o planejamento da escola. Contudo, deve-se garantir um espaço para que a escola possa incluir projetos de seu interesse e de sua comunidade educacional, visando a atender as especificidades da clientela de cada escola.

Tendo em vista estas quatro dimensões estruturantes para a política educacional, são indicados, a seguir, três grandes focos de atuação, os quais são necessários para a garantia da qualidade e da equidade na educação básica do Espírito Santo.

3.10.4 Foco 1: melhorar a qualidade do aprendizado

Não existe qualidade do aprendizado sem estudantes com hábito de leitura e com competência para entender os textos escritos. É preciso estabelecer a leitura como uma preocupação central do ensino, ao longo de todo o percurso da educação básica. Deve-se criar oportunidades de leitura para os jovens e as crianças, com a implementação de cantinhos de leitura em cada sala de aula do ciclo de alfabetização e implementar bibliotecas para as escolas do

segundo ciclo e ensino médio. Deve-se criar jogos e campeonatos de leitura e escrita entre as crianças e jovens do ensino médio de toda a rede pública de ensino (Capixaba Leitor ou o Espírito Santo que lê). Para tanto, é necessário capacitar os professores criando um pacote mínimo de leitura, dedicando uma hora por dia para a leitura em sala de aula. Neste aspecto, pode-se ofertar um pacote de livros ou as escolas definirem o seu pacote de títulos. A matemática é importante em todas as fases.

a. Pré-escola

1. Os benefícios da pré-escola para toda a trajetória escolar dos indivíduos e para sua vida após completar a escolarização são bastante evidentes. Por isso, deve-se garantir o aumento da oferta para esta etapa da escolarização, capacitando os docentes e tendo em vista a definição de objetivos claros para o ciclo das crianças de quatro anos e para o ciclo das crianças de cinco anos.
2. Sugere-se que o Estado seja o protagonista pedagógico da educação infantil, já que a municipalização já se deu nas cidades do ES. Mas, a condução dos conteúdos, as sugestões de formas de aprendizado e, mesmo, o estabelecimento de metas a serem alcançadas pelos municípios deve ficar a cargo da Secretaria Estadual de Educação.

b. Alfabetização Infantil

1. Há problemas sérios nesta questão. Isso está evidenciado de forma retumbante pelos resultados da avaliação nacional e internacional.
2. Deve-se implantar um Ciclo Básico de Alfabetização que dure dos seis aos oito anos de idade. Deve-se prever as competências a serem desenvolvidas a cada ano.³³
3. Outras experiências de ciclo de alfabetização no Brasil fracassaram, em redes estaduais e municipais, pela descontinuidade da política, da falta de avaliação e monitoramento, da pouca preparação dos professores e pela inexistência de uma adequação do espaço escolar, seja em termos de equipamentos ou de material didático.³⁴

³³ Faz-se fundamental na prática do ensinar, a utilização de material didático que tenha sido elaborado por experts e testado em situações de aprendizagem. Os professores devem ter acesso a esse bom material e serem orientados na escolha, quando for o caso, dos textos adequados para o desenvolvimento da compreensão; também, devem ser bem preparados para o domínio das técnicas para o ensino da leitura e da escrita em sua fase inicial.

³⁴ É preciso conhecer o perfil dos regentes que atuam nas classes de alfabetização; é importante saber sobre sua formação e ter conhecimento sobre as práticas educacionais por ele implementadas. Após isso, é necessário desencadear um esforço de consenso junto a especialistas e docentes sobre quais habilidades são imprescindíveis na alfabetização das crianças. Essa matriz de habilidades irá orientar um bom processo de

4. Deve-se preparar bem os professores, garantindo a eles acesso ao que existe de mais atual em termos de ensino da leitura e da escrita. Há uma vasta pesquisa internacional e nacional sobre o tema. Os cursos de pedagogia que preparam os alfabetizadores, geralmente, ignoram os avanços científicos.
5. Garantir instrumentos e orientação para que os professores façam diagnóstico do progresso dos estudantes, com metodologia mais científica. Esta é uma lacuna na formação dos professores alfabetizadores: a fragilidade em diagnosticar quais são as deficiências das crianças e como corrigi-las. A escola deve ter condições de identificar as crianças com dificuldades de aprendizado e encaminhá-las para receber um atendimento adequado. De maneira geral, a maioria das crianças não tem sérias dificuldades de aprendizado. Os motivos predominantes do fracasso são outros. Dizem respeito à qualidade do ensino, em especial, nessa fase, à alfabetização.
6. Fazer avaliação externa ao final de cada ciclo, isto é quando as crianças completaram oito anos. Aplicar teste de compreensão leitora, com critérios para avaliar se as crianças estão concluindo a etapa de alfabetização sabendo ler e escrever. Há critérios objetivos para medir a alfabetização. Por exemplo, a criança deve ler um texto adequado a sua idade, com fluência de 160 palavras por minuto (crianças com oito anos, sendo alfabetizada ao final dos sete anos, por exemplo). Deve ser capaz de parafrasear o texto e responder, por escrito, perguntas sobre o mesmo.
7. Os gestores, sejam os diretores de escola, sejam as autoridades da secretaria, devem promover inspeção escolar para monitorar o trabalho dos centros educativos. .

c. Alfabetização Digital

1. A preocupação com a utilização prática das Tecnologias de Comunicação e Informação é de crucial importância para o progresso pessoal e da coletividade, em suas dimensões culturais e econômicas. Cada vez mais a informática e a Internet irão estar presentes nos negócios, nas comunicações e mesmo na educação. Não se pode conceber que um jovem saia da educação básica sem utilizar essas ferramentas básicas.

capacitação de professores, com objetividade e voltado para a melhoria das práticas pedagógicas no cotidiano escolar.

2. Dotar todas as escolas de ensino fundamental e médio de laboratório de informática com acesso à Internet é fundamental. A ampla maioria das crianças e jovens terá a oportunidade de sair da exclusão digital na escola.
3. Criar um projeto pedagógico a ser aplicado em todas as escolas da educação básica de utilização da informática e da Internet, que considere a necessidade dos alunos aprenderem a buscar informação relevante, comunicar-se por meio de correio eletrônico, produzir informações e textos utilizando editores e planilhas eletrônicas, além da realização de transações eletrônicas.
4. Em cada área do currículo do ensino fundamental e médio deve haver uma forte utilização pedagógica dos computadores. Isso é possível, seja por meio de programas específicos ou por meio da Internet.

d. Ensino Fundamental

1. O ensino fundamental, modalidade da educação básica que é obrigatória, conforme determina a constituição, foi elevado à condição de prioridade da educação básica no país, desde pelo menos a entrada em vigor do Fundef.
2. Com a entrada em vigor do Fundeb, não há definição de foco em nenhum nível de ensino. No entanto, garantir que não se dispersem os recursos mínimos para o fundamental é necessário. É neste nível que se pode garantir os melhores resultados para a composição educacional da população capixaba, garantindo-se a cobertura para todos na faixa etária e taxas de conclusão acima de 90%, com distorção idade-série abaixo de 10%.
3. Para corrigir o fluxo deve-se pensar na possibilidade de implantar dois ciclos, um para as crianças de 9 a 11 anos e outro para os jovens de 12 a 14 anos. Se houver consenso em torno do ciclo, deve-se garantir que haja avaliação, tanto diagnóstica, quanto externa dos resultados.
4. Se houver a decisão de manter um sistema seriado após o ciclo básico de alfabetização, deve-se ter em mente que níveis superiores a 8% de repetência são inaceitáveis. Se os resultados do ciclo básico de alfabetização forem eficientes, duas conseqüências serão positivas para os anos seguintes do ensino fundamental: as crianças ingressaram na 4ª série de fato alfabetizadas e na idade correta.

5. Para combater a repetência deve-se ter programas que permitam apoiar as crianças com dificuldades dentro da escola.
6. Incentivar os jovens com mais de 14 anos e que não concluíram o ensino fundamental a ingressarem na modalidade de educação de jovens e adultos. Com isso, permite-se a corrigir o fluxo escolar. Como no Fundeb haverá recursos específicos para o EJA, não se justifica mais que os gestores mantenham estes jovens na modalidade regular, a não ser que a família e o aluno assim o desejem.
7. Fazer uso, em cada escola, dos resultados do Prova Brasil, aplicado pelo MEC/Inep, em 2005, cujos resultados serão divulgados a partir de junho de 2006. Pelo Prova Brasil todas as escolas públicas urbanas terão um resultado do desempenho dos seus alunos de 4ª e 8ª séries. As escolas devem perseguir atingir a média de 200 pontos na 4ª série e 300 na 8ª série, em leitura e matemática.
8. Para melhorar o desempenho, uma iniciativa importante é trabalhar mais em sala de aula observando-se a matriz de competências do Saeb. A matriz não deve ser o currículo, mas pode ocupar uma parte do tempo de aula semanal.

e. Ensino Médio

1. O ensino médio no Brasil carece de uma identidade que reflita as necessidades dos diversos segmentos sociais. A experiência de junção do ensino médio com o técnico profissionalizante gerou elitização indesejável dos Centros Federais de Tecnologia e dramática falta de qualidade das escolas públicas que mesclavam o acadêmico com o profissionalizante.
2. Deve-se, contudo, pensar em adotar dois percursos na educação de nível médio. Os alunos fariam um ciclo comum, de um ou dois anos, com formação geral para todos. Depois poderiam optar por um ciclo de um ou dois anos, com dois itinerários possíveis: humanístico e científico ou tecnológico vocacional. Este último não é profissionalizante, mas deve oportunizar aos estudantes melhor conhecer a realidade econômica de seu município, de sua região e de seu estado, buscar conhecer melhor cada ramo de atividades profissional e ainda buscar um conhecimento de suas aptidões e habilidades.
3. Uma reorientação curricular e de abordagem dos diversos componentes curriculares é essencial. Deve-se buscar minimizar os efeitos enciclopédicos dos currículos de ensino médio, onde se

pretende ensinar demais e o resultado é que se aprende de menos. Uma forma de mudar a abordagem é introduzir no cotidiano da escola um ensino médio voltado mais para as necessidades da vida prática dos estudantes. Um bom referencial é adotar de forma mais consequente os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN's) do ensino médio.

4. Combater as altas taxas de repetência. A melhoria da qualidade do ensino fundamental pode ajudar na queda da repetência. Também para o ensino médio, taxas acima de 8% em cada série e, no geral, representam uma enorme ineficiência e desperdício de recursos. Pode-se pensar num ciclo ou no sistema seriado, mas com apoio aos alunos para evitar a repetência.
5. Equipar as escolas, com laboratórios, bibliotecas e informática para uso pedagógico. Não se pode conceber que uma escola possa funcionar bem sem uma infra-estrutura com estes equipamentos.
6. Incentivar os jovens que completaram 17 anos e ainda não concluíram o ensino médio a ingressarem na educação de jovens e adultos. Com isso pode se corrigir o fluxo e dar oportunidade de escolarização a muitos jovens, aumentando os indicadores de composição educacional da população do Estado do Espírito Santo.

f. Alfabetização em Inglês

1. Em um mundo que cada vez mais se globaliza, em que cada vez mais se internacionalizam as transações econômicas, em que as referências culturais se acentuam no pólo local e internacional, o domínio da língua inglesa é vital para o desenvolvimento econômico geral e para a capacitação dos indivíduos.
2. Garantir oferta de ensino da língua inglesa a todas as crianças imediatamente após a conclusão do ciclo de alfabetização deve ser uma meta perseguida Ou seja, em primeiro lugar é preciso garantir a competência lingüística na língua materna e em seguida oferecer uma segunda língua.
3. Oferta de língua inglesa em todas as classes do ensino fundamental e médio a partir do quarto ano (nova classificação proposta pelo Inep para a transição do censo escolar para o regime de nove anos de ensino fundamental).
4. Para garantir uma oferta a todos e com um mínimo de qualidade é necessário capacitar os professores e formar novos professores.

Garantir aquisição de vagas pelo Estado em cursos de formação de professores para os jovens que estiverem interessados.

5. O objetivo é que ao final da escolarização da educação básica todos os jovens tenham capacidade de ler um texto em inglês e uma parcela significativa destes possam se comunicar, oralmente e por escrito, na língua inglesa.

g. Educação de Jovens e Adultos (EJA)

1. Esta é uma modalidade da educação que, tradicionalmente, é relegada a um segundo plano pelos gestores e goza de imagem não muito positiva entre os membros da comunidade educacional e a sociedade. O EJA pode contribuir para a educação no Espírito Santo, ajudando a corrigir o fluxo, no ensino fundamental e médio, e dando oportunidades às pessoas que estão fora da idade correta de obterem mais educação formal.
2. O EJA foi incluído no Fundeb, o que poderá aumentar os recursos para esta modalidade e garantir continuidade às políticas.
3. Criar uma institucionalização da educação de jovens e adultos, se não existir ainda, dentro da secretaria.
4. Mudar a imagem da modalidade por meio da valorização da mesma. Para tanto, deve-se adequar os objetivos instrucionais à realidade do público potencial do EJA e às necessidades destas pessoas, sobretudo na construção de competências gerais adequadas ao mundo do trabalho e à participação social.
5. Adotar um referencial de qualidade que possa contribuir para mudar a imagem da educação de jovens e adultos. Uma iniciativa que pode contribuir, de fato, com a melhoria da qualidade desta modalidade é adotar as referências, em termos de competências a desenvolver, que estão alinhavadas nas Matrizes de Especificações do Exame Nacional de Certificação de Competências para Jovens e Adultos (ENCEJA) desenvolvido pelo Inep. Recomenda-se aplicar o exame para a certificação dos concluintes da educação de jovens e adultos.

h. Ensino Superior, Técnico e Tecnológico

1. Para o ensino superior, deve-se ter em mente que boa parte da política é induzida e de responsabilidade do Governo Federal.

2. Uma iniciativa factível e que pode contribuir para elevar o nível de qualidade da educação no Estado é a criação de uma instituição estadual, pública, que seja referência em todo o estado para formação de recursos humanos para a educação, sobretudo, professores.³⁵
3. Para criar uma instituição como essa se pode partir de alguma remanescente Escola Normal e transformá-la em um Instituto de Educação. Este formaria seus profissionais tendo em mente o plano estadual de educação para os próximos vinte anos.
4. Com relação ao ensino técnico, vale lembrar que é impertinente agregá-lo ao ensino médio de formação geral. Para aumentar a oferta, o estado pode usar recursos orçamentários para adquirir vagas em instituições particulares de ensino técnico profissionalizante, desde que observe a qualidade da formação oferecida em tais instituições.
5. Para oferta de ensino superior, pode-se pensar na associação entre o estado e os municípios, em conjunto com o setor privado, para criar instituições regionalizadas de formação de recursos humanos em tecnologia³⁶. Seriam uma espécie de Junior College, com perfil institucional e de oferta adequados às necessidades do desenvolvimento econômico do Estado e de cada localidade.³⁷
6. Nos países desenvolvidos mais 60%, em média, da população adulta ingressa e conclui um curso de graduação, seja no bacharelado ou nos chamados tecnólogos.
7. Para uma meta de ter mais 60% dos adultos ingressando e cursando o ensino superior, uma forma viável pode ser a aquisição de vagas pelo Estado observando prioridades conforme as necessidades do setor público e do desenvolvimento local.

³⁵ “No ano de 2002, havia, na Coréia, um total de 121 institutos de formação de professores. No nível central, existem três institutos: o instituto geral de formação em educação, vinculado à Universidade Aberta da Coréia, o Instituto de Formação de Professores da Universidade Nacional de Educação da Coréia e o Instituto para Estudos de Administração da Educação, vinculado à Faculdade de Educação da Universidade Nacional de Seul. No nível local, há 16 institutos de formação de professores nas províncias e nas regiões metropolitanas, sob a jurisdição dos superintendentes de educação; 11 institutos de formação de professores vinculados a universidades de educação e 24 institutos de treinamento a distância, para a formação de professores” (Yun-Kyung-Cha, 2004, 72).

³⁶ “O que sabemos dos Cefets, Senais e Senacs mostra uma enorme empregabilidade e um grande papel de mobilidade social dos tecnólogos. Como são cursos mais curtos e de retornos mais imediatos, eles têm grande apelo para alunos mais maduros e de posses mais limitadas”. (CASTRO, 2005: 160).

³⁷ “Mas é preciso lembrar que cursos semelhantes ao de tecnólogo e seqüenciais já têm meio século de existência. Nos países industrializados, o número de graduados supera o dos cursos de quatro anos. Na Argentina, Chile e Venezuela, já atingem um terço da matrícula. No Brasil, até recentemente, as matrículas neles correspondiam a 3% do ensino superior”. (Castro, 2005: 150).

8. É preciso que um processo como este seja normatizado e que a transparência seja a regra. Isso tudo para evitar beneficiamento de pessoas e instituições incompetentes. Uma forma de regular a oferta de qualidade é adquirir vagas apenas em instituições que atinjam um mínimo de conceito na avaliação nacional da educação superior. Os critérios devem ser discutidos com especialistas.

i. Escolas de Turno Integral

1. É sabido que a existência de escolas de turno integral são experiências e mesmo rotinas dos diversos países estudados.
2. É preciso incentivar experiências deste tipo.
3. Devem ser escolas que ofereçam além do previsto na grade curricular, aulas complementares de música, artes plásticas, esporte, dentre outros saberes.
4. Seria interessante acompanhar essas experiências de perto sempre comparando os seus resultados com os resultados gerais das outras escolas.
5. No futuro, dependendo do financiamento, todas as escolas deveriam ser de turno integral.

3.10.5 Foco 2: corrigir o fluxo educacional e ampliar a cobertura

1. As evidências empíricas são fartas e mostram que um fluxo educacional com alta distorção idade-série é resultado de altas taxas de repetência e evasão. Corrigindo o fluxo haverá economia de recursos para aplicar em outras áreas e haverá melhoria da qualidade da educação.
2. As principais iniciativas foram alinhavadas ao longo deste documento e, sobretudo, em sua última parte. Cabe reiterá-las, brevemente.
3. Adotar ciclo de alfabetização para crianças de seis, sete e oito anos. Com isso as altas taxas de repetências nas duas séries iniciais serão drasticamente reduzidas. As crianças irão ingressar alfabetizadas no ciclo posterior ou na série subsequente ao ciclo de alfabetização com as chances reduzidas de reprovação ao longo dos anos letivos. Isso porque ao saber ler o aproveitamento escolar aumenta, e a aprendizagem necessária para o progresso também.

4. Combater a repetência nos períodos subseqüentes ao do ciclo de alfabetização. Para tanto, é preciso implantar a pedagogia do sucesso em lugar da pedagogia do fracasso.
5. Ampliar a oferta de Educação de Jovens e Adultos por meio do ingresso dos que têm mais de 14 anos e não completaram o ensino fundamental e também dos que têm mais de 17 anos e não completaram o ensino médio.

3.10.6 Foco 3: Profissão Docente – valorização, formação inicial, capacitação, avaliação do trabalho e carreira.

1. A consistência do trabalho docente é aspecto central e decisivo na qualidade da educação no Estado do Espírito Santo para os próximos 20 anos.³⁸
2. Foi demonstrado empiricamente que a formação continuada não aumenta o nível de aprendizado dos alunos. Como não há professores substitutos durante os cursos de reciclagem, pode até reduzir, pelo cancelamento das aulas. Diante disso, restam duas coisas a fazer.
3. Melhorar substantivamente a formação inicial. Para tanto, a criação de um Instituto de Educação pode contribuir e muito. É preciso mudar a orientação da formação de professores vigente em boa parte das Universidades Federais que são dominadas por um certo bacharelismo e muito academicismo. A formação deve estar voltada para preparar o indivíduo para o trabalho docente, ou seja, fundamentalmente para o manejo de sala de aula e o ensino das disciplinas.
4. Não se deve abandonar a formação continuada. Mas, deve-se mudar a sua orientação também tendo em mente as necessidades do trabalho docente em sala de aula.
5. Instituir mecanismos de avaliação do trabalho docente. A avaliação pode envolver comissões ad hoc, uma avaliação feita pelo diretor do centro educativo e mesmo uma auto-avaliação que seja agregada aos demais instrumentos. A avaliação pode gerar premiações e impactar na progressão na carreira docente.

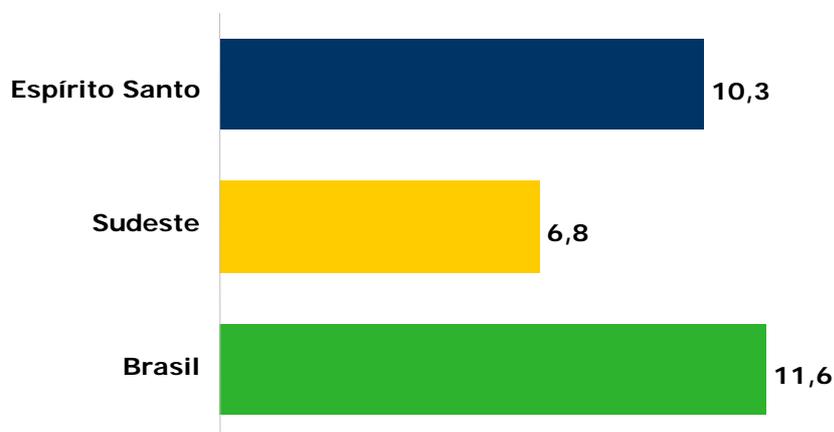
³⁸ “Talvez o problema número um do ensino fundamental esteja na formação inadequada dos professores. Os cursos de formação inicial são insuficientes, banhados em ideologia e pobres em conhecimentos práticos de como conduzir uma sala de aula. Ou seja, o professor não aprende a dar aula. Isso não é novo, mas aflora hoje como o problema mais candente da nossa educação, após completarmos o ciclo da universalização do fundamental”. (Castro, 1994:158).

6. Fortalecer a carreira docente. Para tanto é necessário reduzir o alto percentual de professores temporários. Esta categoria de professores tende a ter um vínculo não muito orgânico com a escola dificultando a formação de um clima escolar voltado para o aprendizado.
7. A nova institucionalização da carreira deve valorizar o mérito individual. A progressão deve observar o desempenho profissional. Além disso, os ganhos salariais devem ser mais significativos no meio e mais próximo do final da carreira para se evitar desestímulo ao professor com apenas dez anos de trabalho, por exemplo. Mas, é bom repetir, a progressão deve estar atrelada a avaliação de desempenho docente.

3.11. Gráficos Relacionados

3.11.1. Graus de Escolaridade

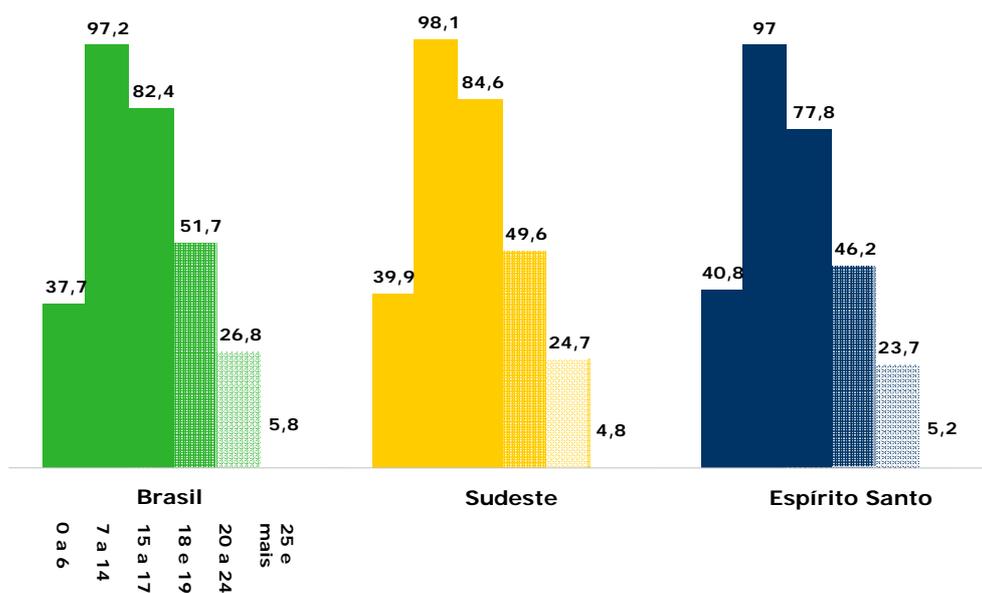
Taxa de Analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade – 2003



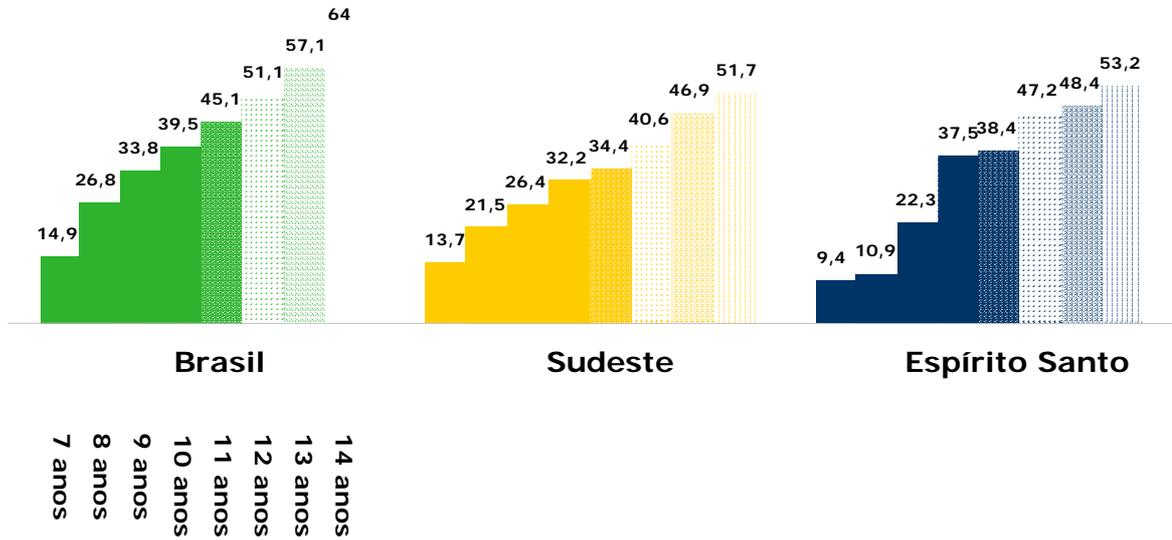
Taxa de Analfabetismo Funcional de pessoas de 15 anos ou mais de idade – 2003



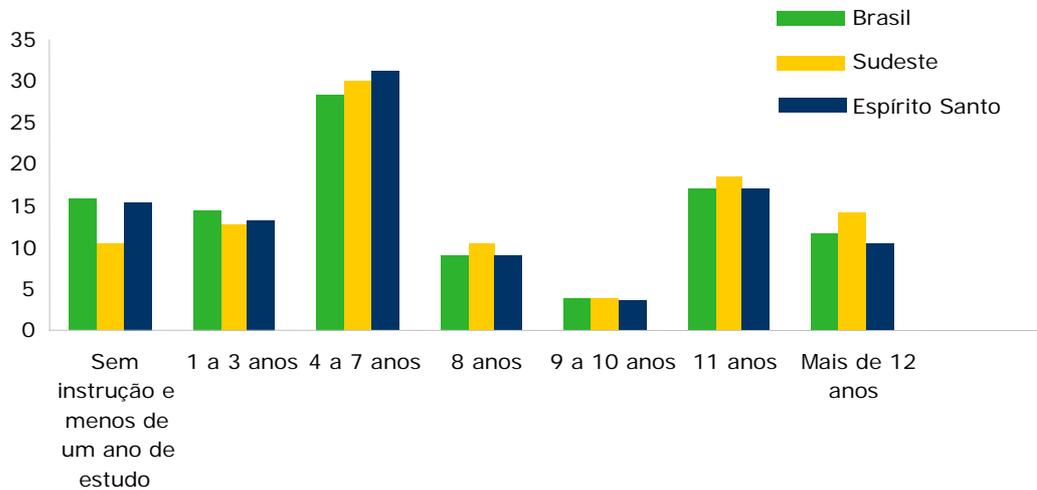
Taxa de frequência à escola por grupos de idade – 2003



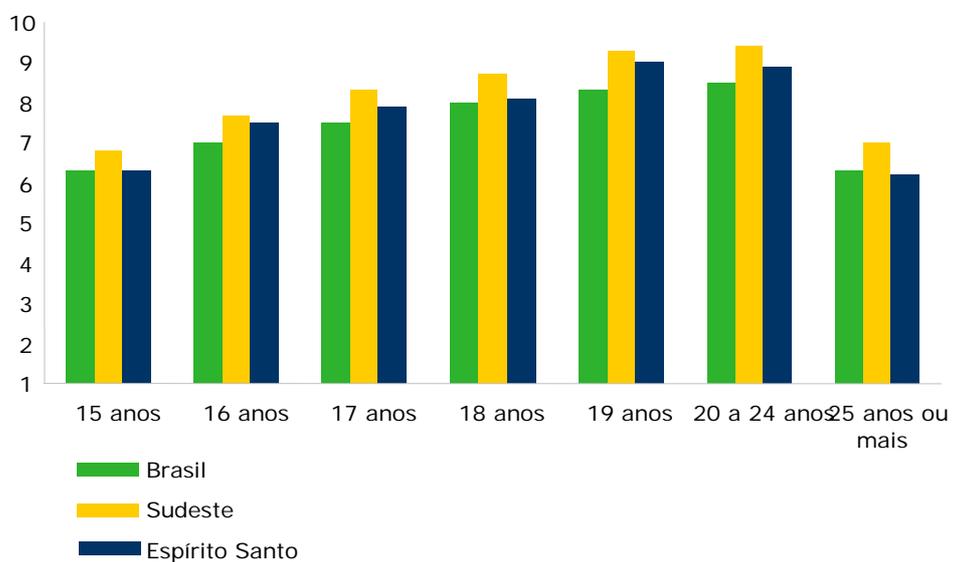
Taxa de defasagem escolar por idade – 2003



Distribuição percentual de pessoas de 25 anos ou mais de idade por grupos de anos de estudo – 2003

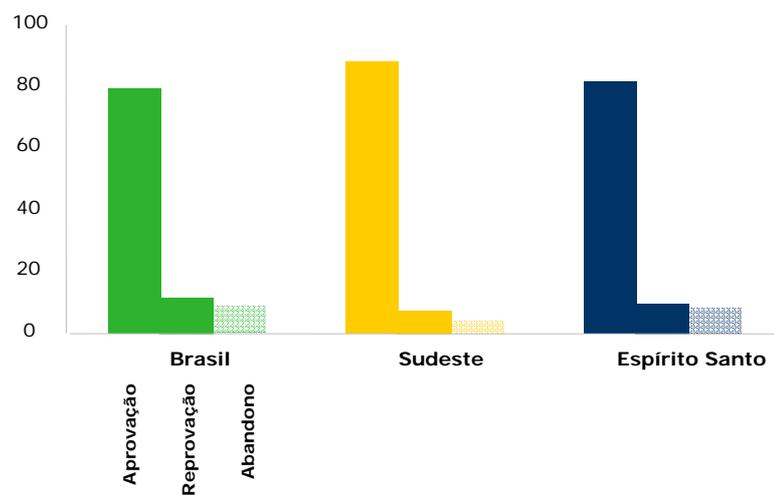


Média de anos de estudo da população de 15 anos ou mais de idade - 2003

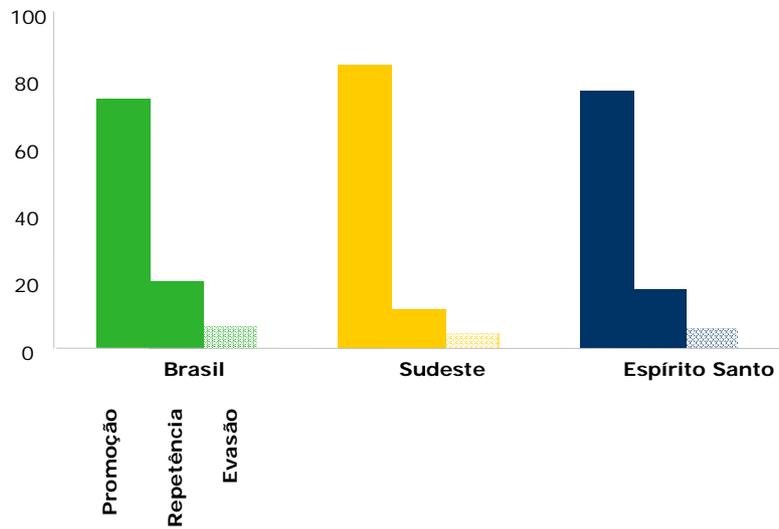


3.11.2. Taxas de Rendimento, Transição e Conclusão

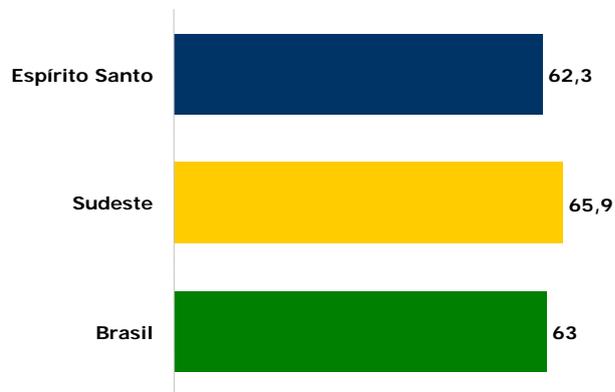
Taxa de Rendimento no Ensino Fundamental – 2002



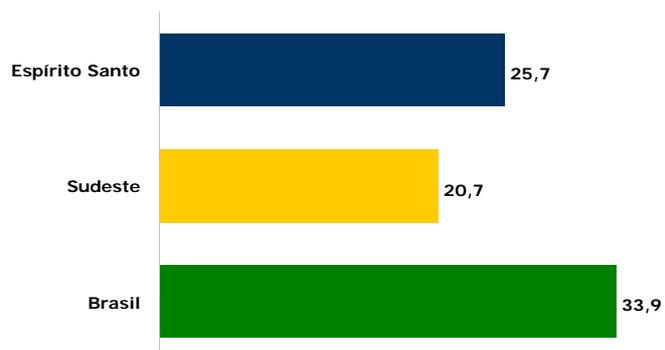
Taxa de transição no ensino fundamental – 2002



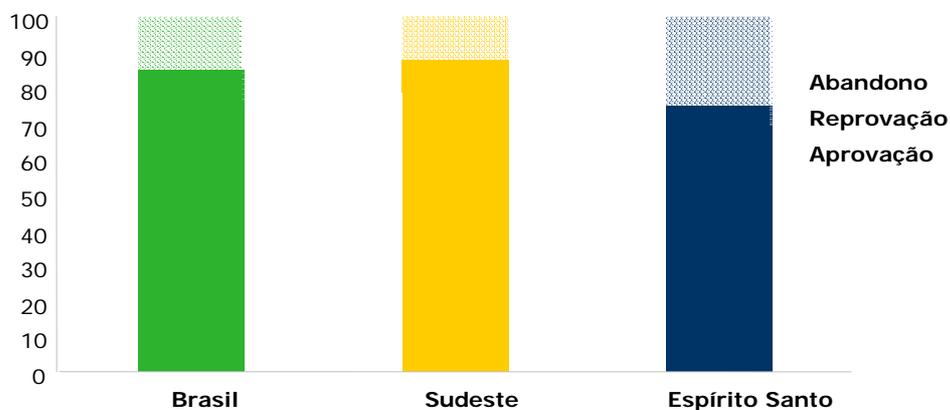
Taxa Esperada de Conclusão no ensino fundamental - 2002



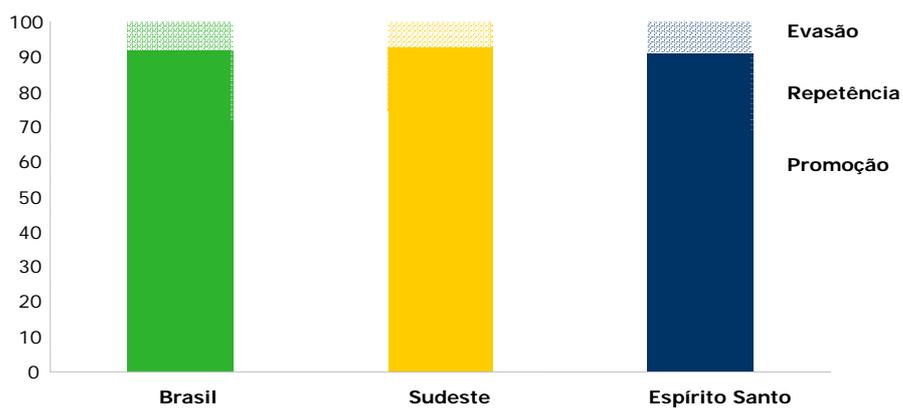
Taxa de distorção idade-série total no ensino fundamental - 2003



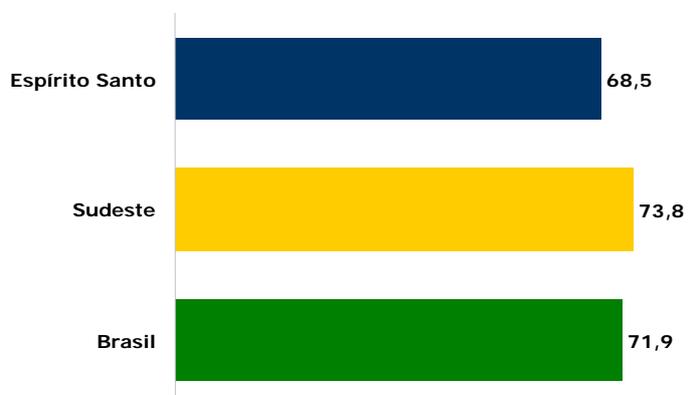
Taxa de Rendimento no ensino médio- 2002



Taxa de Transição no ensino médio - 2002



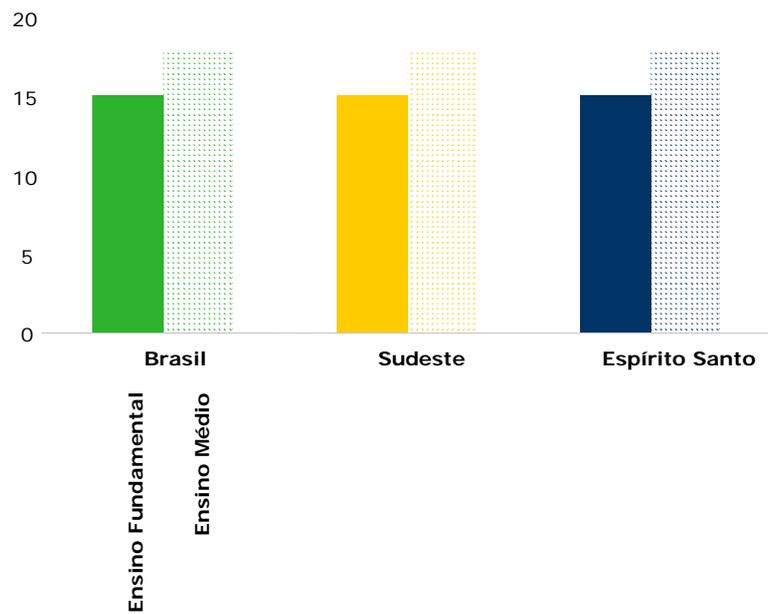
Taxa esperada de conclusão no ensino médio - 2002



Taxa de distorção idade-série total no ensino médio – 2003

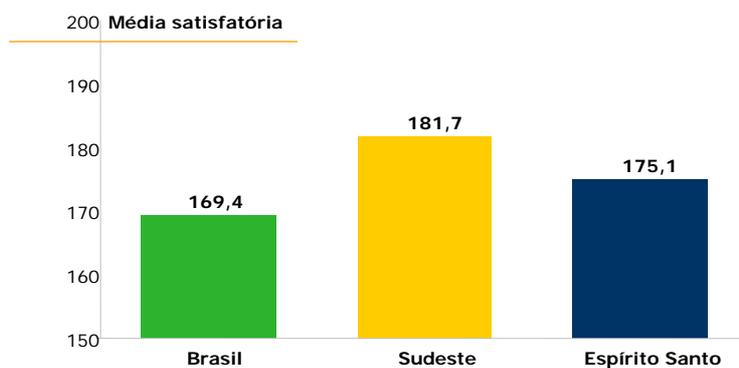


Idade Médiana de Conclusão no Ensino Fundamental e Médio – 2002

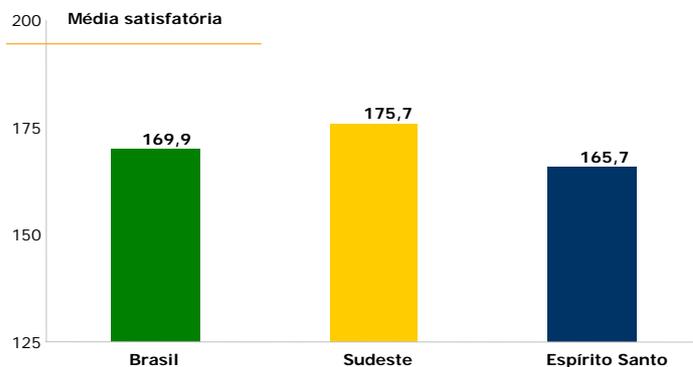


3.11.3. Qualidade na Educação – Dados do Saeb

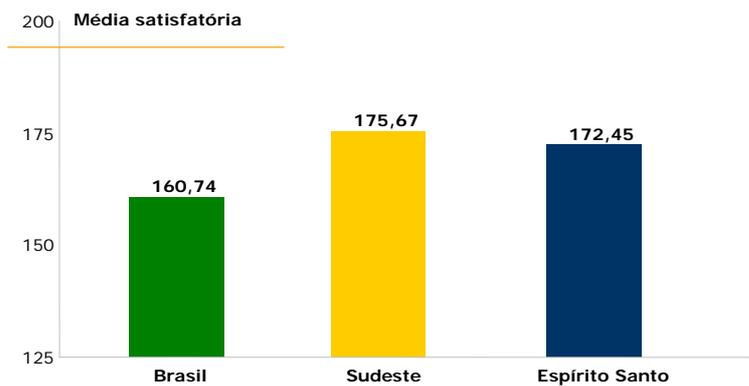
Média em Proficiência em leitura na 4ª série –
Brasil, sudeste e Espírito Santo – Saeb 2003



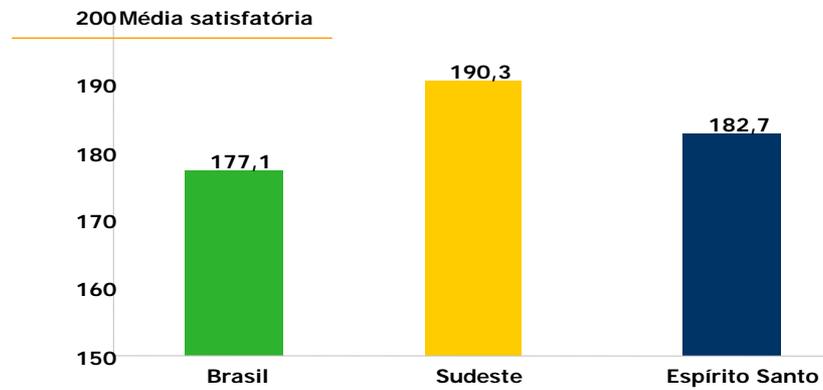
Média em Proficiência em leitura na 4ª série –
Brasil, sudeste e Espírito Santo – Escolas
Estaduais – Saeb 2003



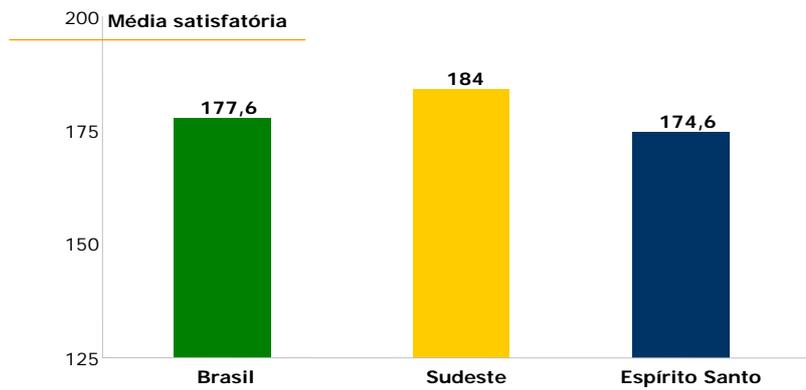
Média em Proficiência em leitura na 4ª série –
Brasil, sudeste e Espírito Santo – Escolas
Municipais – Saeb 2003



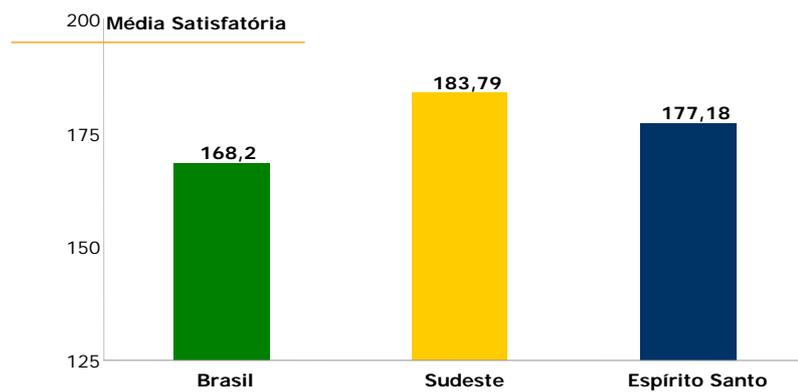
Média em Proficiência em matemática na 4ª série
– Brasil, sudeste e Espírito Santo – Saeb 2003



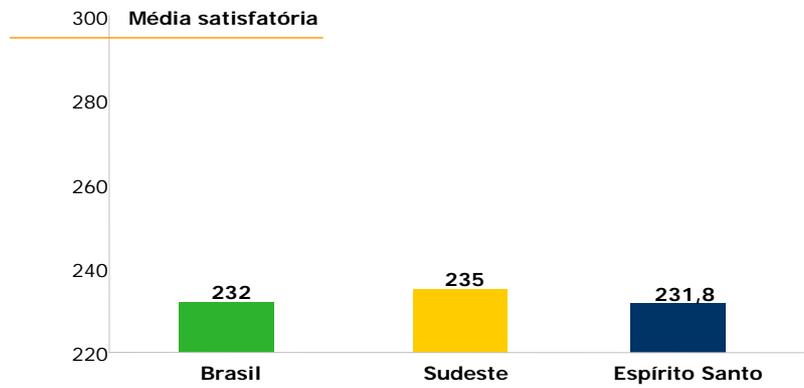
Média em Proficiência em matemática na 4ª série
– Brasil, sudeste e Espírito Santo – Escolas
Estaduais – Saeb 2003



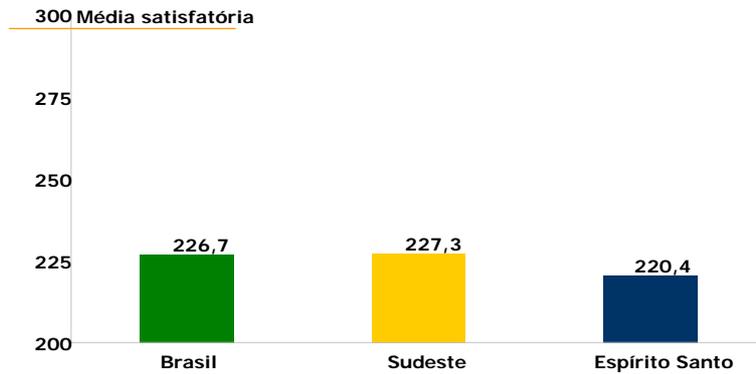
Média em Proficiência em matemática na 4ª série
– Brasil, sudeste e Espírito Santo – Escolas
Municipais – Saeb 2003



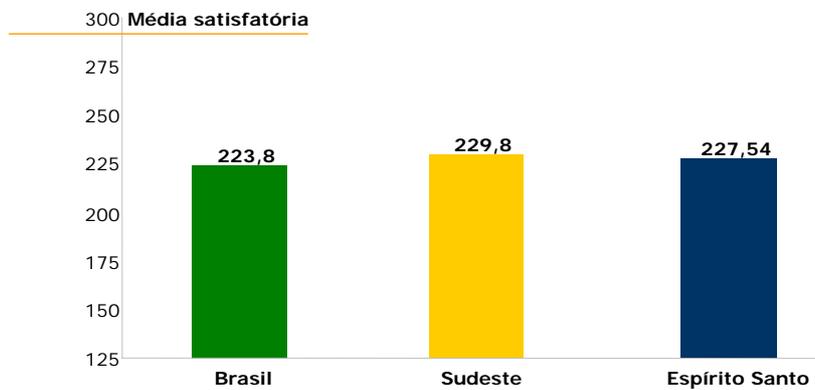
Média em Proficiência em leitura na 8ª série –
Brasil, sudeste e Espírito Santo – Saeb 2003



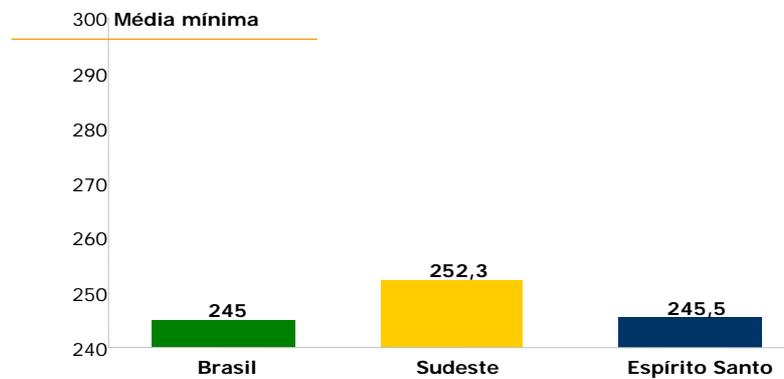
Média em Proficiência em leitura na 8ª série –
Brasil, sudeste e Espírito Santo – Escolas
Estaduais – Saeb 2003



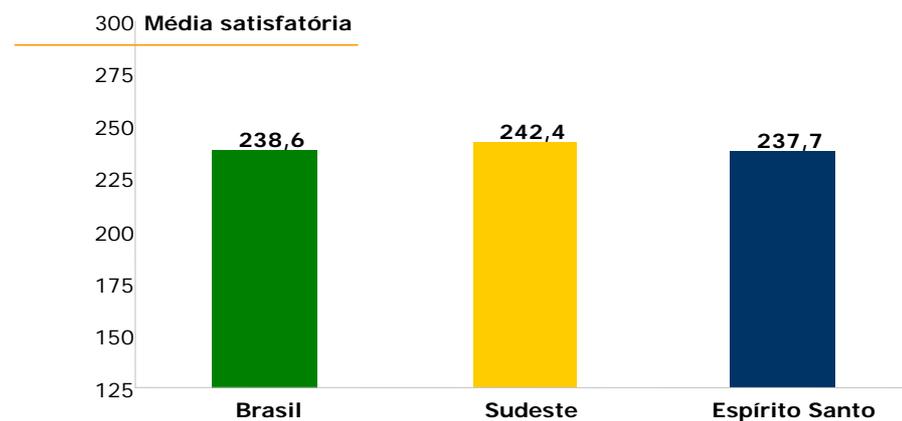
Média em Proficiência em leitura na 8ª série –
Brasil, sudeste e Espírito Santo – Escolas
Municipais – Saeb 2003



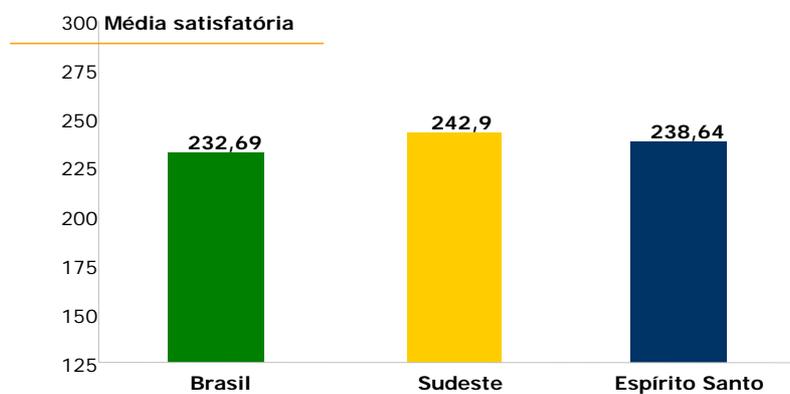
Média em Proficiência em matemática na 8ª série
– Brasil, sudeste e Espírito Santo – Saeb 2003



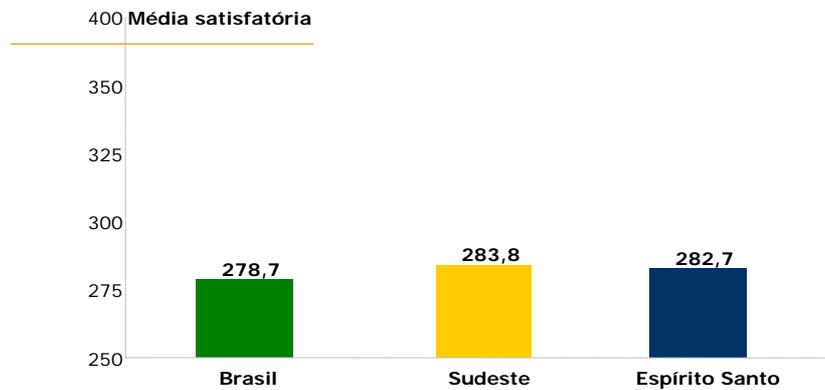
Média em Proficiência em matemática na 8ª série
– Brasil, sudeste e Espírito Santo - Escolas
Estaduais – Saeb 2003



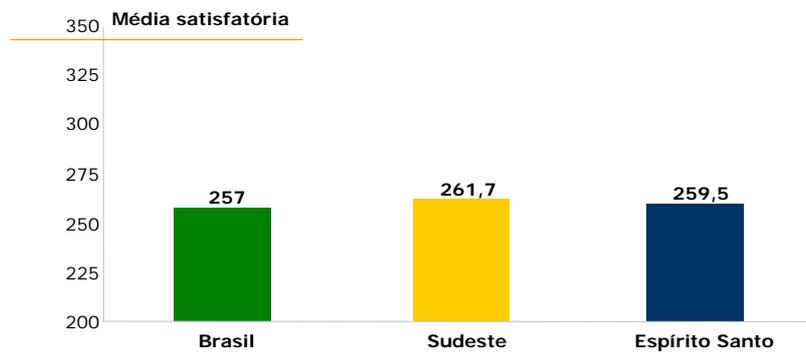
Média em Proficiência em matemática na 8ª série
– Brasil, sudeste e Espírito Santo - Escolas
Municipais – Saeb 2003



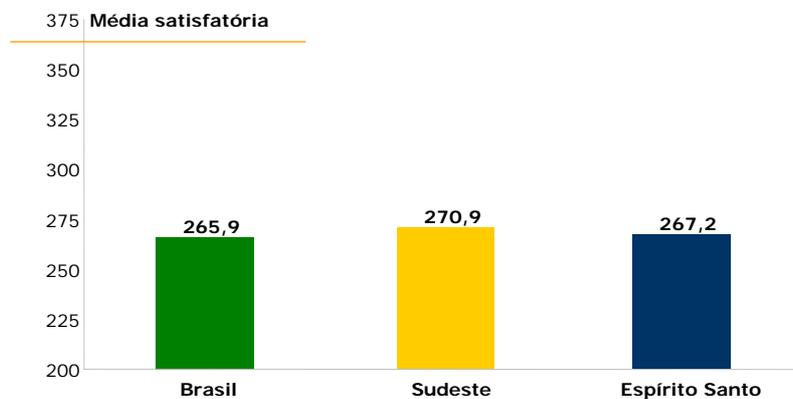
Média de Proficiência em leitura na 3ª série no Ensino Médio – Brasil, sudeste e Espírito Santo – Saeb 2003



Média de Proficiência em leitura na 3ª série no Ensino Médio – Brasil, sudeste e Espírito Santo – Escolas Públicas – Saeb 2003



Média de proficiência em matemática na 3ª série do ensino médio – Brasil, sudeste e Espírito Santo – Escolas Públicas – Saeb 2003



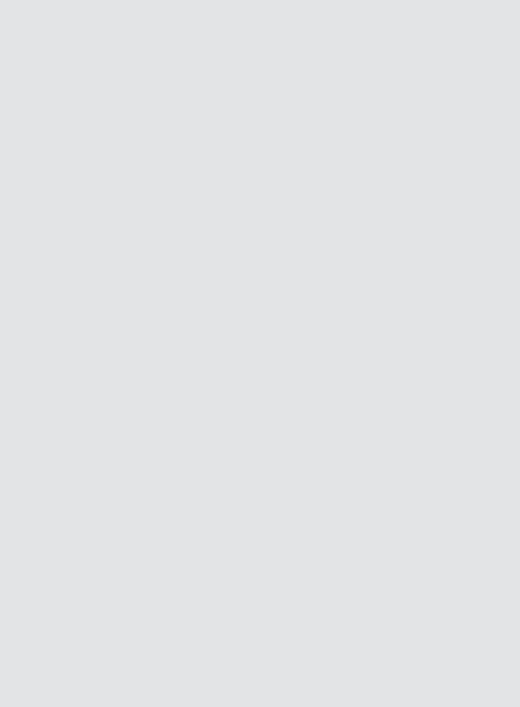
3.12. Estudo Complementar: Índice de Qualidade da Educação

O quadro a seguir mostra uma proposta de Índice de Qualidade da Educação Fundamental e Média que foi elaborada por Carlos Henrique Araújo, Frederico Conde e Nildo Luzio. Para maiores detalhes sobre a proposta pode-se consultar a Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, volume 85, números 209/210/211, publicada pelo Inep. A revista está disponível no seguinte endereço eletrônico: <http://www.publicacoes.inep.gov.br/>

IQE - IQM e outros indicadores

UF	Índice de Qualidade Ensino Médio	Índice de Qualidade Ensino Fund.	Índice de Analfabetismo Funcional	Escolaridade Média (anos de estudo)	Pessoas com menos de 8 anos de estudo (%)	Tx. Atend. Escolar (%)	
						7 a 14 anos	15 a 17 anos
DF	73,6	87,1	12,3	8,7	36,7	98,0	87,1
SP	75,9	88,8	16,7	7,3	50,4	98,5	86,9
RR	68	80,5	22,3	6,5	52,2	96,1	86,7
RS	75,3	86,3	17,1	6,7	59,9	97,8	81,0
RJ	69,1	83,7	16,8	7,5	47,9	97,9	87,2
AP	64,6	76,9	22,9	6,7	50,6	95,9	89,4
SC	-	88,1	17,5	6,8	54,2	98,9	84,6
AC	65,8	74,8	33,3	5,6	59,9	98,1	78,4
ES	70,3	83,4	23,1	6,2	60,2	97,0	77,8
PR	75,5	87,2	22,6	6,6	56,0	97,8	80,5
MT	68,5	78,3	25,9	6,0	63,5	94,8	79,9
TO	59,2	75,7	32,7	5,3	66,2	96,4	83,8
MS	70,7	81,1	26,2	6,1	62,8	97,5	81,3
GO	67,8	81,1	25,0	6,0	61,9	97,7	83,3
RO	68	77,9	25,6	6,0	61,3	95,6	75,8
MG	71,9	85,2	24,8	5,9	63,9	97,9	79,5
SE	60,5	72	34,6	5,6	63,1	97,5	81,4
AM	60,4	72,1	17,5	7,1	49,0	95,3	84,4
RN	62,1	74,3	35,6	5,2	67,0	96,9	77,9
PE	62	73	35,3	5,2	67,1	95,8	78,8
PB	61,1	70,6	41,4	4,6	72,1	97,4	78,7
AL	60,1	69,4	45,5	4,3	73,9	93,7	78,7
BA	61	71,2	39,4	4,7	70,3	95,6	81,4
CE	65,6	75,3	37,8	4,7	70,1	96,2	79,8
PI	61,2	72,1	45,8	4,1	74,4	97,9	87,4
PA	58,6	71,7	26,9	6,0	59,4	95,7	79,0
MA	62,9	70,1	42,7	4,3	72,3	95,2	77,4
BR			25,1	6,3	58,9	97,2	82,4

Fonte: Índice de Qualidade da Educação (MEC/INEP/DAEB), Índice de Analfabetismo, Percentagem com menos de 8 anos de estudo e Tx. de Escolarização (PNAD/IBGE/2003)



Parte 4

Internalização Sustentável do “Boom” do Petróleo

Leonardo Braga³⁹

³⁹ Leonardo Braga é Engenheiro Mecânico. Possui MBA em Marketing pelo IBMEC. Participou de projetos de elaboração e implementação de planos estratégicos e de construção de cenários

4.1. Introdução

Geralmente o início da atividade exploratória numa determinada região coincide com um otimismo generalizado em todos os setores da sociedade. De fato a indústria tem um grande potencial de geração de riquezas. Por outro lado, a geração de riquezas pela atividade tem uma característica transitória na medida em que as reservas petrolíferas são finitas. Dessa combinação podem surgir efeitos negativos para a economia nacional e existem inúmeros exemplos nesse sentido (Venezuela, Arábia Saudita, etc). O fenômeno é largamente conhecido e conta até com uma teoria macro-econômica – o Dutch Disease⁴⁰.

No que diz respeito às cidades petrolíferas os efeitos da indústria do petróleo podem ser igualmente nocivos (ver Box a seguir). Geralmente os fluxos migratórios para essas regiões, ocasionados pela percepção generalizada de que a oferta de oportunidades é ilimitada, pressionam os gastos com infraestrutura pública (saneamento, saúde, educação, transportes), geram problemas de ocupação do espaço (favelização, invasão de áreas preservadas, loteamentos clandestinos) e ampliam a desigualdade e violência.

Somado a isso, os valores de bens e serviços em geral sofrem uma pressão de alta, ocasionada pelo aumento da demanda, e a competitividade de setores não associados ao setor petróleo tende a diminuir. Mas o problema pode tornar-se ainda maior se, quando o ciclo de exploração e produção terminar, as cidades não tiverem outras alternativas para a garantia da continuidade do desenvolvimento econômico. A arrecadação proveniente das atividades produtivas pode tornar-se insuficiente para a manutenção da infraestrutura pública criada durante o período de abundância de recursos e a economia local não tem condições de absorver os empregos criados, gerando recrudescimento da desigualdade e violência.

⁴⁰ Mal Holandês

A Experiência de Macaé / RJ

Macaé vive nos últimos anos uma situação típica de uma corrida do ouro. Nas ruas ouvem-se vários idiomas estrangeiros e sotaques brasileiros. Hotéis e restaurantes estão lotados e cobram preços muito superiores à média nacional. Nos fins de semana estão todos vazios, demonstrando que aquela população não se fixa na cidade. O trânsito fica bastante difícil nas horas de pico, agravado por enormes carretas que carregam máquinas e equipamentos para a indústria do petróleo.

Poder-se-ia, então, afirmar que a população de Macaé sente plenamente os efeitos positivos dos investimentos das indústrias do petróleo, pelo menos no que diz respeito ao emprego? Segundo as autoridades municipais e uma agência de empregos local consultada a resposta é não. “Os melhores empregos vão para os amigos dos executivos das empresas que aqui se instalam, e eles vêm todos de fora.”, disse a agência. O Secretário Municipal de Indústria e Comércio de Macaé, Jorge Tavares Siqueira corrobora – “O pessoal local não está ainda preparado para assumir funções que exigem certo nível de especialização, só mesmo as funções mais rasas das empresas”.

O CEFET- Campos inaugurou em 1993 em Macaé uma escola de formação de profissionais, que atualmente mantém convênio com a Petrobrás para a formação de pessoal que atenda às exigências da indústria do petróleo e a Estácio de Sá criou um curso de pós-graduação em gestão de empresas de petróleo. Mas as empresas têm pressa e por ora suprem mais suas necessidades de pessoal com técnicos especializados vindos do Rio e de outros grandes centros do Brasil e do exterior. Mesmo para funções de baixa especialização a população macaense sofre concorrência de vários municípios vizinhos.

Os gastos de Macaé com o orçamento em educação estão bem acima dos 25% obrigatórios pela Constituição e tem o menor índice de analfabetismo do interior do Estado do Rio. Por outro lado, estudos mostram que Macaé tem um elevadíssimo índice de repetência escolar no ensino público municipal, quando comparado com cidades como Rio e Niterói, e é sempre superior à média do Estado do Rio. No campo da saúde, há crescimento dos gastos municipais que vão de R\$ 956 mil em 1998 para R\$ 12.875 mil em 2002. Também é mencionado que Macaé gasta 40,3% do seu orçamento em saúde (2001), enquanto o obrigatório pela Constituição é de 10,2%. Dessa forma, teria reduzido a mortalidade infantil, atingindo o mais baixo índice do Estado do Rio, o que lhe valeu prêmio da UNICEF em 2000.

Apesar dessas importantes realizações, as autoridades locais entrevistadas reclamam que a prefeitura trabalha sem uma estratégia definida, sem

planificação, sem avaliação de resultados e sem uma equipe qualificada para enfrentar o desafio de administrar um crescimento tão acelerado. O fato é que a prefeitura não tem demonstrado capacidade para interferir, para direcionar, para harmonizar os investimentos do petróleo para os interesses do município. A prefeitura, por exemplo, não tem um plano diretor de uso do solo urbano e nem está elaborando um. Assim, a ocupação privada do solo macaense é desordenada, caótica, às vezes, e ilegal, frequentemente. O que efetivamente acontece é o infelizmente normal nos processos de crescimento urbano do Brasil: especulação imobiliária nas áreas nobres, loteamentos clandestinos, invasões, favelização, tudo isso sem que o poder público interfira de forma decisiva a ordenar *ou* corrigir tais problemas.

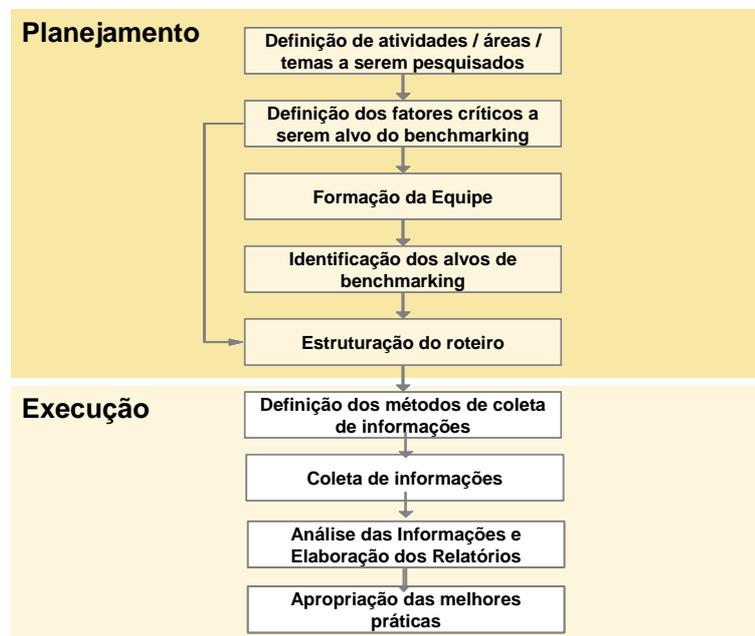
Fonte: Adaptado de Impactos Sociais do Desenvolvimento da Atividade de Exploração e Produção de Petróleo nas Regiões das Baixadas Litorâneas e do Norte Fluminense. Projeto Tendências Tecnológicas, Ctpetro / Nota Técnica 13. Janeiro de 2003.

O estudo aqui apresentado tem o objetivo de contribuir para que o Espírito Santo internalize os benefícios econômicos do “boom” do petróleo de forma a viabilizar o desenvolvimento econômico sustentável no longo prazo. São apresentados estratégias e mecanismos associados de destaque que cada um dos países em questão implementou ou está implementando para que isso ocorra.

No caso do Brasil, pela disponibilidade de informações, são apresentadas informações segundo um corte nacional e regional. Para cada um dos países também é feita uma breve explanação sobre o setor petróleo com o objetivo de contextualizar os elementos apresentados, permitindo o entendimento de em que condições as estratégias e mecanismos foram implementados.

4.1.1 Considerações Metodológicas

A pesquisa utilizou-se de um modelo geral para execução do *benchmarking*, conforme apresentado a seguir.



Na fase de planejamento, foram identificados os temas objeto do estudo (violência, educação, gestão pública e indústria do petróleo), os principais fatores críticos e os alvos para *benchmark* (Brasil, Noruega e Reino Unido para o tema relativo ao petróleo), este último usando como insumo os resultados apresentados por estes países para o desenvolvimento econômico e social a partir da estruturação da indústria do petróleo. Em seguida, estruturou-se um roteiro de pesquisa e a própria fase de execução, definindo os métodos de coleta de informações, a coleta e análise das informações e a elaborações dos relatórios finais.

A pesquisa está fundamentalmente baseada em dados, estudos e informações de organismos públicos, empresas e organizações da sociedade civil, captadas via internet. Para complementar a análise de documentos, foram consultados alguns especialistas com conhecimento sobre o tema e/ou sobre os alvos do *benchmarking*, além de representantes do Espírito Santo.

Não é pretensão deste estudo esgotar a análise sobre o tema. Longe disso, buscou-se apenas organizar a informação disponível, em um curto espaço de tempo, de forma a subsidiar as demais etapas do projeto: Visão Estratégica do Espírito Santo 2025.

4.1.2 Benchmarks Escolhidos

A seguir são apresentados de forma sintética os países alvos do presente estudo. As informações aqui apresentadas serão detalhadas em capítulos mais à frente.

A exploração de petróleo no Mar do Norte é relativamente recente. O **Reino Unido** detinha colônias onde o petróleo era explorado principalmente em terra. Na década de 70, após o choque do petróleo, o Reino Unido iniciou o avanço para a exploração em mar, o que representava um grande desafio devido às condições de mar e inexistência de um parque industrial que suprisse as necessidades do setor. Para o desenvolvimento de uma indústria de petróleo no Reino Unido, foram desenvolvidas várias ações que contribuíram para que o conteúdo local evoluísse de 30%, em 1972 para 70% em 1995. As ações de mobilização articulada para a redução dos custos de produção contribuíram para a redução em 47% nos custos de investimentos e 30% nos custos de operações entre 1992 e 1995. Em Aberdeen, centro para o desenvolvimento e operação das atividades de óleo e gás no Mar do Norte conseguiu-se impor um direcionamento nos investimentos das empresas petrolíferas e do governo para que as empresas fornecedoras dominassem tecnologias que lhes permitissem fornecer para outros setores, findo o ciclo do petróleo.

No início do desenvolvimento das atividades de petróleo, na **Noruega** não havia indústria estruturada para atender ao setor. Em pouco tempo, o país conseguiu desenvolver uma indústria de petróleo capaz de se firmar de forma competitiva no cenário mundial. A Noruega é atualmente o sétimo maior produtor de petróleo e o terceiro maior exportador de petróleo bruto do mundo, após a Rússia e Arábia Saudita. O país é considerado um centro de inovação em exploração e produção offshore, utilizando técnicas inovadoras de perfuração horizontal, sísmica 4D e tecnologia flutuante e subaquática. O primeiro campo explorado, em 1970, contou com uma participação local de apenas 20% e mais recentemente chegou-se a índices de 60 a 70%. As ações de mobilização articulada para a redução dos custos de produção contribuíram para a redução em 60% nos custos de investimentos entre 1993 e 1998 em alguns campos. Disputando com Aberdeen o título de capital do petróleo para a União Européia, Stavanger foi recentemente indicada pelo conselho da União Européia, juntamente com Liverpool, para ser a Capital Européia da Cultura em 2008, sinalizando a movimentação da cidade no sentido de diminuição da dependência da indústria do petróleo.

A atividade petrolífera no **Brasil** se estruturou na década de 1950, quando foi criada a Petrobras a quem ficou confiada a responsabilidade de executar as atividades petrolíferas em nome da União. Apesar da abertura do setor em 1997, a Petrobras continuou como a principal alavancadora da indústria no país, contribuindo para o desenvolvimento do parque fornecedor. Especialistas

do setor consideram que o potencial de fornecimento da indústria fornecedora brasileira é de cerca de 60%. O choque dos preços do petróleo em 1973 lançou o desafio para a Petrobras de buscar a auto-suficiência de petróleo para o país, levando à descoberta da maior província petrolífera do país de petróleo em 1974 na **Bacia de Campos**, no litoral do Estado do Rio de Janeiro. A participação do Setor de Petróleo no Produto Interno Bruto brasileiro (PIB) a preços básicos (que não leva em consideração os impostos) chegou a 9,05% em 2004. A arrecadação dos royalties sobre a produção de petróleo e gás natural totaliza o valor de R\$ 18,25 bilhões de reais no período de 1997 a 2004. No Brasil, cerca de 3.800 empresas estão ligadas diretamente ao Setor Petróleo. São operadoras, distribuidoras, fabricantes, prestadoras de serviços, classificadoras, etc.

4.2. Brasil

4.2.1 Caracterização e Histórico

A Indústria do Petróleo no País

Em 1938, instituiu-se o Conselho Nacional do Petróleo - CNP, que descobriu petróleo no campo de Lobato, na Bahia, e posteriormente em Candeias, no Recôncavo Baiano (o primeiro campo de petróleo comercial do país). Mas a estruturação propriamente dita desta atividade só ocorreu na década de 1950. Em 1953 foi criada a Petrobras, a quem ficou confiada a responsabilidade de executar as atividades petrolíferas em nome da União.

O monopólio da União na exploração e produção de óleo e gás natural permaneceu sendo exercido pela Petrobras até 1995, quando o monopólio da União foi mantido, mas permitiu-se que empresas privadas pudessem também executar atividades de exploração e produção.

Em 1997, a Lei nº 9.478, conhecida como Lei do Petróleo, estabeleceu o novo modelo de exploração e produção, para o qual o Estado, que é o detentor dos recursos minerais, transfere as atividades de exploração e produção às empresas, por meio de contratos de concessão, celebrados com a Agência Nacional do Petróleo, entidade reguladora governamental. Desta forma, foi garantida à Petrobras condições de atuar como uma empresa pública de direito privado, escolhendo, livremente, projetos e parceiros e correndo riscos em seus empreendimentos.

O choque dos preços do petróleo em 1973 lançou o desafio para a Petrobras de aumentar a produção interna de petróleo e gás natural a fim de reduzir os impactos de importação de petróleo sobre a balança comercial. A reorientação dos investimentos para a exploração possibilitou a descoberta de petróleo em 1974 na Bacia de Campos, no litoral do Estado do Rio de Janeiro, a maior província petrolífera do país.

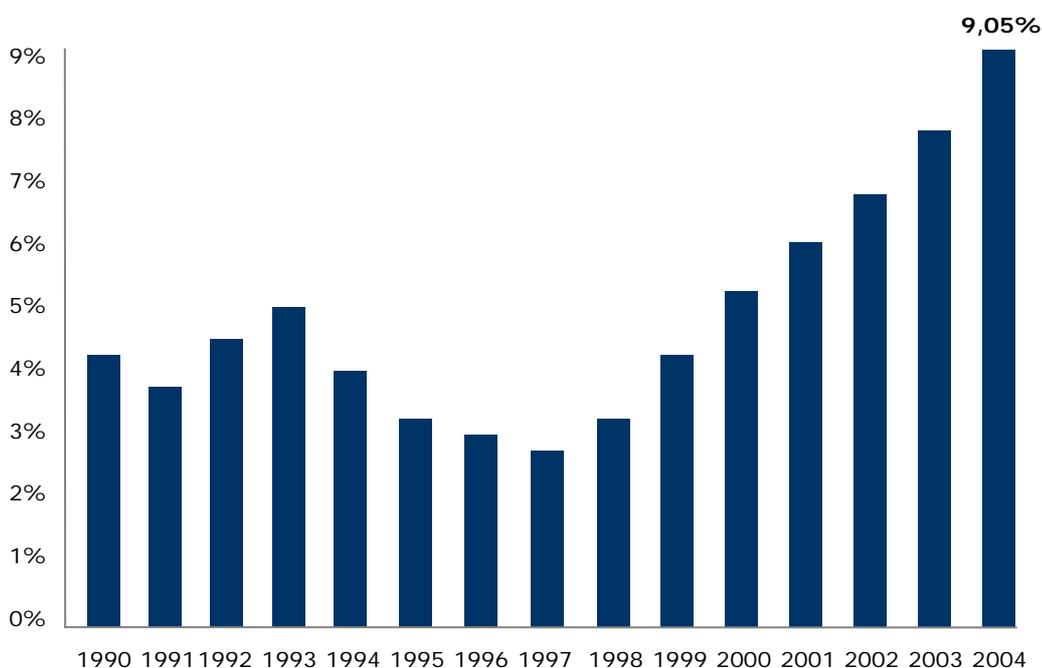
A busca pela auto-suficiência capitaneada pela Petrobras gerou resultados expressivos e permitiu ao país notabilizar-se como um centro de referência mundial para a exploração e produção em águas profundas. Para que isto ocorresse grande aporte de recursos foi destinado à Pesquisa e Desenvolvimento tecnológico para a superação contínua dos desafios impostos pela exploração e produção offshore em profundidades cada vez

maiores. No período de 1987 a 2000, a companhia manteve seus investimentos entre 0,7 e 1,1% do faturamento⁴¹.

Com a abertura do setor petróleo o país tornou-se uma nova fronteira de produção mundial. Inúmeras empresas mundiais encontraram no Brasil condições técnicas, econômicas e regulatórias favoráveis para o desenvolvimento de suas atividades.

Um dos resultados expressivos da abertura do setor foi a crescente participação do Setor de Petróleo no Produto Interno Bruto (PIB), que chegou a 9,05% em 2004 como pode ser visualizado no gráfico a seguir.

Participação do Petróleo no PIB Nacional

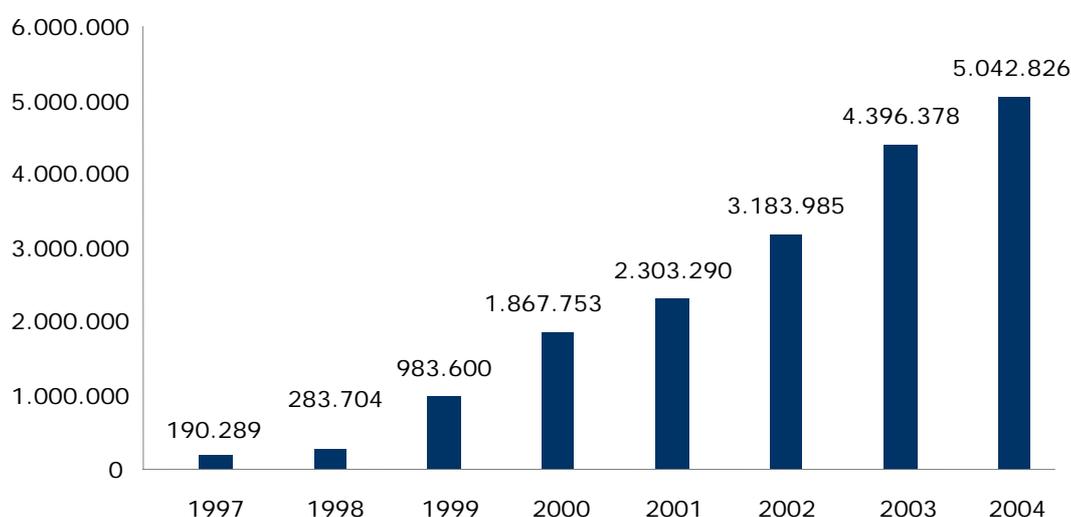


Fonte: Agência Nacional do Petróleo - ANP

⁴¹ Panorama Internacional dos Investimentos em P&D no Setor Petróleo e Gás Natural.– Projeto Tendências Tecnológicas, Ctpetro / Nota Técnica 02. Janeiro de 2003.

Outro resultado visível foi a crescente geração de receita para a União, Estados e Municípios provenientes dos pagamentos efetuados pelas operadoras, previstos em lei (ver Anexo 1). Somente a arrecadação dos royalties sobre a produção de petróleo e gás natural totaliza o valor de R\$ 18,25 bilhões no período de 1997 a 2004, conforme Gráfico a seguir:

Royalties - Evolução da arrecadação em R\$ Mil



Fonte: ANP

A indústria fornecedora nacional de bens e serviços também evoluiu consideravelmente. Como resultado das políticas federais de incentivo ao fornecimento local, estima-se que atualmente a indústria nacional tenha capacidade de fornecimento local médio de 60%.

Atualmente no Brasil, cerca de 3.800 empresas estão ligadas diretamente ao Setor Petróleo. São operadoras, distribuidoras, fabricantes, prestadoras de serviços, classificadoras, etc. O Rio de Janeiro, geralmente, é a sede das empresas operadoras e de empresas dedicadas aos serviços de grande porte, estaleiros, escritórios de engenharia, etc. Em Macaé se localizam as empresas dedicadas aos serviços de apoio marítimo, logística e apoio à operação. A cidade do Rio de Janeiro possui 728 empresas e Macaé possui 112⁴² empresas do Setor Petróleo estabelecidas.

⁴² Guia de Negócios Petróleo e Gás – Revista Brasil Energia. <http://www.guiapetroleo.com.br/>

4.2.2 Estrutura Governamental para a Gestão do Setor

Criado em 1960, o **Ministério de Minas e Energia – MME** é o órgão de maior hierarquia governamental, que dentre outros setores energéticos é responsável pela definição das políticas para o setor de óleo e gás.

Em 1997 foi criado o **Conselho Nacional de Política Energética - CNPE**, vinculado à Presidência da República e presidido pelo Ministro de Minas e Energia, com a atribuição de propor ao Presidente da República políticas nacionais e medidas para o setor.

Em 2004 foram criadas, entre outras, as **secretarias de Planejamento e Desenvolvimento Energético, de Petróleo e Gás Natural e Combustíveis Renováveis**. No mesmo ano foi criada a Empresa de Pesquisa Energética (EPE). Vinculada ao Ministério de Minas e Energia, a EPE tem por finalidade prestar serviços na área de estudos e pesquisas destinadas a subsidiar o planejamento do setor energético.

Criada em 1997, a **Agência Nacional do Petróleo - ANP**, autarquia vinculada ao MME, tem por finalidade promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo. Suas atividades estão subdivididas em regulamentação, fiscalização, monitoramento, promoção e informação.

O **Tribunal de Contas do Estado - TCE** fiscaliza a utilização dos royalties do petróleo dentro de cada estado, que não podem ser aplicados para pagamento de dívida ou de folha de pagamento.

4.2.3 Articulação Dentro da Indústria

Os principais organismos incumbidos da articulação inter-empresas e com órgãos públicos dentro da indústria são:

- **Organização Nacional da Indústria do Petróleo - ONIP** - Instituição de âmbito nacional que tem por finalidade aumentar os investimentos e as compras da indústria do petróleo em benefício do País e dos fornecedores brasileiros;
- **Instituto Brasileiro de Petróleo - IBP** – Instituição representativa de empresas do setor petrolífero, atua na formação e no aperfeiçoamento de pessoal através de cursos, organização de congressos e seminários e na articulação entre a indústria de petróleo e os fabricantes nacionais de equipamentos.

4.2.4 Estratégias e Mecanismos

Estratégia 1: Desenvolvimento de uma Indústria Mundialmente Competitiva

Estabelecimento de contrapartidas à concessão de blocos exploratórios

Um dos mecanismos adotados para o desenvolvimento da indústria local de bens e serviços é a exigência de contrapartidas à obtenção das concessões de exploração e produção por parte das operadoras. A mais conhecida é a utilização do **compromisso de compra local**⁴³ por parte das operadoras como critério para a competição pelos blocos de exploração. A menos conhecida e menos desenvolvida é a exigência de investimentos em P&D pelas operadoras de parte da receita proveniente de campos de alta produtividade (este tópico será abordado mais a frente como mecanismo associado à outra estratégia).

Com a abertura do setor petróleo brasileiro aos investimentos privados em 1997, houve a mobilização dos atores da indústria e governo para a garantia de oportunidades de ampliação da competitividade do parque supridor nacional. Coube à Agência Nacional do Petróleo - ANP e às diversas representações dos segmentos industriais do país debater, definir e propor mecanismos que estimulassem as futuras empresas concessionárias a adquirirem bens e serviços no mercado nacional.

Diversos mecanismos de estímulo foram propostos em estudo liderado pela ANP e concluído em 1999. Dentre eles, pode ser destacada a proposta de criação de uma instituição mobilizadora para promover a cooperação entre os diversos agentes atuantes no setor petrolífero nacional, com o objetivo de contribuir para o aumento da competitividade do setor como um todo. Daí surgiu a ONIP, que será abordada mais à frente.

Outra ação de grande efetividade foi a introdução do compromisso com a aquisição local de bens e serviços como critério de julgamento para a concessão dos blocos exploratórios desde a primeira rodada, em junho

⁴³ Em 1999 a ANP promoveu um estudo que apontou para um índice de 60% de capacidade da indústria para atender a demanda de bens e serviços na construção de um sistema de produção petrolífera no mar. Vale registrar que foi considerado um sistema de produção isoladamente, ou seja, não se avaliou a capacidade instalada da indústria para atender a um elevado número de encomendas (NOTA TÉCNICA - ONIP 02/2005).

de 1999. Com essa medida esperava-se que houvesse maior participação da indústria nacional nas aquisições das operadoras e que fornecedores de outros países contribuíssem para a ampliação do parque industrial nacional.

Até a quarta rodada o sistema de pontuação combinava o lance financeiro com o compromisso de aquisição local de bens e serviços. Nas regras da ANP para a quinta e sexta rodadas de licitação, foram incorporadas exigências de percentuais mínimos obrigatórios de conteúdo local. No que diz respeito ao peso dos critérios, houve a introdução da oferta de programa exploratório mínimo como critério de julgamento das licitações, e o peso do compromisso com a aquisição local de bens e serviços aumentou significativamente.

A forma de aplicação desse critério variou ao longo das 6 Rodadas de Licitação, entretanto, o resultado de sua aplicação é visível considerando os percentuais de compromisso por parte das operadoras com a aquisição local de bens e serviços (ver quadros a seguir).

Resultados dos Bids de Licitação dos Blocos Exploratórios

	Rodada 1	Rodada 2	Rodada 3	Rodada 4	Rodada 5	Rodada 6
Cont. local médio na fase de exploração	25,4%	41,8%	28,4%	39,1%	A partir da Quinta Rodada, a avaliação das ofertas passou a considerar propostas de conteúdo local para atividades específicas durante a Fase de Exploração e Etapa de Desenvolvimento.	
Cont. local médio na fase de desenvolvimento	26,7%	47,9%	39,9%	53,8%		
Blocos localizados em mar - águas profundas					Rodada 5	Rodada 6
Cont. local médio na fase de exploração	Processamento de dados geofísicos, estudos de geologia e geofísica.				100%	96,49%
	Perfuração, completção e avaliação de poços.				30,00%	37,11%
Cont. local médio na etapa de desenvolvimento	Serviços de engenharia de detalhamento.				90,00%	97,58%
	Perfuração, completção, avaliação, construção e montagem da plataforma, plantas de processo e utilidades, sistema de coleta de produção e escoamento da produção.				50,00%	63,35%
Blocos localizados em mar - águas rasas					Rodada 5	Rodada 6
Cont. local médio na fase de exploração	Processamento de dados geofísicos, estudos de geologia e geofísica.				78,55%	95,10%
	Perfuração, completção e avaliação de poços.				55,00%	77,10%
Cont. local médio na etapa de desenvolvimento	Serviços de engenharia de detalhamento.				88,48%	98,10%
	Perfuração, completção, avaliação, construção e montagem da plataforma, plantas de processo e utilidades, sistema de coleta de produção e escoamento da produção.				70,87%	71,10%
Blocos localizados em terra					Rodada 5	Rodada 6
Cont. local médio na fase de exploração	Aquisição de dados de geologia e geofísica.				99,25%	97,87%
	Processamento de dados geofísicos, estudos de geologia e geofísica.				92,00%	98,26%
	Perfuração, completção e avaliação de poços.				88,00%	99,44%
Cont. local médio na etapa de desenvolvimento	Serviços de engenharia de detalhamento.				97,30%	100%
	Perfuração, completção, avaliação, estações coletoras e unidades de tratamento e sistema de escoamento da produção.				90,50%	99,72%

Fonte: ANP – http://www.brasil-rounds.gov.br/geral/RESUMO_geral.asp

Para a sétima rodada, na minuta do Edital proposta pela ANP, o conteúdo Local não constava como item de avaliação, mas apenas como requisito mínimo. Entretanto, o critério foi mantido no edital final e o compromisso de aquisição local mínima ampliado. Além disso, foi introduzido o limite máximo de exigência de conteúdo local, que supostamente evitaria propostas superdimensionadas considerando a capacidade de fornecimento da indústria nacional.

Alguns analistas do setor indicam que a expansão do compromisso de conteúdo local mínimo pode causar efeitos negativos na competitividade da indústria nacional no longo prazo. O estabelecimento de um teto máximo para o compromisso de aquisição local também pode frear a ampliação da competitividade da indústria uma vez que impossibilita a oferta de compromissos além do estabelecido.

Outra questão levantada é a dificuldade de atestar o cumprimento do compromisso de conteúdo local estabelecido pelas operadoras. Em 2004 foi elaborada a Cartilha do Conteúdo Nacional no âmbito do PROMINP, contendo definições, métodos e critérios para cálculo do conteúdo local de bens, sistemas e serviços para a indústria de petróleo e gás natural. A partir da Sétima Rodada, os concessionários terão de contratar empresas certificadoras, que deverão estar devidamente credenciadas na ANP, para atestar o correto cumprimento dos percentuais compromissados, além de estarem obrigados a exigir de seus fornecedores que façam o mesmo. Entretanto, segundo analistas do setor, esses mecanismos encontram desafios à sua implementação.

Criação de entidade representativa da indústria fornecedora para defesa de seus interesses e promoção comercial em mercados externos

Com o estímulo da ANP, em meados de 1999, quando se discutia a necessidade de maximizar o conteúdo local dos investimentos, foi criada a **ONIP – Organização Nacional da Indústria do Petróleo**. A entidade iniciou um novo paradigma de relacionamento entre os agentes do setor petróleo ao congregar fornecedores, petroleiras, governos federal, estaduais e municipais e organismos financeiros como seus associados, assim ambientando um fórum permanente de cooperação, articulação e mobilização.

A ONIP exerce grande influência no desenvolvimento da indústria nacional do petróleo. Desenvolve estudos sobre políticas de indução à ampliação do conteúdo nacional e promove sua disseminação através de fóruns de debate. Orienta representantes da indústria quanto à legislação e informações em geral sobre o setor petróleo e promove sua interação. Promove suas associadas organizando a participação em conjunto de feiras e rodadas de negócios.

A maior parte das atividades de articulação da ONIP é desempenhada pelos seus Comitês Setoriais ou Temáticos, que são integrados por representantes dos sócios e especialistas convidados, constituindo-se

nos braços funcionais da organização. Nos comitês busca-se equacionar soluções para questões relevantes como, coleta e difusão de informações, modelagem de negócios e melhoria dos processos de gestão, redução de custos de investimentos, financeiros, operacionais, tributários e fiscais, modernização e capacitação empresarial, desenvolvimento tecnológico, capacitação de recursos humanos, logística, proteção ambiental, segurança e padronização.

Uma das principais atribuições da ONIP é o estímulo ao desenvolvimento da indústria nacional. Para isso, foi desenvolvido um processo de cadastramento de fornecedores de bens e serviços da cadeia do petróleo baseado em requisitos de ordem legal, técnica e econômico-financeira. As empresas que atenderem aos critérios estabelecidos são incluídas no cadastro da entidade, disponibilizado na Internet. Dessa forma o cadastro não é um guia de negócios, mas uma referência de empresas qualificadas, conforme exigências do mercado do setor de petróleo relação. O cadastro contava no final de 2005⁴⁴ com 1311 fornecedores de bens e serviços cadastrados.

Criação de programa governamental nacional para o desenvolvimento da indústria fornecedora

Outro mecanismo desenvolvido para o desenvolvimento da indústria nacional dentro da cadeia do petróleo é a criação de programas nacionais de desenvolvimento da indústria do petróleo. O **PROMINP - Programa Nacional de Mobilização da Indústria de Petróleo e Gás Natural**, criado em 2003 pelo Ministério das Minas e Energia – MME, estabeleceu as metas do Programa em conjunto com as empresas do setor.

O programa conta com um comitê executivo composto pelo MME, MDIC Petrobras, ONIP, IBP, BNDES, CNI e Associações de Classe (ABCE, ABDIB, ABEMI, ABIMAQ, ABINEE, ABITAM, SINAVAL) e tem a coordenação executiva do programa a cargo da Petrobras.

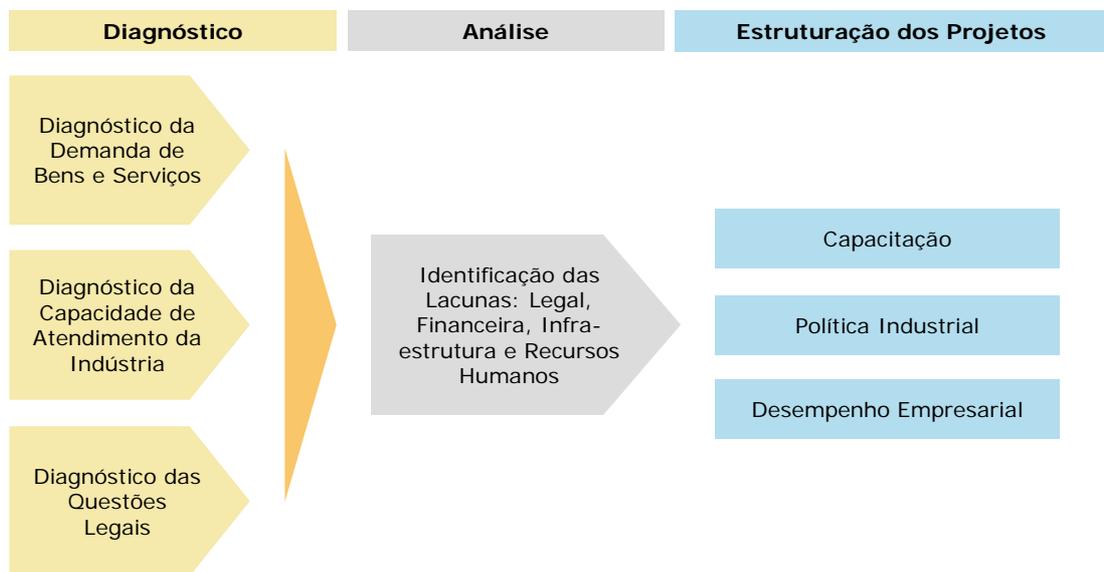
O programa foi estruturado em três macroetapas – Diagnóstico da Demanda da Indústria Nacional de Bens e Serviços, Análise do Diagnóstico e Estruturação de Projetos conforme explicitado no quadro a seguir.

Após a última etapa, foram identificados temas estratégicos específicos:

⁴⁴ Fonte: home-page da ONIP - <http://www.onip.org.br/cadastrados/cfbs/estatisticas/index.php?site=evolucao.php>

- Capacitação – capacitação tecnológica, industrial e profissional;
- Instrumentos de Política Industrial – financiamento, regulação, política tributária, fomento à pequena e média empresa;
- Desempenho empresarial – sustentabilidade, competitividade e SMS.

Etapas do Prominp



Fonte: Adaptado do Prominp – Estrutura da Carteira de Projetos

Para cada um dos temas, foram desenvolvidos projetos referentes à cadeia do petróleo - Exploração e Produção, Transporte Marítimo, Gás & Energia e Transporte Dutoviário, Abastecimento e Indústria de Petróleo e Gás.

Apesar do programa ter uma abrangência nacional, conta com fóruns de articulação regional para a identificação de oportunidades de desenvolvimento e capacitação dos fornecedores de bens e serviços a partir da identificação das demandas nacionais da indústria. Já foram lançados Fóruns Regionais do Prominp nos estados do Rio Grande do Norte, Bahia, Espírito Santo, Rio de Janeiro (Região da Bacia de Campos) e Minas Gerais. Busca-se a participação nesses fóruns de representantes dos seguintes segmentos:

- Secretarias de Governos Estaduais;
- Federações da Indústria dos Estados;

- Unidades da Petrobras na região e demais operadoras;
- Entidades de classe e associações interessadas;
- Universidades;
- SEBRAE regional;
- Empresas locais fornecedoras de bens e serviços.

Segundo o último relatório de acompanhamento dos projetos, referente a dezembro de 2005, o programa já se encontra 52,6% realizado fisicamente. Entre 2003 e 2005, as ações do Prominp visaram a identificação dos investimentos do setor em P&D, o diagnóstico da demanda de recursos críticos (recursos humanos, infraestrutura, materiais e equipamentos) necessários ao desenvolvimento da indústria local e o desenvolvimento de ações de qualificação de recursos humanos prioritárias.

Segundo apresentação realizada no 3º Workshop Nacional do Prominp em novembro de 2005, a Petrobras passará de um patamar de investimentos de US\$ 29,2 bilhões no período de 2003-2007 para US\$ 49,3 bilhões no período de 2006-2010. As demais operadoras, considerando as mesmas bases de comparação passarão de US\$ 6,4 bilhões para US\$ 16,9 bilhões. Espera-se que até 2010 somente a Petrobras gere 197 mil postos de trabalho, o que significa um grande avanço considerando os 75 mil postos de trabalho computados até o 3º trimestre de 2005. Quanto ao diagnóstico de recursos críticos, no que diz respeito aos recursos humanos, em 2007 haverá um pico de demanda no setor de engenharia, construção e montagem de 56.300 trabalhadores por mês, sendo que a indústria tem capacidade de atender a demanda de somente 20.500 trabalhadores. No setor de manutenção e operação o pico seria de 36.800 trabalhadores por mês contra uma capacidade instalada de 33.400 trabalhadores.

O Prominp também estruturou um Plano de Qualificação Profissional para a capacitação de 70 mil profissionais em 12 estados da federação, com recursos da ordem de R\$ 220 milhões, que já resultou na assinatura de convênio com a Finep/Ctpetro de R\$ 1,2 milhões para o financiamento de 8 cursos.

Outras iniciativas foram desenvolvidas como o estabelecimento de mecanismos financeiros para antecipação de pagamentos contratuais, beneficiando 20 empresas com liberação de R\$ 18 milhões. Foi firmado um convênio âncora entre Petrobras e Sebrae no valor de R\$ 12 milhões em 12 estados e até outubro de 2005 foram assinados 11 convênios regionais (AM, AL, BA, ES, MG, RJ-REDUC, RJ-CENPES, RJ-BC, RN, SE). O Prominp também realizou um esforço de divulgação

nas unidades da Petrobras no exterior visando ampliar compras de bens e serviços no Brasil.

Segundo os levantamentos realizados pelo Prominp, o conteúdo local chegou a 67,19% em 2005 e segundo previsões se manterá em torno desse valor até 2010.

Cabe destacar no Prominp o grande esforço de diagnóstico do setor no país e a ampla participação de todos os setores da sociedade na sua formatação. Sua capacidade de mobilizar atores de peso do setor para o desenvolvimento de iniciativas de grande envergadura, conforme apresentado, já geraram resultados dignos de nota.

Uso de políticas públicas regionais para atração de empresas

No que diz respeito à utilização de políticas públicas regionais cabe destacar a instalação de **distritos industriais**⁴⁵. Recentemente várias cidades do Norte Fluminense começam a concretizar idéias para a atração de empresas ligadas ao setor petróleo. Casimiro de Abreu conta com um condomínio industrial e comemorava o primeiro contrato com a portuguesa Quintas & Quintas. A empresa vai se instalar na cidade para fabricar amarras para ancoragem de plataformas de petróleo. O contrato garante uma geração inicial de 100 empregos na cidade, que tem 22 mil habitantes e está localizada a 51 quilômetros de Macaé. A geração de empregos é condição essencial para que as empresas interessadas em se instalar no condomínio industrial ganhem os benefícios que a cidade oferece. O terreno é doado e há isenção de impostos municipais por 20 anos. A Quintas & Quintas é a primeira companhia ligada ao setor de petróleo a se instalar na cidade, até agora com economia ligada ao turismo: Rio das Ostras, que também vive da atividade turística, recentemente instalou um condomínio industrial, denominado Zen - Zona Especial de Negócios, inaugurado em 13/01/06. A cidade não doa o terreno, mas vende por um valor simbólico de R\$ 0,40 o metro quadrado. O ISS foi reduzido para 2% e estuda a isenção de IPTU. Após dois anos do lançamento do empreendimento, as empresas estão em fase de instalação de suas unidades. O condomínio contará com 75 empresas de vários segmentos do setor de óleo e gás. A previsão da prefeitura é de que o condomínio garanta a criação de 3 mil empregos diretos e R\$ 70 milhões em investimentos para uma cidade com pouco mais de 46 mil habitantes, que vive os altos e baixos da sazonalidade do turismo.

⁴⁵ Unicamp. Norte do Rio entra na briga pelos 'petrodólares' - http://www.dep.fem.unicamp.br/boletim/BE38/jun_08_1.htm

Quissamã também quer diversificar as fontes de recursos e, como as outras duas, acena com incentivos fiscais para empresas que queiram se instalar no seu porto. "Queremos transformar a cidade em uma nova base de apoio às atividades em alto mar e estamos oferecendo áreas no entorno do porto para as empresas", diz o secretário de Governo da cidade, Armando Carneiro. Segundo ele, porém, não há um pacote predefinido de benefícios fiscais. "Vamos analisar caso a caso. O incentivo depende do tamanho da contrapartida, que é a geração de empregos", disse.

Ainda que essa iniciativa tenha grande potencial de sucesso futuro cabe avaliar a posteriori seu real efeito sobre a economia da região. Segundo estudo recente⁴⁶, em comum, as prefeituras têm o interesse de gerar empregos e o desenvolvimento local a partir da "abertura" do mercado, esperando que, no longo prazo, estas concessões tributárias venham a ser compensadas com maior arrecadação de impostos e benefícios sociais. Municípios que possuem uma economia baseada no turismo e agropecuária (como Rio das Ostras e Casimiro de Abreu) visam atrair mais companhias do segmento petrolífero, seguindo o rastro de Macaé, que se tornou um pólo petrolífero. Todavia, muitas empresas acabam não conseguindo se sustentar, abandonando a região, gerando desemprego, reduzindo a arrecadação de impostos e revertendo as expectativas positivas.

Estratégia 2: Investimento em P&D Direcionado para a Inovação na Indústria

Articulação em rede de centros de tecnologia, indústria e fontes financiadoras para promoção da inovação

Um mecanismo de bastante sucesso adotado pelos governos estaduais ou regiões são as **redes de tecnologia**. Foi empregado no Rio Grande do Sul como uma iniciativa da Secretaria de Ciência e Tecnologia do Estado, que estimulou a criação da Rede Petro-RS. A rede funciona como um agente articulador entre os atores fundamentais para o desenvolvimento da tecnologia aplicada – governo (representado pela própria rede de tecnologia), indústria fornecedora, indústria cliente, financiadores e academia.

⁴⁶ UFRJ. A Aplicação e o Impacto dos *Royalties* do Petróleo no Desenvolvimento Econômico dos Municípios Confrontantes da Bacia de Campos - Carlos Augusto Góes Pacheco - Agosto 2003

A rede atua especificamente no setor de petróleo, gás natural, energia e minerais, promovendo a incorporação de tecnologia de ponta nos processos e produtos das empresas gaúchas, aproximando-as dos centros de pesquisa locais e das agências de fomento. Da mesma forma, a rede propicia a qualificação e a melhoria dos centros de pesquisa a partir do desenvolvimento de parcerias com a indústria para o desenvolvimento de pesquisa aplicada. Com isso a rede contribui para o desenvolvimento local da indústria ancorado na inovação tecnológica, contribuindo para a sua sustentabilidade. Suas ações são a seguir descritas:

- Articular a relação Poder Público / universidades / empresas como base para uma política de apoio à P&D, através de visitas técnicas;
- Difundir informações através da promoção de seminários técnicos;
- Facilitar a promoção comercial de seus associados através da participação conjunta em feiras setoriais, missões e congressos;
- Auxiliar na busca de informações sobre demandas para o setor;
- Articular parcerias para cooperação nacional e internacional.

A Rede Petro-RS, já conta com 157 empresas, mais de 80 laboratórios e centros de pesquisa, e dez universidades, onde um grupo de empresas do setor de petróleo se uniu e já conseguiu conquistar os mercados da Bolívia e Venezuela e existem exemplos bem sucedidos de desenvolvimento de projetos.

Um bom exemplo do resultado da atuação da rede é o projeto das unidades de bombeio onshore e suas respectivas hastes (ver box a seguir). O projeto além de gerar a substituição de importações, segundo estimativas da Rede Brasil de Tecnologia, possibilitará a criação de 40 empregos diretos para cada encomenda de 100 unidades. No caso desse projeto, a rede tomou a seguinte configuração:

- Governo: SCT/RS – Rede Petro-RS;
- Indústria cliente: Petrobras UN-RNCE;
- Indústria fornecedora: Dambroz, Taurus;
- Financiador: Petrobras UN-RNCE;
- Academia: UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Vale destacar que neste caso específico o financiador foi o próprio cliente. Entretanto, existem projetos em outras Redes de Tecnologia onde o Ctpetro é a fonte financiadora.

Empresa gaúcha vai fornecer "cavalo-de-pau" para extração

Financiada pela Petrobras, a empresa gaúcha Dambroz desenvolveu tecnologia para produzir no Brasil unidades de bombeio (os chamados 'cavalos-de-pau'). O contrato entre Petrobras e Dambroz, firmado no início de 2003, envolve ainda pesquisadores da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e já resultou no registro de uma patente pelo Cnpes. O encontro entre as empresas e o Departamento de Materiais da UFRGS aconteceu via Rede Petro-RS, modelo que inspira a Rede Brasil de Tecnologia.

A unidade da Petrobras de exploração de petróleo no Rio Grande Norte, que extrai o mineral em terra gasta US\$ 10 milhões por ano importando unidades de bombeio.

"Na assinatura do contrato", conta Luiz Fernando Dambroz, diretor da empresa gaúcha, "recebemos 40% do financiamento do projeto. Outros 40% serão disponibilizados quando entregarmos as oito unidades de bombeio previstas no acordo. Os 20% restantes virão na aprovação dessas unidades". Na elaboração da pesquisa, a empresa contou com dois doutores, um mestre e três graduandos da escola de engenharia da UFRGS. "80% do tempo gasto na pesquisa foi dentro dos laboratórios da escola e o resto, na própria sede da empresa", conta Dambroz.

O engenheiro Saboia comentou ainda sobre outro negócio com o Rio Grande do Sul, nascido na Petro-RS: o desenvolvimento das hastes de bombeio responsáveis pela conexão com o fundo do poço de petróleo. Se o equipamento desenvolvido pela empresa Forjas Taurus for aprovado nos testes da Petrobras, a empresa poderá reduzir o custo anual - hoje de US\$ 4 milhões - da importação dessas hastes. Os testes começam em novembro e devem terminar dentro de um ano.

A Petro-RS nasceu na Secretaria de Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul, devido a uma demanda das próprias empresas da região. Marcelo Lopes, ex-coordenador da Petro-RS e hoje coordenador do projeto de implantação de Rede Brasil de Tecnologia, lembra que o embrião da Rede foi um fórum de discussões sobre as mudanças no setor petrolífero, quando se tornou evidente a necessidade de disponibilizar, ao setor produtivo e aos pesquisadores, informações sobre as demandas do mercado brasileiro de petróleo.

Fonte: Adaptado de <http://www.inovacao.unicamp.br/innovando/innovando-rpetro.shtml>

A Rede Petro-RS inspirou a criação da Rede Petro-BC formada em 2003 a partir de uma iniciativa do SEBRAE/RJ e da Prefeitura de Macaé, com apoio da Câmara de Desenvolvimento Econômico do município e da Petrobras. Contando com 82 empresas parceiras, destaca-se como resultado da atuação da rede:

- A assinatura de convênio entre UENF / PETROBRAS / FUNDENOR para desenvolvimento de três novas tecnologias identificadas entre as demandas divulgadas pela Petrobras na Rede Petro-BC;
- A certificação de Sensor Permanente de Fundo de Poço (PDG) pelo Centro de Pesquisas da Petrobras (Cenpes), desenvolvido e nacionalizado pela empresa Transcontrol.

Criação de fundos para o desenvolvimento de projetos direcionados à inovação tecnológica

Os **Fundos Setoriais**⁴⁷, desenvolvidos pelo governo federal representam uma boa alternativa de financiamento para projetos de P&D e que propiciam a incorporação de inovação à indústria. Criados a partir de 1999 com recursos provenientes de contribuições incidentes sobre o faturamento de empresas e/ou sobre o resultado da exploração de recursos naturais pertencentes à União, os fundos têm o grande mérito de ampliar e estabilizar o financiamento para a área, o que é notável, uma vez que o estado tem cada vez menos capacidade de direcionar recursos para esta rubrica.

A gestão dos Fundos é realizada por comitês formados por representantes do governo, academia e setor privado que têm como responsabilidade estabelecer as diretrizes gerais do Programa, as prioridades de investimentos, acompanhar a sua implementação e avaliar anualmente os resultados obtidos.

Os recursos provenientes dos fundos são direcionados a projetos de pesquisa através de mecanismo competitivo em que Universidades e Centros de Pesquisa do país isoladamente ou associados a empresas participam da concorrência de três maneiras distintas:

- Editais Públicos - Utilizados quando o Comitê Gestor define uma ou mais áreas temáticas ou setores estratégicos de interesse dos programas de pesquisa científica e tecnológica cooperativa entre universidades, centros de pesquisa e setor produtivo. A convocação das propostas é pública e são selecionadas para

⁴⁷ Site do MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia - <http://www.mct.gov.br/Fontes/Fundos/info/geral.htm>

apoio aquelas que melhor respondam às características especificadas;

- Carta convite - Os Fundos poderão convidar instituições a apresentar propostas de projetos de pesquisa aplicada, desenvolvimento experimental e/ou engenharia não rotineira, com vistas à geração de produtos ou processos produtivos inovadores ou que contribuam para a superação de obstáculos ou acarretem inovações estratégicas para o setor considerado. Neste caso, a demanda não é induzida por editais públicos. As propostas apresentadas são julgadas obrigatoriamente em duas etapas. A primeira é a de pré-qualificação e, a segunda, a de avaliação;
- Encomendas - Em situações com características de urgência ou especificidade, o Comitê Gestor poderá encomendar o desenvolvimento de um projeto diretamente a uma instituição específica, de reconhecida competência. O Comitê Gestor poderá também encomendar a realização de estudos ou eventos estratégicos.

Os projetos apresentados pelas Universidades e Centros de Pesquisa que contam com a participação de empresa ou grupo de empresas são preferenciais nos processos de avaliação e contratação.

Este novo modelo exige grande esforço de estruturação e gestão dos projetos. Já na proposta é exigida a explicitação dos objetivos do projeto, do modelo de gestão que será empregado, a definição das responsabilidades, a elaboração dos contratos definindo as obrigações e direitos dos parceiros, incluindo os de propriedade intelectual, a especificação de subcontratações e a montagem do cronograma de atividades. Também se deve explicitar o potencial de contribuição para o setor beneficiado, a aplicabilidade dos resultados, a capacitação da equipe e da infra-estrutura física disponíveis e os mecanismos para monitoramento e avaliação do projeto. Outro ponto crítico é o perfil do gestor do projeto. Além de experiência técnica na área, o gerente do projeto deve ter habilidade para negociar prazos e recursos, organizar informações técnicas e econômicas e motivar e liderar o grupo executor do projeto.

Pelo exposto, os Fundos Setoriais são estruturados segundo um modelo de desenvolvimento de P&D que incorpora os interesses da indústria combinados com os interesses estratégicos do país e que estimula a eficiência e eficácia na aplicação desses recursos por parte dos centros de pesquisa, gerando efetivos resultados para os setores em questão.

Existem inúmeros fundos setoriais, sendo o Ctpetro específico para o setor petróleo. Criado em 1999, foi o primeiro fundo setorial. Seu objetivo é estimular a inovação na cadeia produtiva do setor de petróleo e gás natural, a formação e qualificação de recursos humanos visando ao aumento da produção e da produtividade, à redução de custos e preços e à melhoria da qualidade dos produtos do setor. O fundo tem como fonte de financiamento 25% da parcela do valor dos royalties, quando a alíquota estabelecida para o cálculo dos royalties exceder a 5% da produção de petróleo e gás natural.

Desde sua implementação nos anos recentes, os Fundos Setoriais têm se constituído no principal instrumento do Governo Federal para alavancar o sistema de C,T&I do País. Eles têm possibilitado a implantação de milhares de novos projetos, que objetivam não somente a geração de conhecimento, mas também sua transferência para empresas. Projetos em parceria têm estimulado maior investimento em inovação tecnológica por parte das empresas, contribuindo para melhorar seus produtos e processos.

Como exemplo de projetos beneficiados pelo fundo, destaca-se a Pipeway⁴⁸, que nasceu na incubadora de empresas da Puc-Rio e contou com o apoio do Cenpes – Centro de Pesquisas e Desenvolvimento da Petrobras. Atualmente a empresa presta serviços em todo o Brasil, Canadá, EUA, Europa e México e quase toda a América Latina (Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Peru, Uruguai e Venezuela).

Também cabe destacar o Laboceano, mais profundo tanque oceânico do mundo e maior da América Latina. Em operação desde abril de 2003, foi projetado com a finalidade de realizar ensaios de modelos de estruturas e equipamentos usados nas atividades de exploração e produção de petróleo e gás offshore, cujas operações avançam rapidamente para regiões de até 3000m de profundidade (ver quadro a seguir).

Deve ser ressaltado que no caso do Ctpetro, a tendência é que o volume de recursos decresça na medida em que as reservas petrolíferas são consumidas, trata-se, portanto, de um fundo que segundo as regras atuais é temporário.

⁴⁸ Site da Pipeway - <http://www.pipeway.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?tpl=home>.

Royalties do petróleo financiam pesquisa

Um robozinho, nascido em uma empresa incubada na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC/RJ), viaja pelos dutos de gás e óleo e capta informações sobre defeitos dos dutos. Foi batizado de Pig (porco) Instrumentado porque sai muito sujo dos dutos. O Pig Instrumentado deu origem à Pipeway, uma pequena empresa que presta serviços em outros países da América Latina. O projeto foi encomendado pela Petrobras, que queria escapar do alto preço cobrado pelos fornecedores estrangeiros que prestam o serviço. Foi contemplado na primeira leva de financiamentos com recursos do CTPetro, em 1999. Era o empurrão que faltava para que a Pipeway alçasse trajetória solo, depois dos dois anos dentro do Instituto Gênese, a incubadora da PUC, de onde saiu em dezembro de 1999. A empresa recebeu entre recursos do Ctpetro, da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e da Petrobras cerca de US\$ 200 mil/ano durante a pesquisa.

O principal projeto em andamento na Coppe financiado pelo Ctpetro é o tanque oceânico. O presidente da Coppe, Segen Farid Estefen, informa que a construção do tanque oceânico foi uma iniciativa da Coppe, que inicialmente buscou recursos no Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). O Ctpetro acabou substituindo o banco como financiador a fundo perdido. O tanque sairá por cerca - R\$ 13,5 milhões na primeira fase e mais R\$ 9 milhões na segunda. Se fosse ser construído fora, custaria US\$ 50 milhões. O pulo do gato, conta Estefen, é utilizar a mão-de-obra da própria Coppe.

Fonte: Adaptado de http://www.dep.fem.unicamp.br/boletim/BE19/nov_27_6.htm.

Estabelecimento de contrapartida à obtenção de licenças pelos concessionários

Outra alternativa de financiamento das atividades de P&D é o aproveitamento dos recursos gerados pela **obrigatoriedade de investimento em P&D pelas operadoras quando da exploração de campos altamente produtivos**. A cláusula vigésima quarta do contrato de concessão para exploração e produção dos campos “arrematados” prevê que, caso o campo tenha alta produtividade e portanto sujeito ao recolhimento de Participação Especial, o Concessionário será obrigado a realizar Despesas Qualificadas com Pesquisa e Desenvolvimento em valor equivalente a 1% (um por cento) da Receita Bruta da Produção para tal Campo.

Até 50% (cinquenta por cento) dessas Despesas poderão ser realizadas através de atividades desenvolvidas em instalações do próprio Concessionário ou suas Afiliadas, localizadas no Brasil, ou contratadas junto a empresas nacionais, independentemente do fato destas envolverem ou estarem relacionadas às Operações do Contrato de Concessão.

O restante deverá ser destinado à contratação dessas atividades junto a universidades ou institutos de pesquisa e desenvolvimento tecnológicos nacionais que forem previamente credenciados para este fim pela ANP, independentemente do fato destas envolverem ou estarem relacionadas às Operações do Contrato. O Credenciamento é um mecanismo formal para se potencializar tais investimentos, permitindo que, após estarem devidamente credenciadas, as Instituições de P&D se candidatem junto às concessionárias para prestação de serviços tecnológicos. O processo ainda não se iniciou devido à revisão na norma de Credenciamento, que está sendo realizada a partir das avaliações provenientes da consulta pública.

Quando as despesas forem realizadas nas instalações do próprio Concessionário ou suas Afiliadas, somente serão consideradas aquelas relativas à aquisição de equipamentos, instrumentos, materiais utilizados em experimentos e construção de protótipos ou instalações piloto, bem como o salário bruto do pessoal que atua nas atividades de P&D, não sendo admitidos rateios de custos administrativos, de infraestrutura, de ensaios de rotina, serviços de assistência técnica e solução de problemas operacionais, serviços e taxas de licenças e patentes, ou quaisquer outros não vinculados diretamente àquelas atividades.

Vale destacar que a cláusula, tal como foi estabelecida viabiliza o investimento inicial para a montagem de infra-estrutura para P&D assim como a garantia do pagamento da equipe envolvida. Apesar de não ser possível utilizar os recursos para o custeio da infra-estrutura montada, permite o investimento no desenvolvimento de protótipos, incentivando ainda mais o processo de inovação.

Como exemplo de aplicação desse mecanismo temos o Cenpes – Centro de Pesquisas da Petrobras que passou a receber mais recursos para o financiamento de suas atividades a partir da instituição dessa cláusula.

Estratégia 3: Aproveitamento do Ciclo do Petróleo para a Diversificação Produtiva e Financiamento das Futuras Gerações

Instituição de fundos municipais para investimento em projetos que objetivem a diversificação econômica

Em Campos/RJ, foi criado em 2002 o **Fundecam** - Fundo de Desenvolvimento de Campos, que tem como objetivo contribuir para promover o desenvolvimento econômico e social de Campos investindo em projetos sustentáveis. O Fundecam capta recursos dos royalties do petróleo e os direciona a empresas que querem ampliar seu parque industrial ou iniciar um novo empreendimento.

As condições de financiamento do Fundo são atraentes - taxa de 6% ao ano, com até 12 meses de carência e 60 meses para pagar⁴⁹. O Fundo não financia 100% do investimento, tendo porcentagens diferentes para atender cada necessidade da empresa. Dos R\$ 202 milhões investidos neste período, R\$ 99 milhões foram do Fundecam ajudando a criar em torno de 4000 empregos diretos.

Ainda que 90% dos projetos apresentados sejam provenientes do agronegócio⁵⁰, há uma multiplicidade de setores beneficiados pelo fundo. Entre as empresas do Fundecam, instaladas no município, existe uma diversidade dos segmentos, como confecção, agroindústria, petróleo e gás, biotecnologia, saúde, alimentos, agricultura, embalagens, construção civil, cosméticos, e outros.

Em setembro de 2005 foi organizado o I Encontro Fundecam de Negócios e Oportunidades, contando com a participação de 30 empresários que receberam financiamento do fundo além de outros que pretendem se instalar no município.

Considerando os diferentes setores beneficiados pelo fundo, pode-se concluir que ele de fato está contribuindo para a diversificação da base produtiva de Campos. A obrigatoriedade de investimento de parte dos recursos pelo responsável pelo empreendimento representa uma boa prática uma vez que os riscos entre as partes são divididos e a apresentação de projetos mal estruturados é inibida. Entretanto, há críticas a este tipo de mecanismo pela inexistência de uma política pré-definida de investimento.

⁴⁹ Sebrae. Sebrae sela parcerias para desenvolver projetos no Norte Fluminense - Rosayne Macedo - <http://asn.interjornal.com.br/site/noticia.kmf?noticia=3148342&canal=40&total=13353&indice=0>

⁵⁰ Home-page da brasil@gro - http://www.brasilagro.com.br/mostra_clipping.asp?clipping=675

O potencial de atração de indústrias para a cidade, que tem no fundo um grande indutor, mais recentemente passou a contar com a Lei 4.533 de abril de 2005. A lei concede redução do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS para 2%⁵¹ aos estabelecimentos industriais instalados ou que venham a se instalar em vários municípios fluminenses, dentre eles Campos.

Aplicação do adicional do orçamento municipal em projetos baseados nas vocações econômicas da região

Em Quissamã/RJ, o desenvolvimento de sua vocação utilizando os royalties do petróleo ocorreu pela **promoção de projetos municipais sustentáveis**. A vocação agrícola da cidade foi conformada durante o desenvolvimento do ciclo da cana-de-açúcar, o que foi possível pela qualidade de seu solo, pela topografia favorável à mecanização, pela abundância de recursos hídricos e pela favorecida acessibilidade regional. A base econômica tradicional de Quissamã assenta-se no setor primário, principalmente na monocultura canavieira. A receita municipal ainda é extremamente dependente dos royalties e a prefeitura é o principal empregador. Entretanto, algumas iniciativas vêm sendo desenvolvidas para diversificar a economia da cidade e os recursos dos royalties estão sendo utilizados para financiamento de vários projetos.

A partir dos anos 90 foram desenvolvidos programas de diversificação da produção agrícola voltado para pequenos e médios proprietários rurais, com a introdução de fruticultura de coco, abacaxi e ainda experimentos com laranja, goiaba, pinha, caju-anão. A prefeitura vem atuando no apoio à formação e desenvolvimento de cooperativas.

Como forma de diminuir a dependência do setor, a prefeitura incentivou o plantio de coco, oferecendo mudas selecionadas aos produtores, qualificando os produtores e apoiando projetos de fruticultura irrigada. Em 2001, Quissamã tornou-se o maior produtor de coco do Estado e conta com uma envasadora que é uma unidade da Cooperativa Mista de Produtores Rurais de Quissamã. A tecnologia utilizada no envasamento da água de coco foi desenvolvida pela EMBRAPA. A instalação da indústria foi liderada pelos produtores rurais, que pleitearam junto à prefeitura um financiamento, concedido com o prazo de 10 anos para ser liquidado. A prefeitura está também desenvolvendo o Projeto de Irrigação do Canto de Santo Antônio a primeira fase do, que alcança 1,5 mil hectares e beneficia 180 famílias

⁵¹ Monitorcampista. R\$ 100 milhões em 3 anos - Liliâne Barreto.
http://www.monitorcampista.com.br/edicoes/060115/politica_economia/mat1.htm

de agricultores da região. Os investimentos iniciais são da ordem de R\$ 4,5 milhões.

A Cooperativa recentemente enviou 750 litros de água de coco para Europa, numa parceria com o grupo Votorantim. A comercialização está em teste e Norman Steiner presidente da Cooperativa Mista dos Produtores Rurais de Quissamã, acredita que em três anos a água atingirá o mercado europeu⁵². A envasadora produziu 590 mil litros de água de coco em 2005 e tem expectativa de produzir 1 milhão de litros em 2006. No segundo semestre de 2005, a Cooperativa iniciou a extração e comercialização da polpa de coco, que é vendida congelada para São Paulo.

Os produtores da cidade também são beneficiados pelo programa Frutificar, um programa do governo do estado que visa incentivar a produção agrícola, que concede crédito para investimento e custeio de lavouras de fruticultura, com recursos do FUNDES (Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social), financiados através do Banco do Brasil. No caso de Quissamã os royalties estão sendo utilizados para financiar os projetos da cidade (ver box a seguir).

Parte dos Royalties de Quissamã vai para Agricultores Locais

Fruticultores de Quissamã, na Região Norte Fluminense, que integram o Programa Frutificar do Governo do Estado têm à disposição R\$ 1,3 milhão para financiar suas lavouras. O secretário de Agricultura, Abastecimento, Pesca e Desenvolvimento do Interior, Christino Áureo, assinou com o prefeito de Quissamã, Octávio Carneiro, um convênio para a utilização no programa de parte dos royalties do petróleo recebidos pelo município.

De acordo com Christino Áureo, este convênio é fruto de trabalho conjunto entre o governo do estado e o município de Quissamã. 'Além dos R\$ 30 milhões que já temos aplicados com recursos do estado, o Frutificar agora conta com mais R\$ 1,3 milhão. É um belíssimo exemplo de aplicação de royalties e de sustentabilidade do processo, que deveria ser seguido pelos demais municípios que possuem base agrícola e recebem royalties', disse o secretário.

O Programa Frutificar é o maior programa de incentivo à agricultura já feito no estado e oferece vantagens para quem deseja investir em fruticultura irrigada: uma linha de crédito específica dentro do Sistema Moeda Verde, com juros de 2% ao ano, e início do pagamento das prestações do empréstimo após a colheita da primeira safra. O programa já gerou 20 mil postos de trabalho e, até 2006, deve superar a marca dos

⁵² Site do município de Quissamã - <http://www.quissama.rj.gov.br/scripts/mostra.php?id=867>.

50 mil. Conta com empresas integradoras, que se comprometem a absorver até 100% da produção de frutas financiadas pelo programa.

Fonte: Adaptado de Rede Global Info - Parte dos royalties de Quissamã vai para agricultores locais - Débora Batista - <http://www.glb.com.br/clipweb/manchetes/noticias.asp?772622>

Vale destacar os investimentos da prefeitura na gestão pública. Em 2002 estava sendo contratando o núcleo de pós-graduação em Planejamento Regional e Gestão de Cidades da Universidade Cândido Mendes em Campos para elaborar um plano estratégico para o município e em 2005 iniciou-se um estruturado esforço de elaboração de um plano diretor.

O turismo é uma nova alternativa de grande potencial para figurar na Matriz da base econômica de Quissamã, com ênfase no eco-turismo e no turismo cultural. Além de um expressivo acervo construído de patrimônio histórico das fazendas de açúcar e de edificações urbanas, o município possui uma riqueza de recursos naturais notáveis. Entretanto, existe uma questão estrutural a ser enfrentada para possibilitar o desenvolvimento deste setor – a baixa qualificação da mão-de-obra local para a prestação de serviços.

Incorporação dos interesses das comunidades para a transparência no uso das participações governamentais

O abrupto acréscimo nas receitas municipais devido aos recursos provenientes das participações governamentais propiciam seu uso indevido. Obras são mal orçadas e iniciativas são desenvolvidas sem a demanda real das comunidades. Um dos mecanismos adotados em alguns municípios para a boa utilização dos recursos municipais de forma transparente e alinhada com as expectativas da população é o **Orçamento Participativo – OP**⁵³. Outro mérito desse mecanismo é seu caráter permanente e “descolado” dos ciclos de mandatos municipais uma vez que sua instituição envolve representantes das mais variadas regiões da cidade que são eleitos de acordo com o consenso local. O OP demanda grande maturidade da população e esforço e gestão com foco no longo prazo dos governantes, pois a tendência de ambos os atores é privilegiar a utilização dos recursos hoje em detrimento do amanhã.

⁵³ Baseado na Proposta de Carlos Augusto Góes Pacheco - A Aplicação e o Impacto dos Royalties do Petróleo no Desenvolvimento Econômico dos Municípios Confrontantes da Bacia de Campos - Agosto 2003.

No OP, cada setor da sociedade, por meio de seus representantes, busca assegurar a defesa de seus interesses e o atendimento de suas necessidades ao longo do processo de elaboração do orçamento anual, através de discussões, audiências públicas e debates, os quais fixam as prioridades do gasto local, conforme a previsão da receita do município. O OP ajuda a aumentar as pressões pela eficiência, força a transparência dos atos administrativos diminuindo o risco de desvio de recursos, impõe uma lógica ao governante e delimita um planejamento mais direcionado aos interesses da população, além de ampliar a cidadania.

Experiência de Rio das Ostras / RJ

Instituído em 1998, o Orçamento Participativo é destacado como uma conquista permanente da população. É estimulada a participação efetiva da população destacando a importância da participação popular como exercício da cidadania. Entretanto, o enfoque dado é a aplicação do “dinheiro público no melhoramento das ruas, na construção de esgotos, recuperação e ampliação da rede escolar e de saúde”.

Na cidade a população define representantes de cada região – os delegados do OP - que representam o seu setor ou comunidade, mobilizando-os e discutindo suas prioridades. Eles também acompanham os resultados no Orçamento e na execução de obras e serviços e intermediam as notícias entre a prefeitura e a sua comunidade. Também atuam no OP os Conselheiros que cuidam dos interesses da cidade como um todo. Eles podem opinar sobre a metodologia do Orçamento Participativo, participando das reuniões com a equipe do governo e técnicos. Também analisam o Orçamento e o Plano de Investimentos, acompanhando e fiscalizando a execução das obras e serviços do Orçamento Participativo em toda a cidade.

Participam da avaliação do orçamento, delegados, conselheiros, equipe de governo e Câmara Municipal.

Fonte: Elaboração própria com base em informações coletadas no site <http://www.riodasostras.rj.gov>.

Há, entretanto, dificuldades para seu funcionamento, como o surgimento de falsas expectativas a respeito dos limites da participação popular nos processos decisórios, já que o poder não é dado ao povo, sendo permitido a ele apenas exercer sua influência sobre as decisões orçamentárias. Grande parcela da população vê no OP, um espaço para apresentar todas suas reivindicações, acreditando que serão resolvidas de imediato. Uma vez que isto não ocorre, cria-se desinteresse por parte da comunidade. Uma forma de sanar esse

problema é estimular o conhecimento por parte da população sobre o funcionamento do orçamento público e do processo de arrecadação e gastos do município.

Outra barreira reside na falta de conscientização da população, no que se refere à construção de um ambiente economicamente diversificado, capaz de suprimir possíveis crises decorrentes do fim do ciclo de uma atividade econômica, sobre o qual está baseada a economia municipal. Suas preocupações, dizem respeito, geralmente, a problemas de caráter imediatista, como obras de saneamento, pavimentação, entre outros. Uma forma de se diminuir o possível impacto negativo da participação da população na definição do orçamento é estabelecer previamente, que parcela da receita, disponível para avaliação popular, será destinada a sanar problemas de infra-estrutura urbana e que parcela será direcionada para projetos de desenvolvimento sustentável de longo prazo (neste caso, os royalties do petróleo).

O processo do OP não se encerra com a sua elaboração. São necessários mecanismos que possibilitem o acompanhamento da execução orçamentária e a fiscalização dos gastos do poder público, por parte da população.

Criação de espaços de articulação e troca de experiências entre as cidades petrolíferas

A **Organização dos Municípios Produtores de Petróleo – OMPETRO** - criada em novembro de 1999, é formada como um consórcio intermunicipal. Foi criada com o propósito inicial de mobilizar os municípios confrontantes da Bacia de Campos em projetos de desenvolvimento, principalmente na criação de um plano estratégico, capaz de indicar como os recursos das indenizações petrolíferas podem ser aplicados para a sustentação econômica regional após o esgotamento das jazidas de petróleo e gás natural.

A OMPETRO atualmente é formada por dez cidades fluminenses (Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Carapebus, Casimiro de Abreu, Rio das Ostras, Macaé, Quissamã, São João da Barra e São Francisco do Itabapoana), uma do Espírito Santo e recentemente Niterói, devido a sua importância para a indústria naval brasileira. A organização, além de buscar meios para o desenvolvimento econômico da região, vem atuando no sentido de defender os interesses dos municípios-membros. Faz acompanhamentos técnicos, trabalha as questões tributárias e dos pagamentos dos royalties, sem contar o estabelecimento de fóruns junto às Prefeituras, para maiores esclarecimentos a respeito da produção de petróleo e gás natural.

A OMPETRO procura ampliar o relacionamento dos municípios associados, defendendo interesses mútuos, com a ANP e a Petrobras, e busca uma aproximação com empresas estrangeiras. Dentre as propostas defendidas pela organização, estão a implantação da Refinaria do Norte Fluminense e a duplicação e a revitalização da rodovia BR-101, no trecho entre Rio Bonito e Campos dos Goytacazes (considerado primordial para o desenvolvimento dos municípios produtores de petróleo). A primeira medida do consórcio será de elaborar um levantamento das potencialidades locais, aliadas a um estudo tecnológico que viabilize o ressurgimento de antigas e a criação de novas atividades econômicas. Como a organização ainda é recente, ainda não se percebe, com clareza, resultados concretos de sua atuação.

Uma das ações empreendidas pela OMPETRO foi o apoio dado à campanha “A Refinaria é Nossa” e a aproximação com a Petrobras para apresentar o projeto de instalação de um pólo petroquímico em Campos. Recentemente iniciou-se um movimento para implantar organizações de municípios produtores de petróleo em estados brasileiros que produzem óleo para chegar à formação da Confederação Nacional dos Municípios Produtores de Petróleo (Competro). Durante a Feira Brasil Offshore, diversos prefeitos capixabas declararam apoio à formação da Ompetro local. No Rio Grande do Norte o movimento para a criação de uma Ompetro formada pelos municípios do estado já se iniciou. Uma comitiva liderada pelo prefeito Riverton Mussi (Macaé) visitou recentemente o estado para reuniões com os líderes de Governo.

A organização teve como referência a World Energy Cities Partnership - WECP, que conta com uma cidade representando cada país. O fórum tem como objetivo a troca de conhecimento sobre a indústria e sobre estratégias de desenvolvimento econômico e de infra-estrutura para o desenvolvimento do setor em cada país. A organização também propicia a interação entre as cidades membro facilitando missões para a realização de negócios e o desenvolvimento de projetos em cooperação⁵⁴.

Criação de centro de referência para promoção da boa utilização das participações governamentais

Quatro entidades de pesquisa e ensino de Campos elaboraram conjuntamente uma proposta de criação de um **Centro Regional de**

⁵⁴ Site do World Energy Cities Partnership - WECP - <http://www.wecp.org/default.asp>.

Planejamento. Candido Mendes (Mestrado de Planejamento Urbano e Gestão de Cidades), o Centro Federal de Educação Tecnológica de Campos - CEFET/Campos, a Universidade Estadual do Norte Fluminense - UENF e a Universidade Federal Fluminense - UFF⁵⁵ têm como proposta a instituição de um centro cujo objetivo seria contribuir para o desenvolvimento socioeconômico da região petrolífera do Estado do Rio de Janeiro.

A proposta de baseia num conjunto de pressupostos: O estímulo e sustentação do esforço do poder público de planejamento de longo prazo e sua efetiva execução dependem da pressão da população que nasce de sua consciência política. E essa consciência se forma através da educação e da informação. Entretanto, a vontade política que nasce desse processo não basta. É preciso que haja competência instalada na máquina pública para fazer face ao complexo ambiente que se apresenta.

Adicionalmente, o desenvolvimento de um determinado município depende necessariamente das redes de dependência com outros circunvizinhos e, portanto, a articulação intermunicipal mostra-se fundamental.

Baseados nesses pressupostos foram apresentadas as atribuições do centro.

Estimular a formação de uma consciência social por parte da população forçando os administradores municipais a trabalharem para o bem comum e para a sustentabilidade do desenvolvimento econômico:

- Avaliar e expor publicamente os resultados das ações das administrações municipais;
- Dar transparência à alocação dos recursos das participações governamentais pelos poderes públicos municipais;
- Diagnosticar as transformações sobre a qualidade de vida da população;
- Difundir o debate sobre a distribuição espacial, a destinação e o controle social das participações governamentais recebidas pela esfera municipal;
- Evidenciar como o futuro pós petróleo está sendo planejado;

⁵⁵ Baseado em Impactos Sociais do Desenvolvimento da Atividade de Exploração e Produção de Petróleo nas Regiões das Baixadas Litorâneas e do Norte Fluminense. Projeto Tendências Tecnológicas Ctpetro / Nota Técnica 13. Janeiro de 2003.

- Monitorar as ações das empresas petrolíferas no que diz respeito às suas responsabilidades sociais.

Contribuir para a qualificação da máquina pública e apoio à iniciativa privada na estruturação de projetos que tenham impactos sócio-econômicos:

- Capacitar e requalificar quadros do poder público e da iniciativa privada;
- Criar um canal de oferta de tecnologias em cooperação com a Rede de Tecnologia de forma a apoiar ações das administrações municipais e para o desenvolvimento das empresas locais;
- Identificar e divulgar as maiores demandas sociais para que sirvam de base para ações das administrações municipais e das ações de responsabilidade social das empresas de petróleo;
- Sistematizar, armazenar e disponibilizar informações socioeconômicas regionais que atendam as necessidades do planejamento público;
- Prestar consultoria/assessoria para a elaboração de planos e programas das prefeituras e das empresas instaladas na região visando o desenvolvimento regional sustentável;
- Elaborar estudos sobre os reflexos regionais da exploração do petróleo, para instituições como o Ctpetro e a ANP.

Merece destaque a intenção de contribuir para a quebra da barreira de isolamento que existe entre as ações das várias prefeituras da região

- Servir como fórum de debates e veículo de informação para apoio às ações de desenvolvimento regional.

4.3. Reino Unido

4.3.1 Caracterização e Histórico

A Indústria do Petróleo no País

Até pouco tempo atrás, o Reino Unido era a sétima economia pelo método do PIB nominal, tendo à sua frente os Estados Unidos, a União Soviética, o Japão, a ex-Alemanha Ocidental, a França e a Itália. Mas, apresentando uma das mais altas taxas de crescimento econômico da União Européia, voltou a ocupar lugar de maior destaque na economia mundial. Atualmente o Reino Unido é a 4ª economia mais forte do planeta, com um PIB de US\$ 2.23 trilhões (atrás apenas dos Estados Unidos, do Japão e da Alemanha). Pelo método PIB-PPC (Paridade do Poder de Compra), é a 6ª nação mais rica do mundo, com US\$ 1,74 trilhões (atrás apenas dos Estados Unidos, China, Japão, Índia e Alemanha). A Bolsa londrina é a 3ª em importância e em grandeza no mundo, tendo à sua frente apenas a Bolsa de Valores de Nova York (Dow Jones), nos Estados Unidos, e a Bolsa de Valores de Tóquio, no Japão.

A indústria de petróleo e gás no Reino Unido é a maior conquista industrial pós-guerra do país. Antes de 1970, o Reino Unido importava quase todo o seu petróleo. Em 1996, já estava entre os 10 maiores produtores de petróleo do mundo e entre os quatro maiores de gás. Atualmente a indústria de petróleo e gás movimenta 5.000 empresas que empregam 270.000 pessoas, 19.000 das quais nas atividades *offshore* e os investimentos no setor são da ordem de US\$ 325,70 bilhões e renderam US\$ 278,64 bilhões ao tesouro nacional em impostos desde 1975⁵⁶.

Toda a produção vem do Mar do Norte. O ambiente hostil daquela região e os desafios impostos pelas profundidades recordes, além da distância da costa, colocaram a indústria na ponta da tecnologia. Com base em uma longa tradição de conhecimento em engenharia, o Reino Unido desenvolveu uma indústria de nível internacional capaz de contribuir com a exploração dos recursos de petróleo e gás em qualquer parte do mundo.

A prática das várias empresas contratantes britânicas em gerenciamento de projetos, aquisição e pedidos as fizeram pioneiras na estratégia de formar alianças para administrar custos dos projetos. Iniciativas importantes

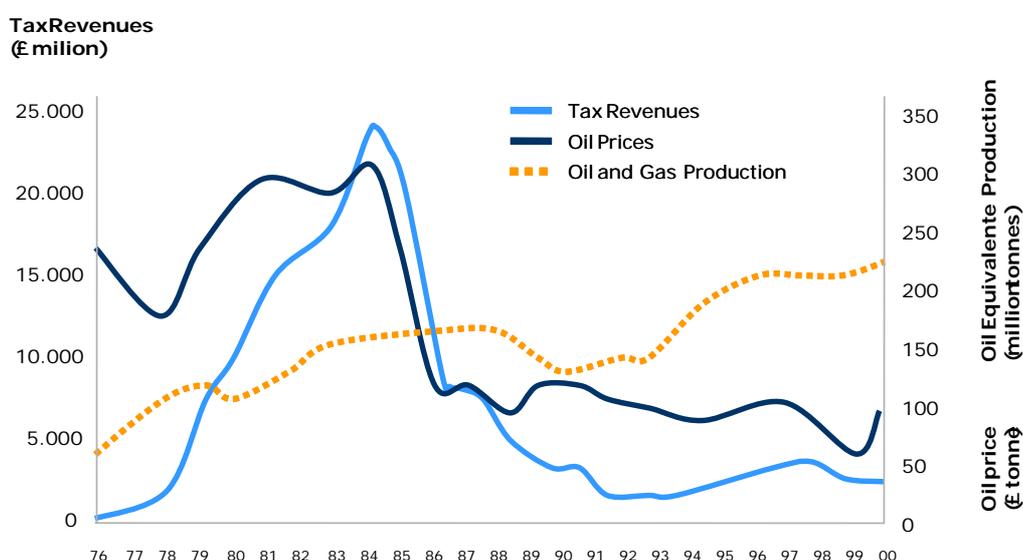
⁵⁶ Site da Embaixada Britânica no Brasil - <http://www.britishembassy.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1082825856315>

resultaram na singular transformação cultural e operacional da indústria offshore. O relacionamento adverso entre operadoras e contratantes foi revolucionado por parcerias e alianças, dividindo riscos e recompensas nos projetos.

A indústria downstream de petróleo e gás nasceu no século XIX quando a primeira refinaria de petróleo foi aberta em Glasgow, Escócia. Atualmente, as empresas britânicas são líderes mundiais no projeto e fabricação dos equipamentos de processo, estoque, transporte e sistemas de controle para a indústria. Os contratantes britânicos de engenharia são reconhecidos por sua capacidade de gerenciar projetos de downstream e petroquímicos.

A participação do setor no PIB chegou a representar mais de 6% e as receitas governamentais com a exploração do petróleo alcançaram seu pico em 1984/1985 atingindo um valor de £ 22.9 bilhões (US\$ 39,9 bilhões) em preços de 2000/2001 conforme apresentado no gráfico a seguir.

North Sea Tax Revenues and Oil Prices (in constant 200/01 prices) and Oil Equivalent Production



Fonte: DTI – <http://www.dbd-data.co.uk/b/2001/book.htm>

O amadurecimento da indústria no país e o aprendizado com árduas lições, como o acidente de Piper Alpha, também fez com que se desenvolvesse para as companhias operadoras do Mar do Norte uma rede especializada de instituições de educação e treinamento com o objetivo de capacitar cada vez mais a mão-de-obra, garantindo a segurança nas operações. A indústria

desenvolveu um alto grau de qualidade e excelência em centros de treinamento.

O progressivo declínio da produção no Mar do Norte tem sido contornado com a continuidade de investimentos em programas de incorporação de tecnologia aos processos.

Depois de quase 30 anos de exploração e produção, a indústria do Reino Unido conquistou o respeito do mundo inteiro por suas realizações, tecnologias pioneiras, boas práticas de gerenciamento e notadamente seus altos padrões de operação, segurança, saúde e meio-ambiente.

4.3.2. Estrutura Governamental para a Gestão do Setor

Os principais órgãos governamentais para a gestão da atividade petrolífera no Reino Unido são:

- **Oil and Gas Directorate of the Department of Trade and Industry**, é uma área do DTI responsável por maximizar os benefícios econômicos para o Reino Unido de suas reservas de óleo e gás, levando em conta impactos ambientais do desenvolvimento de hidrocarbonetos e a necessidade de assegurar fontes de energia seguras e a preços competitivos;
- **Energy Resources and Development Unit – ERDU** é responsável por conceder as licenças para exploração de petróleo e a definição da regulação do setor. O ERDU é parte do DTI's Energy Command;
- **UK Trade & Investment** – é a organização governamental que apóia as companhias no Reino Unido na realização de negócios internacionalmente e auxilia empresas do exterior a se instalarem ou se expandirem no país. Possui uma equipe para atuar especificamente no setor petróleo.

4.3.3. Articulação dentro da indústria

Os seguintes organismos estão incumbidos da articulação inter-empresas e com órgãos públicos dentro da indústria:

- O **PILOT** – Trata-se de um programa envolvendo o governo e os integrantes da indústria do petróleo para assegurar o futuro da indústria no Reino Unido. É o sucessor do Oil & Gas Industry Task Force – OGITF - estabelecido em 1998 em função das dramáticas quedas dos preços do petróleo, da maturidade da Plataforma Continental do Reino Unido e da necessidade urgente de reduzir os

custos das atividades petrolíferas. Trata-se do principal fórum de cooperação entre a indústria e o governo;

- O **United Kingdom Offshore Operators Association - UKOOA** - é a organização representativa da indústria de óleo e gás no Reino Unido. Seus membros são companhias licenciadas pelo governo para explorar e produzir óleo e gás no país. Trata-se de uma organização específica para companhias atuando em exploração e produção;
- **United Kingdom Onshore Operators Group - UKOOG** – é a organização que congrega as companhias produtoras de óleo e gás onshore no Reino Unido; e
- Northern Offshore Federation - NOF – **criado em 1988 trata-se de uma organização que promove o desenvolvimento de negócios para companhias na indústria offshore.**

4.3.4 Estratégias, Iniciativas e Mecanismos

Estratégia 1: Desenvolvimento de uma Indústria Mundialmente Competitiva

Estabelecimento de contrapartidas à concessão de blocos exploratórios

No Reino Unido, o processo de concessão de licenças para exploração e produção foi utilizado durante muito tempo para a indução do desenvolvimento da indústria local. Atualmente, a indústria já madura não depende mais desse mecanismo. Entretanto, a concessão de licenças ainda é realizada através de **processo competitivo baseado em rounds**. O processo é conduzido pelo Department of Trade and Industry – DTI, que também cria os marcos regulatórios para o setor. A avaliação das operadoras para exploração e produção leva em conta fatores que avaliam a capacidade financeira da operadora, o plano de gestão ambiental, a demonstração da competência técnica na interpretação geológica e os planos para explorações adicionais e a estimativa de seu potencial. Todos os participantes são entrevistados pelo DTI, permitindo que eles enfatizem pontos em particular de suas propostas e possibilitando ao DTI a oportunidade de investigar determinados aspectos, em particular o programa de trabalho e as práticas de gerenciamento ambiental.

Criação de organismo para acompanhar o cumprimento dos compromissos de aquisição local e promoção do setor em outros mercados

Para garantir que os fornecedores locais concorressem em igualdade de condições com os tradicionais fornecedores das empresas de petróleo, foi criado em 1973 o **Offshore Supplies Office – OSO** ligado ao DTI. O escritório realizava o monitoramento dos contratos de compras de bens e serviços tendo como base um memorando de entendimento - MOU assinado pela entidade representativa das operadoras - United Kingdom Offshore Operators' Association - UKOOA. Esse documento continha cláusulas que visavam garantir aos fornecedores locais a oportunidade de participar em bases competitivas dos processos de compra das operadoras. Isso permitiu ao OSO exercer forte controle sobre as relações entre esses grupos de empresas, controlando, e até mesmo aprovando previamente, os contratos de fornecimento objetivando verificar se os fornecedores locais teriam justa oportunidade de participação.

A avaliação dos contratos de fornecimento às operadoras para verificar a participação da indústria local possibilitava o acúmulo de significativa massa de informações sobre a competitividade dos fornecedores e sobre as lacunas competitivas do país, reunindo, então, condições para estabelecer políticas para o aumento da participação dos fornecedores locais.

Como resultado, no início dos anos setenta, os fornecedores britânicos participavam com cerca de 25 a 30% nas então nascentes atividades de extração de petróleo no Mar do Norte. A partir de 1992 o Reino Unido não mais se utilizou dos poderes conferidos por aquele Acordo, por pressão da Comunidade Européia. De toda forma, o parque britânico já se encontrava em condições de participar com cerca de 70% dos bens e serviços. Desde então, o OSO tem centrado sua atuação em apoiar os fornecedores britânicos a exportar seus bens e serviços⁵⁷.

Adoção de novos modelos de relacionamento entre operadoras e indústria baseado na confiança mútua

Observando o exemplo do Reino Unido para o desenvolvimento do setor petróleo, fica clara a adoção do modelo de aproximação entre

⁵⁷ BNDES. Perspectivas da Indústria Fornecedora do Setor de Petróleo. Maio/2000.
<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/setorial/get2is33.pdf>

operadoras e indústria. Em determinados momentos essa aproximação foi fundamental para que o setor não tivesse uma queda drástica. Mais recentemente esse modelo tem sido adotado para que o setor mantenha competitividade frente à maturidade dos campos.

Na primeira metade da década de 80 os benefícios nacionais em termos de receitas de taxas eram significativos. O efeito na balança de pagamentos no início de 1980, quando os preços de óleo estavam no seu maior patamar, era tão intenso que a taxa de câmbio da libra esterlina era significativamente afetada. Nos anos seguintes o preço do barril iniciou uma trajetória descendente e em 1986 chegou a US\$ 10. O efeito foi dramático e quando a indústria ainda estava se recuperando dos efeitos do colapso do preço do petróleo, ocorre a tragédia de Piper Alpha em 1988. Em resposta à tragédia, grandes mudanças foram feitas no regime de segurança, gerando grandes gastos. Na década de 90 algumas descobertas de peso foram feitas. Entretanto, o tamanho médio dos campos declinou e a produção por campo ficou abaixo dos níveis alcançados no início da atividade exploratória. O resultado foi uma pressão nos custos por barril produzido.

Esse ambiente não permitiu que se mantivesse a forma como operadoras e indústria realizavam negócios. Segundo um executivo da BP, as operadoras sempre mantinham um distanciamento da indústria fornecedora, considerando-as não confiáveis. As especificações de projeto eram excessivamente prescritivas e cada etapa do processo era monitorada. Havia também um isolamento entre as próprias operadoras que adotavam práticas de trabalho diferentes⁵⁸. A desnecessária quantidade de documentos requeridos para a contratação também implicava em ineficiências. Numa indústria em que mais do que nunca “tempo é dinheiro”, isto contribuía enormemente para o aumento dos custos do negócio.

Dessa forma, estimulado pelas próprias operadoras, foi criado em 1992 o **Cost Reduction Initiative for the New Era – CRINE**, liderado pelo UKOOA – United Kingdom Offshore Operators Association, que fornecia suporte financeiro e logístico e contava com a colaboração voluntária de representantes da indústria. O programa congregava o Governo, Operadoras e a Indústria Local de Bens e Serviços em torno de uma agenda compartilhada de metas para redução de custos de produção. Dentre as ações destacam-se:

⁵⁸ CRINE - Cost Reduction Initiative for the New Era. Victor Tuft - Director, CRINE Secretariat. 1994

- Adoção de práticas interorganizacionais de gestão da cadeia de suprimento entre o conjunto de firmas que participasse de projetos comuns;
- Formação de alianças entre operadores e fornecedores compartilhando os riscos e resultados no desenvolvimento dos projetos;
- Adoção de especificações funcionais para atendimento a todas as operadoras;
- Adoção de práticas de trabalho comuns e contratos padronizados;
- Simplificação da burocracia;
- Adoção de equipamentos padrão; e
- Simplificação das exigências de pré-qualificação de fornecedores.

Como resultado do programa, o DTI também reviu seus procedimentos para o licenciamento de campos de óleo e gás⁵⁹.

O programa era operado através de comissões formadas por representantes das operadoras e da indústria local, exigindo um reduzido orçamento.

Segundo analistas do setor, o CRINE criou um novo paradigma para indústria, tendo contribuído para a ampliação da eficiência do setor mais do que a tecnologia, que mesmo fundamental para exploração em águas profundas pode ser mais facilmente copiada do que novos modelos de negócio.

O objetivo inicial do CRINE era obter redução de 30% nos custos de produção. Como resultado das ações desse programa, em 1995 a cadeia obteve redução de 47% no custo de investimentos (CAPEX) e de 30% no custo de operações (OPEX). Além disso, e não menos importante, obteve-se a formação de uma rede de fornecedores com grande espírito de cooperação e alianças operacionais⁶⁰. Além da redução de custos, o ambiente de aproximação proporcionado pelo CRINE propiciou o desenvolvimento de alianças entre os fornecedores.

Um dos motivos que explicam o sucesso do programa era a crença compartilhada por todos de que no lugar da redução de custos das

⁵⁹ <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/caboff/compet96/tbsec16.htm>

⁶⁰ A Experiência da Rede PETRO-RS: uma Estratégia para o Desenvolvimento das Capacidades Dinâmicas – Revista de Administração Contemporânea - http://www.anpad.org.br/rac/vol_08/dwn/rac-v8-edesp-mvb.pdf

operações pela redução das margens dos fornecedores, deveria haver uma mudança na maneira como o negócio era conduzido de forma para que houvesse benefícios para todos os participantes da indústria do petróleo.

Criação de programa governamental nacional para a ampliação da competitividade do setor no país

O **PILOT**, criado em 2000, é um programa que envolve a participação do governo e a indústria do petróleo do Reino Unido. Seu objetivo é assegurar o futuro da indústria no Reino Unido. Trata-se do sucessor do Oil & Gas Industry Task Force (OGITF), criado em 1998 para fazer face às dramáticas quedas dos preços do petróleo, à maturidade da exploração na plataforma continental do Reino Unido e à necessidade urgente de reduzir os custos das atividades petrolíferas.

Seu objetivo principal é criar um ambiente propício à manutenção da plataforma continental do Reino Unido como um centro de exploração de óleo e gás, mantendo a indústria local competitiva.

Trata-se do principal fórum de cooperação entre governo e indústria. Todos os seus esforços são direcionados pela visão de futuro 2010:

“The UK Oil and Gas Industry and Government working in partnership to deliver quicker, smarter and sustainable energy solutions for the new century. A vital UKCS is maintained as the UK is universally recognized as a world centre for the global business.”⁶¹

“A indústria de óleo e gás e o governo trabalhando em parceria para o desenvolvimento de soluções rápidas, inteligentes e sustentáveis para o próximo século. É vital manter a plataforma continental do Reino Unido reconhecida como o centro mundial para negócios globais.”

Um grande número de organizações independentes se estabeleceram como o resultado do trabalho do PILOT:

- Leading Oil & Gas Industry Competitiveness – LOGIC - promovendo as melhores práticas ao longo da cadeia de suprimento;

⁶¹ Development of UK Oil and Gas Resources 2001 - <http://www.dbd-data.co.uk/bb2001/book.htm>

- Industry Technology Facilitator - ITF – ampliando o fluxo de novas tecnologias para o mercado;
- National Training Organisation – NTO – foca na atividade de treinamento e maximização de competências;
- Licence Initiative for Trading - LIFT – website designado para promover o comércio de licenças;
- Digital Energy Atlas & Library – DEAL - um mapa interativo que apresenta um index para dados da plataforma continental do Reino Unido;
- Non-Government Organisation Forum - NGO – para desenvolver um entendimento compartilhado de questões ambientais relacionados à indústria offshore.

Como sucessor do CRINE, o **LOGIC - Leading Oil and Gas Industry Competitiveness**, foi criado em 1999 com o objetivo de ampliar a competitividade e atratividade da plataforma continental do Reino Unido contribuindo para preservar empregos. Suas atividades visam a promoção da eficiência ao longo da cadeia de suprimento e incorporando novas tecnologias aos processos de trabalho. A iniciativa, ao contrário do CRINE, tem uma particular preocupação com as pequenas e médias empresas.

Trata-se de uma subsidiária do UK Offshore Operators Association (UKOOA) e não possui fins lucrativos. O LOGIC desenvolve seminários, assessoria in-company, organização de feiras sobre logística, assim como gerencia um grande número de projetos industriais transversais, com:

- Vantage POB – desenvolvido em 2002, trata-se de um sistema centralizado de rastreamento dos movimentos de pessoal offshore - personnel on board (POB);
- Master Deed – lançado em 2003 cria um mecanismo que simplifica os procedimentos complexos e consumidores de tempo que estão envolvidos previamente na venda e aquisição de licenças offshore;
- Industry Mutual Hold Harmless – IMHH – estabelece uma relação contratual entre diferentes companhias trabalhando juntas, o que significa que, na ocasião de um acidente ou dano à propriedade, cada companhia será responsável por si própria;
- UK Flightshare – similar ao IMHH aplicado aos operadores e companhias de helicóptero;

- Industry Standard Contracts – cadastro que cobre um grande número de operações no Reino Unido usado para contratação de novos serviços.

Estratégia 2: P&D para Manutenção da Competitividade de Áreas de Exploração Maduras

Investimento na extensão da vida útil dos campos

Depois de perder, em 2004, a auto-suficiência no gás natural, o Reino Unido começou uma contagem regressiva para tornar-se, a partir de 2009, importador líquido de óleo. O governo do Reino Unido em articulação com a indústria tem promovido esforços para suavizar a curva de declínio na produção, procurando manter a longevidade da região para novos projetos exploratórios.

O governo tem dado prioridade a projetos de tecnologia aplicada que gerem retorno em curto e médio prazo. As operadoras que atuam na região utilizam intensamente novas tecnologias para imageamento e gerenciamento de reservatórios e de técnicas para aumentar o fator de recuperação de óleo.

Através do DTI o governo alocou recursos em um montante de cerca de US\$ 4 milhões em 1998 em dois programas correspondendo a 5% de seu orçamento para o setor de Energia:

- **Oil & Gas -Maximising Recovery Programme - OG-MRP** – tem por objetivo maximizar a recuperação econômica de hidrocarbonetos da plataforma continental do Reino Unido assegurando a adoção de medidas adequadas para a proteção do meio ambiente. O programa é constituído de duas partes. A primeira voltada para aspectos regulatórios de interesse do DTI, consumindo 80% dos recursos investidos e a segunda é voltada para um conjunto de projetos cooperativos de cunho tecnológico (Joint Industry Project - JIP), abrangendo Universidades, Centros Tecnológicos e empresas. As empresas financiando parte dos projetos cooperativos e participando diretamente de seu desenvolvimento;

Migração da responsabilidade pelo investimento em P&D do Estado para a iniciativa privada a partir de políticas públicas

O governo do Reino Unido atualmente considera que as decisões relativas aos investimentos em P&D no setor energético devam ser da responsabilidade das empresas. No país houve uma queda considerável nos montantes de recursos alocados para P&D no setor de Energia. Em 1998 os valores alocados foram 10 vezes menores que os alocados em 1986, a valores reais de moeda constante⁶².

Em 1992 o Department of Energy foi abolido e suas atividades, incluindo as de apoio à P&D, foram distribuídas entre outros departamentos. O portfolio de projetos de apoio à P&D passou a ser responsabilidade do Department of Trade and Industry – DTI.

Em lugar do aporte direto de recursos por parte do Estado, o governo vem apostando em outros mecanismos como incentivos fiscais e parcerias público-privadas e outros:

- **SMART** – programa de financiamento de estudos de viabilidade técnica e econômica e de mercados para novos produtos voltado para pequenas empresas;
- **Business Links** – proporciona informação e assistência técnica para que empresas possam obter recursos de apoio à P&D;
- **Grupo de trabalho governo-indústria** – criado para diagnosticar e desenvolver propostas para remover barreiras à inovação, tais como o financiamento e gestão da tecnologia;
- **Technology Foresight Programme** – financiado pelo governo e com a participação da indústria, academia e agências federais, busca identificar as prioridades do Reino Unido em vários setores, especialmente o energético;
- **Parceria com a Wellcome Trust** – programa de US\$ 2,3 bilhões para o período 1999-2003 para a recuperação de laboratórios de pesquisa das universidades.

⁶² Panorama Internacional dos Investimentos em P&D no Setor Petróleo e Gás Natural – Frederico Reis Araújo - Projeto Tendências Tecnológicas do CTpetro - nota técnica 02

Articulação em rede de centros de tecnologia, indústria e fontes financiadoras para promoção da inovação

O Pilot, em 1999, concluiu que a liderança em tecnologia e a cooperação eram essenciais para a competitividade futura da indústria e recomendou a formação de uma entidade para estimular o desenvolvimento tecnológico. Dessa forma foi lançado o Industry Technology Facilitator – ITF - uma entidade conduzida por um conselho de representantes de companhias do setor. É apoiado por um grupo de companhias petrolíferas e pelo Department of Trade and Industry – DTI. Ele conecta desenvolvedores de tecnologia com os usuários finais e com fundos de financiamento para desenvolver projetos industriais conjuntos de alto valor agregado. Durante o ano de 2003, o ITF estabeleceu 18 novos projetos industriais, representando um investimento na indústria de aproximadamente US\$ 10 milhões⁶³.

Estratégia 3: Aproveitamento do Ciclo do Petróleo para a Diversificação Produtiva e Financiamento das Futuras Gerações

Migração das competências geradas no ciclo do petróleo para outras cadeias produtivas

O fim do ciclo do petróleo provoca consideráveis impactos econômicos sobre um país, mas principalmente sobre as cidades que abrigam as atividades petrolíferas. Uma das alternativas para essas localidades é a diversificação econômica que combine as vocações latentes mais enraizadas na história das cidades com as vocações desenvolvidas a partir do contato com a indústria do petróleo.

Aberdeen é um bom exemplo de como as autoridades locais estão buscando outras alternativas de desenvolvimento econômico. A cidade, que antes do ciclo do petróleo tinha sua economia centrada na pesca, e até pouco tempo atrás, competia com Stavanger-Noruega o título de Capital da Europa para o Petróleo, mais recentemente tem procurado se destacar como a “Capital da Europa para a Energia”. Na sua história consolidou-se como o centro financeiro, administrativo, intelectual e social da indústria do petróleo no Mar do Norte. Entretanto, o número de empregos criados pela indústria do petróleo é cada vez menor por

⁶³ BC Innovation Council . Industrial Development in British Columbia's Offshore Oil and Gas Industry. Agosto de 2004.

conta da mecanização progressiva das operações nas plataformas e do declínio do desenvolvimento de novos projetos. Em 1991, a cidade concentrava 54 mil empregados - 27 mil onshore e 27 mil offshore. As projeções para 2006 são de 40 mil trabalhadores, sendo 23,2 mil onshore e 16,8 mil offshore⁶⁴.

Dessa forma, as autoridades locais e outros parceiros vêm trabalhando para criar novas oportunidades. As competências e habilidades adquiridas no negócio de petróleo no Mar do Norte durante uma geração estão sendo sistematicamente transferidas para os novos setores industriais e especial para a energia renovável. Um dos projetos em andamento prevê a implantação de um projeto eólico offshore com aerogeradores instalados no mar. De acordo com Iain Todd, executivo de um grupo que promove ações de desenvolvimento de energias renováveis na cidade, o projeto deve custar 100 milhões de libras. "Vamos concluir os estudos no próximo ano. Nossa meta é criar um parque eólico que possa atender a 100% das necessidades de eletricidade de Aberdeen", disse⁶⁵.

A vocação histórica para a P&D da cidade está sendo utilizada para alavancar esse novo direcionamento. Segundo a economista Rita Stephen, secretária de Desenvolvimento Econômico de Aberdeen, as universidades da cidade concentram pesquisas promissoras, que vão garantir mais competitividade para as energias renováveis no futuro. A base científica de Aberdeen é um dos pilares que deverá garantir riqueza à região por muitos anos. "Temos duas universidades com mais de 400 anos e mais de 2 mil cientistas trabalhando em Aberdeen. É a maior concentração de cientistas no Reino Unido", ressaltou Rita.

Essa mesma lógica pode ser estabelecida para companhias (ver quadro a seguir).

Da Indústria de Pesca à Diversificação

Em Aberdeen, por 40 anos o Craig Group foi uma das companhias pesqueiras líderes na Escócia e que durante o ciclo do petróleo atuou como uma empresa de supply, de transporte e de serviços técnicos. O grupo atua hoje em diversos negócios associados (Catering, Sistemas de Ancoragem, Inspeção Técnica de Correntes, Suporte e Salvamento, Supply, Equipamentos para Pesquisa Submarina, inclusive no negócio de Pesca, só que combinado com o suprimento de materiais para outras

⁶⁴ Revista Brasil Energia on-line. Renováveis, a palavra da moda. Edição outubro de 2005 - http://www.brasilenergia.com.br/brasilenergia/index.php?secao=mat_especial&id_materia=11659

⁶⁵ Renováveis, a palavra da moda - Home page da revista Brasil Energia. Edição outubro de 2005 - http://www.brasilenergia.com.br/brasilenergia/index.php?secao=mat_especial&id_materia=11659

embarcações) e atua em diversos mercados (Nigéria, Azerbaijão, Kazakistão e Trinidad). Um dos pontos destacados por um dos donos é que a reputação de Aberdeen para os negócios representa um vantagem competitiva.

Fontes: Adaptado de - A burst of energy in Europe's oil capital - BBC News Online - <http://news.bbc.co.uk/1/low/business/3236703.stm>

4.4. Noruega

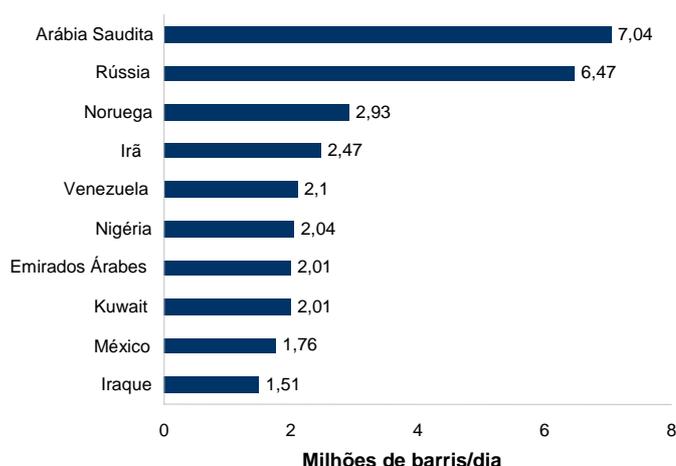
4.4.1 Caracterização e Histórico

A Indústria do Petróleo no País

A Noruega ganhou independência da Suécia em 1905 e foi ocupada pela Alemanha durante a 2ª Guerra Mundial. O país teve um início tardio na industrialização do século XX e até recentemente era um dos países mais pobres da Europa. A Noruega não é membro da União Europeia (UE), mas a sua associação à Área Económica Europeia (AEE) confere-lhe acesso total ao Mercado Único da UE. Os anos pós-guerra foram marcados por um progresso contínuo. Houve grande investimento no desenvolvimento de um estado social igualitário.

Na década de 60 iniciou-se o ciclo do petróleo no Mar do Norte. Na década de 50 muito poucas pessoas acreditavam que a Plataforma Continental Norueguesa poderia concentrar depósitos de gás e óleo. Em 1969 foi descoberto petróleo em Ekofisk, com a produção começando em 1971. Atualmente, há 48 poços em produção e a Noruega é atualmente o sétimo maior produtor de petróleo e o terceiro maior exportador de petróleo bruto do mundo após a Rússia e Arábia Saudita. É também a fonte mais importante de gás natural da Europa Ocidental. (ver gráfico a seguir).

Exportações líquidas de petróleo incluindo GNL e condensado

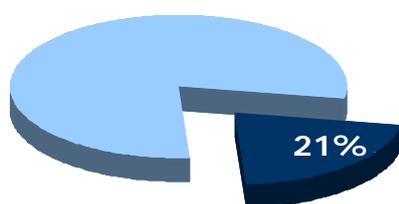


Fonte: The Norwegian Petroleum Sector Facts 2005 – Ministry of Petroleum and energy – abril de 2005

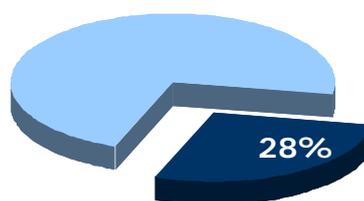
O país é dotado de ricos recursos naturais - petróleo, energia hidroelétrica, peixes, florestas, e minerais. A Noruega está altamente dependente da produção e dos preços internacionais do petróleo. Em 2004, o petróleo e o gás somaram 47% das exportações, conforme quadro a seguir. O mar desempenha um papel vital na economia da Noruega. O transporte de matérias-primas estabeleceu as bases para o papel da Noruega enquanto grande nação de transportes marítimos. Esta tradição de transportes marítimos criou a estrutura das atuais atividades marítimas do país, tais como as indústrias do petróleo e do gás, equipamento marítimo e pesca de peixe e marisco. Há menos tempo, o turismo emergiu como uma das indústrias com mais rápido crescimento no país.

As atividades ligadas ao petróleo encabeçam a lista de exportações norueguesas. Em 2004, o setor de petróleo foi responsável por 21% da criação de valor no país, isto equivale ao dobro da criação de valor da indústria manufatureira e 15 vezes o total de criação de valor da indústria primária (ver diagrama a seguir). Na última pesquisa elaborada pelo Norwegian Directorate of Labour's em 2003, mais de 75000 pessoas estão empregadas na indústria do petróleo na Noruega⁶⁶.

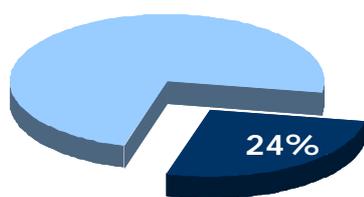
A Maior Indústria na Noruega (2004)



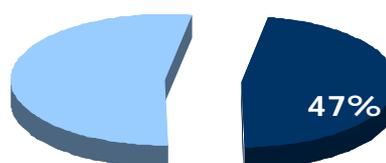
Participação do petróleo no PIB



Participação do petróleo na arrecadação de taxas governamentais



Participação do petróleo no



Participação do petróleo

Fonte: The Norwegian Petroleum Sector Facts 2005 – Ministry of Petroleum and energy – abril de 2005

A revolução de software da Noruega foi incentivada pelos avanços que ocorreram nas suas indústrias tradicionais – do petróleo, dos transportes

⁶⁶ Fonte: The Norwegian Petroleum Sector Facts 2005 - Ministry of Petroleum and Energy – abril de 2005

marítimos e das pescas. As necessidades destes setores e a sua capacidade de criar e pagar por soluções tecnicamente avançadas e econômicas estimularam o desenvolvimento de softwares inovadores e de sistemas integrados. A indústria de TI gerou um grande número de empresas fornecedoras de software e soluções modulares para praticamente todos os setores comerciais e públicos, incluindo sistemas de dados, de gestão do relacionamento com clientes e de gestão administrativa e financeira.

O Mar do Norte é uma das principais províncias offshore do mundo e pode ser considerado como um laboratório para o desenvolvimento e testes de novas tecnologias. A capacidade de empresas como a Statoil e a Norsk Hydro de inovar é bem conhecida. A indústria do petróleo norueguesa atualmente é internacionalmente competitiva e isto aplica-se às companhias de petróleo, à indústria de supply e às instituições de pesquisa. Em um grande número de campos, os fornecedores noruegueses estão dentre os líderes mundiais, particularmente em pesquisas sísmicas, instalações subaquáticas, perfuração horizontal e sistemas de produção flutuantes. No futuro, espera-se que a ampliação da concentração na recuperação de petróleo e em tecnologia limpa ajude a garantir a competitividade continuada da indústria norueguesa do gás e petrolífera.

A economia norueguesa caracteriza-se como sendo uma economia mista – uma economia de mercado capitalista com uma clara componente de influência estatal. Tal como no resto da Europa Ocidental, na Noruega a expansão da maior parte da indústria tem sido em grande medida governada por direitos de propriedade privados e pelo setor privado. Não obstante, algumas atividades industriais são de propriedade do Estado ou geridas por ele. A propriedade estatal e a regulação do setor privado servem para classificar a Noruega como uma mistura de economia de mercado e economia de planejamento central ou dirigida. A administração estatal toma a forma de tributação, direitos de registro e subsídios. Ela é também evidente nos esquemas de autorização e na regulação de elementos como o ambiente de trabalho, os procedimentos contabilísticos, a poluição e os produtos. Durante os anos noventa do século XX, a propriedade estatal da indústria concentrou-se mais em investimentos puramente financeiros.

O setor industrial é principalmente de propriedade privada, mas o Estado é o maior dono de algumas das maiores empresas da Noruega, tais como a Statoil e a Norsk Hydro. A Statoil (a companhia petrolífera nacional norueguesa) ocupa uma posição dominante na indústria petrolífera submarítima da Noruega, bem como nas indústrias petroquímica, de refinaria de petróleo e de comercialização do petróleo. A agricultura e a pesca encontram-se em mãos privadas, exceto cerca de 10% de terrenos produtivos de silvicultura possuídos pelo Estado. O envolvimento estatal na indústria norueguesa encontra-se em declínio gradual, o que vai ao encontro dos

processos de desregulamentação e privatização que ocorrem em todo o mundo industrializado.

4.4.2. Estrutura Governamental para a Gestão do Setor

No que concerne a assuntos relacionados ao petróleo, **o parlamento – The Storting** proporciona as linhas gerais para as atividades petrolíferas norueguesas. Os métodos usados incluem a criação de legislação temporária e a adoção de proposições, assim como discussão e deliberação a respeito de questões sobre as atividades de petróleo. Projetos de maior porte ou questões de peso devem ser discutidas e aprovadas pelo parlamento. As decisões sobre aberturas de novas áreas são de responsabilidade do parlamento enquanto as licenças para as operações de petróleo são outorgadas pelo governo. O parlamento também controla o governo e os serviços civis.

O governo tem o poder executivo sobre as políticas do petróleo. Na aplicação das políticas específicas sobre o petróleo, o governo, representado pelos seus ministérios, é apoiado por suas diretorias e agências:

- O Ministério de Petróleo e Energia – responsável pelo gerenciamento de recursos e do setor como um todo;
- O Ministério do Trabalho e Assuntos Sociais – responsável pela saúde, trabalho ambiental e segurança;
- O Ministério das Finanças – responsável pelas receitas governamentais;
- O Ministério de Assuntos Pesqueiros e Costeiros – responsável por medidas de contingência contra derramamentos de óleo; e
- Ministério do Meio Ambiente – responsável pelo meio ambiente.

O Ministry of Petroleum and Energy – MPE conta com o apoio do Norwegian Petroleum Directorate – NPD e do Watercourses and Energy Directorate – NVE. O MPE tem como responsabilidade assegurar que as atividades petrolíferas ocorram de acordo com as políticas estabelecidas pelo parlamento e monitorar as companhias estatais.

O **NPD** é um corpo consultivo do Ministério em questões relativas ao petróleo e atua controlando administrativamente e financeiramente a exploração e recuperação dos recursos de acordo com a legislação, regulação, condições de concessão e diretrizes do ministério. O NPD, criado em 1972, possui um staff de 210 pessoas e cuida de assuntos relacionados à gestão de recursos energéticos em nome do MPE. Além de estabelecer a regulação do setor, a agência assegura que as atividades de petróleo tenham um mínimo de emissões. Outra função é manter uma base de dados sobre as reservas da plataforma continental da Noruega, além de disseminar dados e informações sobre as atividades petrolíferas.

4.4.3. Articulação Dentro da Indústria

Existe um grande número de fóruns para promover a coordenação entre os players da indústria do petróleo e para ampliar o entendimento desses sobre os desafios enfrentados pela indústria, sejam eles organizacionais, tecnológicos e comerciais. O Ministry of Petroleum and Energy participa ativamente desses fóruns.

- **Topplederforum** – Trata-se de um fórum recente para gerentes seniores da indústria do petróleo criado em 2000, sob a liderança do Ministro do Petróleo e Energia, com o objetivo de promover a eficiência na Plataforma Continental Norueguesa. Atualmente é formado por 30 integrantes provenientes das companhias de petróleo, da indústria de supply, organizações do trabalho e autoridades. As iniciativas criadas têm como objetivo a redução de custos das operações de exploração e produção;
- **INTSOK** - Norwegian Oil and Gas Partners – Fundação criada pelas autoridades em 1997 em parceria com integrantes da indústria do petróleo. Seu objetivo é auxiliar e promover internacionalmente a indústria do petróleo norueguesa;
- **Petrad** – Como parte de suas atividades internacionais o MPE apóia a fundação Petrad. Trata-se de uma agência que oferece uma vasta gama de programas de transferência entre autoridades petrolíferas em países em desenvolvimento de conhecimento sobre gerenciamento de companhias de petróleo nacionais;
- **The Norwegian Oil Industry Association – OLF** – entidade representativa das operadoras na Noruega;

4.4.4 Estratégias, Iniciativas e Mecanismos

Estratégia 1: Desenvolvimento de uma Indústria Mundialmente Competitiva

Promoção da transferência de conhecimentos para a indústria norueguesa

Um dos pontos chave para o desenvolvimento de uma comunidade norueguesa do petróleo foi o **forte controle governamental que determinou o desenvolvimento gradual do setor** e a promoção da transferência de conhecimento das operadoras e indústria de fora do país para a nascente indústria norueguesa.

O sistema de gerenciamento governamental adotado desde o início privilegiava a transferência de conhecimento das companhias já estabelecidas para a estatal Statoil. Entretanto, os subsídios governamentais foram gradualmente sendo diminuídos até o momento em que esta teve condições de competir sem nenhuma vantagem em relação aos outros players.

No relato a seguir fica clara a estratégia adotada pelo governo norueguês de criar mecanismos de transferência de conhecimento das companhias estabelecidas para a indústria norueguesa nascente.

"We understand that you are interested in exploring for oil in the North Sea. We hold the rights to this and we do not intend to grant any licences before we know what we are doing. We are quite simply giving you a challenge: Educate us!"

Tradução livre – "Nós entendemos que vocês estão interessados em explorar o petróleo do Mar do Norte. Nós asseguramos o seu direito para isso e nós não pretendemos conceder qualquer licença antes de sabermos o que estamos fazendo. Nós simplesmente estamos estabelecendo um desafio para vocês: nos eduquem!"

Essas foram as palavras de Jens Evensen, o responsável pelo Norwegian Petroleum Council, durante encontro com representantes de companhias internacionais de petróleo, que tinham convidado o Ministro de Assuntos Externos para uma de suas primeiras reuniões a respeito das atividades na Noruega⁶⁷.

A exploração começou na década de 70 restrita a uma área ao sul. As concessões foram ocorrendo de forma gradual, com um limitado número de blocos por licença sendo oferecidos em cada round de forma a manter um moderado ritmo de desenvolvimento. Empresas estrangeiras desenvolviam todas as atividades petrolíferas na fase inicial. Com o tempo, o envolvimento da Noruega foi fortalecido com a criação da estatal Statoil, que detinha o direito de 50% em toda licença de produção. O parlamento – Storting decidiu mais tarde que o percentual de participação poderia ser maior ou menor que 50% dependendo das circunstâncias. Em 2001 a companhia foi parcialmente privatizada.

⁶⁷ The Norwegian Petroleum Sector Facts 2005 - Ministry of Petroleum and Energy – abril de 2005

Um importante elemento no sistema de licenciamento tem sido atrair o melhor da competência e expertise internacional e promover a cooperação entre players nacionais e internacionais.

Para proteger os interesses da sociedade, as autoridades procuravam o máximo possível influenciar as decisões das companhias. Dessa forma, as decisões tomadas pelas companhias petrolíferas garantiam o maior benefício para a sociedade.

Estabelecimento de contrapartidas à concessão de blocos exploratórios

O processo concessão de licenças para exploração e produção é conduzido pelo Ministry of Petroleum And Energy, que é assessorado pelo Norwegian Petroleum Directorate – NPD em questões técnicas e negociava com a operadora os contratos. A avaliação era baseada em critérios explícitos, incluindo critérios técnicos, financeiros e sociais (conteúdo local, investimentos em P&D e geração de empregos).

Para contribuir com o desenvolvimento de P&D, as companhias petrolíferas eram informadas que deveriam conseguir **“pontos” pela contratação de programas de P&D de institutos de pesquisa** noruegueses. Esses pontos eram necessários para que a operadora fosse considerada como um potencial concorrente aos direitos de exploração e produção. Cabe destacar que não eram definidos *“a priori”* quais programas, centros de pesquisa ou setores deveriam ser beneficiados. As operadoras poderiam realizar essa escolha com base num *mapa de lacunas tecnológicas e científicas* que perpassavam todos os setores da economia norueguesa. Essa autonomia de escolha propiciava a competição entre os centros tecnológicos pelas verbas das operadoras destinadas ao desenvolvimento tecnológico e científico e contribuía para a diversificação e consolidação da base de conhecimento no país. Como resultado dessa e de outras iniciativas, a indústria petrolífera tornou-se o maior investidor em P&D da Noruega, tendo em 2000 investido US\$ 150 milhões em programas de pesquisa.

As políticas utilizadas para maximizar a participação local, fizeram com que o conteúdo local evoluísse de 20% em 1970, quando foi perfurado o primeiro poço, para mais de 60%, segundo levantamentos recentes⁶⁸. Cabe destacar que o parque industrial norueguês encontrava-se em situação pior que o britânico no início das atividades de extração de petróleo em águas profundas.

⁶⁸ **Perspectivas da Indústria Fornecedora do Setor de Petróleo - Maio/2000** - Estudo do BNDES - <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/setorial/get2is33.pdf>

Desenvolvimento de Programas de Redução de Custo pelas Operadoras e Indústria

No país também foi desenvolvido um programa semelhante ao CRINE – Reduction Initiative for the New Era do Reino Unido. O **Norsok - *The Competitive Standing of the Norwegian Offshore Sector*** foi uma iniciativa das operadoras que objetivava a redução de custos no desenvolvimento dos campos. Como no CRINE uma das áreas em que se identificou potencial para a redução de custos era o uso de especificações comuns.

Promoção da indústria em mercados fora do país

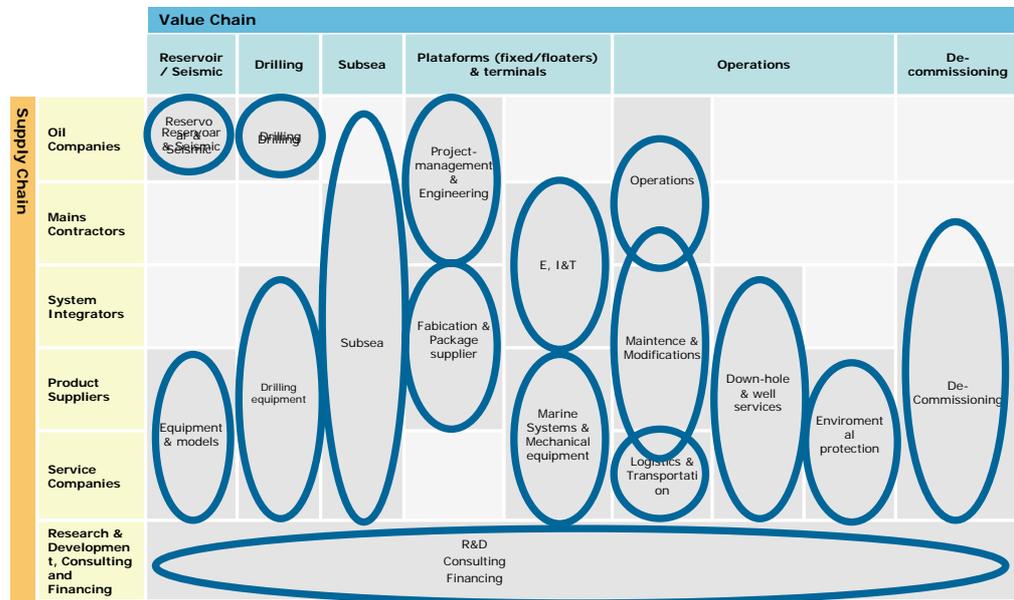
A Noruega também tinha um órgão representativo da indústria. Fundado em 1997 pelo governo norueguês e por representantes da indústria do petróleo, o **INTSOK - the Norwegian Oil and Gas Partners** é uma entidade organizada em rede, onde os parceiros trocam experiências e conhecimentos, encorajando o diálogo entre operadoras, instituições tecnológicas, companhias de serviço e governo. Suas iniciativas são financiadas conjuntamente entre a indústria e o governo.

O organismo tem como objetivo expandir as atividades de negócio no mercado internacional de óleo e gás, estimulando não só grandes companhias norueguesas, mas pequenas e médias, que desenvolvem produtos e tecnologias específicos. Dessa forma, atua:

- Avaliando oportunidades de mercado e ampliando a habilidade dos parceiros em competir no mercado global;
- Construindo relações entre os parceiros e os governos de outros países; e
- Provendo informação a respeito das realizações em recuperação otimizada, estratégias de redução de custo e medidas de SMS.

O Intsok mapeou 16 diferentes clusters cobrindo toda a cadeia de valor do óleo e gás onde as companhias norueguesas são competentes internacionalmente, como pode ser observado no diagrama a seguir. Todas essas companhias incluem tecnologias de importância mundial que contribuem para o objetivo geral do Desenvolvimento Sustentável do Petróleo.

Cluster Map – A gateway to the Norwegian Oil and Gas Industry



Fonte: Adaptado de <http://www.intsok.no/PHP/index.php?id=17>

O organismo identificou oportunidades de destaque em oito mercados principais em que a capacidade e experiência da indústria norueguesa têm comprovada competitividade. Esses mercados são Angola, Nigéria, Brasil, Irã, China, Rússia, Reino Unido e Golfo do México. Adicionalmente, sete outros mercados foram identificados como prioritários. Conselheiros locais dos países chave têm sido recrutados nos principais mercados para auxiliar as companhias na definição de suas estratégias de mercado e para facilitar a troca de experiências entre a Noruega e os respectivos países.

Missão norueguesa visita a DOT em busca de negócios

Em novembro de 2005 uma missão com 20 empresas norueguesas visitou a Deep Offshore Technology – DOT, que aconteceu em Vitória, para conhecer as companhias do setor de petróleo e gás que já operam na região. De acordo com o coordenador no Brasil da Intsok, Johnar Olsen, as companhias têm interesse em formar parcerias com empresas brasileiras para instalar bases no país.

Olsen disse ainda que de 30 a 35 empresas norueguesas têm interesse em se instalar no Brasil.

Segundo Olsen, as empresas da Noruega apresentaram 30 estudos técnicos (papers) sobre tecnologia de exploração e produção offshore durante a conferência em Vitória.

Fonte: Site Petróleo e Gás do Globo -

<http://oglobo.globo.com/petroleo/dot/materias/189109571.asp>

O organismo até 2004 possuía 160 companhias cadastradas. Sua atuação permitiu que os custos de investimentos tivessem redução de até 50%⁶⁹.

Estratégia 2: P&D para o Desenvolvimento de Competências Mundialmente Competitivas

Direcionamento da Pesquisa para a Inovação da Indústria com Forte Envolvimento Governamental

A pesquisa na indústria do petróleo é considerada uma prioridade para o país. Além de contribuir para o aumento da rentabilidade das operações na Plataforma Continental Norueguesa, o desenvolvimento de P&D é considerado fundamental para manter a competitividade da indústria nacional e internacionalmente. Os programas adotam como linha geral a orientação para o Mercado.

Adicionalmente aos recursos investidos pelas operadoras como resultado dos requisitos para a concessão dos direitos de exploração e produção, grandes quantias de recursos provenientes de fundos públicos foram aplicados em P&D. O **Norwegian Research Council – NRC** tem um orçamento anual em torno de US\$ 587 milhões para o

⁶⁹ BNDES. Perspectivas da Indústria Fornecedora do Setor de Petróleo – Maio de 2000. <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/setorial/get2is33.pdf>

desenvolvimento de suas atividades e financiamento de programas e projetos relacionados a inúmeros setores. Os recursos governamentais são destinados especialmente para a pesquisa básica enquanto que a indústria financia prioritariamente os projetos de aplicação tecnológica.

Para o setor de óleo e gás, vários programas já foram apoiados pelo NRC, sendo os dois primeiros apresentados a seguir os programas atuais:

- **PETROMAKS** – Seu objetivo é o desenvolvimento de tecnologias para ampliar a produção de poços já existentes e tornar novas reservas mais acessíveis;
- **DEMO 2000** – Estabelecido em 1999, objetiva reduzir os custos de produção a partir de novas tecnologias e facilitar a entrada de novos produtos noruegueses junto ao mercado offshore mundial. O programa é centrado no apoio ao desenvolvimento de projetos piloto para demonstração de tecnologias e envolve empresas nacionais e internacionais de O&G, fornecedores, instituições tecnológicas, em mais de 50 projetos, selecionados em função do potencial para entrada nos mercados e relação custo-benefício. O Programa oferece uma nova abordagem para suporte ao desenvolvimento de tecnologias, reduzindo riscos e o tempo para comercialização de novos produtos decorrentes da P&D;
- **Petroforsk** – Programa que contava com recursos da ordem de US\$ 10 milhões para o período de 1998-2003, apoiando pesquisas que contribuíam para o desenvolvimento de tecnologias que reduziam a necessidade de poços exploratórios e maximizassem a recuperação de hidrocarbonetos em campos existentes e futuros;
- **Offshore 2010** – Foi o principal programa para o setor de supply. Os recursos são provenientes da indústria (70%) e do NRC (30%). O programa tem por objetivos promover o desenvolvimento de novas tecnologias e competências nos processos submarinos, downhole e no transporte multifásico e facilitar a inovação e comercialização de produtos de pequenas e médias empresas. O programa contava com um orçamento de US\$ 8,2 milhões para 2003;
- **Petropol** - Programa voltado para a pesquisa em ciências sociais relacionadas com o setor O&G;
- **RUTH - Reservoir Utilization through advanced Technological Help** - estabelecido em 1991 tratava-se de uma iniciativa que congregava o NRC, NPD, 18 operadoras e vários

institutos de pesquisa. Isto resultou em acréscimos nas taxas de recuperação a custos reduzidos;

O NRC se utiliza de grupos assessores, formado por representantes da indústria de óleo e gás, instituições de P&D, empresas de energia, fornecedores de bens e serviços, incluindo companhias estrangeiras que operem na Noruega. Painéis para discussão de estratégias, envolvendo a academia e a indústria são promovidos pelo Conselho de Pesquisa, buscando o aperfeiçoamento dos Programas e o estímulo à cooperação.

Em 2003 o NRC estabeleceu uma série de centros de excelência em diferentes campos acadêmicos, incluindo o Centre of Excellence in Integrated Petroleum Research na Universidade de Bergen, cujos focos principais eram o fenômeno do fluxo em meios porosos, modelagem e simulação de reservatórios e mecanismos de recuperação de óleo.

Criação de programa governamental nacional de tecnologia para a ampliação da competitividade do setor no país

O **OG21 – Oil and Gas in the 21st Century** – criado pelo Ministry of Petroleum and Energy – MPE em 2001, trata-se de uma associação de ampla participação dos representantes da indústria do petróleo norueguesa para a definição de estratégias nacionais para pesquisa e desenvolvimento.

Direcionamentos do Programa

Visão

- Uma indústria petrolífera sustentável pelos próximos 100 anos através de esforços conjuntos voltados para o desenvolvimento de conhecimento e tecnologia;

Objetivos Principais

- Desenvolvimento de novas tecnologias para a máxima criação de valor pela plataforma continental norueguesa;
- Ampliação das exportações de tecnologia.

Desafios Chave

- Desenvolvimento sustentável e “dano zero” para as pessoas e meio ambiente;
- Ampliação da taxa de substituição de reservas;
- Recuperação otimizada de hidrocarbonetos;
- Tecnologias de custo acessível para exploração no Ártico;
- Desenvolvimento de campos marginais;
- Ampliação da criação de valor a partir da exploração do gás natural;
- Desenvolvimento de competências futuras e ampliação do recrutamento na indústria;
- Ampliação da exportação de tecnologia.

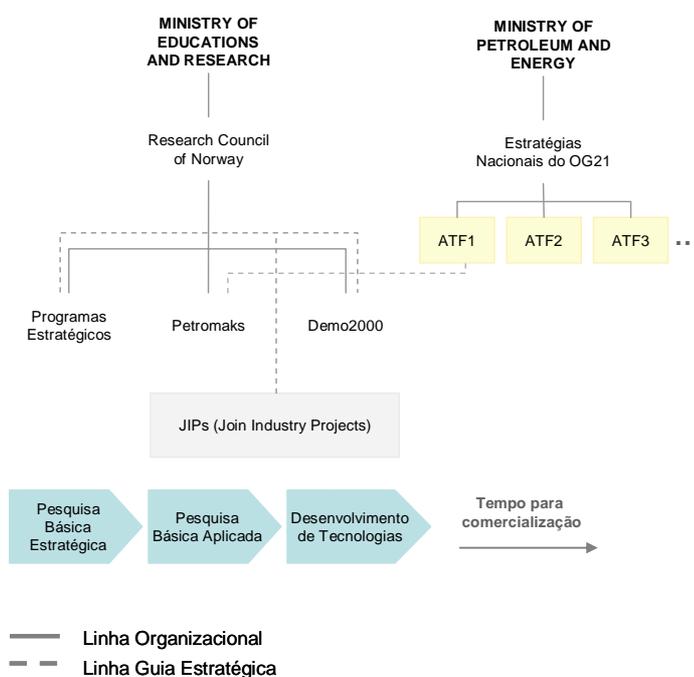
Áreas Tecnológicas-Foco

- Tecnologia ambiental para o futuro;
- Tecnologia de exploração e caracterização de reservatórios;
- Recuperação otimizada;
- Intervenção e perfuração econômicas;
- Operações integradas e gerenciamento de reservatórios em tempo real;
- Processamento e transporte submerso;
- Tecnologia de produção submersa em águas profundas;
- Tecnologias de gás.

As estratégias definidas para cada Área Tecnológica Foco – ATF serão implementadas pela indústria através dos programas já existentes do Research Council of Norway – RCN (programas estratégicos, Petromaks e DEMO 2000) e de outras iniciativas da indústria desenvolvidas por projetos industriais cooperados (Joint Industry Projects - JIP). Cada um desses programas atua com um foco diferente

indo da pesquisa básica estratégica até o desenvolvimento de tecnologias para a geração de projetos piloto, conforme esquema a seguir.

Colaboração e Implementação das Estratégias



Fonte: OG21 – Oil and Gas in the 21st Century - Documento Estratégico – Novembro de 2005.

As estratégias definidas para os ATFs são construídas por grupos conduzidos principalmente por companhias do setor para assegurar o engajamento do setor.

Estratégia 3: Aproveitamento do Ciclo do Petróleo para a Diversificação Produtiva e Financiamento das Futuras Gerações

Reserva da riqueza criada com o petróleo para financiamento das futuras gerações

O **Government Petroleum Fund** foi criado em 1990 para minimizar as flutuações orçamentárias e busca substituir a riqueza do petróleo por ativos financeiros cujo valor deve, de fato, subir com o decorrer do tempo, podendo fazer face ao crescimento esperado dos gastos

públicos decorrente do envelhecimento da população. A filosofia adotada é de que as riquezas minerais pertence às presentes e futuras gerações e, portanto, precisam ser acumuladas para o futuro. Toda a receita do petróleo e os lucros dos investimentos financeiros são acumulados no Fundo do Petróleo, e as transferências deste para o orçamento limitam-se ao necessário para financiar o déficit não petrolífero, que é definido de acordo com objetivos de política anuais de médio e de longo prazo.

O fundo também tem como objetivo isolar parcialmente a economia dos possíveis efeitos negativos do aumento súbito de riquezas provenientes da exploração do petróleo:

- Ineficiência na aplicação desses recursos, ocasionando muitas vezes gastos em obras públicas mal orçadas ou de pouco interesse para a sociedade;
- Surgimento da inflação pelo aumento expressivo na demanda gerando alta continuada de preços;
- Constituição de um campo fértil para a corrupção;
- Graves déficits provenientes da oscilação dos preços do petróleo;
- Ampliação das importações pelo expressivo aumento do consumo interno, gerando déficits na balança de pagamentos, podendo no curto prazo pressionar a desvalorização da moeda nacional;
- Desvalorização das exportações ocasionadas pelo aumento do valor da moeda nacional no longo prazo na medida em que o país passa a contar com importantes reservas cambiais; e
- Perda da competitividade de outros setores econômicos em função da valorização da moeda nacional e mobilização dos fatores de produção para a economia do petróleo, gerando a especialização da economia.

O Ministério das Finanças é o responsável pela gestão dos ativos do Fundo do Petróleo, mas delegou ao banco central (Norges Bank) a função de gestão operacional dos ativos, mediante um contrato de gestão. O Ministério das Finanças define a estratégia de investimento, identificando uma carteira de referência em relação à qual o Norges Bank procura obter uma rentabilidade máxima. O Ministério das Finanças também controla a exposição a riscos para que a rentabilidade efetiva se mantenha numa faixa próxima à da carteira de referência.

Existem outros fundos constituídos com os recursos provenientes do petróleo, ver quadro a seguir. Entretanto, o fundo norueguês é considerado referência para a criação de outros fundos, como o de Timor-Leste.

A Experiência Americana

Nos EUA a regra de distribuição dos recursos arrecadados para produção onshore segue a regra de distribuição dos royalties sobre a mineração em geral – 50% se destina ao Estado onde está localizada a jazida, 40% vai para um fundo federal (Reclamation Fund of the U.S. Treasury) que financia projetos de aproveitamento e recuperação de recursos hídricos em 17 estados do oeste americano e 10% constituem recursos não vinculados ao Tesouro americano (Reasury's General Fund). Em relação aos recursos arrecadados com base na produção offshore, os estados costeiros recebem 27% do que é produzido nos campos petrolíferos. A maior parte dos recursos arrecadados com base na produção offshore vai para contas vinculadas ao Tesouro americano – um fundo para ampliação e conservação de áreas federais de recreação (Land and Water Conservation Fund) e um fundo de preservação do patrimônio histórico (Historic Preservation Fund). Portanto, grande parte da arrecadação tem como destino a conservação do patrimônio ambiental (parques, áreas de recuperação, áreas de preservação, etc) e histórico e dos recursos hídricos. Esta vinculação pressupõe a idéia de que os royalties constituem parte do resultado da venda de um patrimônio público.

O Alaska instituiu um fundo permanente (Alaska Permanent Fund) com parte dos recursos dos royalties cujos dividendos são distribuídos igualitária e diretamente à população residente do estado. O fundo é gerido pela Alaska Permanent Fund Corporation (APFC), uma companhia estatal. Do saldo acumulado, 45% são aplicados em papéis de renda fixa, entre 35 e 40% em ações americanas, aproximadamente 10% em ações de empresas estrangeiras e o restante em empreendimentos imobiliários. Os fundos são anualmente distribuídos entre os cidadãos residentes como uma espécie de política de renda mínima. Como apenas parte dos dividendos são distribuídos, garante-se a perpetuidade do fundo, que poderá garantir um nível de renda aos moradores do Estado quando a curva de recebimento dos royalties começar a cair. O fundo instituído em 1976 acumulou o valor de US\$ 30 bilhões até junho de 2005 e já pagou US\$ 18,1 milhões em dividendos para a população, que hoje é estimada em 630 mil habitantes.

Fontes: Petróleo, Royalties e Região –Rosélia Piquet (organizadora) ; adaptado do site da APFC <http://www.apfc.org/theapfc/Faq.cfm.#big>

O fundo tornou-se um tópico de discussões acalorado considerando o seu valor de mercado que em setembro de 2005 era de US\$193.09 bilhões⁷⁰ em relação ao pequeno número de habitantes (4,5 milhões). A política de aplicação do fundo foi um tema bastante discutido. Em 2000 foi debatida, por exemplo, a retirada de posições em companhias de tabaco, o que foi rejeitado. Para responder a esses questionamentos, em 2004, o governo propôs o estabelecimento de novas diretrizes éticas para o gerenciamento do fundo, baseadas nas seguintes premissas:

- O portfolio deve consistir de companhias que demonstram respeito pelas normas universais de comportamento ético;
- Exclusão de companhias que produzem armas cujo uso normal viola os princípios fundamentais humanitários (armas químicas, atômicas, etc); e
- A exclusão de companhias onde se supõe existir um risco inaceitável de contribuir para a violação dos princípios humanitários fundamentais, acintosa violação dos direitos humanos, corrupção ostensiva ou degradação ambiental severa.

Segundo as diretrizes estabelecidas, o Fundo se assenta em bases éticas promovidas por meio do exercício do direito de propriedade (voto) a fim de incentivar a governança corporativa, bem como pela triagem negativa e exclusão de empresas das opções de investimento do Fundo do Petróleo.

Para que não ocorra o efeito de ampliação da demanda pressionando a alta dos preços, estabeleceu-se como regra a aplicação dos fundos somente em posições fora do país.

Merece destaque a transparência na gestão do fundo. Publicam-se tempestivamente relatórios trimestrais e anuais, inclusive no site do banco Central. Esses relatórios contêm informações detalhadas sobre as mudanças recentes na gestão do Fundo do Petróleo, transferências do/para o orçamento, tendências do mercado, retorno sobre investimentos e renda, tendências relativas à exposição a riscos e custos administrativos. Ademais, o banco central emite notas de imprensa periodicamente, com uma síntese do desempenho financeiro do fundo no trimestre. O Fundo do Petróleo é auditado pelo gabinete de auditoria do Estado, tendo como base o trabalho executado pelo departamento de auditoria do Norges Bank. A utilização do fundo no orçamento geral do estado também contribui para a transparência do

⁷⁰ Home page do Petroleum Fund - http://www.norgesbank.no/english/petroleum_fund/reports/2005-03/#1

fundo pela sua visibilidade e porque permite à população, através de seus deputados, uma palavra a dizer sobre a utilização dos recursos.

Migração das competências geradas no ciclo do petróleo para outras cadeias produtivas

Ainda que a indústria do petróleo tenha grande participação na economia norueguesa, Stavanger, considerada a capital do petróleo para a Europa está direcionando seus esforços para mudar sua imagem. O conselho da União Européia decidiu que Stavanger, juntamente com Liverpool, será a Capital Européia da Cultura em 2008⁷¹. Considerando que a Noruega é a primeira cidade não pertencente à União Européia que ganha essa nomeação, provavelmente esforços significativos foram empregados para que a cidade fosse escolhida. De fato, a cidade busca reposicionar-se como um centro cultural e político. Apesar da University of Stavanger - ter ganhado o status completo de universidade somente em 2005, a cidade está investindo em programas de recepção de estudantes estrangeiros. Em 2005 a Statoil subsidiou a vinda de 80 estudantes à cidade.

Oslo, por exemplo, tem um programa chamado International Summer School – ISS que recebe aproximadamente 500 estudantes de todas as partes do mundo. A ISS está aberta a participantes qualificados do mundo todo. A escola oferece cursos no âmbito de humanidades, ciências sociais, educação de necessidades especiais, estudos da mídia, saúde comunitária internacional, planejamento de energia e desenvolvimento sustentável, pesquisa de paz, e desenvolvimento internacional. Os cursos enfocam vários aspectos da cultura e sociedade da Noruega, e também de assuntos internacionais.

Essas iniciativas têm como pano de fundo a tradição multicultural do país, que foi forjada ao longo de sua história através do contato com outras nações durante a era viking e mais recentemente pelas relações comerciais estabelecidas pela exportação de peixe e exploração do petróleo.

⁷¹ Periodicamente é escolhida uma cidade pertencente à União Européia para sediar festivais.

4.5. O Setor Petróleo no Espírito Santo

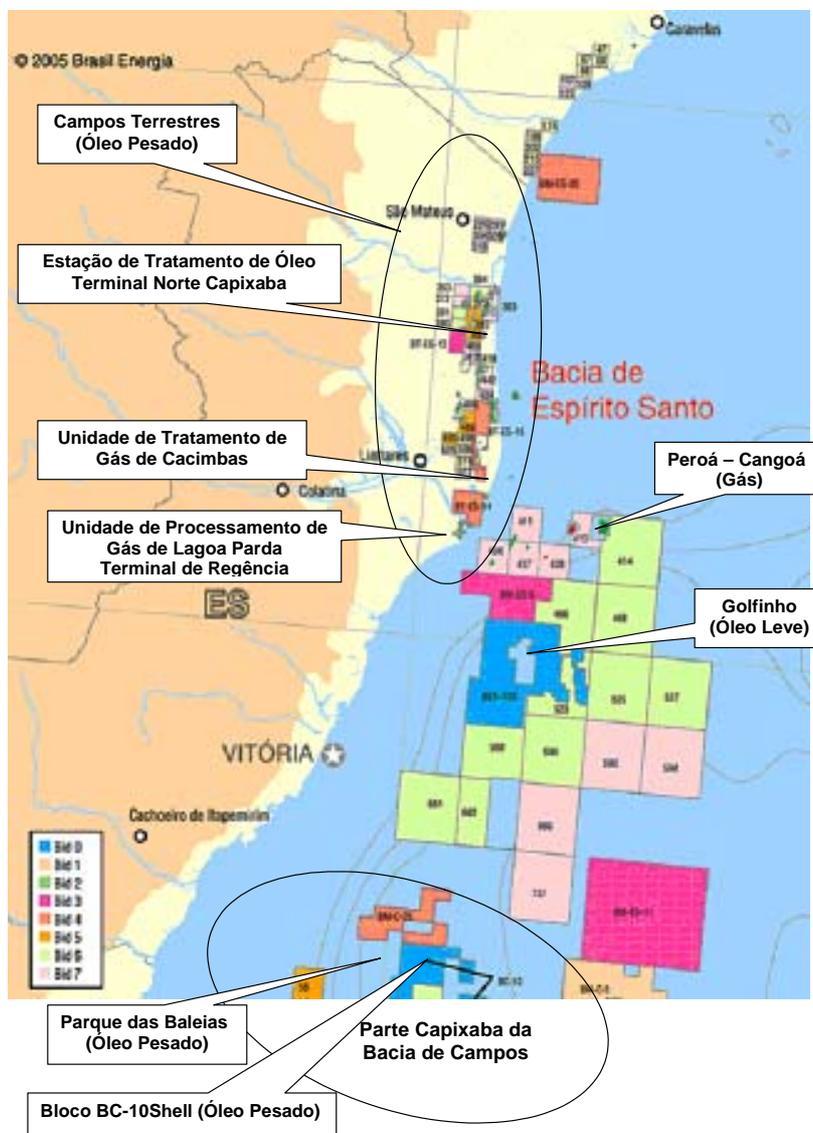
4.5.1. Caracterização e Histórico

A Indústria do Petróleo no Estado

Em 1957 foram iniciadas as atividades de levantamentos sísmicos da Petrobras na parte terrestre do estado. A primeira descoberta comercial ocorreu em 1967, na região de São Mateus, ao norte do estado. Na época, Linhares e depois São Mateus foram sedes da Petrobras para as atividades na Região. Atualmente Vitória é a sede das operações da Petrobras para as bacias de Campos (parte capixaba) e do Espírito Santo, conservando São Mateus como distrito operacional avançado.

Atualmente o estado destaca-se no cenário nacional do setor Petróleo devido ao seu grande potencial para a exploração e produção de óleo e gás natural. Em 2006, o ES já deverá ser o segundo produtor de óleo do País, secundando apenas – embora ainda de longe - pelo Estado do Rio de Janeiro.

Uma característica que deve ser observada é a diversidade – única no País até o momento - na produção de óleo e gás natural. O estado possui campos terrestres e marítimos - tanto em águas rasas como profundas e ultraprofundas – com óleos leves, médios, pesados e extrapesados e com gás associado ao óleo e também gás não associado. Observa-se, ainda, a existência no estado de campos produtores recém-descobertos, como também campos ao final do ciclo de produção, isto é, 'maduros'.



Fonte: adaptação – Revista Brasil Energia – Dez/05

A contribuição do setor petrolífero para o PIB capixaba ainda é modesta correspondendo a 1,7% em uma rubrica que abrange toda a 'indústria extrativa mineral'. Como referência, o setor petrolífero no Brasil corresponde a 9% do PIB nacional e no estado do Rio de Janeiro responde por cerca de 20% na composição do PIB estadual. A arrecadação de royalties e participações especiais no estado ES, decorrente das atividades da Petrobras na produção

de petróleo atingiram aproximadamente em 2005 R\$ 142 milhões, divididos igualmente entre estado e município⁷².

Dos municípios beneficiados pela exploração e produção de petróleo, Linhares e São Mateus ganham destaque. Apesar da participação na arrecadação de royalties do ES ainda ser baixa comparando com o RJ, a participação dos royalties na composição de receita desses municípios é alta. Em 2003, Linhares recebeu R\$ 17,1 milhões, correspondendo neste ano a 18,8% de toda a receita do município. São Mateus recebeu no mesmo ano R\$ 15 milhões representando 24% da receita municipal.

Principais Itens da receita da Prefeitura de Linhares (2000-2004)

Itens de receita	2000	%	2001	%	2002	%	2003	%	2004	%
Receita Tributária	9,220	13.5%	9,475	13.0%	8,792	11.0%	10,800	11.8%	14,741	15.2%
IPTU	1,139	1.7%	1,277	1.8%	789	1.0%	1,044	1.1%	1,197	1.2%
ITBI	586	0.9%	599	0.8%	782	1.0%	834	0.9%	839	0.9%
ISS	2,199	3.2%	2,457	3.4%	3,019	3.8%	4,306	4.7%	7,749	8.0%
Taxas	5,296	7.8%	5,142	7.0%	4,202	5.3%	4,615	5.0%	4,954	5.1%
FPM	13,078	19.2%	14,030	19.2%	15,667	19.7%	13,737	15.0%	14,495	14.9%
QPM-ICMS	21,658	31.8%	24,174	33.1%	22,392	28.1%	26,048	28.5%	35,854	36.9%
Saldo Fundef	307	0.5%	541	0.7%	433	0.5%	722	0.8%	1,064	1.1%
Royalties	4,684	6.9%	5,581	7.7%	11,373	14.3%	17,172	18.8%	16,177	16.7%
Receita total (1)	68,143	100.0%	72,954	100.0%	79,625	100.0%	91,550	100.0%	97,070	100.0%

Fonte: Elaboração a partir da condensação de Caçador (2005) e consulta ao Finanças Capixaba
 (1) Receita Total ajustada da duplicidade do saldo Fundef na sua combinação.

⁷² Fonte: Dados da ANP - http://www.anp.gov.br/doc/participacoes_governamentais/2005/2005.pdf

Principais Itens da receita da Prefeitura de São Mateus (2000-2004)

Itens de receita	2000	%	2001	%	2002	%	2003	%	2004	%
Receita Tributária	7,458	15.9%	7,279	14.7%	6,873	12.4%	7,305	11.8%	12,799	17.0%
IPTU	771	1.6%	586	1.2%	487	0.9%	446	0.7%	604	0.8%
ITBI	455	1.0%	473	1.0%	347	0.6%	379	0.6%	405	0.5%
ISS	2,244	4.8%	2,705	5.5%	2,811	5.1%	3,461	5.6%	8,642	11.5%
Taxas	3,989	8.5%	3,517	7.1%	2,724	4.9%	2,393	3.9%	3,147	4.2%
FPM	9,209	19.7%	9,644	19.5%	11,159	20.1%	14,222	23.0%	11,060	14.7%
QPM-ICMS	14,684	31.4%	14,831	30.0%	13,867	25.0%	12,552	20.3%	16,169	21.5%
Saldo Fundef	3,900	8.3%	5,777	11.7%	5,489	9.9%	6,229	10.1%	7,708	10.3%
Royalties	4,079	8.7%	4,660	9.4%	11,715	21.1%	14,857	24.0%	14,635	19.5%
Receita total	46,789	100.0%	49,472	100.0%	55,472	100.0%	61,844	100.0%	75,169	100.0%

Fonte: Elaboração a partir da condensação de Caçador (2005) e consulta ao Finanças Capixaba 2005

No Brasil, cerca de 3.800 empresas estão ligadas diretamente ao Setor Petróleo. São operadoras, distribuidoras, fabricantes, prestadoras de serviços, classificadoras, etc. Segundo um especializado Guia de Negócios do Setor, destas 3.800 empresas, 105 estão instaladas no estado ES, notadamente em Vitória e cidades próximas, onde se concentram 94 empresas⁷³.

As principais empresas estabelecidas no estado são:

- **Operadoras e Distribuidoras:** Petrobras, Petrobras Distribuidora, Shell, Texaco;
- **Logística:** Transpetro, Brasil Supply;
- **Equipamentos e Serviços:** Weatherford, Christensen Roder, Flexibrás, Halliburton, Mariner, Octopus, Skymar, Unap.

A Federação das Indústrias do Espírito Santo – FINDES estima em 35% o potencial de fornecimento local do ES para as compras efetuadas a partir do estado, no caso do setor petróleo.

⁷³ Guia de Negócios da Revista Brasil e Energia.

Destaca-se a criação pela Petrobras de um Centro de Competências em Óleos Pesados – COPES em parceria com a Universidade Federal do Espírito Santo – UFES com o objetivo de buscar soluções para a produção de óleos pesados e extrapesados. O projeto da estatal inclui a parceria com empresas privadas, como a Schlumberger e a Universidade de Calgary, do Canadá, que detém conhecimento e tecnologia em extração de óleo pesado. As linhas de desenvolvimento tecnológico atuais abrangem o estudo de efeitos de óleos ácidos em materiais e equipamentos, caracterização de óleos pesados, aplicação de plasma para processamento e refino de óleos pesados e estudos de escoamento e medição de óleos pesados. O COPES, que abriga cerca de 60 funcionários, opera em estreita cooperação com o Centro de Pesquisas da Petrobras – Cenpes.

O estado já abriga algumas empresas fornecedoras de bens e serviços especializadas no setor petrolífero e a tendência é que haja um incremento de investimentos. Deve ser observado que algumas empresas já vem sinalizando investimentos consideráveis no estado: Pirelli (umbilicais), Vallourec & Mannesmann (estocagem de tubos), TSA/Europipe (fabricação de tubos com costura), Flexibrás (linhas flexíveis/expansão), dentre outras.

O estado recentemente desenvolveu no âmbito do **Programa de Recursos Humanos da ANP** para o Setor Petróleo e Gás - PRH-ANP programas para a formação de capital humano especificamente para o atendimento de demandas do setor petrolífero:

- Especialização Técnica em Petróleo e Gás Natural– desenvolvido pelo Centro Federal de Educação Tecnológica do Espírito Santo - CEFET-ES
- Programa Institucional de Formação em Ciência e Engenharia de Petróleo e Gás – desenvolvido pelo UFES - Universidade Federal do Espírito Santo, contando com cursos de Mestrado e Graduação em Engenharia Mecânica, Graduação em Engenharia Civil, Mestrado em Engenharia Ambiental e Graduação Oceanografia

4.5.2. Articulação dentro da Indústria

O **Prominp** já conta com um comitê regional no ES, que definiu um conjunto de projetos para o estado.

Deve-se destacar a existência do **PRODFOR - Programa Integrado de Desenvolvimento e Qualificação de Fornecedores**. Criado em 1997, é resultado de uma ação conjunta das principais empresas compradoras de produtos, bens e serviços, instaladas no Espírito Santo, a Findes - Federação das Indústrias do ES - e o IEL-ES - Instituto Euvaldo Lodi. Visa elaborar e

implementar, de forma cooperativa, um modo integrado para desenvolvimento e qualificação de seus fornecedores de bens e serviços, estabelecendo um sistema devidamente organizado para disciplinar o processo de fornecimento, minimizando seus custos, aumentando a confiança nos fornecedores, melhorando a qualidade e reduzindo os riscos de fornecimento inadequado. Já em 1998, a partir do programa, 22 empresas obtiveram a certificação e até 2004, 197 empresas já haviam sido certificadas⁷⁴. Os articuladores do projeto são:

- As 12 grandes empresas mantenedoras do programa;
- A Federação das Indústrias do Espírito Santo – Findes, com importante papel desempenhado pela com apoio político e institucional; e
- O Instituto Euvaldo Lodi, que atua na coordenação executiva do programa.

Para participar do PRODFOR a empresa fornecedora tem que ser indicada por uma das empresas mantenedoras do programa. Podem existir candidaturas, mas elas têm que ser aprovadas no comitê das 12 empresas mantenedoras.

Os requisitos necessários, aos quais a fornecedora deve atender, estão definidos no Sistema de Garantia de Qualidade em Fornecimento - SGQF. Para obter o Certificado de Fornecedor Qualificado, as empresas fornecedoras participantes do Prodfor são submetidas a um intenso processo de avaliação, feito através de auditorias independentes, que analisam tanto a organização interna da mesma, bem como o fornecimento de produtos e a prestação de serviços. Periodicamente, e seguindo os procedimentos específicos definidos no "Sistema de Auditoria do Prodfor" é feita a verificação do atendimento aos requisitos estabelecidos pelo Programa. Durante o período de adequação, as empresas - ainda em desenvolvimento - recebem assistência e treinamentos. As Empresas Fornecedoras que atenderem a todos os requisitos definidos pelo SGQF dentro dos prazos estabelecidos, ao final do programa, serão submetidas a uma auditoria do Prodfor e, se qualificadas, receberão o Certificado de Fornecedor Qualificado, estando aptas a fornecer bens e serviços às empresas compradoras. A ONIP aceita a qualificação do PRODFOR como sendo equivalente à certificação ISO 9000.

⁷⁴ Fonte - Seminário Oportunidades para os fornecedores capixabas nos investimentos da Petrobras, organizada pela FINDES - http://www.sistemafindes.org.br/imagens/download/palestra_fornecimento.pps#17

Os organismos representativos da indústria, como o IBP, ONIP e Sindipetro, também já iniciaram suas atividades no estado. Já está previsto para março de 2006 o início dos trabalhos dos comitês técnicos da ONIP no ES⁷⁵.

O SEBRAE e a ONIP se aliaram, com o apoio do Governo Federal, para executar o **Programa da Cadeia Produtiva do Petróleo e Gás – CPP&G** em vários estados que exploram, produzem ou refinam petróleo, entre eles o ES. No Espírito Santo o programa tem como parceiro além da ONIP o CDMEC e tem como direcionamentos:

- **Caracterizar a Cadeia Produtiva do Petróleo e Gás no Estado**, atual e potencial, identificando os elos presentes no Estado, quais os principais gargalos e potencialidades;
- **Capacitar empresas capixabas para se qualificarem como fornecedoras da CPP&G** - promover um programa de capacitação de fornecedores, que possibilite às empresas locais fornecerem para a CPP&G; promover programas de otimização de processos e redução de custos operacionais; mobilizar as Instituições e promover a interação com universidades e centros tecnológicos para pesquisa e desenvolvimento, consultoria tecnológica e visitas técnicas a instituições de referência; capacitar empresas para se cadastrarem no Petronect; capacitar a mão-de-obra local para atender às necessidades nos níveis operacionais, tecnológicos e gerenciais, visando a melhoria da produtividade;
- **Formar e consolidar rede de cooperação competitiva na CPP&G** - Incentivar o estabelecimento de parcerias/cooperação interempresariais e interestaduais, visando o fortalecimento do fornecimento local;
- **Mobilizar e sensibilizar grandes fornecedores para o engajamento de MPEs** como subfornecedoras locais ao longo da cadeia de suprimentos - Promover o engajamento dos grandes fornecedores da CPP&G no desenvolvimento e ampliação de oportunidades para a MPE local;
- **Promover o acesso a mercados** - Identificar as demandas e as oportunidades de oferta para a empresa local; promover a participação das MPEs em feiras temáticas e rodadas de negócio do setor e implementar um Programa de Inteligência Comercial; e

⁷⁵ **Bate-papo com os Superintendentes da ONIP e IBP do ES e RJ** - <http://www.rededenoticias.com.br/petronoticias/n0107.htm>

- **Facilitar o acesso ao crédito** - Promover um programa de capacitação para o acesso ao crédito e mobilizar as instituições financeiras para o atendimento diferenciado para empresas que atuam na CPP&G.

Para os micro e pequenos empresários o **Sebrae-ES** tem um papel importante no acesso das Micro e Pequenas Empresas ao crédito:

- Divulgando as linhas de crédito existentes e condições de acesso das instituições financeiras;
- Orientando os empreendedores quanto ao caminho mais adequado a ser seguido;
- Elaborando estudos de viabilidade econômica e financeira dos projetos de investimento, por solicitação dos agentes financeiros; e
- Dando o Apoio ao financiamento através do FAMPE – Fundo de Aval⁷⁶ para as Micro e Pequena Empresa.

⁷⁶Fundo de Aval - Garantia de pagamento de um título de crédito de natureza pessoal, dada por um terceiro. O avalista torna-se co-devedor, em obrigação solidária, e em caso de execução judiciária e executado em conjunto com o devedor

4.6. Conclusão

Como conclusão desse estudo, pode-se observar que o grande Objetivo Estratégico de internalizar a riqueza proveniente do petróleo ao tecido social e econômico de países, estados ou cidades depende de um esforço articulado entre indústria, operadoras, sociedade organizada e academia. Essa articulação ocorre de forma mais ou menos eficiente de acordo o conjunto de políticas públicas adotado pelo estado. Entretanto, a brusca mudança no ambiente social e econômico causada pelo petróleo impõe desafios ao gestor público estadual e principalmente ao municipal no estabelecimento de políticas que promovam o crescimento sustentado.

O estudo também permite concluir que existem várias estratégias para a solução desses desafios que podem ser agrupadas segundo dois temas principais:

- **Estruturação e consolidação de uma indústria petrolífera mundialmente competitiva**, de forma que perdure após a extinção das reservas petrolíferas;
- **Utilização do “boom” do petróleo para o desenvolvimento de outras atividades econômicas**, para que a economia não dependa exclusivamente do petróleo e para que as futuras gerações possam se beneficiar de sua riqueza.

A adoção do conjunto de estratégias segundo esses dois temas poderá ocorrer de forma complementar ou isolada, dependendo em parte da estrutura institucional e de conhecimento estabelecida em cada localidade, das facilidades logísticas, dos recursos disponíveis, das dinâmicas econômicas latentes e da proximidade com os centros de decisão das operadoras.

A seguir são apresentadas as estratégias subdivididas em três grandes tópicos. Os dois primeiros referentes ao primeiro tema e o último referente ao segundo. Quando se achou necessário, também foram apresentados os mecanismos que concretizam as estratégias apresentadas.

4.6.1. Desenvolvimento de uma Indústria Petrolífera Mundialmente Competitiva

A competição na indústria do petróleo, tanto para as operadoras quanto para os fornecedores, ocorre mundialmente. Além disso, o petróleo é um recurso finito. Portanto, o desenvolvimento de uma indústria petrolífera deve considerar como etapa natural de sua maturação a conquista de mercados fora do país. Mesmo que a intervenção estatal seja fundamental para o

desenvolvimento de uma indústria fornecedora nacional é preciso que estas políticas levem em conta que em algum momento, com a maturação dos campos exploratórios nacionais, a indústria terá que explorar outras regiões.

A adoção de **contrapartidas à concessão de blocos exploratórios** nos três países estudados induziram de fato o desenvolvimento estruturado da indústria nacional. Essa estratégia encontra boas referências no modelo adotado pelo Brasil, ainda que atualmente ele tenha alterado seus princípios e seja alvo de críticas quanto a sua capacidade de criar uma indústria mundialmente competitiva. Em outros países, na medida em que a indústria ganhava maturidade e competitividade, essa estratégia foi cedendo lugar ao **apoio aos fornecedores na exportação de seus bens e serviços**, como ocorreu no Reino Unido e Noruega.

Parece claro que parte da competitividade conseguida pelas indústrias nacionais dependeu enormemente do estabelecimento de **novos modelos de relacionamento entre operadoras e indústria baseado na confiança mútua**, encontrando no CRINE/Reino Unido uma referência exemplar. O programa contribuiu para reduzir drasticamente os custos de produção pela diminuição da burocracia e adoção de novos modelos contratuais baseados no ganho mútuo. O sucesso desse mecanismo depende, entretanto, da percepção generalizada de ganhos mútuos. A **criação de entidades representativas da indústria fornecedora para defesa de seus interesses** pode contribuir para esse processo de relacionamento, mas não deve limitar-se a esse papel, buscando a **promoção comercial em mercados externos**. O Intsok/Noruega é digno de nota uma vez que seu processo de promoção comercial é focado nos principais nichos em que a indústria norueguesa possui diferencial.

A **criação de programas governamentais nacionais para o desenvolvimento da indústria fornecedora** também possui grande potencial de sucesso e tem como mérito a capacidade de mobilizar atores de peso do setor para o desenvolvimento de iniciativas de grande envergadura. Cabe destacar que no caso do Prominp foram identificados de forma precisa os elementos fundamentais para a estruturação de uma indústria nacional do petróleo – capacitação, políticas de fomento à indústria e às pequenas e médias empresas, sustentabilidade, competitividade e SMS.

O **uso de políticas públicas regionais para atração de empresas** que se materializa no Brasil pela criação de distritos industriais e na isenção de impostos estaduais tem se mostrado efetivas, porém sua validade como instrumento de sustentação econômica no longo prazo precisa ser avaliada, principalmente quando há na indústria uma natural polarização das empresas fornecedoras pela localização dos centros de decisão das operadoras.

4.6.2. Investimento em P&D Direcionado para a Inovação na Indústria Petrolífera

A indústria do petróleo é intensiva na utilização de conhecimento e tende a enfrentar desafios cada vez mais complexos na medida em que a exploração em lâminas d'água cada vez maiores se intensificam e o óleo extraído é cada vez mais pesado. Portanto, o investimento em P&D mostra-se vital para a indústria petrolífera. Soma-se ao desafio técnico crescente, a também crescente dificuldade por parte do estado de destinação de recursos a essa rubrica. As estratégias e mecanismos a seguir apresentados, portanto, são calcadas nessas premissas.

A adoção de **contrapartidas à concessão de blocos exploratórios** também encontra eco no que diz respeito à P&D. A obrigatoriedade de investimento em P&D pelas operadoras, estabelecida no contrato de concessão, representa um grande potencial de geração de resultados considerando sua flexibilidade, que se bem utilizada poderá gerar um processo competitivo entre os centros de pesquisa por recursos assim como ocorreu na Noruega. Neste país, cabe destacar o mapa de lacunas tecnológicas preparado pelo governo como forma de facilitar a escolha das operadoras.

A criação de fundos para o desenvolvimento de projetos direcionados à inovação tecnológica inaugura no Brasil uma nova forma de promover a pesquisa, alinhada aos interesses de longo prazo do país e promovendo de fato a incorporação de inovações à indústria. Cabe destacar o grande potencial que a iniciativa brasileira tem de gerar conhecimento aplicado para a competitividade da indústria. No Reino Unido, o processo de liberalização da economia teve impactos diretos no que diz respeito a P&D. Nesse país houve uma intensa **migração da responsabilidade pelo investimento em P&D do estado para a iniciativa privada a partir de políticas públicas.**

A articulação em rede de centros de tecnologia, indústria e fontes financiadoras para promoção da inovação também vem gerando bons resultados no país. Entretanto, uma dos requisitos fundamentais para o sucesso desse mecanismo é a presença de um conjunto de Universidades e Centros de Pesquisa no Estado capaz de garantir o desenvolvimento de um número de projetos compatíveis com a demanda potencial da indústria.

No caso da exploração de campos maduros como é o caso do Reino Unido, o **investimento na extensão da vida útil dos campos** também tem mostrado grande efetividade.

4.6.3. Aproveitamento dos Benefícios do Petróleo para a Diversificação Produtiva e Financiamento das Futuras Gerações

Se fica clara a necessidade de estabelecimento de estratégias e mecanismos para o desenvolvimento de uma nova indústria com grande potencial de geração de benefícios sociais e econômicos, muitas vezes parece não estar totalmente evidente a necessidade de planejar o futuro sem o petróleo. A abundância de recursos parece diminuir a percepção da temporalidade do ciclo do petróleo. É também muito difícil, principalmente para os governantes municipais, a percepção da complexidade de gestão num ambiente influenciado pela nova indústria.

Como resultado, tem-se na maioria das vezes um crescimento desordenado da cidade, especialização da economia, investimento predominantemente em infra-estrutura pública e pouco esforço no desenvolvimento de alternativas econômicas desassociadas do petróleo. Somado a esses problemas, as questões relativas ao desenvolvimento econômico quando se trata do petróleo são de longo prazo, enquanto que os ciclos políticos são de duração muito menor, dificultando a continuidade das iniciativas. Dessa forma os recursos, que segundo a filosofia predominante pertence às atuais e futuras gerações, são consumidos imediatamente restando aos herdeiros as mazelas de uma economia desestruturada. As estratégias e mecanismos apresentados a seguir visam lançar luz sobre essas questões.

A instituição de fundos municipais para investimento em projetos que visam a diversificação econômica é uma estratégia que no município de Campos vem gerando resultados visíveis através do Fundecam, instituído com os recursos das participações governamentais. Existem outras alternativas menos elaboradas, mas com igual potencial de geração de benefícios econômicos e sociais. Em Quissamã/RJ a **aplicação do adicional do orçamento municipal em projetos baseados nas vocações econômicas da região** é um exemplo de que uma gestão profissional pode contribuir para a internalização em bases sustentáveis da riqueza do petróleo. No município, há uma combinação do investimento em projetos estruturantes para a economia da região (irrigação e financiamento da construção de indústria beneficiadora da produção local) com a articulação com outros agentes promotores do desenvolvimento, como o governo do estado, que possui linha de financiamento para as safras e a Embrapa, que apoiou tecnicamente o projeto de fruticultura irrigada.

Os desafios e oportunidades decorrentes da incorporação de um novo paradigma econômico representado pela indústria do petróleo podem encontrar nos **espaços de articulação e troca de experiências entre as cidades petrolíferas** um tratamento adequado. Esses fóruns podem contribuir para que a tão comum "guerra fiscal" pela atração de empresas e a

duplicidade de investimentos de porte (hospitais e escolas, por exemplo) dêem lugar ao planejamento regional integrado. Somando esforços a este mecanismo, a criação de centro de referência para promoção da boa utilização das participações governamentais pode contribuir para a formação de quadro público qualificado e induzir a pressão social sobre os governantes para a adoção de boas práticas de planejamento de longo prazo, na medida em que divulgue a forma de aplicação das participações governamentais.

A continuidade de tais mecanismos depende em parte da organização da sociedade em torno de sua vigilância. Nesse sentido, há que se instituir estratégias complementares, como a incorporação dos interesses da comunidade no uso das participações governamentais, que no município de Rio das Ostras/RJ está sendo exercitado pelo Orçamento Participativo. Tal iniciativa precisa ser avaliada com mais cautela uma vez que exige grande maturidade dos cidadãos e esforço dos governantes para que não se privilegie a utilização dos recursos hoje em detrimento do amanhã.

Cabe destacar como benefício da incorporação da indústria do petróleo a possibilidade de promover a migração das competências geradas no ciclo do petróleo para outras cadeias produtivas. É possível pensar na realocação de inúmeras competências desenvolvidas para o setor petróleo em outras indústrias (robótica, novos materiais, softwares, engenharia, etc) assim como o estímulo direto a outros tipos de negócio (comércio internacional, logística, turismo de negócios e de lazer, manutenção de equipamentos). Esse "reaproveitamento" de competências assim como o estímulo a outros setores depende, entretanto, da identificação antecipada das vocações econômicas das regiões em questão.

A criação de fundos para reserva da riqueza para beneficiar as gerações futuras, além de ser uma estratégia baseada na transparência, exercita a crença de que os recursos minerais devem ser utilizados para o benefício das atuais e futuras gerações. Sua importância reside também no controle de possíveis efeitos nocivos macroeconômicos causados pelo aumento abrupto de receitas por parte do estado. Esse mecanismo, entretanto, parece ser mais adequado a economias em que existe grande risco de dependência exclusiva da exportação de recursos minerais e especialização da economia.

4.7. Texto de Apoio

4.7.1. Pagamentos realizados pelos concessionários

Os pagamentos a serem realizados pelos concessionários de atividades de exploração e produção de petróleo e de gás natural são subdivididos em - bônus de assinatura, royalties, participação especial, e pagamento pela ocupação ou retenção de área.

O bônus de assinatura corresponde ao montante ofertado pelo licitante vencedor na proposta para obtenção da concessão. O montante arrecadado com o bônus de assinatura será destinado ao Tesouro Nacional e constituirá em receita da ANP.

Os royalties constituem compensação financeira devida pelos concessionários à União a serem pagos mensalmente. O seu valor corresponde a um percentual de 5 a 10% do valor de produção de petróleo e de gás natural, distribuído conforme tabela a seguir. O percentual escolhido é definido pela ANP com base em critérios técnicos.

Distribuição dos Royalties

Percentual do valor da produção	Localização da lavra	Distribuição
5%	produção onshore	<ul style="list-style-type: none"> • 70% para os Estados produtores; • 20% para os municípios produtores; • 10% para os municípios onde se localizam instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque de óleo bruto e/ou gás natural.
	produção offshore	<ul style="list-style-type: none"> • 30% aos Estados e Distrito Federal; • 30% aos municípios confrontantes e suas respectivas áreas geoeconômicas; • 10% aos municípios onde se localizarem instalações marítimas ou terrestres de embarque e desembarque de óleo bruto ou gás natural • 20% ao Ministério da Marinha a fim de atender encargos de fiscalização e proteção das atividades econômicas das áreas em questão; • 10% para constituir um Fundo Especial a ser distribuído entre os Estados, Territórios e municípios.
Acima de 5%	produção onshore	<ul style="list-style-type: none"> • 52,5% para os Estados produtores; • 15% aos municípios produtores; • 7,5% aos municípios afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural; • 25% ao Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) para financiar programas de pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico aplicados à indústria do petróleo.
	produção offshore	<ul style="list-style-type: none"> • 22,5% aos Estados produtores confrontantes; • 22,5% aos municípios produtores; • 15% ao Ministério da Marinha para atender aos encargos de fiscalização e proteção das áreas de produção; • 7,5% aos municípios afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural; • 7,5% para constituir um Fundo Especial a ser dividido entre todos os Estados, Territórios e municípios; • 25% ao MCT para financiar programas de pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico aplicados à indústria do petróleo.

Fonte: A Aplicação e o Impacto dos Royalties do Petróleo no Desenvolvimento Econômico dos Municípios Confrontantes da Bacia de Campos - Carlos Augusto Góes Pacheco - Agosto 2003

A participação especial constitui compensação financeira extraordinária devida pelos concessionários nos casos de grande volume de produção ou de grande rentabilidade do campo. A distribuição é realizada da seguinte maneira:

- 40% para o MME, para o financiamento de estudos e serviços de geologia e geofísica aplicados à prospecção de petróleo e gás natural a serem promovidos pela ANP;
- 10% ao Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal (MMA), destinados ao desenvolvimento de estudos e projetos relacionados com a preservação do meio ambiente e recuperação de danos ambientais causados pelas atividades da indústria do petróleo;

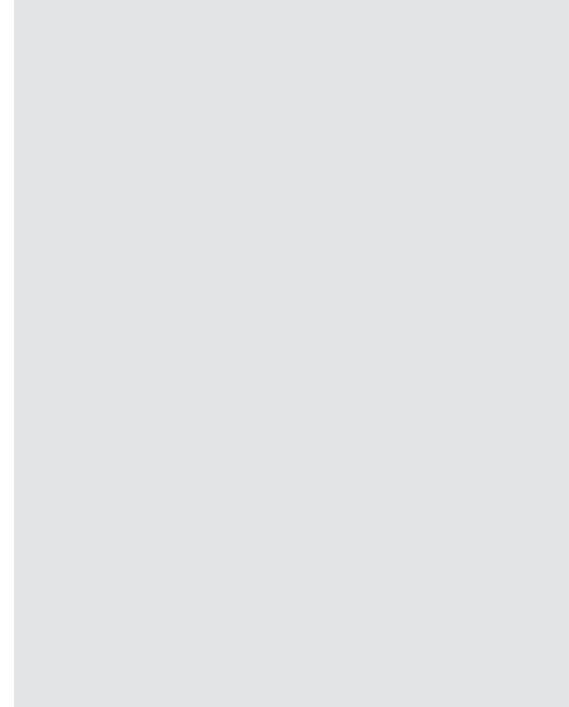
- 40% para o Estado onde ocorrer a produção em terra, ou confrontante com a respectiva plataforma continental; e
- 10% para o município onde ocorrer a produção em terra, ou confrontante com a respectiva plataforma continental.

O pagamento pela ocupação ou retenção de área do bloco localizado em terra deve ser efetuado anualmente pelos concessionários aos proprietários da terra em questão.

Quanto à distribuição das participações governamentais, os concessionários informam a ANP os dados que esta necessita para calcular os valores dos royalties a serem pagos. A ANP, por sua vez, deve informar à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) o montante que tem que ser pago pelos concessionários. Já a STN repassará estes valores para os Ministérios que têm direito a receber tais recursos e para o Banco do Brasil, que distribuirá o restante para Estados e Municípios beneficiários.

Quanto à destinação desses recursos a única restrição na legislação é o pagamento de dívida e do quadro permanente de pessoal. Entretanto a Medida Provisória (MP) nº 2.103 autoriza a União a adquirir dos Estados créditos relativos às participações governamentais. Em troca, a União utilizará em pagamento Certificados Financeiros do Tesouro (CFT), que serão obrigatoriamente utilizados pelos governos estaduais para o pagamento de dívidas com a União e suas entidades, ou na capitalização dos fundos de previdência, a critério do Ministério da Fazenda⁷⁷.

⁷⁷ No Espírito Santo foi utilizado esse recurso para quitar salários em atraso de aposentados e pensionistas



Parte 5

Caminhos para o Controle da Violência

Andréa Belfort⁷⁸ e Monique Araujo⁷⁹

⁷⁸ Andréa Belfort é Engenheira Civil. Doutoranda e Mestre em Engenharia da Produção (PUC-RJ). MBA em Energia (COPPEAD-RJ) e em Administração Financeira (FGV-RJ). Consultora desde 1996, participou de mais de 40 projetos de cenários e planejamento estratégico e de negócios.

⁷⁹ Monique Araujo é graduanda em Engenharia de Produção (UFF-RJ). Ex-diretora da Empresa Júnior Meta Consultoria. Na Macroplan, já integrou equipes de projetos de prospecção de cenários, planejamento estratégico e de gestão orientada para resultados para a Petrobras e para a APEX-Brasil.

5.1. Introdução

Há muitas maneiras de tentar entender como a violência surge e se instala, tal qual um “vírus sem vacina”, um “veneno sem antídoto”. O terreno é fértil exatamente pela ausência de ambos. Quando os mecanismos de prevenção (a vacina) falham ou mesmo inexistem e os mecanismos de reação (o antídoto) são ineficazes, cria-se um ambiente propício que alimenta uma espiral de violência. E o Espírito Santo tem convivido nas últimas décadas com esse vírus espalhando-se na Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV). De fato, os números são alarmantes. Em 2004, a taxa de homicídios da RMGV foi de 84,2 por 100.000 habitantes. Em Serra, chegou a 120,9; em Cariacica, a 95,5 e em Vitória, a 61,1⁸⁰.

As causas vão desde o crescimento vertiginoso da densidade demográfica em áreas carentes de serviços públicos e emprego, incapazes de acolher esta população em condições adequadas, até a transformação sócio-cultural de parte da sociedade, que vê no crime uma opção atrativa de conviver no mundo competitivo.

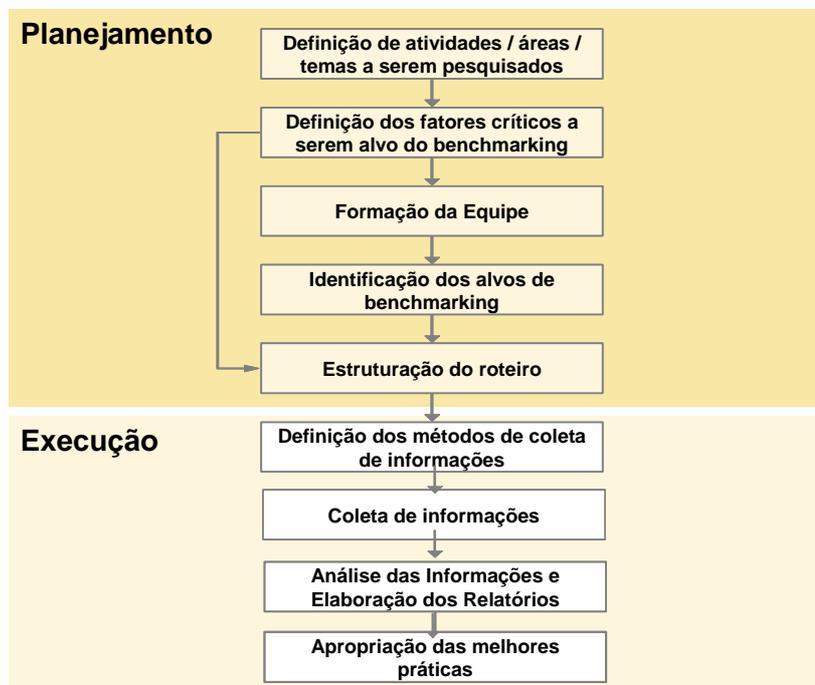
Esse esgarçamento do tecido social não se recupera de uma hora para outra. São necessárias intervenções em muitas frentes, dos aspectos sócio-econômicos às transformações no âmbito das instituições e da cultura de uma sociedade. São necessárias também ações contínuas no tempo, sustentáveis no longo prazo, que vão gerar frutos no espaço de uma geração.

Esse esforço já foi feito, e ainda continua, em outras regiões e cidades no mundo, nos convencendo que é possível em menos de 10 anos reduzir o número de mortes por homicídio em mais de 70%, como ocorreu em Bogotá e em Diadema. Em cada cidade analisada, um conjunto de soluções explica os resultados bem sucedidos. Uma avaliação das três cidades, incluindo Nova Iorque, traz elementos que nos ajudarão a conceber estratégias para o controle da violência no Espírito Santo.

5.1.1. Considerações Metodológicas

A pesquisa utilizou-se de um modelo geral para execução do *benchmarking*, conforme apresentado a seguir.

⁸⁰ Dados da PC-ES.



Na fase de planejamento, foram identificados os temas objeto do estudo (violência, educação, gestão pública e indústria de óleo e gás), os principais fatores críticos e os alvos para *benchmark* (Bogotá, Diadema e Nova Iorque para o tema violência), este último usando como insumo os resultados apresentados por estas cidades na redução da criminalidade. Em seguida, estruturou-se um roteiro de pesquisa e a própria fase de execução, definindo os métodos de coleta de informações, a coleta e análise das informações e a elaboração dos relatórios finais.

A pesquisa está fundamentalmente baseada em dados, estudos e informações de organismos públicos, empresas e organizações da sociedade civil, captadas via internet. Para complementar a análise de documentos, foram consultados alguns especialistas com conhecimento sobre o tema e/ou sobre as cidades alvos do *benchmarking*, além de representantes do Espírito Santo.

Não é pretensão deste estudo esgotar a análise sobre o tema. Longe disso, buscou-se apenas organizar a informação disponível, em um curto espaço de tempo, de forma a subsidiar as demais etapas do projeto: Visão Estratégica do Espírito Santo 2025.

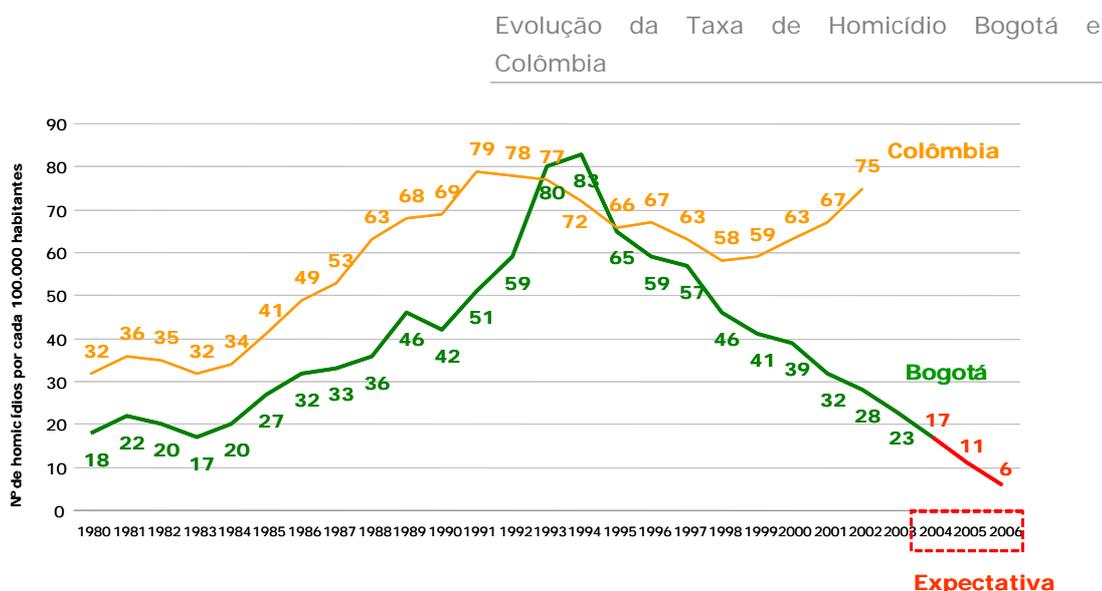
5.2. Bogotá

5.2.1 Caracterização e Histórico

Indicadores de Criminalidade e os Aspectos Econômico-Sociais

Na última década, o tema da segurança foi introduzido na agenda pública da Colômbia, desencadeando um conjunto de políticas que vem se traduzindo na redução dos indicadores de violência no país e na queda drástica destes em departamentos específicos como o de Bogotá.

Bogotá é a capital e a maior cidade da Colômbia, também conhecida como Santa Fé de Bogotá. A cidade tem cerca de 7,5 milhões de habitantes, e 1,6 milhões destes vivem abaixo da linha da pobreza. A cidade era mundialmente conhecida por sua violência, com um índice de 83 homicídios por cada cem mil pessoas (1993). Em 1994, uma reforma na polícia e um conjunto de medidas políticas visando ao tema da segurança começaram a provocar mudanças significativas na cidade. Em 2002, este índice já era de 28, o que significa uma redução de mais de 60% no número de ocorrências em seis anos. E, em 2003, o índice atingia a marca de 23 homicídios por cada cem mil habitantes, registrando uma queda total de mais de 70%.⁸¹



Fonte: Elaboração Macroplan com base em dados da Polícia Nacional da Colômbia e DANE

⁸¹ Carvalho, Nelson e Castanheira, Leila (2001) - *Relatório Bogotá/Colômbia* publicado em Rio Estudo Nº 39.

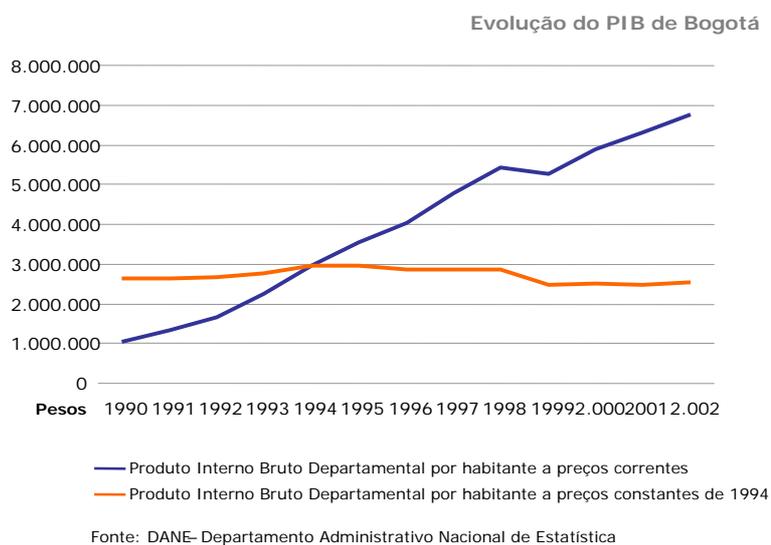
Assim, enquanto a Colômbia segue sendo um dos países mais violentos do hemisfério ocidental, e suas grandes cidades apresentam taxas de homicídio médias superiores a 100 casos por 100.000 habitantes, sua capital exibe uma taxa inferior à média latino-americana. É preciso salientar que, dentre as principais cidades do país, Bogotá destaca-se claramente pelo aumento substancial da percepção de segurança dos seus habitantes desde o final de 1999.

Porém as mudanças ocorridas na cidade não se concentraram somente nas dinâmicas da violência e do crime, mas também nos indicadores sócio-econômicos, haja vista a má situação econômica que vinha atravessando o país desde meados dos anos noventa e o crescente desemprego que também afetou a capital

alcançando uma taxa de 20% em 2000. Em 2004, esta taxa já era de 14,8%. As melhoras no campo social em Bogotá nos últimos anos estão se refletindo em aspectos como a redução da porcentagem da população com as necessidades básicas insatisfeitas, que passou de cerca de 20% no início dos anos noventa para

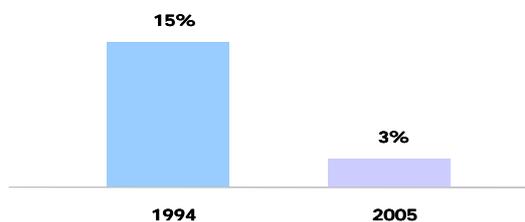
14% em 2002. Os ganhos na educação também exemplificam tais melhoras e assim, em 2002, a capital conseguiu uma cobertura (pública e privada) de 98,2%, dez pontos acima do total da cobertura de educação em áreas urbanas no país. E no caso de serviços públicos como água e esgoto conseguiu-se uma cobertura de cerca de 100% em 2003. Além disso, a cidade tem sido cenário de reformas significativas na conservação e na qualidade do espaço público.⁸²

Dentre os indicadores econômicos e sociais de Bogotá, pode-se citar PIB, desemprego e educação, conforme gráficos a seguir.



⁸² Llorente, Maria Victoria e Rivas, Ángela (2004) – *La caída Del crimen em Bogotá: Una década de políticas de seguridad ciudadana*.

Crianças (10 - 12 anos) fora da escola



Fonte: Feliz, Claudia -Secretário de Segurança vai a Bogotá para ver de perto ações antiviência-Reportagem publicada no jornal A GAZETA em dezembro de 2005.

Evolução da Taxa de Desemprego em Bogotá



Fonte: DANE – Departamento Administrativo Nacional de Estadística

Delineamento das agências de controle

A polícia Colombiana⁸³ tem estrutura nacional e encontra-se subordinada – juntamente com o exército, aeronáutica e marinha – ao Ministério da Defesa. Segue a divisão departamental do país⁸⁴ e, portanto, abaixo do comandante geral da polícia encontram-se os 32 comandantes regionais. Como em todos os departamentos, inclusive nos metropolitanos, os comandantes de polícia são indicados verticalmente pela Polícia Nacional, embora operem em colaboração com o prefeito⁸⁵.

Em todo o país, as secretarias de governo são os órgãos municipais que têm responsabilidade pelo tema da segurança, porém Bogotá é a única que conta com uma subsecretaria e três diretorias exclusivamente para tal (Diretoria de Segurança, de Direitos Humanos e de Cárcere Distrital). No entanto, não há decisões da prefeitura que possam se sobrepor ao Comando.

Dividida em vinte subprefeituras, Bogotá tem em cada uma dessas áreas um subcomandante de polícia, indicado pelo comandante geral metropolitano. Embora trabalhem em regime de cooperação, a diretriz da ação da polícia é ditada pelo chefe de polícia metropolitano. É ele ainda o único responsável pela nomeação e eventual remoção dos comandantes auxiliares dos subprefeitos.

Para uma população de mais de 7 milhões de habitantes, cabe observar que o efetivo da polícia metropolitana de Bogotá - de 10.800 homens - é consideravelmente exíguo. Este efetivo assim se divide: 472 oficiais, 6.137 em nível executivo, 362 sub-oficiais e 3.335 agentes.⁸⁶

⁸³ Carvalho, N. e Castanheira, L. op cit.

⁸⁴ Do ponto de vista político-administrativo, a Colômbia se divide em 32 departamentos e 1 distrito capital, Bogotá.

⁸⁵ Do ponto de vista constitucional, o prefeito de Bogotá é o chefe da polícia.

⁸⁶ A segunda categoria compreende policiais recrutados no curso dos expurgos, policiais mais qualificados, com um nível mínimo de bacharelado como escolaridade.

5.2.2. Estratégias, iniciativas e mecanismos de controle da violência

A diminuição da criminalidade, em especial do homicídio, na cidade de Bogotá observada na última década, representa uma experiência exemplar não só pela magnitude da diminuição dos índices de criminalidade na cidade, como também pela novidade no discurso e pelo tratamento dado aos temas de segurança por parte da administração municipal.

Os enfoque da política

A transformação que tem vivido Bogotá relaciona-se com os processos de mudança ocorridos durante a década de noventa na gestão da cidade. Um ponto de partida central foram as novas normas para governar a cidade e o saneamento de suas finanças, impulsionadas pela administração de Jaime Castro (1992-1994). Outro ponto de mudança, especificamente no que diz respeito aos temas de segurança, é representado na primeira administração de Antanas Mockus (1995-1997). Pela primeira vez o governo local pôs em andamento ações concretas em matéria de segurança cidadã e deu prioridade à problemática da violência na capital dentro do seu plano de governo, inspirado no que denominou de “Cultura Cidadã”.

A administração de Enrique Peñalosa (1998-2000) ainda manteve alguns aspectos das políticas iniciadas em 1995 e reorientou os esforços em matéria de segurança cidadã como parte de sua prioridade de “reconstruir a cidade” e, em particular, de recuperação do espaço público para gerar espaços de ordem. Em seguida, no segundo mandato de Mockus (2000-2003) continuou-se trabalhando nas iniciativas da “Cultura Cidadã” e da administração Peñalosa em matéria de defesa e ordenamento do espaço público.

Fonte: Llorente, Maria Victoria e Rivas, Ángela (2004) – La caída Del crimen em Bogotá: Una década de políticas de seguridad ciudadana

O projeto de segurança da cidade de Bogotá desenvolveu-se segundo duas bases. São elas:

1. **Respeito às leis e ao público:** o cumprimento às leis se concretiza por uma ou mais das três situações:
 - Consciência individual;

- Cobrança da sociedade para atender ao padrão comportamental estabelecido (medo da exposição ao ridículo); e
- Aplicação de penalidades.

As três situações foram trabalhadas para garantir o cumprimento das leis pela sociedade, valendo a ressalva que o pré-requisito ao sucesso do trabalho era o bom exemplo dado pelo prefeito (principal executivo).

2. Busca da igualdade: O objetivo principal foi reduzir a desigualdade social, atuando tanto na melhoria de serviços prestados aos pobres (transporte coletivo, escolas, praças de diversão, bibliotecas, centros comunitários, acesso à informação) quanto na aplicação a todos os extratos de novas leis, como o rodízio de veículos (sensação de igualdade, sem exceções). Também se objetivou que extratos sociais distintos interajam. Assim foram desdobradas medidas como disponibilização de espaços públicos (retirada de ambulantes de praças públicas e posterior revitalização do espaço, reboque de carros que estacionam em passeios, campanhas de educação no trânsito para que veículos não invadissem as faixas de pedestres).

O caso de Bogotá é ilustrativo do desenvolvimento de uma política de segurança cidadã onde se combinam estratégias de diversos níveis, desde o controle a fatores de risco como o consumo de álcool e o porte de armas de fogo; o fortalecimento da polícia da cidade, até iniciativas de mudança cultural que propõe respeito à vida através da auto-regulação da conduta cidadã e intervenções do espaço urbano deteriorado, dentre outros.⁸⁷

A seguir estão descritas as principais estratégias, iniciativas e mecanismos colocados em prática pela cidade de Bogotá na luta para redução da criminalidade. Estas estratégias encontram-se divididas em três grandes grupos: Institucional e Legal, no campo das Instituições de Segurança Pública (aparato policial) e Projetos Sociais, Culturais e Educacionais Integrados.

Grupo 1: Institucional e Legal

Dentre as iniciativas institucionais e legais, três merecem destaque e estão detalhadas nos itens a seguir. São elas:

- a. Novas Regras para a Cidade;

⁸⁷ Llorente, M. V. e Rivas, A. op cit.

- b. Lei Seca, e
- c. Recuperação do Espaço Urbano.

a. Novas Regras para a Cidade⁸⁸

Durante a administração de Jaime Castro (1992-1994) adotou-se um estatuto orgânico a partir do qual se reordenou o governo distrital em cinco aspectos fundamentais. Em primeiro lugar, redefiniram-se as relações Conselho-Prefeitura⁸⁹ para evitar que o conselho seguisse assumindo funções administrativas e orientar seu trabalho em temas como planejamento, orçamento e controle, fiscalização e vigilância da gestão do governo distrital. Em segundo lugar, geraram-se ferramentas para a luta contra a corrupção. Em terceiro lugar, eliminaram-se obstáculos administrativos e procedimentos para a gestão local com a finalidade de acelerar o processo de descentralização da cidade. Em quarto lugar, estabeleceram-se mecanismos para modernizar a gestão administrativa.

Por último o estatuto outorgou à cidade autonomia fiscal suficiente para poder sanear suas finanças. Entretanto, o saneamento das finanças iniciou-se em 1992 com uma série de medidas de controle efetivo dos gastos públicos e do orçamento. De fato, o estatuto orgânico permitiu redefinir instrumentos tributários, reorganizar o orçamento e o planejamento dos gastos, enquadrar a reforma administrativa da Secretaria da Fazenda e reorientar o manejo da tesouraria distrital.⁹⁰

b. Lei Seca⁹¹

O controle da violência iniciou-se com um preciso diagnóstico sobre os principais problemas relativos à segurança pública. Neste, foi constatado que os homicídios por motivos comuns (álcool e intolerância) em conjunto com a violência doméstica constituíam os principais problemas de violência em Bogotá. Observou-se uma estreita relação entre o consumo de álcool, especialmente nos finais de semana, e um grande número de mortes violentas e acidentes de trânsito.

⁸⁸ Ibid.

⁸⁹ Na Colômbia o prefeito é conhecido como Alcalde.

⁹⁰ Llorente, M. V. e Rivas, A. op cit.

⁹¹ Mockus, Antanas (2001) – *Cultura ciudadana, programa contra la violencia en Santa Fe de Bogotá, Colombia*, 1995-1997.

Em 1995, 49% das mortes em acidentes de trânsito, 33% de homicídios com armas de fogo, 49% dos homicídios com armas cortantes, 35% dos suicídios e 10% de mortes acidentais mostraram uma associação com concentrações de álcool elevadas no sangue das vítimas.

Com o intuito de reduzir esses índices, em 1995 foi implementada a “Lei Seca” como parte do Programa Missão Bogotá. A lei restringe o horário de funcionamento de estabelecimentos que vendem bebidas alcoólicas até 1 hora da manhã e, para locais credenciados flexibilizando até as 3 horas. Esta medida foi acompanhada de outras que buscavam fomentar a regulação cultural e auto-regulação. As campanhas televisivas “Entregue as chaves” e “O condutor escolhido” ajudaram a fortalecer a regulação exercida pelos cidadãos.

Melhoraram também o controle nas vias em horas noturnas e a aplicação de penas a condutores embriagados. Criou-se o programa “Saber antes de beber, uso responsável do álcool” para mostrar as diversas conseqüências do consumo de bebidas alcoólicas, desde seus efeitos bioquímicos, até os efeitos sobre o ambiente. Em apenas um ano os resultados já foram surpreendentes. Os homicídios com concentração de álcool detectada no sangue reduziram em 9,5%. As mortes em acidentes de trânsito em que alguma das pessoas envolvidas estava embriagada diminuiu 24,2%. E em 1997, em comparação com 1996, reduziu-se em 15% os homicídios comuns e em 13% as mortes em acidentes de trânsito.

c. Recuperação do espaço urbano

Com o foco na recuperação do espaço urbano, foi criado em 1999 o Departamento Administrativo de Defesa do Espaço Público (DADEP)⁹². Do mesmo modo, iniciou-se a implementação de medidas drásticas para evitar o estacionamento de veículos e para desalojar ambulantes e camelôs nas calçadas das principais vias. A estas medidas somaram-se ações orientadas para obrigar os comerciantes a cumprir com as normas de publicidade exterior e a colocar os seus lixos nos horários adequados. Com o desenvolvimento destas medidas, foram recuperados um pouco mais de um milhão de metros quadrados de espaço público entre 2000 e meados de 2002.

⁹² O DADEP foi criado com a finalidade de “contribuir com a melhora da qualidade de vida através de uma eficaz defesa do espaço público, uma adequada administração do patrimônio imobiliário da cidade e da construção de uma nova cultura de espaço público, que garantisse seu uso e desfrute coletivo e estimulasse a participação comunitária.” (<http://www.dadep.gov.co/historia.asp>)

As mudanças, particularmente, mais notórias deste processo foram as intervenções que se fizeram na recuperação de grandes eixos viários e de zonas da cidade altamente deterioradas, na construção de ciclovias e alamedas e, certamente, o início do Transmilênio como solução ao transporte público que por muitos anos havia sido um tema crítico em Bogotá.⁹³

Além das calçadas, parques públicos, ruas e outros espaços públicos, o prefeito produziu um efeito espetacular no povo de Bogotá com o novo sistema de transporte massivo. O sistema de ônibus Transmilênio mantém uma cabine na qual as pessoas podem obter informações ou fazer sugestões sobre o sistema de transporte que atravessa Bogotá em todas as direções, trafegando em faixas exclusivas.⁹⁴

A essas intervenções soma-se o programa Missão Bogotá, programa bandeira do governo de Enrique Peñalosa (1998-2000)⁹⁵ no campo da segurança pública e da convivência. Entre os diversos benefícios deste programa conseguiu transformar em parque público uma zona de Bogotá, nacionalmente conhecida como centro de venda de drogas, armas e de delinqüência; projeto orientado a reduzir a violência juvenil; programas de prevenção dos acidentes de trânsito e finalmente, um amplo programa de desarmamento.⁹⁶

Finalmente, dentre as ações de componente de convivência do programa, as mais significativas têm sido de apoio à população de risco. Assim, através da figura dos guias cívicos chegou-se a oferecer opções de trabalho a 17 mil pessoas por um período de 3 meses para desempenhar um papel pedagógico e educativo nos espaços públicos, com pedestres e pequenos infratores.

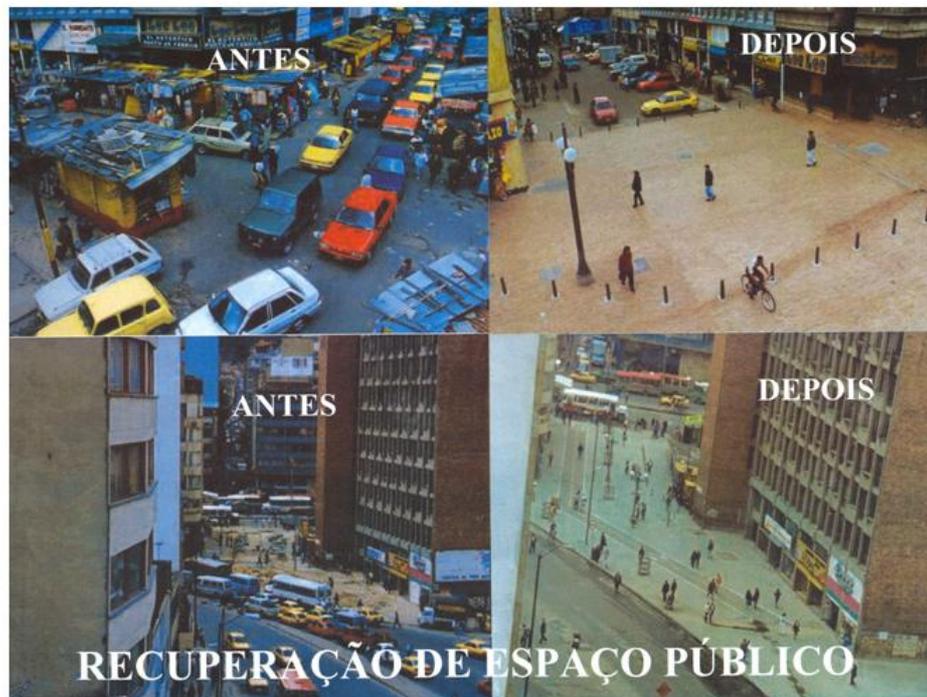
O compromisso do prefeito para com a justiça e a integração social, a sustentabilidade ambiental e o crescimento econômico foram os valores centrais no desenvolvimento da Missão Bogotá, que dá ênfase à qualidade dos espaços públicos para pedestres, calçadas, parques e trilhas para bicicletas.

⁹³ Llorente, M. V. e Rivas, Á. op cit.

⁹⁴ Quesada, Charo (2004a) – *Bogotá, às suas ordens – Municipio assegura aos pobres acesso prático a serviços públicos*, Revista BID América.

⁹⁵ Prefeito que sucedeu a primeira gestão de Antanas Mockus (1995-1997).

⁹⁶ Carvalho, N. e Castanheira, L. op cit.



Grupo 2: Instituições de Segurança Pública (aparato policial)

No início da década de 1990, a situação da polícia de Bogotá era calamitosa. A corrupção e as ligações com o tráfico de drogas eram evidentes em todos os níveis. Acima de tudo, a percepção geral era que a polícia simplesmente reagia a uma espiral de violência e impunidade prestes a sair de controle. A idéia de prevenir o crime ou cooperar com moradores locais para tratar a raiz dos problemas nem sequer era cogitada.

Para implementar uma década de políticas de segurança, passando por quatro gestões, a estratégia utilizada foi justamente a **incorporação da prevenção do crime e da violência** como dimensão prioritária na política de segurança pública. Nesse período, houve **manutenção e continuidade das políticas mesmo com as mudanças de gestão em um processo em que as autoridades civis locais assumiram a liderança nas questões de segurança pública.**⁹⁷

⁹⁷ Ricardo, Carolina de Mattos (2004) - *A prevenção do crime e da violência como dimensão necessária de uma política de segurança pública.*

As principais estratégias e iniciativas implementadas no campo das instituições de segurança pública foram:

- a. Aumento da credibilidade da polícia;
- b. Implantação do Programa de Policiamento Comunitário;
- c. Mecanismos alternativos de resolução de conflitos;
- d. Formação e treinamento do efetivo policial;
- e. Melhorias técnicas, integração das polícias e tratamento da informação.

a. Aumento da credibilidade da polícia

A recuperação da credibilidade da polícia implicou uma profunda cirurgia de imagem, com intervenções em diversos flancos. A idéia da aproximação entre polícia e sociedade, de integração como forma de geração de confiança foi central. Uma reforma profunda foi feita na Polícia liderada pelo General Serrano. Aproximadamente 15 mil homens foram demitidos. Todos os demais receberam intenso treinamento.

Ao lado disso, durante três anos, de 1997 a 1999, a polícia adotou uma estratégia agressiva de mídia, com o objetivo de melhorar a imagem da instituição. Encartes em jornal, emissoras de rádio da polícia, encontros diretos do comandante com a população foram instrumentos de restauração da imagem da polícia. Priorizou-se, também, como um outro canal de aprimoramento da imagem policial, campanhas educativas, cujos temas são definidos pela corporação. Os temas, os mais diversos, como contaminação visual e poluição do ar, foram meios para se veicular a imagem da nova polícia.

Ainda dentro da estratégia de restauração de imagem, vale assinalar os diversos contatos estabelecidos pela polícia colombiana com empresas privadas brasileiras, com o objetivo de assimilação de estratégias de incremento de confiabilidade e credibilidade. No plano da atuação concreta, ainda dentro da diretriz de aproximação entre sociedade e polícia, dois planos desenvolvidos pela polícia metropolitana de Bogotá merecem destaque: a **Escola de Segurança Cidadã** e as **Frentes de Segurança** (ver quadro a seguir).

Com a implantação de todas essas estratégias, **o índice de credibilidade da Polícia Metropolitana que era de 13% em 1992, subiu para 78% em 2001, próximo à performance da Igreja e da Escola.**⁹⁸

Escola de Segurança Cidadã

Nas Escolas de Segurança Cidadã, busca-se capacitar a comunidade, através de seminários teóricos e práticos, em temas como prevenção de fatos puníveis, civismo, código distrital de polícia, prevenção de desastres, além de se fornecerem informação sobre o *modus operandi* da delinquência, de maneira a se desenharem estratégias que, com o apoio da estação de polícia da localidade, permitam oferecer respostas às necessidades de segurança de maneira coordenada, sistemática e orgânica.

Frentes de Segurança

As primeiras Frentes de Segurança surgiram em Bogotá em 1998 como parte de uma nova rede de civis e policiais, na qual os cidadãos concordaram em ajudar a polícia a garantir a segurança para a população.

As Frentes Locais de Segurança consistem em redes, organizações de caráter comunitário, que integram os vizinhos por quadra, setores, bairros, conjuntos e edifícios, por meio das quais se busca combater o medo, a apatia e a falta de solidariedade frente a ação do delinquente.

Os participantes da frente possuem em suas residências um sistema ligado a um painel de comutação instalado no quarto do líder da mesma. Se algo acontece - uma emergência médica ou qualquer tipo de incidente - aperta um botão. O líder verifica o que está acontecendo e toma as providências necessárias.

O custo de montagem de uma frente é alto. Os guardas da polícia comunitária fornecem treinamento e monitoram sua operação. Os vizinhos se cotizam para comprar o painel de comutação e o governo municipal disponibiliza ajuda. A polícia faz gratuitamente o trabalho de instalação. Para coibir alarmes falsos e reduzir alertas levanos, foi introduzido um sistema de multas.

Fonte: Quesada, Charo (2004b) – O povo toma de volta a sua praça, Revista BID América.

⁹⁸ Carvalho, N. e Castanheira, L. op cit.

b. Programa de Policiamento Comunitário

O conceito de policiamento comunitário surgiu como uma extensão natural das metas de prevenção do crime e da violência. A proposta era encontrar uma maneira dos policiais ficarem mais próximos da população para que assim pudessem ver e ouvir coisas que a maioria dos cidadãos de Bogotá não estava disposta a discutir com o tradicional carro-patrolha, cuja missão é muito mais reativa. A iniciativa já rendeu frutos extraordinários. De acordo com a administração municipal, a incidência anual de mortes violentas caiu de 7.144 em 1993 para 3.194 em 2002.⁹⁹

A administração da polícia comunitária de Bogotá buscou informações sobre o policiamento comunitários em outros países. Escolheram a Espanha como principal *benchmark* devido às circunstâncias que se aproximavam mais das de Bogotá. Foi delineado um perfil para os policiais comunitários e organizado na cidade um curso de treinamento na Universidade Javeriana.

O curso treina os policiais para gradualmente se infiltrarem e compreenderem a dinâmica de comunidades que colocam sérios problemas de segurança a bairros circunvizinhos. Em áreas da Colômbia nas quais o conflito armado e a crise econômica deslocaram grandes contingentes da população, os policiais comunitários também ajudam a encaminhar pessoas para instituições locais de assistência social. Enquanto fazem suas rondas habituais, os policiais comunitários precisam se valer de todas as suas habilidades pessoais e profissionais: manejo e resolução de conflitos, comunicação, coleta de informações, criatividade, sociabilidade e outras.

Hoje, Bogotá tem o menor índice de homicídio de todas as principais cidades do país. Além disso, 86,3% disseram que o programa de policiamento comunitário havia atendido suas necessidades e reclamações, 99% disseram que a polícia comunitária era amistosa com relação ao público e 86,5% que o desempenho da polícia havia melhorado.¹⁰⁰ A melhoria da imagem que a polícia comunitária conquistou para a Polícia Nacional da Colômbia está também produzindo mudanças importantes na força policial como um todo.

⁹⁹ Quesada, Charo (2004c) - *A polícia do povo - Por que os moradores de Bogotá passaram a gostar de sua força policial, após anos de desconfiança e indignação*, Revista BID América.

¹⁰⁰ Quesada, C. (2004c) op cit.

c. Mecanismos alternativos de resolução de conflitos

Programas com ênfase na **reestruturação do tecido social e na implantação paulatina de uma nova pedagogia capaz de reverter culturalmente a “pedagogia do conflito”**, difundida pela região ao longo de anos pela ação do narcotráfico e da guerrilha, fizeram-se extremamente necessários. A solução encontrada foi a criação de unidades de mediação e conciliação para resolução de conflitos cotidianos, implantação de delegacias de família como espaços de orientação para prevenir e resolver conflitos e criação de instância de conciliação para a polícia administrativa.

Dois programas da prefeitura que obedecem a essa diretriz merecem destaque: as unidades de mediação e conciliação e as instâncias de conciliação para a polícia administrativa.

As **Unidades de Mediação e Conciliação** foram concebidas como espaços para solucionar conflitos cotidianos que surgissem nas comunidades. Entre 1996 e 1998 foram criadas 12 unidades. Estas atenderam quase 100 mil casos entre 1999 e 2002, a metade dos quais relacionados a problemas com arrendamento, contratos civis e conflitos intrafamiliares e entre vizinhos. As **Instâncias de Conciliação para a Polícia Administrativa**, por sua vez, são entidades da administração municipal que tradicionalmente têm atendido os assuntos em matéria de polícia administrativa.¹⁰¹

Hoje, a prefeitura conta com 13 Unidades de Mediação e Conciliação – para as 20 áreas da cidade - e duas Casas de Justiça que, além de atenderem diretamente esta problemática nas localidades, propiciaram a capacitação de aproximadamente 1.700 líderes, que se converteram em mediadores em igualdade.

No que diz respeito às Delegacias de Família, passaram de 5 em 1995 a 20 em 2000, e visam à resolução dos conflitos gerados na cidade como consequência da intolerância, do conflito no interior dos domicílios, entre vizinhos e, em geral, oriundos da violência menor.

d. Formação e treinamento do efetivo da polícia

Uma das medidas da prefeitura foi destinar fundos municipais para o treinamento da polícia. Pela primeira vez, o orçamento municipal incluía um item especial para a polícia. O objetivo era iniciar um

¹⁰¹ Llorente, M. V. e Rivas, Á. op cit.

processo educacional no qual milhares de policiais seriam enviados a universidades para treinamento. Nessa direção, todos os policiais passaram a freqüentar cursos nas diversas universidades da cidade, cursos de todas as modalidades, inclusive os ministrados nas universidades públicas, que tinham por fim tanto o objetivo de formação quanto o de aproximação entre sociedade e polícia.¹⁰²

Para a implantação do Programa de Policiamento Comunitário, também foi necessário um treinamento intenso, além da seleção prévia que buscava habilidades específicas. O policiamento comunitário exige habilidade extraordinária e envolvimento dos policiais. Os candidatos precisaram passar por testes psicológicos e técnicos, ter excelentes habilidades de relações públicas, respeitar os direitos humanos, ser emocionalmente estáveis, demonstrar integridade, iniciativa e sensibilidade social e cumprir as regras gerais da polícia. O treinamento da polícia comunitária é caro e exigente. A primeira fase do programa, na qual 1.000 policiais foram treinados, foi financiada por um empréstimo do BID.¹⁰³

e. Melhorias técnicas, integração das polícias e tratamento da informação

O aspecto mais visível da colaboração entre a prefeitura e a Polícia Nacional em termos de política de segurança consiste no aporte de recursos materiais por parte da municipalidade à polícia: novas viaturas e o sistema de comunicação por rádio.

A falta de padronização dos procedimentos policiais era outro fator que estava impedindo o bom funcionamento da polícia. As estatísticas de crimes, por exemplo, produzidas pelas diferentes agências não eram condizentes umas com as outras, sendo praticamente impossível obter cifras precisas. As autoridades policiais decidiram concentrar-se na padronização dos procedimentos, introduzindo diretrizes e treinando grupos de policiais.

No judiciário, 360 peritos de todas as agências trabalharam juntos para unificar os procedimentos de registro dos crimes. O número de procedimentos foi reduzido de 280 para 60. A Polícia Nacional também desenvolveu uma lista de 150 procedimentos administrativos padronizados. Essas iniciativas foram lançadas em 2000 utilizando uma parte do empréstimo de US\$57 milhões do BID

¹⁰² Carvalho, N. e Castanheira, L. op cit.

¹⁰³ Quesada, C. 2004c op cit.

para o Programa de Coexistência Pacífica e Segurança do Cidadão. O empréstimo do BID também foi utilizado para montar uma rede de dados compartilhados e adquirir equipamento técnico e fotográfico para coleta de evidências.¹⁰⁴

No âmbito da Subsecretaria de Segurança, cabe assinalar a montagem de um sistema de tratamento de dados, o Sistema Unificado de Informação de Violência e Delinqüência, do qual faz parte a Prefeitura, a Medicina Legal e a Polícia Metropolitana. A partir do acesso a esses dados, a prefeitura vem delineando planos de ação, com base em diversos estudos encomendados a universidades locais, além do planejamento de intervenção nos espaços urbanos.

A polícia de Bogotá também melhorou os serviços que presta ao público, incluindo novas instalações para receber denúncias de crimes. Inaugurou também 21 delegacias de polícia em que o atendimento é amigável e uma rede de destacamentos urbanos, chamados centros de atenção de emergência, estrategicamente distribuídos pela cidade.¹⁰⁵

Em suma, o fortalecimento da polícia metropolitana deveu-se a avaliação de desempenho dos departamentos com base em indicadores, aumento do investimento na polícia metropolitana, criação de Centros de Atendimento Imediatos (CAIs), modernização do sistema de comunicação e frota automotiva, incentivo aos policiais e programas de capacitação (direito humanos, polícia comunitária, polícia judiciária, violência doméstica...), programa de polícia comunitária, zonas seguras (novo modelo de gestão de segurança no espaço público) e fortalecimento da investigação criminal com capacitação e padronização de procedimentos além da reforma da cadeia distrital e construção da Unidade Permanente de Justiça (UPJ).¹⁰⁶

¹⁰⁴ Quesada, Charo (2004d) – *Sherlock Holmes não trabalhava sozinho – Em Bogotá, as diversas unidades da polícia encontraram novas maneiras de colaborar para combater o crime*, Revista BID América.

¹⁰⁵ Ibid.

¹⁰⁶ Ricardo, C. M. op cit.

Financiamento dos Programas de Controle da Violência

Para o financiamento das estratégias e iniciativas de combate a violência, três foram as principais fontes:

- **Empréstimo do BID:** As estratégias e iniciativas de Bogotá foram parcialmente financiadas pelo empréstimo de US\$57 milhões dado pelo BID ao Programa de Coexistência Pacífica e Segurança do Cidadão na Colômbia. Algumas das estratégias e iniciativas financiadas por este empréstimo foram: o treinamento suplementar de 2.200 policiais da área metropolitana em questões como resolução de conflitos, abuso sexual, direitos humanos e educação de adultos; a padronização dos procedimentos da polícia e o treinamento de grupos de policiais para repassarem aos demais os novos procedimentos; a criação de uma rede de dados compartilhados e a aquisição de equipamentos técnicos e fotográficos para a coleta de evidências por parte da polícia.
- **Fundos municipais:** Fundos municipais também foram utilizados no financiamento de parte do treinamento na polícia. O orçamento municipal passou a incluir um item especial para a polícia. Este fundo foi utilizado para iniciar um processo educacional no qual milhares de policiais foram enviados a universidades para treinamento.
- **Bogotá 110%:** Em uma iniciativa batizada de “Bogotá 110%”, o prefeito pedia aos cidadãos que pagassem, voluntariamente, 10% a mais do que deviam em impostos. A cidade foi informada de que programas o prefeito desejava privilegiar com sua contribuição especial e, cerca de 63 mil bogotanos optaram por participar desse esforço ao apresentar suas declarações de imposto de renda. O quantitativo arrecadado não foi o principal resultado desta estratégia, mas sim a mobilização da sociedade em prol de melhorias sociais.

Fontes: Buvinic, Mayra (2004) – Apesar das dificuldades – Bogotá mostra que a prevenção à violência pode funcionar mesmo nas condições mais difíceis, Revista BID América; Quesada, C. (2004c) op cit. e Quesada (2004d) op cit.

Grupo 3: Projetos Sociais, Culturais e educacionais integrados

Os dois principais projetos sociais, culturais e educacionais implementados foram:

- a. Programa “Cultura Cidadã”, e
- b. Plano de Desarmamento.

a. Programa “Cultura Cidadã”¹⁰⁷

Durante sua primeira administração, o prefeito Antanas Mockus (1995-1997) inaugurou uma proposta de governo baseada no conceito da cultura cidadã entendida como **“o marco que regula os comportamentos dos cidadãos, à medida que se estabelecem regras mínimas comuns que fazem possíveis as relações entre eles e com seu entorno”**. Mediante esta proposta, que em essência busca harmonizar os sistemas reguladores básicos dos indivíduos e da sociedade – a lei, a moral e a cultura –, puseram-se em prática não só o novo discurso político na cidade, como também uma forma de governar desconhecida pelos bogotanos. Com esta bandeira, Mockus e sua equipe, em ambas administrações, buscaram modificar o comportamento dos bogotanos introduzindo formas de regulação individual e coletiva através da pedagogia e da comunicação.

Desde 1995, o programa “Cultura Cidadã” identificou a separação entre lei, moral e cultura que caracteriza a sociedade colombiana, a qual se expressava como violência, delinquência, corrupção, ilegitimidade das instituições, enfraquecimento do poder de muitas das tradicionais culturas e crises ou enfraquecimento da moral individual. A convivência cidadã pressupõe, pelo contrário, uma harmonia entre os três sistemas reguladores: lei, moral e cultura. O programa “Cultura Cidadã” buscava, através da interação intensificada, alcançar a congruência da regulação cultural com as regulações morais e legais. Foram definidos os quatro objetivos da “Cultura Cidadã”, principal prioridade e coluna vertebral do Plano de Desenvolvimento da cidade. São eles:

- Aumentar o cumprimento de normas de convivência;
- Aumentar a capacidade de alguns cidadãos para que estes levem a outros o cumprimento pacífico de normas;
- Aumentar a capacidade de resolução e de solução pacífica de conflitos entre os cidadãos e,
- Aumentar a capacidade de comunicação dos cidadãos (expressão, interpretação,...) através da arte, da cultura, da recreação e do esporte.

Um elemento absolutamente crucial para multiplicar o efeito das ações da “Cultura Cidadã” foi sua alta visibilidade frente à sociedade, obtida em boa parte pelos meios de comunicação. Não em

¹⁰⁷ Segunda Parte: Promoción Del Desarrollo humano, resultados a la vista.

campanhas pagas, mas em programas atrativos e de alto impacto visual ou psicológico.

Além disso, foi colocada em prática uma estratégia para que a sociedade tivesse capacidade de avaliar o desempenho dos principais indicadores sociais, o Projeto "Bogotá, Como vamos?". Este projeto permitiu que a população pudesse acompanhar os resultados alcançados e cobrar quando os mesmos não estivessem satisfatórios. Desta forma, a gestão ganhou mais transparência e conseguiu agregar cada vez mais aliados para a mudança cultural.

Projeto "Bogotá, Como vamos?"

A iniciativa, que teve início em 1998, é da Fundação Corona, da Câmara de Comércio de Bogotá e da Casa Editorial El Tiempo. Contando também com o apoio da City TV, o programa tem o objetivo de avaliar a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos da capital da Colômbia e acompanhar o seu desenvolvimento. Através de pesquisas que fornecem um conjunto de indicadores, o projeto mede os aspectos de bem-estar aos quais estão submetidos os bogotanos. Nessa perspectiva, as áreas avaliadas são: desenvolvimento econômico, educação, espaço público, finanças públicas, gestão pública, meio ambiente, transporte, responsabilidade civil, saúde, segurança, e serviços e moradia.

Cada análise é sujeita a debates com a participação de especialistas, funcionários da Administração Distrital e cidadãos, sendo divulgada pela Seção Bogotá de El Tiempo (www.eltiempo.com) e também pela City TV. Além disso, também são emitidos boletins trimestrais e publicações extras que divulgam a responsabilidade social do projeto e seus resultados.

Fonte: Site oficial do Governo de Bogotá (www.bogota.gov.co) e Site oficial da Casa Editorial EL Tiempo (www.eltiempo.com) em fevereiro de 2006

b. Plano de Desarmamento

Estudou-se cuidadosamente a relação que tem o porte de armas sobre os índices de violência na cidade, em especial sobre os índices de homicídio, e chegou-se a seguinte conclusão: para se ter uma política eficaz de segurança cidadã era preciso realizar um plano de desarmamento da população ou exercer um estrito controle sobre o porte de armas.¹⁰⁸

¹⁰⁸ Segunda Parte: Promoción Del Desarrollo humano, resultados a la vista.

A partir de então, desde 1995, foi inserido como parte fundamental da estratégia de segurança cidadã, um Plano de Desarmamento orientado para controlar tanto as armas de fogo ilegais como as legais na cidade.¹⁰⁹

Esta medida foi acompanhada por campanhas de cunho pedagógico e de estratégias da polícia. Foram realizadas várias campanhas de desarmamento voluntário. A primeira destas, denominada “Presentes por Armas” realizou-se durante o Natal de 1996 com o apoio da Igreja e de diversas empresas do setor privado. Outro programa criado foi o “Desarmamos com Amor”, que tinha como objetivo promover uma mudança cultural na população.

Em 2001, com as campanhas de desarmamento, os bogotanos haviam entregado cerca de 6.500 armas. Junto com o desarmamento voluntário e em virtude do propósito de controlar as armas de fogo, aumentaram as operações de apreensão por parte da polícia. Isto implicou um aumento considerável das apreensões de tais armas ao passar de menos de 6 mil apreensões em 1995 para quase 16 mil em 2003.¹¹⁰

Potencialidades e Limitações das Medidas Adotadas

Esse exemplo de Bogotá, não é perfeito. É bem sabido, inclusive, que a Colômbia conta com índices altíssimos de violência e criminalidade. No entanto, ele deu certo para a redução significativa de alguns índices de violência em Bogotá, entre 1993 e 2004. O importante desse exemplo é que ele demonstra a convivência de ações de prevenção em diferentes eixos temáticos, como comunidade, polícia, justiça criminal, educação e conscientização, saúde, ambiente urbano, entre outros. Outros pontos relevantes são o diagnóstico, monitoramento e avaliação de resultados. Essa metodologia permite precisão e maior objetividade na intervenção, reduzindo o risco das “respostas apaixonadas”, possibilitando até que algumas medidas mais polêmicas de controle sejam efetuadas com respeito aos direitos e aos princípios democráticos e com controle social.

Nesse exemplo de Bogotá, foram verificadas algumas dificuldades e limitações, entre elas: relação entre os níveis nacional e local, a realização de avaliações precisas sobre o impacto nos índices de

¹⁰⁹ Uma das medidas mais discutidas foi a restrição do porte de armas nos finais de semana e feriados, que funcionou de maneira intermitente, já que sua regulação dependia do Exército Nacional, entidade que na Colômbia tem o poder sobre a permissão do porte de armas de fogo.

¹¹⁰ Llorente, M. V. e Rivas, Á. op cit.

criminalidade; as possíveis falhas no diagnóstico inicial e a ausência de linhas básicas e informação para construção de indicadores.¹¹¹

¹¹¹ Ricardo, C. M. op cit.

5.3. Diadema

5.3.1. Caracterização e Histórico

Indicadores de Criminalidade e os Aspectos Econômico-Sociais

Ao completar 46 anos, Diadema se consolida como referência nacional e internacional em segurança pública. O município saiu do topo do ranking da violência entre as cidades brasileiras com mais de 100 mil habitantes, em 2000, para ocupar a 18ª colocação em 2005. A cidade diminuiu em 72% os homicídios de 1999 a 2005.¹¹²



Fonte: Kahn, T. e Zanetic, André – O papel dos Municípios da Segurança Pública, Estudos Criminológicos 4 – Publicado em Julho de 2005.

Diadema situa-se no Estado de São Paulo, na região metropolitana e possui cerca de 380 mil habitantes¹¹³ que representam apenas 2% da população da Grande São Paulo. Diadema ocupa uma pequena área, de 30 quilômetros quadrados, com a segunda maior densidade demográfica do Brasil (12.496 hab/km² - 2005), em uma acidentada franja de terreno prensada entre dois

¹¹² Duarte, Silva (2006) – *Diadema: referência internacional em segurança pública*.

¹¹³ Kahn, Túlio e Zanetic, André (2005) – *O papel dos municípios na segurança pública, Estudos Criminológicos 4*.

municípios: São Paulo (10 milhões de habitantes) e São Bernardo do Campo (800.000 habitantes).¹¹⁴

A educação da cidade sofreu melhorias consideráveis. Em 1980, só 38% das crianças de Diadema haviam terminado os primeiros quatro anos de escola e só 8% estudaram oito anos. A evasão de alunos matriculados beirava os 50%. Em 2005, a matrícula no ensino fundamental em Diadema é quase universal e o ensino médio está se expandindo rapidamente e

atualmente já possui dois terços dos adolescentes nas salas de aula¹¹⁵. Dentre os indicadores econômicos e sociais de Diadema e São Paulo, pode-se citar PIB, IDH e educação, conforme gráficos a seguir.

% de Crianças de 7 a 14 anos na escola



Fonte: Ipeadata

¹¹⁴ Manso, Bruno Paes; Faria, Maryluci de Araújo e Gall, Norman (2005) – *Do “faroeste” para a vida civilizada na periferia de São Paulo* – Documento do Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial.

¹¹⁵ Ibid.

Do Crescimento Desordenado à Participação da Comunidade

O caso de Diadema tipifica o processo da grande expansão industrial na Região Metropolitana de São Paulo. Quando a indústria chega a Diadema (nos anos 60 e 70), acelera-se o crescimento demográfico, gerando uma expansão horizontal de grandes proporções, que não cria exatamente um espaço urbano. Por sua localização na periferia sudeste da metrópole, Diadema recebeu apenas migrantes de baixa renda. Na ausência de um grupo significativo de alta ou mesmo média renda, configuraram-se apenas dois segmentos no mercado de terras: um para usos industriais e outro para loteamentos residenciais de baixa renda.

Em 1973, houve um excesso de oferta de terra para a indústria (em 1990, aproximadamente 40% das glebas destinadas para o uso industrial estavam vazias), levando a uma escassez de terra urbana destinada para uso residencial e outros. Essa equação, num contexto de altos índices de crescimento demográfico (20,42% por ano nos anos 60 e 11,23% nos anos 70), provocou uma expansão periférica, ocupando áreas não urbanizadas e consumindo vorazmente toda a terra não destinada para usos industriais, inclusive as áreas de preservação ambiental. O resultado foi que no início dos anos 80 apenas 30% das ruas existentes eram pavimentadas, 50% dos domicílios estavam conectados à rede de água e a taxa de mortalidade infantil era de 83/1.000 nascidos vivos.

Diadema investiu pesadamente em regularização fundiária, implantação massiva de infra-estrutura, urbanização de favelas e na transformação de sua estratégia de regulação urbanística, introduzindo em seu Plano Diretor instrumentos destinados a ampliar a oferta de terra urbanizada para mercados de baixa renda.

Diadema, devido à sua posição no ABC, havia experimentado a organização popular através de sindicatos no início dos anos 80. Iniciando com um fundo criado por famílias e amigos de trabalhadores em greve, uma rede de cooperativas de compras alimentares, associações de moradia e movimentos foi articulada, gerando uma importante fonte de capital social na cidade. Esses grupos organizados começaram a demandar do governo municipal a intervenção nas condições urbanas. Em 1982, um prefeito local foi eleito com a sustentação dessas redes e, a partir daquele momento, as comunidades em Diadema transformaram-se em interlocutores permanentes das políticas públicas, participando nas negociações em torno de estratégias de regulação urbanística e decisões relacionadas ao investimento público.

Em 1995, 121 favelas das 197 existentes tinham sido urbanizadas, a rede de água cobria 95% dos domicílios e a rede de esgotos chegava a 60% deles, 96% das ruas eram pavimentadas e iluminadas e a taxa de mortalidade infantil caiu de 83/1.000 no início dos anos 80 para 21/1.000 em meados dos 90.

Fonte: Rolnik, Raquel – Exclusão Territorial

Delineamento das agências de controle

A segurança pública no Brasil é de responsabilidade dos governos estaduais. Nos estados, cada aparato policial segue um modelo europeu, com uma Polícia Militar fardada, patrulhando as ruas, e uma Polícia Civil, que conduz as investigações. A definição da estrutura e função das polícias é matéria constitucional: cabe à Polícia Federal a apuração de infrações com repercussão interestadual e a repressão e prevenção ao tráfico de entorpecentes; a polícia civil exerce as funções de polícia judiciária; e às polícias militares cabe a função de policiamento ostensivo.¹¹⁶

A maior parte das Guardas Municipais do país concentra-se no Sudeste, principalmente no Estado de São Paulo, onde estão 180 das 368 Guardas Municipais do país (48,9%). Com efeito, dos 645 Municípios do Estado de São Paulo, 180 (27,9%) contavam com Guardas Municipais em 2001 (IBGE). A criação destas Guardas Municipais parece ocorrer na forma de contágio. Os coeficientes de correlação espacial sugerem que a distribuição dos municípios com Guarda Municipal não é aleatória, mas concentrada em alguns *clusters*.

As Guardas Municipais, embora limitadas constitucionalmente em suas funções, na prática realizam um elevado número de atividades, freqüentemente extrapolando seus limites legais. Dentre elas, vale mencionar: Proteção dos Bens, Serviços e Instalações do Município, Patrulhamento a Pé e Motorizado, Atendimento de Ocorrências Policiais, Fiscalização do Trânsito, Ronda Escolar, Auxílio à Polícia Militar, Auxílio ao Público, Defesa Civil, Proteção Ambiental e etc.¹¹⁷

5.3.2. Estratégias, iniciativas e mecanismos de controle da violência

Diadema passou a atuar em quatro eixos para reduzir os índices de violência:

- Melhoria do policiamento e mapeamento dos pontos críticos da criminalidade;
- Promoção de ações sociais e preventivas, sobretudo nas áreas de maior risco social;
- Intensificação da fiscalização e urbanização das favelas; e
- Convite à população para participar das discussões.¹¹⁸

¹¹⁶ Esta definição constitucional a respeito da estrutura das polícias é ressaltada por alguns autores como um dos problemas que dificulta os processos de reforma das polícias, pois impõe a todos os estados da federação o mesmo modelo estrutural de polícia. (Constituição de 1988. Cap. III, art.144)

¹¹⁷ Kahn, T. e Zanetic, A. op cit.

¹¹⁸ Giannchini, Laura (2005) – *Diadema, em SP, reverte índices de violência e sai do topo do ranking de homicídios*.

Agir preventivamente tem sido prática cada vez mais comum na segurança pública. Em Diadema, algumas estratégias como a mudança de comportamento da guarda municipal, a realização de um trabalho integrado com as polícias Militar e Civil, a criação da Secretaria de Defesa Social, a implementação da Lei de Fechamento de Bares das 23h às 6h, além do Mapeamento Criminal - responsável pelo levantamento estatístico dos crimes para o planejamento de políticas de controle da criminalidade - garantiram ao município queda de 72% na taxa de criminalidade de 1999 a 2005¹¹⁹ e de 85% nos homicídios de jovens com idade entre 16 e 20 anos (dados de janeiro a junho) de 2001 a 2005, segundo as estatísticas da Secretaria Estadual de Segurança Pública.

Grupo 1: Institucional e Legal

Dentre as iniciativas institucionais e legais, cinco merecem destaque e estão detalhadas nos itens a seguir. São elas:

- a. Criação da Secretaria de Defesa Social;
- b. Lei Seca e Programa Diadema Legal;
- c. Zonas Especiais de Interesse Social;
- d. Sistema de Monitoramento Eletrônico; e
- e. Fórum do Conselho Municipal de Segurança Pública.

a. Criação da Secretaria de Defesa Social

Em 2001, foi criada a Coordenadoria de Defesa Social – que em 2003 viria passar à Secretaria - possibilitando uma aproximação da prefeitura com temas relacionados à violência. Uma das primeiras tarefas da Coordenadoria de Defesa Social foi fazer o diagnóstico da criminalidade no município, por intermédio do Mapeamento Criminal, cujo levantamento inicial detectou que 60% dos homicídios ocorriam no período das 23 às 4 horas, nas proximidades de bares e envolvendo pessoas alcoolizadas.¹²⁰

A Secretaria realizou também diversas campanhas na cidade: de desarmamento infantil, de desarmamento real, dos malefícios do uso do álcool e das drogas lícitas e ilícitas.¹²¹

¹¹⁹ "Especialistas apontam saídas para reduzir a violência nas grandes cidades".

¹²⁰ Duarte, S. 2006 op cit.

¹²¹ "Especialistas apontam saídas para reduzir a violência nas grandes cidades".

864 vidas poupadas desde 1999

Segundo um levantamento da Secretaria de Defesa Social, 864 vidas salvas é o resultado da redução ano a ano dos homicídios ocorridos, que leva em conta o ano de 1999, quando 374 homicídios marcaram o pico da falta de segurança de Diadema, e 2004, que somou 129 mortes violentas. Este cálculo considera as estatísticas da Secretaria Estadual de Segurança Pública.

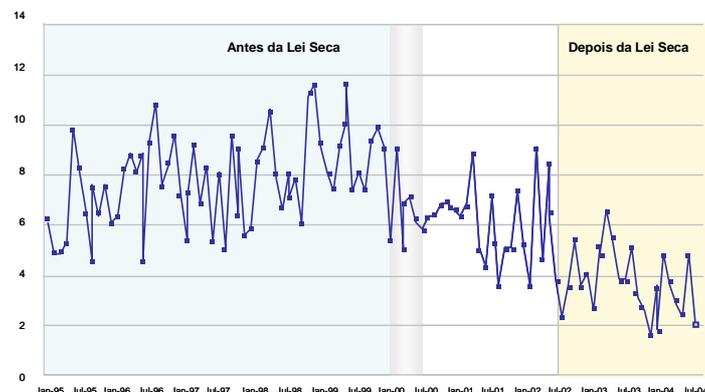
A redução da criminalidade possibilitou que o município avançasse em outros setores, como o desenvolvimento industrial e comercial, com a vinda de novas empresas e aquecimento da economia local, chegando a liderar o ranking estadual durante 20 meses seguidos na geração de empregos industriais, com a criação de oito mil novas vagas.

Fonte: Duarte, Silva (2005a) – *Guarda Municipal completa seis anos*

b. Lei Seca e Programa Diadema Legal

A partir do diagnóstico da criminalidade realizado pela Secretaria de Defesa Social, foi criada a Lei Seca. Depois de dez meses de debates intensos com todos os segmentos sociais e a realização de 105 audiências públicas, em 15 de julho de 2002 entrou em vigor a Lei Municipal nº 2.107/02, que determina o fechamento de bares e similares no período das 23 às 6 horas.

Homicídios por 100.000 habitantes

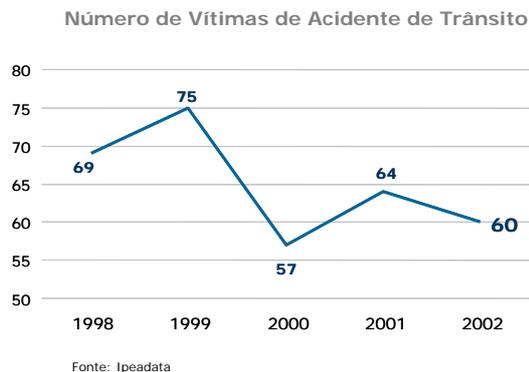


Fonte: Laranjeira, Ronaldo- Prevenção de Homicídios e violência em Diadema, Brasil: A Influência de novas Políticas do Alcool- Universidade Federal de São Paulo, Julho de 2004

Para que os moradores tivessem seu lazer preservado, os espaços públicos foram revitalizados, programas recreativos foram implantados e, atualmente, 27 bares têm licença especial para funcionar durante a madrugada. Simultaneamente, foi criado o Programa Diadema Legal (ver quadro a seguir), que fiscaliza o cumprimento da Lei e envolve fiscais das secretarias de Meio

Ambiente, Tributos, Abastecimento e Defesa Social, além de contar com o apoio de viaturas da Polícia Militar e Guarda Civil municipal.¹²²

Após a implantação da Lei, a violência contra mulheres e crianças já caiu 30% (2005) e atualmente, 93% da população aprova a Lei Seca.¹²³



Programa Diadema Legal

Em 2002, baseado em pesquisa e diagnóstico da violência no município de Diadema, realizados pela Prefeitura Municipal, através da Secretaria de Defesa Social, foi criado o Programa Diadema Legal, que tem por objetivo fiscalizar e monitorar aproximadamente 1.200 estabelecimentos comerciais de bebidas alcoólicas, de forma direta, em cumprimento à "Lei Seca" (Lei Municipal nº 2.107, de 15 de julho de 2002). A fiscalização é executada todos os dias, gerando notificações, autuações e fechamento dos estabelecimentos que descumprem o horário de funcionamento, após as 23:00 horas, sem licença especial.

Observou-se um grande impacto na implementação desta política pública, eis que houve uma queda nos índices de criminalidade, nas ocorrências com vítimas de acidentes de trânsito, no atendimento a mulheres vítimas de violência doméstica e de pessoas alcoolizadas. Apresentou significativa redução nos índices de homicídio, principal medidor de violência na cidade, em 36,44% no período de 15 de julho de 2001 a 15 de julho de 2004.

Fonte: Ministério da Justiça, GUIA PARA A PREVENÇÃO DO CRIME E DA VIOLÊNCIA - Secretaria Nacional de Segurança Pública/SENASP

c. Zonas Especiais de Interesse Social - Zeis¹²⁴

Diadema foi, até os anos 80, um dos municípios em pior situação de exclusão territorial do Estado de São Paulo. As melhores porções de terra urbanizada haviam sido historicamente destinadas ao uso industrial, colocando a população residente em segundo plano, muitas vezes em situações ilegais e precárias. Um terço da população vivia em 3,5% da superfície do município – quase exclusivamente em favelas sem qualquer infra-estrutura.

¹²² Duarte, S. (2006) op cit.

¹²³ Imprensa/Simers (2005) – *Secretária de Diadema destaca resultados de ação contra violência e álcool.*

¹²⁴ Rolnik, Raquel – *Zonas de Especial Interesse Social.*

Após um processo de negociação entre técnicos, vereadores e movimentos populares, a administração municipal estabeleceu dois tipos de AEIS – Áreas de Especial Interesse Social: as AEIS 1, áreas vazias destinadas à produção de novos núcleos habitacionais populares, e as AEIS 2, áreas ocupadas por favelas a serem reurbanizadas. Nas AEIS, só poderiam ser implantadas habitações para a população de baixa renda (famílias com renda até 10 salários mínimos), ampliando assim a oferta de terras para essa faixa e, conseqüentemente, reduzindo seu preço. Com este instrumento foi possível dobrar a quantidade de terras em oferta para a população de baixa renda (de 3,5% para 7% das terras do município), e possibilitou assentar grandes parcelas da população da cidade e regularizar uma boa parte das ocupações. Ao mesmo tempo, derrubou o preço da terra para habitação popular, permitindo que esta fosse comprada por cooperativas habitacionais organizadas para a produção de moradia em regime de mutirão.

Esses resultados foram possíveis porque houve moradores de bairros e casas precários que se organizaram e se tornaram interlocutores permanentes da política urbana do município, participando ativamente das negociações em torno da estratégia de regulação e das decisões sobre os investimentos. Além do acesso à moradia para as populações envolvidas, isso representou um ganho de qualidade para a administração municipal, que se aproximou da população e cumpriu seu papel de mediadora das disputas pela terra urbana.

d. Sistema de Monitoramento Eletrônico

O projeto criado pela Secretaria de Defesa Social, e aprovado pelo Ministério da Justiça, permitiu a implementação de um Sistema de Monitoramento Eletrônico de segurança em cinco bairros da cidade. Esse sistema, que se iniciou com um projeto piloto de apenas 3 câmeras, conta atualmente com 28 câmeras de vigilância instaladas em locais indicados pelo Mapeamento da Criminalidade.¹²⁵

A Guarda Civil Municipal é a principal responsável pelo Sistema de Monitoramento Eletrônico de Segurança 24 horas, mas também conta com o apoio da Polícia Militar para realizar o serviço, que, além de garantir a segurança da população, também auxilia no bom andamento do trânsito.

¹²⁵ Duarte, Silva (2005a) op cit.

e. Fórum do Conselho Municipal de Segurança Pública

Diadema foi bem sucedida ao se aliar a outras instituições como o Instituto Sou da Paz, o ILANUD – Instituto Latino Americano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente e o Instituto Fernand Braudel¹²⁶. Um dos principais resultados dessa parceria foi a criação do Conselho Municipal de Segurança, destinado a facilitar a participação da comunidade no desenvolvimento das políticas de segurança.¹²⁷

A mobilização da comunidade em Diadema começou com uma Assembléia Popular contra Violência no Teatro Clara Nunes da cidade, seguida por reuniões mensais de um Fórum de Segurança na Câmara de Vereadores. O Fórum ofereceu um espaço multipartidário organizado por uma entidade neutra como o Instituto Fernand Braudel, o que possibilitou reunir os chefes da Polícia Civil e Militar, líderes empresariais, religiosos, educacionais, políticos e comunitários a fim de discutir sobre a incidência de crimes em cada mês e as estratégias para sua redução. Com a continuidade das reuniões e apresentação de dados locais, os chefes das polícias passaram a interagir abertamente com o público, prestando contas e respondendo à avaliação contínua de seus serviços.¹²⁸

Grupo 2: Instituições de Segurança Pública (aparato policial)

As principais estratégias e iniciativas implementadas no campo das instituições de segurança pública foram:

- a. Mapeamento Criminal;
- b. Qualificação e Requalificação da Guarda Civil Municipal;
- c. Policiamento Comunitário - “Anjos do Quarteirão”;
- d. Atuação Integrada da Polícia;

¹²⁶ Organização Não-Governamental que obteve financiamento do Banco Mundial para estudar a violência na cidade.

¹²⁷ Kahn, T. e Zanetic, A. op cit.

¹²⁸ Fórum Municipal de Diadema – Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial. O Fórum de Segurança Pública em Diadema foi financiado pelo Banco Mundial, no seu início, mas hoje continua com os recursos do Instituto Braudel e ultimamente com a ajuda da Prefeitura.

- e. Capacitação em Desarmamento – Instituto Sou da Paz, e
- f. Mediação de Conflitos.

a. Mapeamento Criminal

A Guarda Civil Municipal (GCM) realizou o mapeamento criminal através de um sofisticado banco de dados criminais cedido pela Fundação Aplicação de Tecnologias Críticas - Atech para analisar a diversidade de atuação criminal e suas relações com as características físicas e sociais do ambiente onde ocorrem. Em outras palavras, o mapeamento criminal traça o perfil dos crimes, autores e vítimas, assim como dos locais onde ocorrem. Com isto, é possível direcionar todas as políticas públicas preventivas desenvolvidas pelas diversas secretarias municipais.¹²⁹

b. Qualificação e Requalificação da Guarda Civil Municipal

Criada em novembro de 1999, a Guarda Civil Municipal (GCM) de Diadema chega aos seis anos como uma das responsáveis pela queda da violência na cidade, e seus integrantes atuam diretamente em várias ações preventivas.

A atuação dos 230 guardas civis municipais é diversificada e colabora significativamente para a prevenção da criminalidade em Diadema. Além destes, 240 guardas civis patrimoniais trabalham nos equipamentos públicos com função exclusiva de vigilância e segurança.

O município conta com uma Guarda armada que, ao longo de seus seis anos, nunca chegou a disparar nem ser alvo de nenhum tiro, embora tenha realizado flagrantes que elucidaram ocorrências de roubo, seqüestro-relâmpago e tráfico de drogas.

Outro destaque da Guarda de Diadema é o seu currículo de formação. Com 38 cursos, a formação dos guardas municipais aborda questões como mediação de conflitos, gênero, Estatuto da Criança e do Adolescente, Cultura da Paz, Medicina Legal, Direito Penal, Direitos Humanos, entre outros.

A GCM atua em programas de prevenção diretamente na comunidade, como é o caso do Clubinho de Férias, Educando para a Vida, Desarmamento Infantil, Desarmamento Efetivo, monitoramento

¹²⁹ Duarte, S. 2006 op cit.

das câmeras do Sistema Eletrônico de Segurança e de alarmes, além de operações integradas com as polícias Civil e Militar, como a fiscalização da Lei de Fechamento de Bares e Operação Centopéia.

130

c. Policiamento Comunitário – “Anjos do Quarteirão”

Diadema adotou a idéia de polícia comunitária e foi criado o Programa “Anjos do Quarteirão”, implantado pela Secretaria de Defesa Social em 2004. Os “Anjos” fazem rondas no Centro da cidade e no centro dos bairros. Em duplas, percorrem as ruas a pé, em bicicleta e em motos. Para escolher os locais das rondas, a GCM utiliza o mapeamento da criminalidade feito com dados da Secretaria de Segurança Pública do Estado.¹³¹

Os “Anjos” são a expressão do policiamento comunitário e preventivo implantado pela Prefeitura. Eles fazem ronda escolar, fiscalização de trânsito, auxílio ao público, entre muitas outras atribuições. Nos locais onde está presente, a operação reduziu o número de furtos e roubos em mais de 50%.¹³²

d. Atuação Integrada da Polícia

Outra ação importante no controle da violência foi o incentivo ao trabalho conjunto entre as polícias civil e militar e a guarda civil metropolitana, de forma a otimizar as ações de combate ao crime.

Dentre as ações conjuntas das polícias, podemos citar as operações “centopéia” e “quadrilátero” (PM/GCM), voltadas a combater o alto índice de roubos de motocicletas, tendo como resultados mais de 2000 motos irregulares apreendidas e a redução de roubos e seqüestros relâmpago. A Guarda Municipal e a Polícia Militar atuam juntas também no Programa Diadema Legal, conforme mencionado.

133

Junto com a integração da Polícia Civil, Polícia Militar e Guarda Civil Municipal, houve um reforço do contingente, de viaturas e dos órgãos vitais para o combate de rua. Além disso, a pronta ação da Polícia Civil e a retirada da delinquência das ruas aumenta a credibilidade da polícia e reduz a sensação de impunidade.

¹³⁰ Duarte, S. 2006 op cit.

¹³¹ Jornal Cidade Nº 3 – Operação Anjos do Quarteirão completa um ano de atividades com sucesso – Publicado em Junho de 2005.

¹³² Ibid.

¹³³ Kahn, T. e Zanetic, A. op cit.

e. Capacitação em Desarmamento – Instituto Sou da Paz

A GCM e o Instituto Sou da Paz firmaram uma parceria para capacitar os guardas sobre desarmamento. Além dos GCMs, participaram desta capacitação representantes das Secretarias de Ação Social e Educação e da Coordenadoria da Juventude de Diadema.

Durante dois dias, eles puderam ver dados sobre mortes por armas de fogo no Brasil, os perigos de portar armas e a relação com as crianças. Todos os participantes receberam um material didático para ser usado em palestras, além de uma cartilha que ensina a montar campanhas de recolhimento de armas. O público-alvo desta iniciativa são pais de alunos, estudantes do supletivo e do Movimento de Alfabetização.

Diadema realizou campanhas de desarmamento infantil, na quais as crianças trocam suas armas de brinquedo por gibis e depois estas armas são destruídas. As campanhas foram patrocinadas pela Editora Abril Cultural que forneceu as publicações.

A Campanha visa substituir o foco da violência por cultura, conscientizando a população de que armas de brinquedo incitam à violência. Todos os anos, as armas de fogo vitimam mais de 40 mil brasileiros. A cada 13 minutos, uma pessoa perde sua vida, em sua maioria, jovens entre 15 e 24 anos.¹³⁴

Plano Municipal de Segurança Pública

A Prefeitura de Diadema, com o objetivo de avançar nas suas ações de prevenção e controle da violência, estabeleceu um convênio com o Instituto Sou da Paz para elaboração e implementação de um Plano Municipal de Segurança Pública. Sua metodologia incluiu a análise dos dados disponíveis sobre criminalidade na região nos últimos anos, dos programas em curso na Secretaria de Defesa Social, além da pesquisa sobre experiências nacionais e internacionais nesta área.

Em janeiro de 2005, a segunda versão do plano foi finalizada e divulgada amplamente na cidade. Entre maio e junho, passou por um processo de consulta pública, onde a população foi convidada a debater os Compromissos, Desafios e Ações que compõem o documento, oferecendo suas próprias sugestões e críticas, incorporadas na versão final do Plano. O documento integral traz uma descrição dos problemas de segurança pública diagnosticados, apresenta propostas de resolução destes problemas
Fonte: Instituto Sou da Paz

¹³⁴ Guadelupe, Rafael (2004) – *Anjos bem cuidadosos*.

e indica os órgãos responsáveis e atores envolvidos no processo de resolução.

f. **Mediação de Conflitos**

As estatísticas da Secretaria de Defesa Social apontam que 80% dos homicídios ocorrem entre pessoas que se conhecem e moram em distância inferior a um quilômetro. **Como o foco principal do Plano Municipal de Segurança é a defesa da vida e a convivência pacífica entre os moradores, a mediação é o caminho natural.**

O princípio da Mediação é detectar o conflito logo no começo, promover a resolução pacífica dos casos e, assim, evitar situações mais graves. O Mapeamento Criminal demonstra que algumas crises interpessoais graves têm início em situações como, por exemplo, o latido insistente do cachorro de um vizinho ou uma música tocada alta. Isso fica mais acentuado em Diadema pela grande concentração populacional.¹³⁵

Diadema ainda não possui uma estrutura para a mediação de conflitos, mas o plano é ter, inicialmente, dois Centros de Mediação de Conflitos em locais apontados pelo Mapeamento Criminal.

Já foi iniciado o processo de identificação do perfil dos mediadores, que devem ser moradores conhecedores das características da região, com liderança, respeitabilidade e voluntários. Os mediadores contarão com todo o apoio da Prefeitura, por meio de suas secretarias municipais, e da Defensoria Pública, para que esta dê o respaldo jurídico necessário.¹³⁶

Ecologia do Perigo

“A violência parece se mostrar relativamente imune a recursos de atendimento e assistência quando os mecanismos de agressão estão profundamente entranhados no cotidiano das pessoas e constituem expedientes validados na cultura da periferia para a solução de conflitos. Nesses ambientes de periferia ocorre a ecologia do perigo em que regras e processos de relacionamento desenvolvem decisões para lidar com violência e acabam criando situações de violência nas disputas pessoais e sociais. A violência geralmente é um fenômeno altamente contextualizado, tanto por onde se concentra, como pelas condições sociais e pelas regras que regulam

¹³⁵ Duarte, Silva (2005b) – *Cidade realiza Dia Metropolitano de prevenção à violência.*

¹³⁶ Duarte, S. 2006 op cit.

as relações entre as pessoas e tornam comuns as ações agressivas e a violência defensiva.”

Fonte: Manso, B.; Faria, M. e Gall, N. op cit.

Grupo 3: Projetos sociais, culturais e educacionais integrados

A população de Diadema tem vários canais para sugerir e opinar sobre segurança. Além das audiências públicas, Conferência Municipal de Segurança e plenárias do Orçamento Participativo, os conselhos, municipal e estadual, são vias legítimas e têm suas reuniões abertas à participação popular.¹³⁷

Os dois principais projetos sociais, culturais e educacionais implementados foram:

- a. Projeto Adolescente Aprendiz, e
- b. Projeto de Ação Compartilhada.

a. Projeto Adolescente Aprendiz

Em março de 2001, a Prefeitura de Diadema lançou o Projeto Adolescente Aprendiz, programa sócio-educativo voltado para adolescentes de 14 e 15 anos, moradores em áreas de risco social (critérios para o adolescente fazer parte do Projeto).

O Adolescente Aprendiz tem a parceria de empresas da cidade e de diversos setores da comunidade (igrejas, escolas, entidades sociais, clubes recreativos, associações de moradores etc.) para conseguir que estes adolescentes pudessem redimensionar sua vida com a abertura de novas perspectivas.

Assim os adolescentes recebem noções do mundo do trabalho e de práticas administrativas, além de serem preparados para vivências de 08 horas em diferentes setores empresariais, da Prefeitura e em atividades comunitárias. Dentro do currículo do Projeto Adolescente

¹³⁷ Ibid.

Aprendiz, guardas civis municipais realizam também o curso "Valorizando a Vida", com o objetivo de prevenir o uso e abuso de drogas.

O governo municipal está encarregado de repassar por mês a cada participante uma bolsa-aprendizado de R\$ 130. As famílias dos aprendizes também são envolvidas e colaboram com o processo sócio-educativo.¹³⁸

A Coordenação Geral do Projeto está na Secretaria de Educação da Prefeitura de Diadema, tendo o apoio da Secretaria de Assistência Social e Cidadania e da Fundação Florestan Fernandes¹³⁹. Pelo Projeto já passaram 4,5 mil adolescentes em 13 núcleos distribuídos pela cidade.¹⁴⁰

b. Programa de Ação Compartilhada

O Programa Ação Compartilhada é realizado pela secretaria municipal de Educação em parceria com as Secretarias de Cultura, Esporte e Lazer e Abastecimento; além de entidades da sociedade civil e a população local. Criado em 2001, tem como objetivo ampliar o acesso à educação, cultura, esporte e lazer e criar mecanismos de controle da violência, ao analfabetismo e ao isolamento social. Mensalmente passam pelo programa cerca de 7 mil pessoas, entre crianças, jovens e adultos.

As atividades são desenvolvidas por 200 multiplicadores comunitários. Estes agentes passaram por formação nas áreas de cidadania e ações específicas como lazer comunitário, implantação de bibliotecas comunitárias, correspondência, musicalização, técnicas para formação de contadores de histórias, horta comunitária, artesanato, cultura popular e jornal comunitário.

Atualmente o programa é realizado em três Centros Públicos e em parceria com diversas entidades da cidade. A gestão dos espaços é feita por meio dos Conselhos de Compromisso, que se reúnem uma vez por mês e decidem as prioridades sociais do bairro e as intervenções que podem desenvolver através de ações propostas.¹⁴¹

¹³⁸ <http://www.diadema.sp.gov.br/csp/diadema/acoesprefeitura.csp>

¹³⁹ Instituição pública de natureza jurídica-privada, e que tem como missão conceber e operacionalizar políticas públicas de qualificação profissional para jovens, homens e mulheres que auxiliem na obtenção do primeiro emprego, reinserção/manutenção no mercado de trabalho assalariado e geração de renda trabalho autônomo e cooperado.

¹⁴⁰ Duarte, S. 2005a op cit.

¹⁴¹ Fazan, Fátima (2005) – *Ação Compartilhada é destaque em publicação internacional*.

“O *Ação Compartilhada*, como política pública, é eficaz porque funciona como elo de ligação entre o poder público local, as entidades e a comunidade. É a comunidade que se compromete a implantar e dar prosseguimento às ações. Dessa forma, a Prefeitura se torna uma co-gestora ao disponibilizar os espaços públicos, ao mesmo tempo em que dá suporte para que todas as ações da comunidade aconteçam. Isto faz com que a população se torne a principal articuladora e executora.”

Fonte: Lúcia Sanches, coordenadora do Programa Ação Compartilhada em Fátima Fazan.

O que não funcionou bem em Diadema e porquê

“Apesar dos aspectos positivos do envolvimento de representantes da comunidade e das autoridades, além dos resultados altamente favoráveis alcançados restaram dificuldades a serem superadas:

- Faltou a participação mais intensa da comunidade empresarial, o que impediu a organização de um centro de análise criminal e social, a partir do mapeamento dos registros policiais e de peculiaridades do ambiente físico e social da cidade. (...)
- Faltou a participação de lideranças religiosas. (...);
- Faltou aglutinar programas e ações sociais que são desenvolvidas por diversas entidades na cidade e que ajudam a produzir efeitos de prevenção, principalmente com crianças e jovens. Motivos: a divulgação habitual de nossas reuniões deveria ter sido complementada por visitas e contatos pessoais com os dirigentes das entidades; provável desconfiança dessas entidades quanto ao caráter político ou de mera discussão em nossas reuniões;
- Faltou levar as reuniões e os debates para comunidades problemáticas da cidade. Motivos: dificuldade em ampliar essas ações com grande dispêndio de tempo e também porque essas comunidades estão tendo oportunidades de discutir essas questões através dos conselhos comunitários de segurança existentes em três distritos policiais;
- Faltou uma análise em profundidade dos casos estudados de homicídio, inclusive com entrevista de homicidas presos e exame dos processos existentes na Justiça, para verificação das falhas dos processos e dos casos de condenação e cumprimento de pena. (...);
- Faltaram exames detalhados sobre outros tipos de crime e a análise das condições ambientais em que eles ocorrem, que pudessem favorecer intervenções policiais e sociais mais precisas na redução da

violência. Motivo: faltaram recursos para a instalação dos equipamentos destinados ao mapeamento e análise criminal. Os diversos problemas que apontamos decorrem principalmente da falta de recursos humanos engajados nesse programa e de tempo para superar as dificuldades apontadas.”

Fonte: Trecho do Terceiro e último relatório do Projeto de Ações em Diadema apresentado ao Banco Mundial pelo Instituto Fernand Braudel, 2002.

Recomendações de Diadema

“Algumas recomendações restaram dessa experiência. Recomendações que mereceriam mais detalhamento para servir de referência na aplicação em outras localidades. São elas:

- Ter uma idéia clara do programa de trabalho, (...) que possa ser facilmente compartilhada;
- Evitar diagnósticos pré-estabelecidos, ainda que se tenham dados significativos sobre a realidade local. Esses dados devem apenas servir de subsídios para uma atividade inicial de debater a situação da violência local. (...);
- Ter paciência em ampliar o estudo sobre as principais características do problema, antes de se lançar sobre suas soluções. (...) A questão da violência deve ser entendida como um fenômeno não apenas de responsabilidade policial;
- Buscar pacientemente contatos com entidades e pessoas a serem engajadas que se dedicam a resolver problemas da comunidade, sejam no meio político, na classe empresarial, nos movimentos de trabalhadores, no meio religioso e nas atividades assistenciais e comunitárias. (...);
- Identificar lideranças e procurar atraí-las para o programa. (...);
- Respeitar as atitudes, os hábitos e a velocidade (timing) da comunidade, acreditando-se que a direção aos objetivos, a continuidade dos trabalhos e da interação produzirão, naturalmente, a superação de resistências e de valores inadequados aos interesses da comunidade;
- Manter uma regularidade “religiosa” dos encontros para que sirvam como referência da estabilidade e continuidade do programa;

- Deixar que a direção dos trabalhos seja desenvolvida por alguma liderança local para que a comunidade gradualmente se aproprie do programa como produto de sua própria vontade e de seus talentos;
- Estimular e regular o debate franco e respeitoso que quebra barreiras e acelera o entendimento, transformando as diferenças em descobertas importantes e acelerando a coesão dos participantes;
- Estimular o empreendimento de ações que tragam resultados, evitando-se a discussão de grandes temas cuja abordagem foge da capacidade de solução dos participantes. (...);
- Todas as ações devem ser planejadas, com a definição de um responsável, de objetivos, prazos, atividades a serem desenvolvidas, com base em fatos e dados, evitando-se o empreendimento de ações baseadas em meras opiniões;
- Avaliar as ações desenvolvidas, promover a correção de rumos quando necessária e ressaltar os méritos das contribuições;
- Assegurar que a comunidade transformou o programa em seu patrimônio para que passe a cuidar dele como importante fator de melhoria da qualidade de vida da cidade.”

Fonte: Trecho do Terceiro e último relatório do Projeto de Ações em Diadema apresentado ao Banco Mundial pelo Instituto Fernand Braudel, 2002.

5.4. Nova Iorque

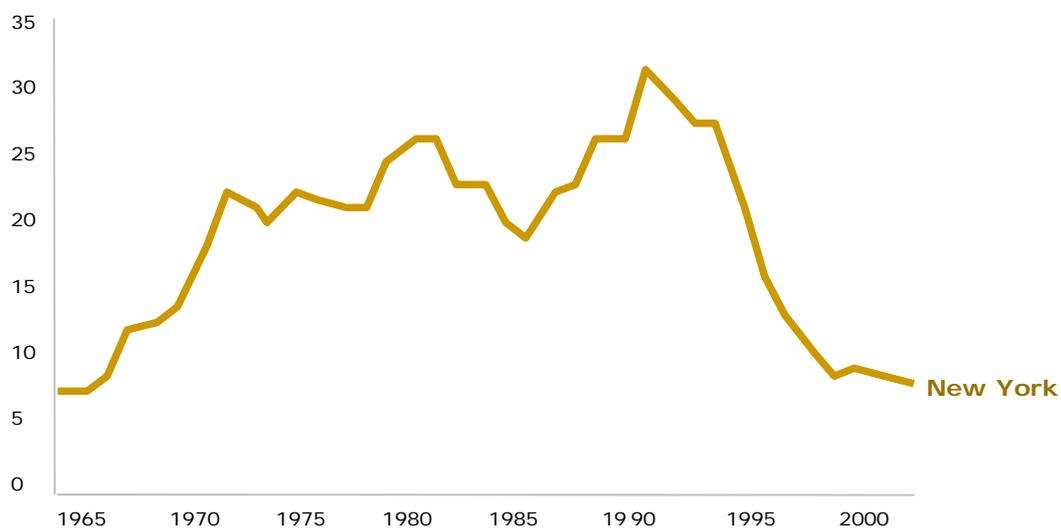
5.4.1. Caracterização e Histórico

Indicadores de Criminalidade e os Aspectos Econômico-Sociais

O índice de criminalidade na cidade de Nova Iorque diminuiu dramaticamente desde 1990. Esse declínio tornou-se particularmente notável com a introdução de um conjunto de novas estratégias em 1994.

Durante os anos 90, a criminalidade caiu não apenas em Nova Iorque, mas também nos Estados Unidos como um todo. A Pesquisa Nacional de Vitimização Criminal mostra um declínio em crimes violentos nos últimos anos e um declínio nos crimes contra propriedade desde 1975. Os especialistas calculam que a diminuição na taxa de crimes violentos deve ser atribuída a inúmeros fatores, incluindo estratégias de policiamento mais eficientes, o declínio no tráfico de cocaína, o crescimento da taxa de detenção, mudanças demográficas e uma economia saudável.

Evolução da Taxa de Homicídios em Nova Iorque



Fonte: Hagedorn, J. and Rauch, B. (2004) Variations in urban homicide: Chicago, New York City and global urban policy (US)

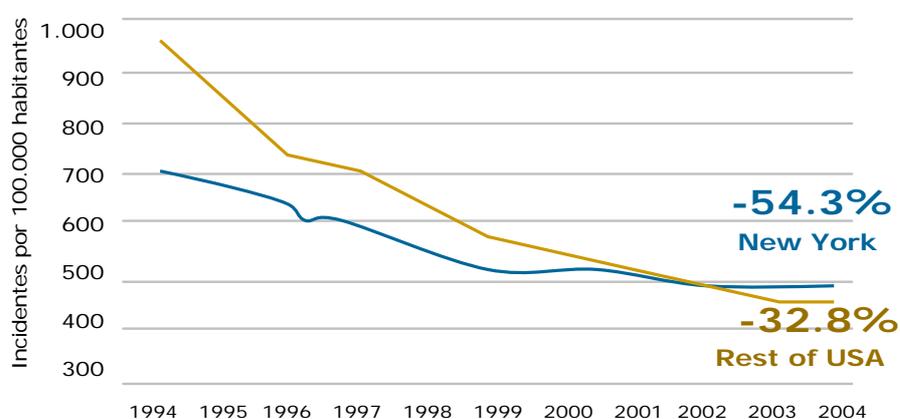
Entretanto, o declínio de crimes violentos na cidade de Nova Iorque ultrapassou a média americana. Por exemplo, os homicídios caíram de 31 para 11 por 100 mil habitantes entre 1990 e 1997 (um declínio de 66%), comparado com uma queda de 32 para 16 por 100 mil habitantes em cidades

americanas com mais de 1 milhão de habitantes (um declínio de 50%). E, acima de tudo, os índices de criminalidade em Nova Iorque caíram 50% entre 1990 e 1997 comparados com uma queda média de 24% em cidades americanas com mais de 250 mil habitantes. Além disso, vários relatórios registram a noção de que a queda da taxa de crimes em Nova Iorque deve-se principalmente a mudanças demográficas na população ou ao declínio no comércio de crack.¹⁴²

Nova Iorque é uma cidade localizada no Estado americano de Nova Iorque, e é a cidade mais populosa do país, com seus oito milhões de habitantes; dos quais 13,1% estão abaixo da linha da pobreza¹⁴³. Localizada no nordeste dos Estados Unidos, é uma das cidades mais importantes e influentes do mundo, onde está localizado o principal centro financeiro mundial, bem como a sede da ONU. Desde sua fundação, em 1625, Nova Iorque têm sido um dos principais destinos de imigrantes, vindos de todas as partes do mundo, que a fizeram uma cidade altamente cosmopolita e uma das mais diversificadas etnicamente do mundo.¹⁴⁴

De 1994 a 2004, a taxa de criminalidade no estado de Nova Iorque diminuiu 54,3%, mais rápido do que o resto do país.

Taxa de Criminalidades no Estado de Nova Iorque



Fonte: FBI, Crime in the United States annual publications.

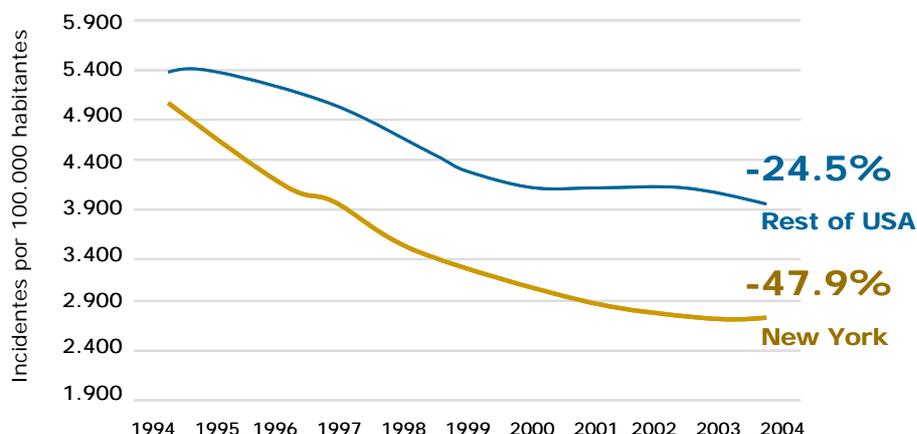
Nos últimos 11 anos, a taxa de crimes do Estado de Nova Iorque diminuiu 47,9%, uma porcentagem, novamente, maior do que o resto do país.

¹⁴² Davis, Robert C. e Mateu-Gelabert, Pedro (1999) – *Policimento eficiente e com respeito: dois exemplos no South Bronx* – Vera Institute of Justice.

¹⁴³ U.S. Census Bureau, 2004 American Community Survey

¹⁴⁴ Wikipédia - http://pt.wikipedia.org/wiki/Nova_Iorque

Taxa de Crimes



Fonte: FBI, Crime in the United States annual publications

Delineamento das agências de controle

A responsabilidade pela Segurança Pública é dividida entre União, Estados e Municípios. O governo federal investiga crimes que violam leis federais (casos de seqüestro, por exemplo) ou crimes que dizem respeito a mais de um Estado. Os Estados têm a Polícia estadual, cuja responsabilidade é fiscalizar as estradas. As Polícias dos municípios estão entre as mais conhecidas do país, como a NYPD (New York Police Department). Os condados (divisão territorial dentro dos Estados) têm uma quarta forma de policiamento, responsável por manter a segurança em áreas afastadas das cidades.¹⁴⁵

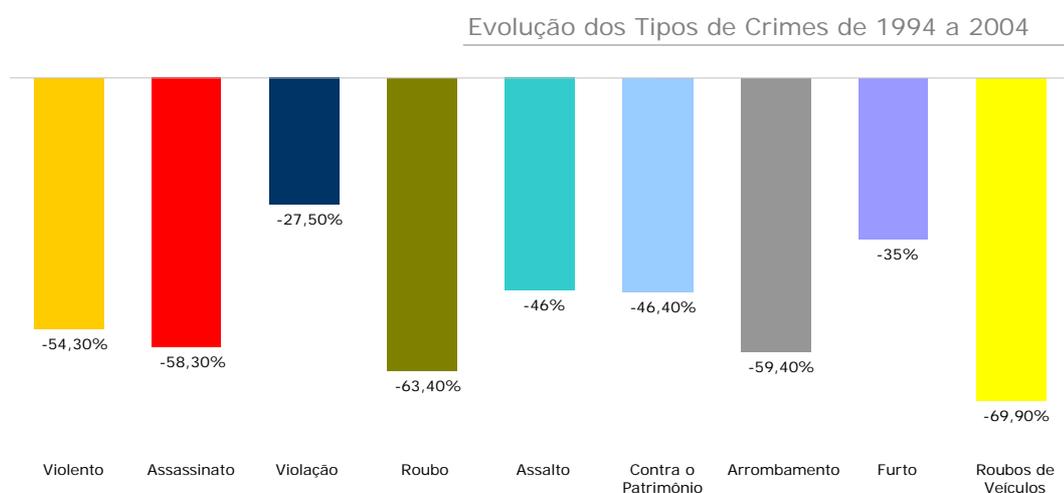
5.4.2. Estratégias, iniciativas e mecanismos de controle da violência

De 1993 a 1998, os disparos de armas de fogo da polícia caíram mais de 66%. A redução dos disparos teve um impacto profundo na vida da cidade. O *"New York Times"* noticiou em 1998 que o Departamento de Saúde de Nova Iorque planejava fechar alguns de seus centros de traumatologia, pois o número de vítimas de tiros nesses hospitais não era mais suficiente para ocupar os jovens médicos especializados nesses serviços.

¹⁴⁵ Pereira, Otomar Pereira (2002) - Criação e Implantação de Comitê no Curso de Formação de Oficiais da Polícia Militar do Estado de Mato Grosso: Atividade Extracurricular de Pesquisa de Polícia Comunitária - Estado de Mato Grosso, Polícia Militar, Diretoria De Ensino Adesg / Mt - Curso De Aperfeiçoamento De Oficiais.

Uma estratégia para se atingir esses resultados surgiu em “Quatro passos para a redução do crime”, elaborado por Jack Maple, que eram:

1. Inteligência precisa e oportuna comunicada claramente a todos,
2. Mobilização rápida das forças policiais,
3. Táticas eficazes,
4. Acompanhamento e avaliação.¹⁴⁶



Fonte: Division of Criminal Justice Service, 2004.

Grupo 1: Instituições de Segurança Pública (aparato policial)

Algumas mudanças filosóficas, operacionais e estruturais foram adotadas na polícia de Nova Iorque, para sustentar o objetivo de buscar sempre a excelência no policiamento. Embora decisões específicas não possam ser copiadas em diferentes polícias, o processo de reforma é passível de aplicação. Foi criado um sistema racional de prestação de contas, que dinamizasse a grande e lenta burocracia para atingir objetivos simples e claros:

- Reduzir o medo em relação à criminalidade;
- Melhorar a qualidade de vida dos moradores, visitantes e empresários;

¹⁴⁶ Anemone, Louis (2000) – *Como Nova Iorque reduziu as armas ilegais* – Documento do Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial.

- Reduzir o mau atendimento do público;
- Promover o relacionamento com a comunidade.

A inovação passou a ser encorajada, em oposição às práticas anteriores de dar mais reconhecimento às tradicionais práticas da velha hierarquia. Os comandantes locais passaram a ter poder de decisão e utilizar recursos que, formalmente, eram privilégios dos comandantes do quartel general. Sempre era levantada a questão: “Qual é seu plano?” O pecado mortal de um comandante não era o crescimento da criminalidade, mas não ter um plano para conter esse crescimento. Os planos e as operações não tinham necessariamente uma padronização, mas obrigatoriamente deveriam atender às três condições de ser legal, moral, e eficaz. O treinamento de qualidade para supervisores e médias e altas chefias foram incrementados para garantir o sucesso dos planos.

Mudanças estruturais ocorreram para atender duas crenças: primeiro, que a comunicação entre os comandantes e seus superiores deveriam ser diretas, com mínimas oportunidades de filtragem por intermediários; e segundo, a unidade de comando deveria ser sempre priorizada. A primeira crença resultou na eliminação de uma inteira camada de administração burocrática que filtrava e obstruía a comunicação entre chefes e os comandantes de distrito.¹⁴⁷

As principais estratégias e iniciativas implementadas no campo das instituições de segurança pública foram:

- a. Responsabilização e troca de informações;
- b. Tolerância Zero;
- c. Desarmamento e investigação sobre armas apreendidas.

a. Responsabilização e troca de informações

Em 1994, o Departamento de Polícia de Nova Iorque iniciou uma nova tática de policiamento. Pela primeira vez, os comandantes dos distritos receberam a responsabilidade pela redução dos níveis de criminalidade em suas jurisdições. Em reuniões semanais do "COMPSTAT"¹⁴⁸, as tendências da criminalidade eram examinadas, usando técnicas avançadas de mapeamento utilizando computadores poderosos, capazes de apontar os crimes em nível de quarteirão.

¹⁴⁷ Anemone, Louis (1999) – *A reforma da Polícia* – Documento do Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial.

¹⁴⁸ Estatística informatizada.

O COMPSTAT é um processo inovador de usar o mapeamento e as estatísticas por computador para localizar as ocorrências de crimes e responsabilizar os comandantes dos distritos pela redução da criminalidade em suas áreas. Os encontros ocorrem duas vezes por semana. Os comandantes dos distritos selecionados são convocados a comparecer diante do chefe do Departamento e explicar o que estão fazendo para combater os incidentes e as tendências criminais em seus territórios.¹⁴⁹

As reuniões eram como uma injeção de adrenalina no coração da polícia. Pessoas eram energizadas e premiadas por seu sucesso. Estratégias bem sucedidas eram aplicadas em outros lugares pelos comandantes presentes. Dessa forma os comandantes tinham a oportunidade de se relacionar frente-a-frente com os principais chefes da polícia e comunicar seus conhecimentos, inovações e dedicação ao dever.¹⁵⁰

Utilizou-se os encontros do COMPSTAT para comunicar as metas e as estratégias do Departamento como um todo para a cadeia de comando. Recentemente, o chefe do Departamento deu início ao processo de responsabilização dos comandantes dos distritos pela queixas civis contra os policiais de suas unidades. O COMPSTAT tornou-se também um fórum para policiais de diferentes distritos, onde eles podem compartilhar suas estratégias e coordenar seus esforços comuns. Programas semelhantes ao do COMPSTAT foram adotados em Nova Orleans, Los Angeles, e outras cidades.

Utilizando dados do COMPSTAT, a polícia começou a focalizar os "pontos quentes" do crime: locais onde se antecipava o tráfico de drogas, de armas ou onde crimes violentos pudessem ocorrer. Patrulhas especiais foram empregadas para efetuar um número grande de prisões e para coagir as atividades criminais, seguidas de esforços de patrulhamento para consolidar as conquistas.

Os descrentes dessa estratégia argumentam que existe uma pressão muito grande sobre a polícia para produzir estatísticas em declínio. Em face de repreensão e de humilhação, os comandantes podem se sentir tentados a divulgar uma quantidade menor de crimes, amenizar os crimes sérios e reportá-los como crimes leves ou simplesmente falsificar os números. Por outro lado, especialistas

¹⁴⁹ Davis, R. C. e Mateu-Gelabert, P. 1999 op cit.

¹⁵⁰ Anemone, L. 1999 op cit.

advogam que os crimes graves, como homicídios, não poderão ser falsificados.¹⁵¹

O Compstat Mineiro

“Belo Horizonte já criou o seu Compstat: na versão local, o IGESP - Integração e Gestão em Segurança Pública. Exatamente como acontece em Nova York, as reuniões se realizam numa grande sala onde, ao redor de uma grande mesa em formato de U, encontram-se figuras chave das Polícia Militar e Civil – comandantes de batalhões e os responsáveis por delegacias especializadas (homicídios, roubos e furtos, etc), além de representantes do Ministério Público. Na base do U se sentam o Comandante da Polícia Militar e o Chefe da Polícia Civil, ladeados por um representante da Secretaria de Segurança e pelo diretor do CRISP (Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais). E, ali, são discutidas as metas e resultados de ações policiais em várias regiões da cidade de Belo Horizonte, através da utilização de sofisticados softwares utilizados com competência por policiais militares e civis treinados pelo CRISP. Trocando informações, rompendo com a lógica de duas polícias que sempre trabalharam disputando espaço e poder (o que, de resto, é a marca das polícias estaduais no país), as polícias militar e civil de Minas Gerais começam a, efetivamente, atuar de forma integrada.”

Fonte: Lemgruber, Julita – *Uma boa experiência* – Reportagem publicada no Jornal O Globo em 22 de dezembro de 2005.

b. Tolerância Zero

Tolerância Zero foi o nome de batismo de uma política de segurança agressiva e ambiciosa, posta em curso pelo então prefeito de Nova Iorque, Rudolph Giuliani, com o fito de reduzir os índices de criminalidade da cidade-maçã. Dito de forma apressada e sumária, significou uma postura do poder público voltada para o combate aos pequenos delitos, para a abordagem implacável de todas as condutas que depredam ou “poluam” o espaço público. Eis a tese que sustentou tal escolha: **“ao enfrentar os pequenos delitos, o poder público cria uma atmosfera que inibe, mesmo que parcialmente, a proliferação de crimes com maior potencial de agressão”**¹⁵².

¹⁵¹ Davis, R. C. e Mateu-Gelabert, P. op cit.

¹⁵² Ibid.

Tal orientação estendia-se não somente à sociedade, mas aos próprios profissionais de segurança pública. Qualquer deslize, abuso de poder ou ato de corrupção dos agentes policiais deveria ser implacavelmente punido. A teoria foi aplicada aos policiais de todos os níveis. A mensagem era clara: *“não há lugar na Polícia de Nova Iorque para os policiais corruptos e violentos. Se a polícia perdesse a fé e a confiança da população tudo estaria perdido, não importando o sucesso na redução dos crimes”*.¹⁵³

Do mesmo modo, a preservação do patrimônio público, a limpeza das ruas e a recuperação de espaços degradados seriam iniciativas necessárias para que o ambiente urbano estimulasse a melhoria da qualidade das interações sociais. Estabeleceram-se mecanismos de aproximação entre as autoridades e as comunidades, programas esportivos e de lazer foram implementados, canais de interlocução entre Estado e sociedade foram criados. Desde então, como uma grife charmosa e bem sucedida, o Programa Tolerância Zero foi divulgado mundo afora.¹⁵⁴

Mas a política de "tolerância zero" também é alvo de críticas de grupos de defesa de direitos humanos, que afirmam que minorias étnicas como os negros e os hispânicos estão muito mais sujeitas ao rigor da polícia nova-iorquina.¹⁵⁵

¹⁵³ Anemone, L. 1999 op cit.

¹⁵⁴ Santo-Sé, João Trajano (2003) – *Carta sobre a tolerância zero*.

¹⁵⁵ BBC Brasil.com - *William Bratton comandou reação de Nova York*.

Origem do Tolerância Zero

No caso de Nova Iorque, a fundamentação teórica do "Tolerância Zero" está lastreada nos princípios contidos no artigo de imprensa "Broken Windows" (Janelas Quebradas) de autoria de Wilson e Kelling (1982). O "Janelas Quebradas", em verdade, enfatiza a velha missão da segurança pública de proteger cada indivíduo e a comunidade como um todo, através de ações centradas no controle da "criminalidade total". Nesse processo, as atividades de segurança pública deixam de estar centradas no chamado "combate ao crime", passando a estar focadas em ações exaustivas e detalhadas do controle de situações anti-sociais tradicionalmente consideradas como "menores", caso da ação de pequenos desordeiros, vadios, bêbados, adolescentes fora de controle e vândalos. De acordo com tal "filosofia de gestão", tais "ocorrências menores", somadas, não apenas comprometeriam a qualidade de vida da comunidade naquele momento, mas favoreceriam um "clima" de descontrole que induziria a prática crescente de pequenas manifestações de comportamentos anti-sociais, num prelúdio para a prática futura de delitos mais graves e em maior frequência.

Fonte: Dantas, George Felipe de Lima – Em busca de um modelo de gestão da segurança pública: policiamento comunitário –
<http://www.policiaeseguranca.hpg.ig.com.br/modelo.htm>

O lado negro do declínio da criminalidade

Em 1994 o objetivo da estratégia mudou de foco: da redução dos sinais de desordem para aumento do número de detenções. Os comandantes da polícia acreditaram que coagindo os estatutos de qualidade de vida poderiam prevenir os crimes graves. A detenção por pequenas infrações tornou mais arriscado o porte de armas em público.

Muitos argumentam que existe um preço a ser pago pela queda acentuada na criminalidade obtida em Nova Iorque. De acordo com esse ponto de vista, as estratégias empregadas no Departamento de Polícia de Nova Iorque, visando as armas de fogo, as drogas, os jovens e crimes contra a qualidade de vida, criaram um estilo de policiamento extremamente agressivo. Por exemplo, em 1994, policiais do Departamento de Polícia de Nova Iorque começaram a parar e requisitar documentos de qualquer pessoa suspeita de estar cometendo uma infração, aceitando apenas documentos de identidade emitidos por órgãos públicos. Aqueles que não estivessem de porte de uma identificação estavam sujeitos a ordens de prisão e eram detidos e enviados à interrogação.

Essas táticas agressivas foram criticadas por muitos que acreditavam que havia o risco de desrespeito às liberdades civis pela polícia. As queixas civis aumentaram ao mesmo tempo em que as novas táticas da polícia foram implementadas.

Fonte: Davis, R. C. e Mateu-Gelabert, P. op cit.

c. Desarmamento e Investigação sobre Armas Apreendidas

O Desarmamento Voluntário em Nova Iorque foi liderado pela polícia. Esta realizou um programa de anistia de armas, em que estas foram trocadas por pagamentos em dinheiro ou vales nos postos de polícia. Através dos meios de comunicação de massa, o público foi informado que armas seriam aceitas nos postos de polícia, sem perguntas, durante o programa. Para tanto, os cidadãos e empresas de espírito público foram instados a doar fundos para pagamento em dinheiro ou para financiarem certificados a serem convertidos em bônus de compra nos varejistas participantes da promoção.

O público também foi informado que ao final do programa a polícia conduziria um programa intensivo para prender aqueles ainda em

posse de armas ilegais. O programa levou à entrega de mais de 10.000 armas ilegais em uma semana de 1994.¹⁵⁶

Estatuto do Desarmamento

No Brasil, a Campanha Publicitária de Desarmamento lançada pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva buscou a entrega voluntária de armas pela população. Além da Polícia Federal, o Exército, o Corpo de Bombeiros, as Igrejas, os Aeroportos, as associações comunitárias e as ONG's também participaram recolhendo armas.

Além de recolhimento, o estatuto do Desarmamento também trouxe mudanças para a posse e utilização de armas pelos militares. Armamentos, constando registros próprios, das Forças Armadas, Polícias Militares e Corpo de Bombeiros Militares, Agência Brasileira de Inteligência e do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República deverão ser cadastrados no SIGMA – Sistema de Gerenciamento Militar de Armas.

A verba inicial destinada para indenizações foi paga pelo Governo Federal. Ao término da data limite, quem ainda possuir arma de uso proibido ou não registrada estará cometendo um crime passível de prisão.

Fonte: Ministério da Defesa - Exército divulga lista de arrecadação na Campanha do Desarmamento

Uma série de iniciativas foram utilizadas na investigação das armas apreendidas. Dentre as principais, podemos citar:

- **Testes Balísticos:** Para cada arma recuperada pela polícia, ligada ou não a uma prisão, foram feitas comparações balísticas com as provas dos casos em aberto. Cada cartucho e bala recuperados de uma cena de crime eram verificados pelo esquadrão de balística. Isto se fazia em Nova Iorque com a ajuda do sistema integrado de informações balísticas do governo federal.¹⁵⁷
- **Interrogatório de Presos:** Todos os presos na cidade de Nova Iorque são questionados por detetives sobre vendas ou armazenamento ilegais de armas. Muitos criminosos falam. Mandados de busca são obtidos e armas de fogo apreendidas. Os presos podem revelar informação preciosa sobre outros crimes. Assim os detetives descobrem motivos, acham testemunhas e localizam infratores procurados por muitos

¹⁵⁶ Anemone, Louis 2000 op cit.

¹⁵⁷ Ibid.

crimes. O resultado de cada entrevista é visto por supervisores dos detetives para assegurar a qualidade do interrogatório.¹⁵⁸

- **Comerciantes de Armas de Fogo:** Uma licença federal é necessária para a venda de armas de fogo nos Estados Unidos. Acreditava-se que a maior parte das armas de fogo usadas em crimes fossem roubadas ou adquiridas no mercado negro. Com a cooperação dos agentes federais, foi realizado um estudo de um ano sobre as armas recuperadas ou usadas em cenas de crime. O estudo mostrou que 80% das armas usadas em crimes foram vendidas por comerciantes autorizados. Com essa informação, equipes conjuntas de agentes federais e a polícia de Nova Iorque visitaram esse comerciantes, examinando seus livros e fazendo perguntas. Como resultado desta operação, observou-se que 80% dos comerciantes visitados abriram mão de suas licenças voluntariamente no ano seguinte. Assassinatos e ferimentos de bala começaram a declinar. A parcela dos homicídios onde se usou arma de fogo caiu de 80% em 1993 (antes do início do programa) para 59% em 1999.¹⁵⁹
- **Unidade de elite de patrulha pró-ativa:** Dos melhores policiais de patrulha, 400 foram designados para a unidade de crimes de rua, com o objetivo de apreender armas ilegais e prevenir crimes violentos. Estes policiais foram treinados para identificar dentro da lei e prender criminosos armados. Treinamentos práticos, táticos e legais foram dados para que aqueles capturados pudessem ser levados à justiça com sucesso. Esta unidade, envolvendo 1% da força, foi responsável por 20% das apreensões de armas ilegais em 1998.¹⁶⁰

¹⁵⁸ Ibid.

¹⁵⁹ Ibid.

¹⁶⁰ Ibid.

5.5. Conclusão

Todas essas experiências que lograram êxito em fazer diminuir a criminalidade nos dizem que não há uma fórmula pronta para equacionar a questão. Isso vai depender das circunstâncias e das condições sócio-econômicas. Todavia, existem alguns pilares mapeados como fundamentais para o controle dos índices de criminalidade. São eles:

- a) **O compromisso político sustentado com a continuidade das ações.** As complexas mudanças institucionais e sociais necessárias para reduzir a violência simplesmente não podem ser efetuadas no curso de um único período de quatro anos, ainda que todas as melhores estratégias sejam postas em prática. Além disso, a sustentabilidade se dá quando conta com a participação da sociedade civil, por meio do seu engajamento, acompanhamento e cobrança por resultados.
- b) **Implantação de estratégias integradas.** Ficou claro que não existe uma regra geral e que, muito pelo contrário, não é com a execução de uma única estratégia que se consegue um resultado satisfatório. As estratégias devem integrar-se e permear desde iniciativas policiais até melhorias nos serviços públicos.

Através da análise das estratégias, iniciativas e mecanismos de controle da violência das cidades *benchmarks*, pode-se avaliar que existem alguns deles com maior impacto sobre os índices de violência. Entretanto, este impacto está diretamente ligado às proporções e à forma como a violência configura-se na região. A partir deste estudo podemos destacar as seguintes estratégias utilizadas pelos *benchmarks*, que podem iluminar a construção de soluções para o controle da violência no Espírito Santo:

1. Implementação de um processo consistente de mudança cultural da sociedade.

Em geral, os índices de criminalidade são altos devido a distúrbios nos valores e princípios sociais. Portanto, é necessário que seja feito um trabalho de redefinição desses valores e princípios, a fim de que a transformação seja sustentável. Caso contrário, pode até ocorrer alguma mudança, mas que não terá raízes fortes para permear as futuras gerações.

A segurança deve ser concebida como um componente de uma ampla estratégia social destinada a melhorar a coesão social e a qualidade de vida de todos. A repressão ostensiva e agressiva tende

a ter eficácia limitada no curso do tempo. Por outro lado, medidas para melhorar o transporte público e a segurança viária, fornecer áreas de recreação seguras, melhorar a infra-estrutura em bairros de baixa renda, oferecer serviços de forma conveniente e descentralizada e ampliar as responsabilidades dos cidadãos para com sua cidade têm efeito duradouro na prevenção da criminalidade.

161

2. Promoção do engajamento da sociedade com as estratégias de controle da violência.

O envolvimento das comunidades para definir prioridades, colaborar no policiamento e em outras ações preventivas é fundamental. É ela que conhece de perto o crime, que exerce e é vitimizada por ele e que, uma vez aliada no seu controle, pode ser fonte e inspiração para as melhores soluções.

Algumas das iniciativas utilizadas para instigar a participação social são fóruns abertos, em que a população discute e participa da formulação das estratégias de controle da violência.

3. Estabelecimento de um controle interno e externo das estratégias de controle da violência.

Esta é uma estratégia fundamental para a garantia da continuidade das demais estratégias de controle da violência. Uma eficiente solução para a implantação desta é a criação de uma corregedoria geral unificada vinculada diretamente ao secretário de segurança pública. Outra forma de garantir o controle das estratégias é através da implantação de uma ouvidoria de polícia forte, independente e autônoma.

Entretanto, qualquer que seja a forma de aplicação da estratégia, é de suma importância que exista este controle, sobretudo o externo, pois é ele que garantirá a manutenção do andamento das demais estratégias de controle da violência independente dos acontecimentos do governo.

¹⁶¹ Cerqueira, Daniel (2005) – *O jogo dos sete mitos e a miséria da segurança pública no Brasil.*

4. Redirecionamento do modelo de polícia, orientando-a fortemente para a comunidade e para a solução de problemas e priorizando a melhoria do desempenho e do profissionalismo.

O modelo de atuação das polícias, em sua maioria, não é voltado para a sociedade. Esta mudança de foco, exige uma mudança dos conceitos dos policiais, que normalmente é alcançada através de treinamentos regulares. A partir desta reorientação, pode-se iniciar o controle civil das mesmas, não apenas quanto ao eventual desvio de conduta do policial, mas também em relação aos procedimentos institucionais e aos resultados.

Por sua vez, para que os resultados sejam cada vez mais potencializados, as várias unidades da comunidade policial devem assumir o compromisso explícito de superar as rivalidades burocráticas que impedem respostas coordenadas à violência e ao crime. Ao padronizar os procedimentos, compartilhar redes de dados e concentrar-se em resultados, essas unidades estão começando a melhorar sua eficácia.¹⁶²

Em Bogotá, por exemplo, os prefeitos dedicaram recursos substanciais e encontraram melhores maneiras de integrar a polícia nacional com outros serviços municipais. Isso foi feito mediante incentivos – tais como o uso de fundos municipais para financiar oportunidades de treinamento para a polícia – e a promoção de um clima de confiança e cooperação na aplicação da lei.

5. Diagnóstico, mapeamento e promoção da inteligência policial e da atuação integrada das instâncias policiais.

Para que as estratégias sejam traçadas de forma consciente e eficaz, é necessário que se tenha um bom diagnóstico da violência na cidade. Este pode ser traçado por uma rede de pesquisa em segurança pública. A partir do mesmo e da identificação das particularidades do local, é possível mapear quais as estratégias mostram-se mais apropriadas de acordo com o perfil da criminalidade.

Uma vez traçadas as estratégias, o monitoramento e avaliação dos resultados faz-se necessário. E para tanto, as reuniões periódicas das

¹⁶² Buvinic, Mayra (2004) - *Apesar das dificuldades – Bogotá mostra que a prevenção à violência pode funcionar mesmo nas condições mais difíceis*, Revista BID América.

polícias para a troca de experiências e acompanhamento do desempenho de cada região são ótimas opções. No entanto, para que o aproveitamento destas reuniões seja potencializado, deve haver uma integração de forças, ou seja, uma atuação integrada e complementar entre as polícias.

6. Aumento da credibilidade da polícia.

Estratégia fundamental em locais em que a população já não reconhece mais a polícia como protetora da ordem pública. Constitui um dos primeiros passos para que se consiga a cumplicidade da comunidade no controle da violência na região, uma vez que esta não irá apoiar a causa de uma instituição na qual não confia. A partir deste aumento da credibilidade, a proximidade entre polícia e sociedade cresce progressivamente.

Pode-se citar como iniciativas de sucesso no alcance desta estratégia o policiamento comunitário, em que a população e a polícia passam a ter uma relação mais próxima. Entretanto, é preciso lembrar que os policiais que realizam o trabalho comunitário precisam do treinamento adequado para lidar com a população de forma direta e constante.

7. Aumento da disponibilidade de recursos para a polícia e melhoria da gestão.

A atenção às condições de trabalho da polícia é outro fator fundamental para que haja uma maior adesão às estratégias de controle dos índices de criminalidade por parte desta. O aumento do número de efetivos e a compra de instrumentos (viaturas, rádios, etc.), sempre que necessários, é fundamental para fornecer condições mínimas de trabalho. Iniciativas, como a padronização de procedimentos, ajudam também a agilizar os processos e a organizar as informações.

Entretanto, a simples disponibilização de recursos não é suficiente. É preciso que as instituições policiais saibam gerir os recursos disponíveis e otimizá-los. O foco passa a ser na gestão, sobretudo em formas inovadoras de conceber soluções e produzir resultados.

8. Aplicação de mecanismos de resolução de pequenos conflitos.

Uma iniciativa relativamente simples e que pode diminuir consideravelmente os índices de violência são os mecanismos

alternativos de resolução de conflitos, que dão novas opções à população de resolução de divergências cotidianas. Produzem resultados extraordinários em locais que detêm grande incidência deste tipo de ocorrência, reduzindo as decisões individuais de “fazer justiça com as próprias mãos”.

No entanto, é importante ressaltar o cuidado a ser tomado na aplicação deste mecanismo e na sua apresentação para a sociedade. Eles não podem ser burocráticos e, idealmente, deveriam ser liderados por membros da própria comunidade, que estão inseridos no contexto social onde ocorrem os conflitos.

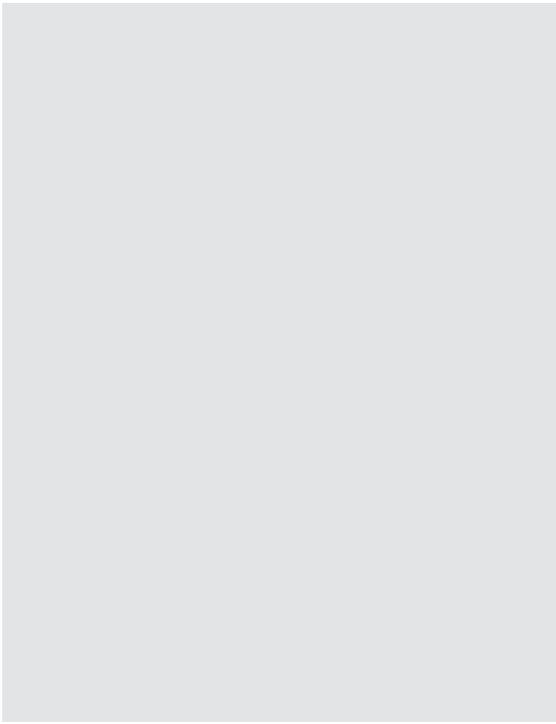
9. Implantação de programas sociais de cultura, esporte e lazer dentro de comunidades carentes com alto índice de violência.

O maior objetivo desta estratégia não é desenvolver habilidades musicais ou esportivas nas comunidades carentes, e sim, oferecer a uma população desprivilegiada outras opções de vida. Independente do foco dos projetos sociais, eles devem configurar-se como um caminho alternativo e saudável, diferente dos que estão mais próximos, e possivelmente, mais atrativos.

O Projeto AfroReggae, do Rio de Janeiro e de Minas Gerais, e o Projeto Adolescente Aprendiz, de Diadema, são alguns exemplos de sucesso de iniciativas utilizadas para o alcance desta estratégia. No entanto, é importante lembrar que o alcance desta estratégia é limitado, ou seja, mesmo com a aplicação de iniciativas como as mencionadas acima, parte da população ainda escolherá o caminho do crime.

Neste documento encontram-se as principais estratégias que permitiram que cidades como Bogotá, Diadema e Nova York obtivessem sucesso no controle de seus índices de violência. Entretanto, como mencionado anteriormente, estas não são as únicas estratégias existentes, e talvez nem sejam as melhores. Apenas representam caminhos para reduzir a criminalidade em cada cidade em particular.

O problema da violência possui inúmeras particularidades, o que não torna possível definir um conjunto de estratégias ótimas para todas as regiões; a construção deste dependerá de uma ampla discussão das condições de violência e insegurança pública em cada localidade.



Parte 6

Construção da Nova Gestão Pública

Aurélio Formoso Junior¹⁶³

¹⁶³ Graduado em Administração Pública pela FGV-EAESP e em Ciências Sociais pela USP-FFLCH. Como consultor, participou de projetos de estratégia, de organização, de implantação da gestão orientada para resultados no Governo de São Paulo e de *benchmarking* no âmbito do setor público.

6.1. Introdução

Quando se desenvolve um projeto de planejamento de longo prazo para uma região, como é o caso presente do Estado do Espírito Santo, a questão do papel do Estado certamente se faz presente. O estudo da gestão pública, portanto, revela-se um importante pilar do grande projeto Visão Estratégica do Espírito Santo 2025.

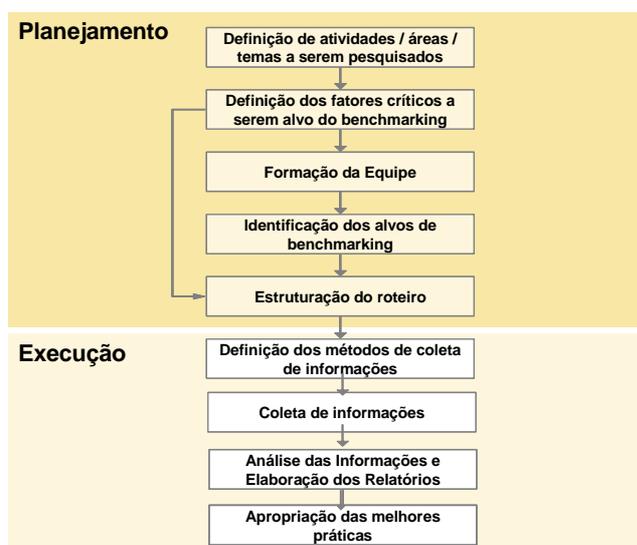
Em vista disso, o tema Nova Gestão Pública, que vem sendo amplamente discutido e difundido por muitos países do globo, será apreciado no presente relatório a partir da apresentação de experiências de sucesso, distribuídas segundo os assuntos de maior relevância.

É claramente possível aprender com essas experiências e iniciar, de forma gradual, a modernização da máquina estatal, redirecionando-a para atender as demandas que o presente e o futuro requerem.

Considerações Metodológicas

A pesquisa utilizou-se de um modelo geral para a execução do *benchmarking*, conforme apresentado a seguir.

Modelo Geral de Benchmarking



Na fase de planejamento foram identificados os temas objeto do estudo (violência, educação, gestão pública e indústria de óleo e gás), os principais fatores críticos e os alvos para o *benchmarking* (Gestão pública não governamental em unidades de Educação, Saúde, Segurança Pública, Saúde, CT&I, Meio Ambiente e Cultura; Formação e desenvolvimento contínuo de gestores públicos, com foco em profissionalização e ferramentas de recursos humanos; Governo Eletrônico: transparência e controle social; e Qualidade e inovação na gestão pública). Em seguida, estruturou-se um roteiro de pesquisa e a própria execução, definindo os métodos de coleta de informações, a coleta e análise das informações, e a elaborações dos relatórios finais.

A pesquisa está fundamentalmente baseada em dados, estudos e informações de organismos públicos, empresas e organizações da sociedade civil, capturadas via internet. Para complementar a análise de documentos foram consultados alguns especialistas versados no tema e/ou conhecedores dos países ou cidades-alvo do *benchmarking*, além de representantes do Espírito Santo.

Não é pretensão de este estudo esgotar a análise sobre o tema. Buscou-se apenas organizar as informação disponíveis em um curto espaço de tempo, de forma a subsidiar as demais etapas do projeto "Visão Estratégica do Espírito Santo 2025."

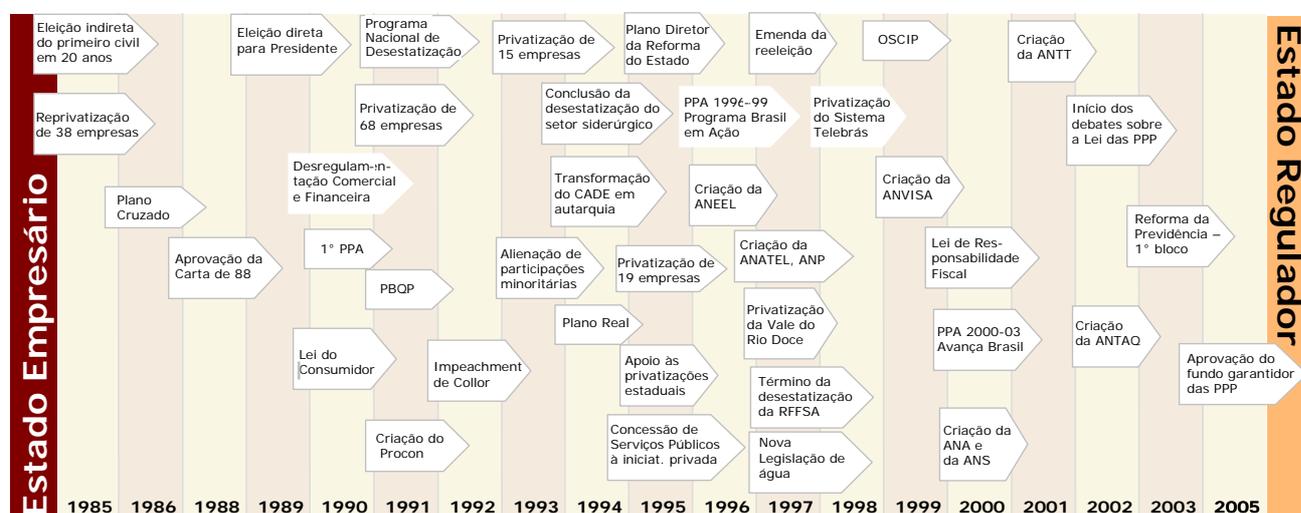
6.2. Contextualização da Nova Gestão Pública

6.2.1. Nova Gestão Pública

A Nova Gestão Pública (NGP) é um movimento que vem ganhando forma e força no mundo nos últimos 15 anos. Este movimento visa transformar a administração pública burocrática, que surgiu em meados do século XIX como forma de combater a corrupção do Estado patrimonialista e, por isso, tem como características principais o foco nos meios e no controle rígido dos processos. A Nova Gestão Pública emerge como resposta às crescentes demandas da sociedade por serviços públicos de melhor qualidade e por mudanças efetivas na realidade social, econômica e ambiental, tudo isso em um ambiente marcado pelo fortalecimento da cidadania, pela expansão das funções econômicas e sociais do Estado, pelo desenvolvimento tecnológico e pela globalização da economia mundial.

A NGP encontra-se em estágio avançado, especialmente em países com um alto nível de desenvolvimento, como, por exemplo, Canadá, Suíça, Suécia, Reino Unido, entre outros. O Brasil não está à margem do processo de mudança. A democracia brasileira já dá mostras da força que tem, haja visto a crescente pressão sendo exercida por todas as esferas da sociedade sobre o poder público, principalmente por mais resultados e maior transparência no uso do dinheiro público. Diversas organizações públicas na esfera federal e estadual estão desenvolvendo modelos de administração com características gerenciais e orientadas para resultados.

Brasil: Transformação do espaço público
Evolução do Estado nos últimos 20 anos



Fonte: Macroplan, 2006

6.2.2. Evolução da Administração Pública

As características da administração pública se adequaram às demandas da população de um determinado contexto histórico por serviços públicos. Nas sociedades pré-capitalistas e pré-democráticas, regidas por príncipes soberanos, não havia uma separação clara entre a coisa pública e a coisa privada, culminando na administração patrimonialista. A administração pública não era profissionalizada, e o governante era ao mesmo tempo o maior beneficiário e o principal gestor da riqueza do Estado.

Com o surgimento do capitalismo e da democracia – e a participação da população nas decisões do Estado – tornou-se imperativo estabelecer uma distinção entre bens públicos e bens privados. Surge então, na Europa do século XIX, a administração burocrática. Seu objetivo era proteger o patrimônio público contra a apropriação por parte dos governantes através da profissionalização da administração pública e do enraizamento de dois conceitos de fundamental importância:

- **Democracia:** instrumento político de proteção dos direitos civis contra ações tirânicas.
- **Burocracia:** instituição administrativa de proteção contra o nepotismo e a corrupção, baseada no serviço público profissional e num sistema administrativo impessoal, formal e racional.

Na administração burocrática, a estrutura de poder estava calcada na concentração e centralização das decisões, em conformidade com os parâmetros legais estabelecidos. Entretanto, após muitos anos de estabelecimento desse modelo, novas formas de apropriação privada dos bens públicos surgiram: os empresários passaram a obter mais subsídios desnecessários e maior isenção de impostos; a classe média assegurava seu acesso a benefícios especiais, muito maiores do que os recursos que estava disposta a oferecer; e os funcionários públicos mostravam-se ineficientes no trabalho, mas mantinham-se estáveis no emprego, protegidos pela lei. A administração burocrática mostrou-se, portanto, lenta e ineficiente, com excesso de funcionários.

O esgotamento do modelo de administração burocrática, por sua vez, levou a uma nova crise na administração pública. A redefinição do papel do Estado frente às novas demandas e o redesenho de sua estrutura representam medidas imprescindíveis na busca por um Estado mais ágil, eficiente, capaz de prover serviços públicos de qualidade. E é justamente nesse contexto que se insere a Nova Gestão Pública.

6.2.3. Fundamentos da Nova Gestão Pública

O movimento *New Public Management* - traduzido do inglês como Nova Gestão Pública - incorpora a efetividade e a busca da melhoria da qualidade dos serviços à perspectiva dos "clientes-cidadãos-usuários" de serviços públicos. Seus pilares centrais são: (a) noção de equidade; (b) resgate do conceito de esfera pública; (c) ampliação do dever social de transparência; e (d) foco em resultados finalísticos.

A mudança não pode e não deve ser enxergada como uma mera reordenação normativa e organizacional, mas como algo mais profundo. A mentalidade e a atitude do Estado devem mudar, buscando a melhoria da gestão pública, com foco nos resultados demandados pela sociedade.

Para tanto, faz-se necessário um diagnóstico do contexto. Os principais marcos são:

- **Fortalecimento da democracia:** com o fim do período ditatorial, este valor passou a integrar a agenda política, tendo em vista a ratificação da cidadania, o desenvolvimento da sociedade civil e a defesa dos direitos humanos, explicitada na cobrança da sociedade por políticas públicas mais transparentes.
- **Globalização:** este fenômeno, emergido da crescente integração da economia mundial, fez com que as fronteiras entre países fossem abolidas; o capital, internalizado; os mercados, unificados; os processos produtivos, redistribuídos geograficamente; e a competição entre os países, aumentada. O papel do Estado dentro dessa nova realidade, portanto, deve ser repensado e redirecionado.
- **Revolução tecnológica:** a surpreendente evolução das áreas de comunicação e informação permitiu uma reorganização dos processos de trabalho, dotando-os de maior eficiência, e uma simplificação da vida das pessoas, propiciada pelas inovações tecnológicas. Os meios criados - tais como computadores, internet e telefonia celular - possibilitaram uma redução de custos e um aumento na agilidade processual, tornando o mundo mais próximo e mais conectado.
- **Crise contemporânea:** um novo paradigma da gestão pública - a busca de uma nova identidade, relacionada com a definição de novos papéis e o abandono de outros - está em curso. A questão principal refere-se a quais serviços o Estado proverá diretamente e quais ele delegará, e a classificação entre serviços exclusivos e não-exclusivos, sem perder de vista as novas demandas por agilidade e eficiência.

O lócus de inserção da NGP, portanto, é este recorte complexo, dinâmico e mutável. De forma sintética, os princípios que norteiam a Nova Gestão Pública são:

Definição clara e inequívoca do público-alvo

Tornar explícito quais grupos de pessoas ou instituições são beneficiários diretos dos resultados a serem atingidos. Isto permite identificar com clareza problemas, oportunidades e demandas; dar consistência aos resultados desejados, por meio, inclusive, da negociação com o público-alvo; focar a intervenção do Estado; e evitar a dispersão de esforços e recursos.

Foco em resultados finalísticos

Em contraposição à preocupação exclusiva com o controle dos meios e processos, prerrogativa da administração burocrática, a prioridade agora se desloca para os fins, os resultados, as transformações desejadas pela sociedade. Para tanto, é preciso que os resultados (a) sejam claramente definidos por todos os atores envolvidos, de modo a atender as reais necessidades do público-alvo, e (b) sejam factíveis e mensuráveis dentro um período determinado.

Gerenciamento intensivo, monitoramento e avaliação de resultados

Uma característica preponderante da Nova Gestão Pública é a importância atribuída ao gerenciamento como forma de 'fazer acontecer' os resultados. A postura gerencial se contrapõe à atitude burocrática no sentido de estabelecer um compromisso e uma responsabilização pelo alcance de resultados. Para que isso aconteça é preciso também fortalecer o papel e a autonomia dos gestores. A administração pública gerencial impõe ainda o monitoramento ativo de programas e projetos e a mensuração e avaliação de resultados.

Participação da Sociedade

A participação ativa da sociedade, por meio de suas lideranças e organizações, no desenvolvimento e na execução das políticas públicas, na prática do controle social e na agregação de capacidade gerencial à prestação de serviços públicos é elemento essencial do novo modelo de gestão. É fundamental buscar parcerias com a sociedade civil organizada, capazes de alavancar a capacidade operacional e de gestão do setor público, bem como

de melhorar a qualidade e expandir a cobertura dos serviços de interesse público.

Profissionalização do servidor

O processo de mudança, complexo e trabalhoso, depende basicamente da atitude e do comportamento das pessoas responsáveis pela execução das políticas públicas e pela prestação de serviços ao cidadão. Para tanto é necessário que se criem condições objetivas para o desenvolvimento destas pessoas, promovendo ações que visem o estímulo de sua capacidade empreendedora e criativa, o desenvolvimento de competências, a valorização do espírito público e do comportamento ético, o resgate da sua auto-estima e o estabelecimento de relações profissionais de trabalho.

6.3. A Nova Gestão Pública: Experiências de Sucesso

Este relatório aborda algumas experiências de sucesso em outros países e em um estado brasileiro, divididas em quatro blocos temáticos:

- A **“Gestão pública não governamental em unidades de Educação, Saúde, Segurança Pública, Saúde, CT&I, Meio Ambiente e Cultura”** será ilustrada com a experiência do Governo do Estado de São Paulo, que contratualizou com Organizações Sociais a gestão de novas unidades hospitalares abertas no Estado, bem como algumas unidades da área de cultura.
- O tema **“Formação e desenvolvimento contínuo de gestores públicos, com foco na profissionalização e em ferramentas de recursos humanos”**, será apresentado através das experiências do Canadá e do Chile.
- O tema **“Governo Eletrônico: transparência e controle social”**, será apresentado através do trabalho realizado por um grupo de estudo específico criado pela OCDE, Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico. O México, a Suíça, a Dinamarca, a Espanha e o Canadá servirão de exemplo. Acrescentaremos ainda a experiência do Governo do Estado de São Paulo.
- Por fim, o tema **“Qualidade e inovação na gestão pública”**, com foco na prestação de serviços públicos, será apresentado através das experiências da Austrália, com o modelo de orientação para resultados e produtos, e a do Reino Unido, com o modelo FABRIC. No tema inovação serão detalhadas as experiências da Suécia, com sua arquitetura organizacional; do Chile, com a avaliação de projetos públicos; e do Reino Unido, com a criação da unidade estratégica.

6.4. Gestão pública não-governamental em unidades de Educação, Saúde, Segurança Pública, CT&I, Meio Ambiente e Cultura

6.4.1. Estado de São Paulo¹⁶⁴

Estado de São Paulo, Brasil

São Paulo é um estado do Brasil, situado na região Sudeste, que faz divisa com outros estados - Rio de Janeiro, Minas Gerais, Mato-Grosso do Sul e Paraná - e com o Oceano Atlântico. Há 645 municípios e mais de 40 milhões de habitantes em solo paulista. Sua capital é a cidade de São Paulo, a maior cidade da América do Sul, tendo recebido ao longo de sua história imigrantes das mais diversas origens. É a maior 'cidade japonesa' fora do Japão. Também são marcantes as presenças de imigrantes italianos, alemães, coreanos, chineses e de cidadãos oriundos de países latino-americanos e africanos.

O Governo do Estado tem sua sede no Palácio dos Bandeirantes. O chefe do executivo tem um mandato de 4 anos, com possibilidade de reeleição para mais 4 anos. A Assembléia Legislativa, com sede no Palácio 9 de Julho, conta com 94 deputados, cujos mandatos também são de 4 anos.

Entre as grandes cidades brasileiras com população entre 500 mil e 1 milhão de pessoas, as cinco melhor classificadas no ranking do IDH são paulistas, com Ribeirão Preto ocupando o primeiro lugar. Campinas, São José dos Campos, Santo André e São Bernardo do Campo vêm a seguir. O IDH do Estado é de 0,814. (Como catarinense e moradora do DF, as duas unidades federativas com o maior IDH, acho este parágrafo muito paulista – não sei como será percebido pelos capixabas... Sugiro tirar).

O Estado de São Paulo está entre os principais centros de negócios da América Latina e é responsável por aproximadamente um terço do PIB brasileiro. A produção industrial de São Paulo é bastante robusta e variada, com destaque para produtos de alta tecnologia. Tanto a agricultura como a pecuária também ocupam posição de

¹⁶⁴ Esta seção foi baseada nos seguintes textos: FUNDAP. Por que organizações sociais na saúde? Revista SP.GOV. São Paulo. v.2. <<http://www.revista.fundap.sp.gov.br/>>. Acesso em maio/2006. Gomes (2004).

destaque no cenário nacional. Além disso, o Estado conta com um sistema de transporte amplo e variado: detém 1/5 de toda a malha rodoviária pavimentada do País; conta com 5,1 mil quilômetros de linhas ferroviárias e mais de 12 mil vagões de carga. Os dois maiores aeroportos de carga do Brasil estão em território paulista: Viracopos, na cidade de Campinas, e Cumbica, no município de Guarulhos. Santos, por sua vez, abriga o maior porto brasileiro em termos de valor das mercadorias movimentadas.

Introdução

O Governo do Estado de São Paulo foi um dos pioneiros no Brasil a adotar e implementar o modelo de gestão inovador na área da saúde. Com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE), formulado em meados da década de 90 do século passado pelo Governo Federal, o arranjo jurídico-administrativo permitiu que organizações sociais executassem serviços públicos mediante contratos de gestão com o órgão de governo competente. Estava, portanto, lançada uma inovadora saída para o problema da gestão da saúde pública, que foi posteriormente utilizada com sucesso pelo Governo do Estado de São Paulo na gestão de Mário Covas, no final dos anos 90.

Histórico da Mudança

Durante as décadas de 1960 e 1970, o modelo tradicional de administração pública na área da saúde, baseado na oferta de leitos em hospitais públicos e na diversificação das áreas de atendimento, enfrentava dificuldades devido a fatores tais como: impossibilidade de pagar salários compatíveis com aqueles oferecidos pelo mercado; proibição de contratação sem autorização governamental; obrigação de comprar via licitação; impossibilidade de gestão financeira independente por parte das unidades; entre outros.

Tal paradigma fez com que ao longo das décadas de 1970 e 1980 novos modelos de gestão fossem propostos, sendo alguns implantados com certo sucesso, como, por exemplo, a instituição de Fundações Privadas de Apoio à Administração de Hospitais Públicos e o surgimento de fundações públicas, derivadas diretamente de hospitais públicos da administração direta. Esses novos modelos, através de condições especiais de gerenciamento, ofereceram meios efetivos de superação das restrições impostas aos serviços de saúde.

No início da década de 1990 vieram as Leis de Licitação, Camata¹⁶⁵ e Orgânica da Saúde de São Paulo¹⁶⁶, que criaram importantes entraves à atuação do modelo de gestão então vigente.

Em paralelo o Governo do Estado de São Paulo, em julho de 1984, assinou um contrato com o Banco Mundial visando o financiamento e a construção de novas unidades hospitalares e básicas de saúde, bem como a implantação de um novo modelo de gestão para a saúde pública em São Paulo. Tal contrato era a base do Projeto de Expansão da Rede de Serviços Básicos de Saúde para a Região Metropolitana de São Paulo, que, por sua vez, estava inserido no Programa Metropolitano de Saúde (PMS) da Secretaria de Estado de Saúde (SES). O diagnóstico feito na época pela própria SES indicava insuficiência de serviços públicos de saúde no que diz respeito ao tamanho e localização das redes e ao seu gerenciamento. Evidencia-se aqui a importância do papel do PMS como um dos instigadores da revolução gradual do sistema de saúde do Estado de São Paulo.

Menos de 10 anos depois o governo do Estado decidiu rearranjar o setor público da saúde e, com a utilização de novos conceitos ditados pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado - MARE, através do (PDRAE)¹⁶⁷. A revolução na saúde pública do Estado iniciou-se com a recuperação parcial do PMS, mais especificamente dos esqueletos de dezessete hospitais previstos nas diretrizes do Programa. Com a formulação da Lei Complementar n.º. 846, de junho de 1998, foi modernizada a gerência dos serviços públicos de saúde.

A referida Lei Complementar regulamenta parcerias do Estado com entidades filantrópicas e a relação entre os agentes. Os aspectos de maior destaque são:

- Assinatura de um contrato de gestão, com definição de metas e tipos de serviço de saúde a serem prestados.
- Nomeação de uma comissão de avaliação de contratos de gestão.
- Controle sobre a prestação de contas das entidades filantrópicas pelo Tribunal de Contas do Estado.

¹⁶⁵ Impossibilidade de se gastar mais de 60% do orçamento com pessoal.

¹⁶⁶ Proibição de terceirização da gerência dos hospitais públicos estaduais e de cobrança por serviços oferecidos a particulares.

¹⁶⁷ O objetivo principal do Plano Diretor era o de promover a modernização da administração pública brasileira. Para tanto, a grosso modo, dividiu os serviços oferecidos pelo Estado entre exclusivos e não-exclusivos e, no que se refere à segunda categoria, a tarefa poderia ser delegada à esfera pública não-estatal, porque não haveria mais a necessidade do papel de gestor do Estado. A intenção, por fim, era a de propiciar maior flexibilidade legal para o gerenciamento das tarefas.

- Experiência de, no mínimo, 5 anos por parte das entidades filantrópicas na administração de serviços públicos de saúde.

As entidades que se enquadram nos parâmetros legais definidos passam a ser classificadas como Organizações Sociais de Saúde (OSS), podendo firmar contratos de gestão com o Governo do Estado. Tais contratos visam, fundamentalmente, o gerenciamento e a operacionalização de hospitais públicos. Consolidam-se, portanto, como instrumentos focados na definição de objetivos e metas dos serviços a serem prestados e alcançados, promovendo a avaliação e a transparência.

Em relação à avaliação dos resultados, foi estabelecida uma comissão composta por membros do Conselho Estadual de Saúde, da Comissão de Higiene e Saúde da Assembléia Legislativa e de representantes com notória experiência e conhecimento na área de saúde pública, indicados pelo Secretário da Saúde. Além da referida comissão, foi criada uma unidade especial da SES, bem como comissões específicas para cada hospital, com a mesma finalidade. O controle das contas é feito pelo Tribunal de Contas do Estado.

17 Hospitais: Contratos de Gestão

Foi dessa maneira que, a partir de 1998, 17 hospitais gerais do PMS entraram em funcionamento: através de contratos de gestão com Organizações Sociais de Saúde - OSS. A SES teve a preocupação de identificar e selecionar parceiros para a condução dos hospitais. Para tanto, procurou entidades que tinham tradição na área: foi o caso da Santa Casa de Misericórdia de São Paulo, da Escola Paulista de Medicina, da Associação Sanatorinhos, entre outras. Atualmente há no Estado 14 unidades hospitalares sob contrato de gestão com OSS e outras 3 com as Faculdades de Medicina da USP, da Unicamp e da Unesp que, mesmo não sendo OSS, seguem regras similares. A tabela abaixo detalha as OSS, os hospitais e a data de assinatura dos contratos firmados:

OSS	Hospitais	Data Contrato
OSS Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de São Paulo	Hospital Geral de Guarulhos	14 de abril de 2000
OSS Serviço Social da Indústria da Construção do Mobiliário do Estado de São Paulo (Seconci)	Hospital Geral de Itapeceira da Serra	3 de março de 1999
	Hospital Estadual de Vila Alpina	11 de dezembro de 2001
OSS Sociedade Paulista para o Desenvolvimento da Medicina	Hospital Geral de Pirajussara	25 de janeiro de 1999
	Hospital Estadual de Diadema	26 de outubro de 2000
	Hospital Estadual de Mogi das Cruzes	28 de agosto de 2004
OSS Associação Congregação Santa Catarina	Hospital Geral de Pedreira	26 de junho de 1998
OSS Associação Sanatorinhos	Hospital Geral de Carapicuíba	23 de outubro de 1998
	Hospital Geral de Itapevi	20 de setembro de 2000
OSS Fundação ABC	Hospital Estadual Mario Covas (Santo André)	20 de novembro de 2001
OSS Organização Santamarense de Educação e Cultura	Hospital Geral do Grajaú	23 de outubro de 1998
	Hospital Estadual de Francisco Morato	2 de fevereiro de 2004
Convênio com a Faculdade de Medicina de Botucatu, da Unesp	Hospital Estadual de Bauru	4 de novembro de 2002
OSS Associação Beneficente Casa de Saúde Santa Marcelina	Hospital Geral de Itaim Paulista	5 de agosto de 1998
	Hospital Geral de Itaquaquecetuba	24 de março de 2000
Convênio com a Faculdade de Medicina da Unicamp	Hospital Estadual de Sumaré	22 de setembro de 2000
Convênio com a Faculdade de Medicina da USP	Hospital Estadual de Sapoemba	5 de abril de 2003

Fonte: Revista SP.GOV 02

Os recursos financeiros para o financiamento das 17 unidades provêm, mensalmente, de repasses do SUS, complementados pela SES, uma vez que o pagamento do SUS se mostra insuficiente para cobrir os custos de manutenção das referidas unidades.

Em termos do desempenho mínimo exigido, alguns indicadores básicos foram definidos para todos os contratos vigentes:

- a. indicadores de produção de serviços, composto por:

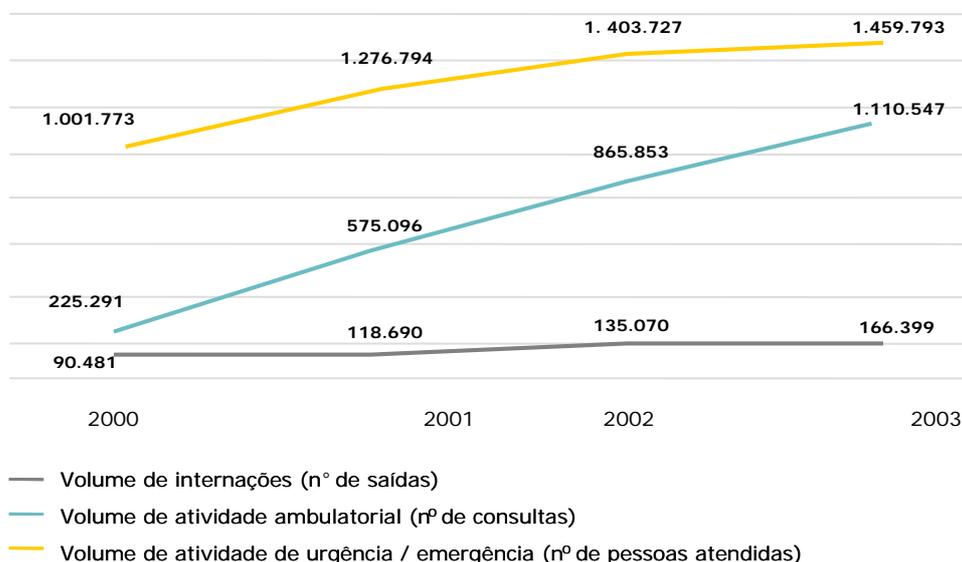
- atendimento ambulatorial e de pronto-socorro: alcance da meta de um número determinado de atendimentos por mês, num determinado período;
 - atendimento hospitalar: alcance da meta de um número determinado de saídas por mês, em determinado período,
- b. indicadores de qualidade dos serviços: taxas de cesárea, de infecção hospitalar e de mortalidade hospitalar inferiores a um valor percentual determinado para cada tipologia.
- c. indicadores de satisfação dos clientes: através da realização de pesquisa específica, de frequência anual.

A primeira leva de contratos implantados teve vigência de 18 meses, com metas reais relativamente fáceis de serem alcançadas, uma vez que o objetivo principal era o de colocar o modelo em prática e, por conseguinte, fazer funcionar os hospitais.

Os resultados obtidos com o novo modelo foram muito satisfatórios.

Em 2003, em um estudo realizado pela SES, através da comparação entre o desempenho alcançado por todas as OSS e os hospitais da administração direta, constatou-se que as unidades sob a responsabilidade de OSS eram 20% mais produtivas e tinham um custo 20% menor do que hospitais da administração direta. O gráfico abaixo apresenta, em linhas gerais, os resultados da produção das unidades hospitalares operadas por OSS entre os anos de 2000 e 2003.

Produção dos hospitais sob contrato de gestão



Fonte: Secretaria da Saúde do Estado de São Paulo, a partir dos relatórios mensais produzidos pelos hospitais.

As vantagens da gestão das unidades por parte das OSS, na prática, são: recrutamento e seleção sob a responsabilidade da própria unidade; escalas de serviços e coberturas de plantão seguidas conforme determinação; demissão de funcionários que não corresponderem às expectativas de competência da unidade; e participação compulsória em comissões. O grau de autonomia gerencial das OSS, fundamentalmente sobre os recursos humanos, concorre positivamente para o alcance das metas estabelecidas.

De forma sintética, o processo de contratação de uma OSS parte do planejamento da SES, detalhando os serviços a serem oferecidos pela unidade hospitalar e definindo uma previsão do cronograma anual. As entidades candidatas à assinatura do contrato, previamente qualificadas como OSS, devem preparar também um orçamento econômico-financeiro, além de detalhar o plano operacional. Com base nos documentos gerados, as partes negociam e estabelecem o acordo.

Da Saúde para a Cultura

A mesma Lei Complementar n. 846/98 permite que Organizações Sociais operem serviços na área de cultura. Em novembro de 2005 o Governo do Estado de São Paulo firmou com a Fundação Osesp, qualificada como Organização Social de Cultura (OSC), um contrato de gestão para administrar a Orquestra Sinfônica, os Coros e a Sala São

Paulo. Com a implantação do novo modelo de gestão, a Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo transformou-se rapidamente num conjunto de padrão internacional, numa das mais surpreendentes recuperações ocorridas na história recente da música clássica. As mudanças foram repentinas e dramáticas. Havia más condições de ensaio e de apresentação, improvisadas em escolas e auditórios. Após a ação conjunta do Estado e da OSC, passou a haver uma preocupação em melhorar a qualidade dos ensaios, a remuneração dos músicos e a produção dos espetáculos, entre outros aspectos. Em 13 de dezembro de 2005 um novo contrato foi assinado entre a Secretaria de Cultura e a Associação dos Amigos do Centro de Estudos Musicais Tom Jobim para o gerenciamento das atividades do Centro Tom Jobim, uma entidade cujos objetivos principais são promover e difundir a música em todas as suas modalidades, bem como iniciar e formar indivíduos na área musical.

Como forma de assegurar e difundir o conhecimento adquirido com a experiência de contratos de gestão com Organizações Sociais as equipes da Secretaria de Saúde e da Secretaria de Cultura vêm realizando seminários de intercâmbio de experiências.

Conclusão

As parcerias estabelecidas entre o Governo do Estado de São Paulo e a sociedade civil organizada sob a forma de Organizações Sociais, seja para a área de saúde ou da cultura, através do uso de contratos de gestão, têm mostrado resultados positivos para a melhoria da qualidade e da eficiência dos serviços prestados ao cidadão.

Tal modelo permite a promoção e execução de serviços públicos de melhor qualidade, integrando as esferas pública e não-pública na tentativa de suprir as necessidades dos cidadãos no que se refere à provisão de serviços públicos. O modelo é uma experiência recente e ainda pode ser aprimorado, mas os primeiros resultados observados são bastante satisfatórios.

6.5. Formação e Desenvolvimento Contínuo de Gestores Públicos

6.5.1. Canadá: Valorização da Carreira na Administração Pública¹⁶⁸

Canadá

O Canadá é o segundo maior país do mundo em extensão territorial; ocupa praticamente toda a metade norte da América do Norte. O único país com que faz fronteira são os Estados Unidos da América. É banhado pelos oceanos Ártico, Pacífico e Atlântico. O Canadá tem, aproximadamente, 32 milhões de habitantes. Suas línguas oficiais são o inglês e o francês. A capital do país é Ottawa.

Politicamente, o Canadá é uma federação, uma democracia parlamentar formada por 10 províncias e 3 territórios. O chefe de estado é o monarca do Reino Unido, pois o país pertence à Comunidade das Nações (*Commonwealth of Nations*). A representação do chefe de estado no Canadá se dá por meio de um governador geral. Ambos desempenham papéis meramente cerimoniais.

O Primeiro Ministro é, de fato, o chefe de estado. Não é escolhido diretamente pela população, mas sim indiretamente, na qualidade de líder do partido político ou coalizão com mais cadeiras no Parlamento. O Gabinete é formado pelo Primeiro Ministro.

A fonte do poder legislativo é o Parlamento, composto por um sistema bicameral. Os representantes escolhidos diretamente pela população compõem a Câmara dos Comuns (*Lower House*), com mandatos de 4 anos; os que são nomeados pelo Governador Geral, por escolha do Primeiro Ministro, formam o Senado (*Upper House*) e permanecem por lá até renunciarem ou completarem 75 anos.

O poder judiciário no Canadá tem sua representação máxima na Suprema Corte do Canadá (*Supreme Court of Canadá*). A

¹⁶⁸ Esta seção foi baseada no seguinte texto: OECD. OECD Journal on Budgeting: Budgeting in Canada. OECD Publications, Paris, vl.1, n.2, p. 39-82, 2001.

fiscalização e o policiamento das leis é de responsabilidade das províncias. Entretanto, algumas províncias delegam tal tarefa à Polícia Montada Real Canadense (*Royal Canadian Mounted Police*), única força policial do mundo que opera nos três níveis: federal, provincial e municipal.

Em termos demográficos, o Canadá congrega muitas culturas. Cerca de 30% da população canadense são de descendência inglesa, escocesa ou irlandesa, enquanto 25%, aproximadamente, são de descendência francesa. Os três maiores grupos minoritários do país são italianos, alemães e chineses.

A economia canadense é influenciada pela proximidade com os Estados Unidos da América e é baseada, fundamentalmente, no capitalismo. Suas características principais são: sistema industrial de ponta e alto padrão de vida, que pode ser facilmente identificado em suas grandes cidades: Vancouver, Montreal, Toronto, por exemplo. Hoje o país é uma das mais influentes economias do mundo, contando com um dos melhores desempenhos econômicos dos países do G8 (grupo que congrega as oito maiores e mais influentes economias do mundo). Tal desempenho é impulsionado por sua participação, desde 1994, no Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA). Em números, no ano de 2004, o PIB canadense foi de 979,8 bilhões de dólares e a taxa de crescimento da economia, de 2,9%.

Antigo Paradigma do Funcionalismo Público Canadense

A década de 1990 foi um período difícil para o funcionalismo público canadense, com políticas fiscais restritivas, congelamento de salários e demissões, levando a um significativo aumento na idade dos funcionários nos quadros do Governo, sem a devida renovação e reposição.

Em 1997, cerca de 70% dos executivos do Governo canadense poderia se aposentar dentro de um prazo de 10 anos. Na época, após 6 anos de congelamento, constatava-se grande disparidade salarial em relação ao setor privado e a outros segmentos do setor público.

Diante disso, a pressão exercida para que a política de recursos humanos do governo canadense fosse redesenhada surtiu efeito e foi dada uma resposta à crise.

Características da Mudança

Em resposta, o Governo canadense criou um comitê consultivo, independente e externo, com representantes do meio acadêmico e do setor privado, chamando um experiente executivo do setor privado para presidi-lo. Com independência e um mandato de 3 anos, a tarefa do Comitê foi criar estratégias e políticas de recursos humanos para o funcionalismo público do país.

O Comitê, liderado por Lawrence Strong, CEO da Unilever do Canadá, estabeleceu 3 prioridades para o tema:

- Estratégia de recursos humanos ancorada no longo prazo;
- Estratégias de compensação salarial; e
- Outros aspectos específicos da gestão de recursos humanos, incluindo diferentes formas de remuneração por desempenho e condições de trabalho.

Estratégia de recursos humanos ancorada no longo prazo

O Comitê avaliou **que recrutamento, retenção e aprendizado** são políticas que deveriam ser tratadas de forma prioritária e um plano de ação foi elaborado, visando fundamentalmente o desenvolvimento de lideranças no alto escalão do funcionalismo público canadense.

O primeiro passo foi a escolha de 14 competências essenciais a esse grupo, que passaram a formar a base de todas as políticas de recursos humanos, inclusive as três supracitadas.

As competências foram agrupadas em 5 temas amplos:

- Competências intelectuais: capacidade cognitiva e criatividade.
- Competência de construção do futuro: visão.
- Competências de gestão: gestão ativa, consciência organizacional, trabalho em equipe e construção de parcerias.
- Competências de relacionamento: relação interpessoal e comunicação.
- Competências pessoais: resistência ao estresse, valores e ética, personalidade, flexibilidade comportamental, e autoconfiança.

A partir da definição das competências foram desenvolvidos programas e processos, seguindo as diretrizes estratégicas traçadas. Para as

políticas de recrutamento e retenção, por exemplo, foram criados os seguintes programas:

- Programa de Aceleração do Desenvolvimento para Executivos (*Accelerated Executive Development Program*): baseia-se na identificação de funcionários públicos, oriundos de escalões inferiores, que demonstrem potencial para acelerar seu crescimento, através do desenvolvimento de competências, promoções, etc.
- Processo de Pré-Qualificação para Vice-Ministros Assistentes (*Assistant Deputy Minister Pre-Qualification Process*): avaliação de funcionários públicos visando identificar os que têm potencial para atuarem como Vice-Ministros Assistentes e promover o seu desenvolvimento.

A política de aprendizado, fundamental para o desenvolvimento de lideranças do funcionalismo público canadense, foi desenvolvida visando criar oportunidades de aprendizado e desenvolvimento com base em necessidades individuais e nas competências de liderança.

O Centro Canadense para Desenvolvimento Gerencial (*Canadian Center for Management Development*) é uma instituição que proporciona aos funcionários públicos diferentes formas de aprendizado através de programas, cursos, eventos, etc. Outra prática utilizada em prol do aprendizado é o intercâmbio de funcionários de diferentes níveis e setores do governo com a academia e o setor privado, em busca de novas habilidades, perspectivas e desafios - enfim, promovendo um maior aprendizado.

A estratégia de recursos humanos é ancorada no estímulo ao **desempenho**. Para tanto, o Governo canadense desenvolveu o Programa de Gestão do Desempenho, cujos objetivos são:

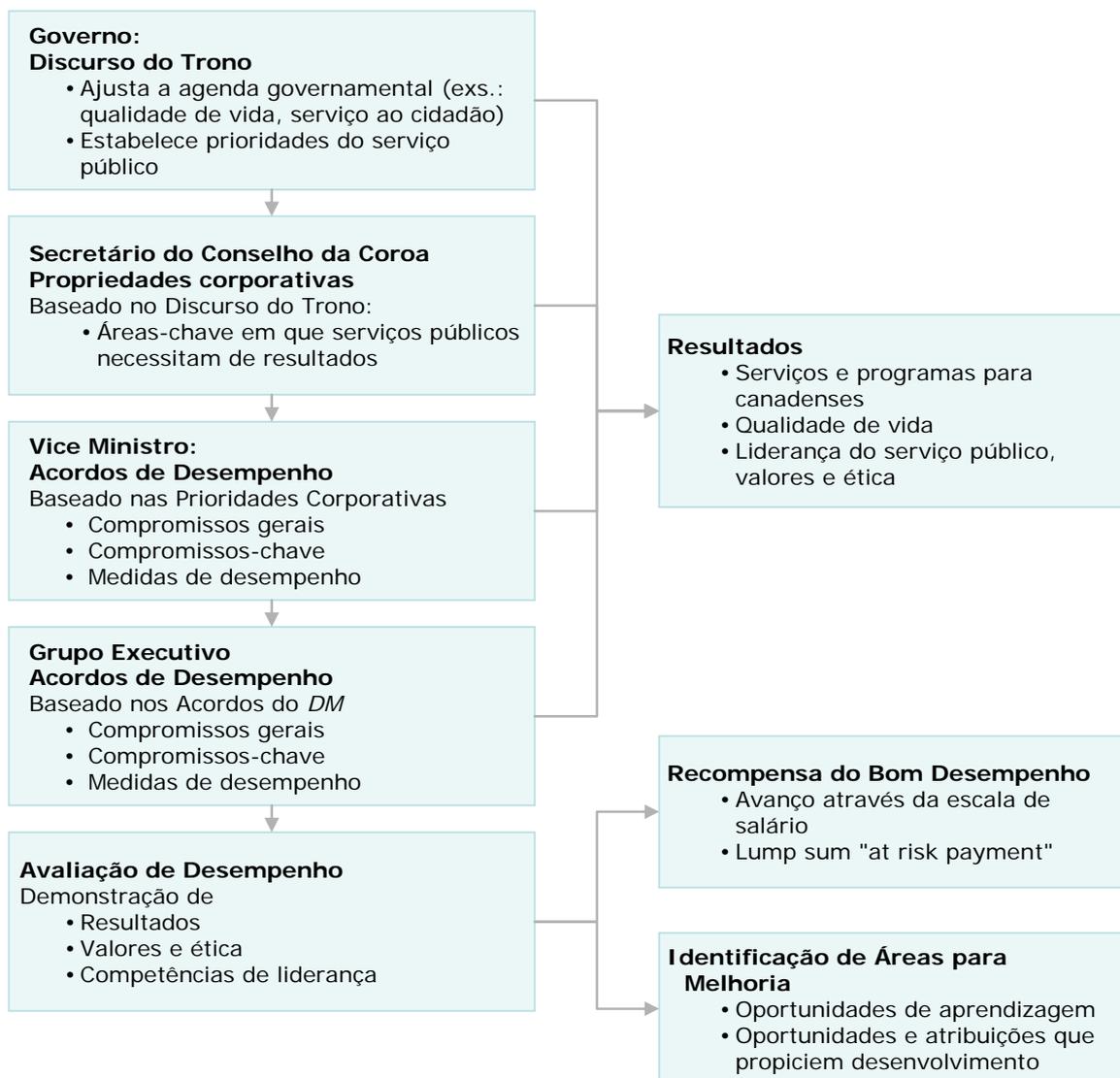
- Incentivar a excelência no desempenho, reconhecendo e recompensando o alcance de resultados vinculados ao plano de negócios e aos objetivos do Governo, e a demonstração de competências de liderança, valores e ética; e
- Prover uma estrutura consistente e justa para que a avaliação de desempenho possa ser aplicada.

No início de cada ano fiscal o Governo canadense anuncia suas prioridades corporativas (*corporate priorities*), que são os resultados a serem atingidos nas diversas áreas do setor público. As prioridades corporativas, por sua vez, formam a base para o acordo de desempenho (*performance agreement*) e se desdobram em:

- Compromissos gerais: pouco mutáveis de ano a ano, estão vinculados ao plano de negócios e às principais diretrizes governamentais, tais como política financeira, de recursos humanos, etc.
- Compromissos-chave: estão vinculados aos objetivos de governo, detalhados em cada área do setor público. Além disso, têm a característica de serem desafiantes, porém alcançáveis através do dispêndio de esforços; são orientados para resultados, mensuráveis e atingíveis.
- Medidas de desempenho: são observações ou dados que determinam e definem se e como os compromissos foram atingidos, incluindo a demonstração de competências de liderança, valores e ética. Há três avaliações possíveis: baixo desempenho (*did not meet*); desempenho satisfatório (*succeeded*); e desempenho acima das expectativas (*surpassed*).

Cada um dos três níveis de avaliação é validado entre o funcionário e seu superior. Após o término do período de vigência dos compromissos-chave acordados o desempenho do funcionário é avaliado em relação ao alcance desses compromissos, conforme estabelecido no acordo de desempenho. A avaliação é feita pelo próprio funcionário avaliado e por seu superior. Caso sua avaliação atinja o patamar mínimo de “desempenho satisfatório”, o avaliado terá um acréscimo salarial (maiores detalhes adiante, na última prioridade).

É importante destacar que para os níveis hierárquicos inferiores a sistemática de avaliação de desempenho segue o mesmo padrão, e cada área e setor segue as prioridades definidas pelo topo da hierarquia.



Estratégias de compensação salarial

Por volta de abril de 2001 o nível sênior do funcionalismo do Governo já havia recebido dois significativos aumentos salariais. Tais aumentos diminuíram a defasagem salarial existente em comparação com o setor privado e outras esferas do setor público.

O Comitê, por sua vez, recomendou que o processo de comparação dos salários do funcionalismo público canadense com outros setores da economia fosse feito de forma transparente, aberta e com periodicidade anual. Além disso, alertou para a despolitização do

processo de estabelecimento das escalas salariais do nível sênior do setor público.

Outros aspectos específicos da gestão de recursos humanos

Em relação à última prioridade, vale destacar o pagamento por desempenho para todo o nível sênior do setor público, denominado “pagamento de risco” (*at risk pay*). A cada ano os funcionários públicos qualificam-se para o programa e, portanto, confrontam seu desempenho com as metas estabelecidas. Tais metas são definidas no começo de cada ano entre o funcionário público e seu superior, conforme estabelecido pelo **acordo de desempenho**. Dependendo da posição e do desempenho, o funcionário pode ter sua remuneração acrescida em 10 a 25%.

6.5.2. Chile: Profissionalização da Alta Direção do Serviço Público¹⁶⁹

Chile

O Chile é um país localizado na América do Sul que faz fronteira com o Peru, a Bolívia e a Argentina, e com o Oceano Pacífico. Além do território continental, pertencem também ao território chileno algumas ilhas oceânicas: a Ilha da Páscoa, a ilha Sala y Gómez, o Arquipélago Juan Fernández e as Ilhas Desventuradas. A região central do país conta com uma grande extensão urbana, sem equivalente no resto do país. Destacam-se três grandes cidades: Concepción, Valparaíso e, sobretudo, Santiago, a capital do país. A língua oficial é o castelhano (espanhol). A população chilena conta com aproximadamente 15,1 milhões de pessoas.

Como características políticas, a forma de governo é a República Democrática, e o regime é o Presidencialismo, em vigor desde 1980, após a aprovação da Constituição por plebiscito. O mandato presidencial é de 6 anos, sem reeleição. O Parlamento é composto pelo Senado e pela Câmara de Deputados:

¹⁶⁹ Esta seção foi baseada em informações retiradas do seguinte endereço eletrônico: <http://www.serviciocivil.cl/>.

- Senado: 40 membros eleitos (com direito à reeleição) e 8 designados, com mandatos de 8 anos, além de 1 vitalício (ex-presidente da República).
- Câmara dos Deputados: 120 membros eleitos para um período de 4 anos, com direito à reeleição.

O território chileno se divide em 13 regiões, 51 províncias e 346 comunas (municípios).

Como características demográficas, a maior parte da população chilena - aproximadamente 65% - é mestiça, como resultado da mistura racial de índios e espanhóis. A população branca vem em seguida, com cerca de 25%, de origem europeia, fundamentalmente espanhola. Os indígenas representam cerca de 10% do total populacional.

A economia chilena demonstra consistência e solidez, conforme mostram os principais indicadores econômicos. No ano de 2004 o Chile apresentou um PIB de 94,1 bilhões de dólares e uma taxa de crescimento da economia de 6,1%. As principais atividades comerciais são a indústria, os serviços e os serviços financeiros. Sua moeda é o peso.

Seus principais parceiros comerciais são os Estados Unidos, os países do MERCOSUL, os países da União Europeia e os países da Ásia e do Pacífico, em especial o Japão. O Chile faz parte do tratado internacional APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation), um bloco econômico que tem por objetivo transformar o Pacífico em uma área de livre comércio. Engloba economias asiáticas, americanas e da Oceania.

Agenda para a Mudança

Nos últimos anos o governo chileno vem implantando uma Agenda de Modernização do Estado, de Transparência e Promoção do Crescimento. Especificamente no ano de 2003, uma medida serviu para contribuir positivamente para as diretrizes da Agenda do Governo: a lei nº. 19.882, denominada Novo Acordo Trabalhista (*Nuevo Trato Laboral*).

Esta lei visa promover uma forte renovação nas políticas de recursos humanos do funcionalismo público chileno, com foco nos altos cargos diretivos. Em linhas gerais, os principais objetivos do Novo Acordo são:

- Modernização e profissionalização da carreira pública.

- Aperfeiçoamento da política de remuneração.
- Estabelecimento de novos parâmetros para a administração das políticas de recursos humanos.
- Estabelecimento de um Sistema da Alta Gestão Pública.

Sistema da Alta Gestão Pública (Sistema de Alta Dirección Pública – SADP)

O pilar central do Novo Acordo Trabalhista é, sem dúvida, o SADP, um mecanismo que aprimora a seleção de equipes profissionais e gerenciais, visando prover o alto escalão do governo chileno com servidores competentes e idôneos, capazes de otimizar a gestão das instituições públicas.

O objetivo principal é dotar os órgãos governamentais de equipes gerenciais profissionalizadas, motivadas, eficientes e com capacidade de trabalhar em equipe, capazes de melhorar a qualidade dos bens e serviços prestados à comunidade e de executar as políticas e programas do governo chileno. Os pré-requisitos para candidatos que postulam uma vaga nos quadros do serviço público são: profissionalismo, integridade e probidade.

Em suma, o SADP objetiva o desenvolvimento de profissionais com as seguintes características:

- Liderança participativa, motivação e capacidade de formar equipes com alto nível de desempenho;
- Visão estratégica;
- Capacidade de otimização da gestão dos órgãos governamentais.

Âmbito de Aplicação do SADP

A principal meta é preencher 80% dos cargos de confiança de todos os serviços públicos com pessoal selecionado e preparado para exercer funções predominantemente de **execução de políticas públicas** e de **prestação direta de serviços** à sociedade. Estão incluídos os seguintes cargos gerenciais:

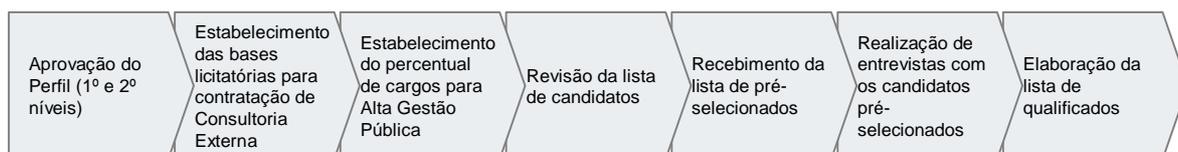
- 1º nível: todos os Chefes de Serviços (*Jefes de Servicio*);

- 2º nível: todos os Subdiretores de Serviços (*Subdirectores de Servicio*), Diretores Regionais (*Directores Regionales*) e cargos com dependência imediata de chefia superior (*Jefatura*).

O SADP não atinge autoridades políticas ou que tenham a responsabilidade de formulação e elaboração de políticas públicas, ou seja, o restante do serviço público, correspondendo a 20% do total, tais como Ministros, Subsecretários, Governadores, Embaixadores, entre outros.

Processo seletivo SADP (1º e 2º níveis)

Para os cargos de 1º nível, o processo é iniciado com a apresentação, pelo Ministro, do perfil desejado para a vaga em aberto em seu Ministério ao Conselho de Alta Gestão Pública (*Consejo de Alta Dirección Pública* - CADP). As seguintes providências são tomadas pelo Conselho:



Conselho de Alta Gestão Pública – CADP

Criado pelo artigo 40 da Lei nº. 19.882 de 2003, sua principal incumbência é conduzir e regulamentar os processos de seleção de candidatos a cargos de chefia superior (*jefia superior*) de todo o serviço público. É composto pelo Diretor do DNSC e por mais 4 conselheiros designados pelo Presidente da República e ratificados por 4/7 dos Senadores. Suas principais atribuições são:

- Revisão e aprovação de perfis profissionais para os candidatos.
- Definição e contratação de empresas especializadas que farão o processo de seleção.
- Negociação das bases contratuais dos cargos da alta gestão pública com os futuros Chefes de Serviço (*Jefes de Servicio*).
- Composição do Comitê de Seleção (*Comité de Selección*) do 2º nível hierárquico.

Após conclusão do processo seletivo o CADP leva ao Presidente da República uma lista com 3 a 5 candidatos, para que um seja escolhido para ocupar o cargo de Chefe de Serviços (*Jefe de Servicio*) pretendido. Tal órgão, portanto, dada sua responsabilidade, contribui decisivamente para dar sustentabilidade a todo o SADP.

Para o 2º nível, os representantes do Chefe de Serviço e do Ministro que tenham vaga em aberto em seu Ministério e um Conselheiro do CADP apresentam o perfil ao Comitê de Seleção, que toma as seguintes medidas:



Condicionantes de Desempenho

A estrutura criada para que o SADP gere os resultados esperados estabelece alguns parâmetros importantes no que diz respeito a condicionantes de desempenho. Os principais são:

- Desempenho atrelado à dedicação exclusiva.
- Assinatura de um contrato de desempenho que inclui: participação em Programas de Melhoria da Gestão; cumprimento de metas governamentais; estabelecimento de compromissos entre chefe-subordinado; entre outros.
- Nomeação por três anos, com direito a 2 renovações.
- Indenização em caso de renúncia ao cargo.

Gerência (ou Departamento) Nacional de Serviço Público (Dirección Nacional del Servicio Civil – DNSC)

O DNSC é o órgão superior de administração pública do Estado que trata da gestão e do desenvolvimento dos recursos humanos. Está diretamente subordinado ao Ministério da Fazenda (*Ministerio de Hacienda*), um órgão de grande influência no governo chileno, valorizando o trabalho a ser desenvolvido.

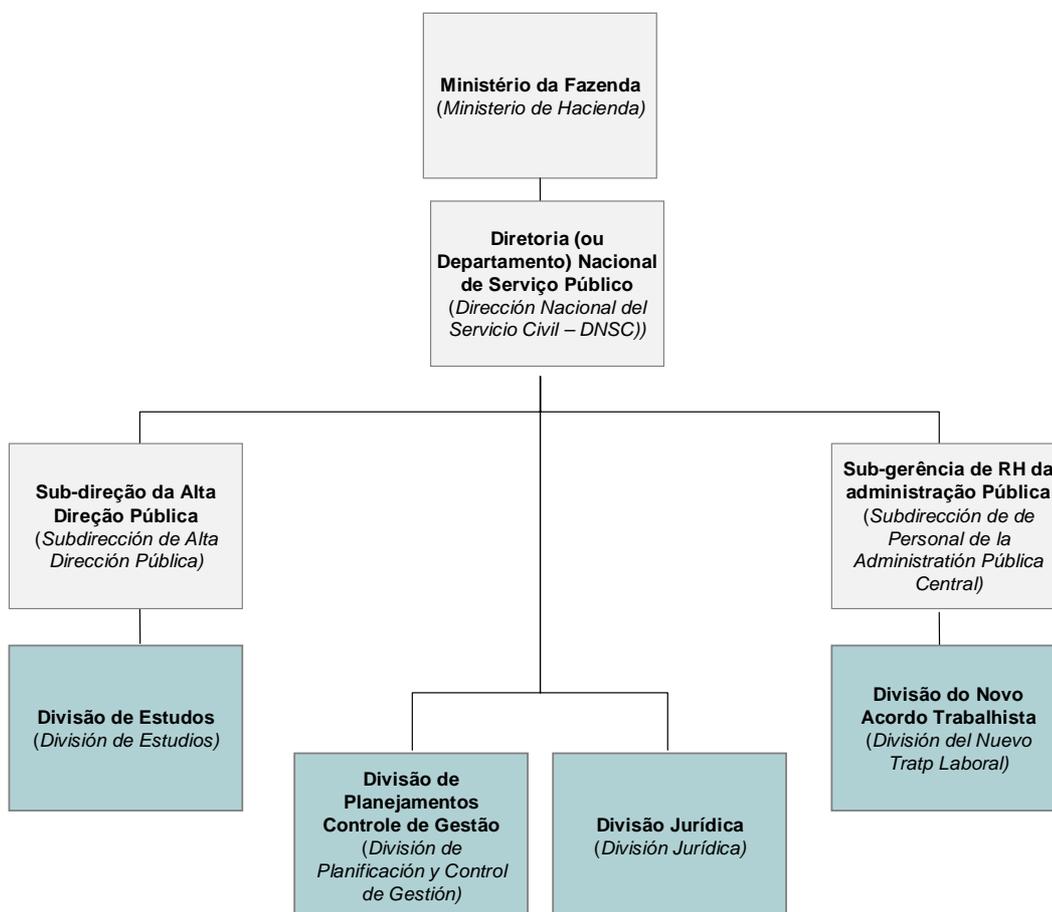
A missão do DNSC está vinculada à institucionalização da nova política de gestão e desenvolvimento dos recursos humanos e da administração pública, com base no mérito e na idoneidade.

O órgão caracteriza-se por ser descentralizado, altamente técnico e por requerer baixa dotação orçamentária. Suas principais atribuições são:

- Desenhar e implementar, de forma descentralizada, políticas de recursos humanos que reforcem as iniciativas modernizadoras na administração central.
- Profissionalizar a gestão de recursos humanos nos órgãos governamentais.
- Desenhar e fomentar políticas de capacitação, de acordo com as diretrizes do SADP.
- Reforçar as ações necessárias ao bom funcionamento do SADP.
- Facilitar e prestar contas ao CADP em relação ao cumprimento de suas funções.

Para a realização de todas as atribuições, o DNSC conta com duas subdiretorias subordinadas diretamente a ele, a saber: a Subdiretoria da Alta Gestão Pública (*Subdirección de Alta Dirección Pública*) e a Subdiretoria de Desenvolvimento de Recursos Humanos (*Subdirección de Desarrollo de las Personas*).

A primeira tem a missão de elaborar, implementar, desenvolver e difundir o SADP em todo o setor público chileno. A segunda, por sua vez, busca a implementação de medidas relacionadas à modernização dos recursos humanos do governo chileno, o estabelecimento de condições para o desenvolvimento das carreiras públicas, e a implementação de planos e programas de capacitação e formação que permitam a melhoria da gestão dos serviços públicos. A seguir, o desenho do organograma da DNSC:



Fonte: endereço da Direção Nacional do Serviço Civil: <<http://www.serviciocivil.cl/>>

O desenho organizacional do DNSC, portanto, é bem claro no que diz respeito à divisão de responsabilidades, indo ao encontro dos dois tópicos derivados do assunto principal: uma subdireção cuida exclusivamente do SADP, voltado ao assunto profissionalização do serviço público, enquanto a outra lida com o desenvolvimento dos recursos humanos, relacionada, portanto, ao assunto ferramentas de recursos humanos na administração pública.

Implantação do SADP

A expectativa do SADP é que até o ano 2010 todos os cargos do 1º e 2º níveis programados para participarem do Sistema tenham migrado para o novo modelo. A tabela a seguir mostra o avanço da implantação ao longo do triênio 2004-2006.

Serviços	1º Nível			2º Nível		
	Decretados	Realizados	Em Processo	Decretados	Realizados	Em Processo
Escritório Nacional de Emergências (Oficina Nacional de Emergências – ONEMC)	1			4		
Serviço Nacional do Consumidor (Servicio Nacional del Consumidor - SERNAC)	1	1		13	4	1
Instituto Nacional de Estatística (Instituto Nacional de Estadísticas – INE)	1			16		
Departamento de Compras e Contratação Pública (Dirección de Compras y Contratación Pública)	1			4		1
Unidade de Análise Financeira (Unidad de Análisis Financiero – UAF)	1	1		4	3	1
Junta Nacional de Auxílio Escolar e Subsídios (Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas – JUNAEB)	1	1		19	2	3
Serviço Médico Legal (Servicio Médico Legal – SML)	1			4		
Serviço Agro-pecuário (Servicio Agrícola y Ganadero – SAG)	1	1		22		6
Serviço Nacional de Capacitação e Emprego (Servicio Nacional de Capacitación y Empleo - SENCE)	1			18	2	4
Instituto de Seguridade Social (Instituto de Normalización Previsional – INP)	1		1	27	14	2
Serviços de Saúde (Servicios de Salud)	28	5	3	221		39
Central Nacional de Abastecimento (Central Nacional de Abastecimiento - CENABAST)	1	1		5		3
Superintendência de Saúde (Superintendencia de Salud)	1			7		1
Serviço de Moradia e Urbanização (Servicio de Vivienda y Urbanización - SERVIU)	13	1	2			
TOTAL	53	11	6	364	25	64

Fonte: endereço da Direção Nacional do Serviço Civil: <<http://www.serviciocivil.cl/>>

Na medida que o SADP ganha maturidade, os benefícios para a administração pública chilena tornam-se mais visíveis. Profissionais engajados, capacitados e apolíticos tomarão decisões sobre a execução

e prestação de serviços públicos de forma continuada, sem rotatividade de pessoas nos cargos de 1º e 2º níveis da administração, o que prejudica a continuidade destes serviços, sua qualidade e sua eficiência. Esse novo modelo visa dar sustentação e apoio profissional a qualquer governo, independentemente de ideologia ou filiação partidária.

6.6. Governo Eletrônico: Transparência e Controle Social¹⁷⁰

6.6.1. Contextualização

O tema Governo Eletrônico, e-gov, é um dos pilares centrais da Nova Gestão Pública. A OCDE - Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico tem dado tratamento especial ao tema através da criação de um Projeto de Governo Eletrônico, que conta com um grupo de trabalho integrado por diversos países-membros, tais como Canadá, Suíça, Reino Unido, México, entre outros.

Segundo o Projeto, o governo eletrônico (e-gov) é uma poderosa ferramenta que fornece subsídios para:

- Mudar o modo operacional da administração pública; e
- Gerar resultados mais focados no cidadão.

Em países-membros da OCDE, os governos que utilizam a tecnologia de informação e comunicação, TIC, revelam claros ganhos de eficiência e transparência nas ações governamentais.

O tema ganhou uma importância tão significativa que, em muitos desses países, o e-gov fica sob a responsabilidade direta de um ministro.

Com o e-gov, ganham governo e cidadãos, uma vez que esta iniciativa gera um ambiente de controle da sociedade sobre as ações governamentais: cidadãos vigilantes e exigentes e governo eficiente, transparente e focado no cidadão.

6.6.2. Definição

A definição de e-gov aborda três aspectos fundamentais:

- Prestação de serviços via internet, em tempo real.
- Uso de TIC em todas as atividades governamentais onde sua aplicação é válida.

¹⁷⁰ Esta seção foi baseada no seguinte texto: OECD. OECD Journal on Budgeting: The Case for E-government: Excerpts from the OECD Report "The E-government Imperative". OECD Publications, Paris, vl.3, n.1, p. 61-96, 2003.

- Capacidade de transformar a administração pública através do uso da TIC.

No contexto do Projeto de Governo Eletrônico da OCDE, e-gov é definido como:

o uso da TIC e, em particular da internet, como ferramenta para construir e consolidar um governo melhor.

6.6.3. Objetivos

A seguir, serão descritos exemplos de objetivos apoiados por iniciativas de e-gov, seguidos de algumas experiências de sucesso.

Auxílio no aumento da eficiência no governo:

O uso da TIC por parte do governo é voltado para a otimização dos recursos utilizados, tanto no que se refere a gastos, quanto à alocação de recursos financeiros para áreas prioritárias.

Experiência do Governo do Estado de São Paulo

Programa Governo Eletrônico

O Governo do Estado de São Paulo foi um dos pioneiros a desenvolver e a implementar o Governo Eletrônico. O tema emergiu logo na primeira gestão do Governo PSDB, iniciada em 1995, e desenvolveu-se ao longo do segundo e terceiro mandatos, ultrapassando, dessa maneira, o status de programa de governo para se arraigar na cultura administrativa do Estado.

A intenção desse programa, quando da sua concepção, era a de revolucionar a gestão pública através da internet, em busca de um novo paradigma com as seguintes características: ter um só Governo; estar 24h, 7 dias por semana a serviço do cidadão; não utilizar papéis; ter processos decisórios rápidos e eficientes; monitorar permanentemente a ação do Governo; oferecer transparência de gestão; dar acesso ao cidadão a serviços e a informações via meio eletrônico; tornar o Governo aberto à efetiva participação da sociedade; e realizar todas as transações, internas e externas, por meio eletrônico.

Para tanto o Governo já disponibiliza atualmente 19 endereços na Internet: são links de e-gov que oferecem uma gama variada de serviços à população, todos ligados à busca do novo paradigma acima descrito. Como exemplo, o [Boletim de Ocorrências Eletrônico](#) é um endereço ligado diretamente à Secretaria de Segurança Pública do Estado, permitindo ao cidadão registrar um boletim de ocorrência em tempo real. Outro exemplo é o canal [Pregão](#), que disponibiliza, em tempo real, a realização de pregões, modalidade de licitação para compras do Governo. Há também um outro canal muito interessante chamado [Relógio da Economia](#), uma importante ferramenta tecnológica que explicita, de forma concisa, as economias feitas pelo Governo do Estado após a implantação de inovações no modo de prestação de serviços públicos.

Seu endereço na internet é
www.casacivil.sp.gov.br/canais/egov/egov.htm.

Fonte: <http://www.casacivil.sp.gov.br>.

Aumento da qualidade dos serviços:

Ênfase no foco do cliente/ cidadão, com o objetivo de prover serviços e negócios, através de interface coerente com a estrutura governamental. Ex: pontos de atendimento que permitem resolver diversos problemas dos clientes em uma única visita.

México

O México é um país localizado na América do Norte que faz fronteira com os Estados Unidos da América, a Guatemala, Belize, com o Golfo do México, o Mar do Caribe e o Oceano Pacífico. Além do território continental e as ilhotas localizadas ao longo da sua costa, pertencem também ao México as ilhas Revilla e Gigedo, ambas localizadas no Oceano Pacífico. A capital é a Cidade do México e a língua oficial é o espanhol. Hoje vivem no território mexicano cerca de 106 milhões de habitantes.

Em termos políticos, o México é uma república representativa, democrática e federativa, criada em 1917 a partir da promulgação da constituição. Fazem parte do país 31 estados livres e soberanos, e um distrito federal, onde está localizada a capital. O sistema de governo é presidencialista. A composição do gabinete fica a critério do presidente, cujo mandato é de 6 anos. O Congresso Nacional (Congreso de la Union) representa o poder legislativo, e está estruturado segundo um sistema bicameral. A Câmara dos Deputados (Cámara de Diputados) dispõe de 500 assentos para mandatos de 3 anos, sendo que 300 desses são ocupados por políticos eleitos de forma direta, enquanto os 200 restantes, criados para dar espaço aos partidos minoritários, são ocupados por políticos eleitos por uma forma diferenciada de representação proporcional, com base em cinco regiões eleitorais. O Senado (Cámara de Senadores) é composto por 128 cadeiras. A escolha se dá através de eleição direta, para 96 cadeiras com mandatos de 6 anos, e por representação proporcional, para 32 cadeiras. A reeleição consecutiva é proibida para cadeiras em ambas as câmaras. O poder judiciário tem sua representação máxima na Suprema Corte (Suprema Corte de Justicia Nacional)

Demograficamente, o México é o mais populoso país de língua espanhola do mundo e o segundo mais populoso da América

Latina, precedido apenas pelo Brasil. Cerca de 60% da população é mestiça, 30% são ameríndios e 9% são de origem européia.

A economia do México contém uma mistura de segmentos modernos e obsoletos. Mesmo assim, seus números são expressivos e, juntamente com o Brasil, representam as principais potências econômicas da América Latina. Em 2004, seu PIB chegou a 676,5 bilhões de dólares e o seu crescimento econômico, em relação ao ano de 2003, foi de 4,4%. Além disso, o país faz parte desde 1994 do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), fazendo com que seus laços comerciais, principalmente no que se refere à exportação para os EUA e o Canadá, se fortalecessem ainda mais.

Experiência do México

Portal Focado no Cidadão

Em 2003 o Governo do México lançou o endereço eletrônico www.gob.mx, um portal do Governo que organiza as informações e os serviços, não de forma institucional, mas por temas. O sítio concentra mais de 1500 serviços, informativos e transacionais, de mais de 100 instituições governamentais.

Dentro do tema “emprego”, por exemplo, os usuários encontrarão não somente informações sobre serviços de cruzamento de informações entre trabalhadores e locais com oferta de emprego, mas também informações sobre leis trabalhistas, impostos trabalhistas, seguridade social, etc. Além disso, os conteúdos estão interligados de modo a permitir combinações de contexto como, por exemplo, “juventude” e “prevenção de drogas”, ou “lar” e “segurança”. A construção de informações e serviços em canais temáticos pode ser feita graças à coordenação horizontal de 20 linhas de orientação, cada uma indicando um canal temático, e ao trabalho das inúmeras agências ligadas ao Governo.

Fonte: OCDE Grupo de Trabalho E-Government.

Aumento da efetividade das políticas governamentais:

As iniciativas de e-gov auxiliam no alcance de resultados para políticas nas áreas de saúde, educação, segurança, entre outras. Em outras palavras, essas iniciativas podem identificar objetivos relevantes de uma política específica e, assim, assessorar o alcance dos resultados almejados.

Dinamarca

A Dinamarca é um país do norte da Europa, composto pela península da Jutlândia e por um arquipélago de 405 ilhas planas e baixas, 82 das quais são habitadas. Faz fronteira com o Estreito de Kattegat, que a separa da Suécia, com o Mar Báltico, o Mar do Norte, e com a Alemanha. Sua capital é a cidade de Copenhague; o idioma oficial é o dinamarquês. A população dinamarquesa totaliza cerca de 5,4 milhões de pessoas.

Como características políticas, em 1849, o país passou a ser uma monarquia constitucional. O monarca, portanto, é o chefe de estado, mas esse papel é, em grande medida, apenas cerimonial. O poder executivo é exercido pelos ministros, sendo o Primeiro Ministro classificado como "primeiro entre iguais" (*primus inter pares*). O poder legislativo é representado pelo Parlamento (*Folketing*), com 179 membros. As eleições parlamentares são realizadas, em geral, a cada 4 anos, mas o Primeiro Ministro tem o poder de convocar, de forma antecipada, novas eleições. Os tribunais dinamarqueses são independentes, funcional e administrativamente, em relação aos outros dois poderes.

A estrutura administrativa do Estado dinamarquês é formada por 13 condados, que abrangem 271 municípios.

Como características demográficas, a população da Dinamarca é composta pelos seguintes grupos: escandinavos, pequenos grupos de inuits (provenientes da Groenlândia), feroeses e imigrantes.

A economia dinamarquesa é considerada uma moderna economia de mercado, caracterizada: pela agricultura, que utiliza tecnologia de ponta; pela indústria competitiva, voltada para a produção em pequena escala; pelos benefícios sociais oferecidos pelo governo, que propiciam um padrão de vida

confortável; por uma moeda corrente estável; e pela dependência elevada do comércio exterior. Em 2004 a economia dinamarquesa teve um crescimento de 2,3 % em relação ao ano de 2003, com um PIB de 243 bilhões de dólares.

A Dinamarca participa, de forma integral, do segundo estágio da União Monetária Européia (UME) referente à política de obrigações para a estabilidade monetária e fiscal. No entanto, o país ainda não participa do terceiro estágio da UME, que inclui o euro e a política monetária única. A moeda dinamarquesa – a coroa - portanto, permanece vinculada ao euro.

Experiência da Dinamarca

Portal Integrador da Saúde

O esforço conjunto para estabelecer na Dinamarca um portal único na internet voltado para a saúde pública pode ser considerado um passo fundamental para a introdução da administração digital no país. Com base em uma iniciativa das regiões dinamarquesas, o projeto que deu vida ao portal de saúde foi iniciado em 2002, através de um acordo entre o Governo, as regiões e as autoridades locais. Na ocasião foi amplamente ressaltada a importância deste projeto como base estrutural para a comunicação eletrônica na área de saúde. A fase do portal foi lançada no final de 2003.

O propósito principal do portal é apoiar os objetivos gerais do Órgão Nacional de Serviços de Saúde da Dinamarca, incluindo melhores informações e serviços, garantia da qualidade e melhoria no uso de recursos utilizados na atenção à saúde e em tratamentos. Com a intenção de facilitar a comunicação entre as partes envolvidas no Órgão, é crucial que o portal seja visto como uma ferramenta capaz de integrar-se ao trabalho clínico. Assim, foram desenvolvidos serviços dentro do portal que permitem aos profissionais da área de saúde resolver tarefas de maneira mais rápida e/ ou melhor.

A segurança é um aspecto primordial do portal da saúde. Os pacientes podem acessar suas informações exclusivamente

através de autenticação digital pessoal. Os profissionais da área de saúde podem acessar as informações de seus pacientes após obter autorização e autenticação.

O mecanismo de busca do portal é uma das ferramentas mais acessadas e utilizadas. A qualidade dos resultados de busca para uma série de dados contidos no portal dependerá basicamente das palavras utilizadas na busca.

O portal dá suporte a processos coerentes de tratamento a pacientes, incluindo suporte para atendimento e tratamento, através do contato com e da anuência do profissional indicado. No caso de doença crônica por parte de um paciente, será verificada a possibilidade de monitoramento em casa e de processos de telemedicina.

Para evitar duplicidade de informações e eventuais confusões o portal, quando possível, as disponibiliza utilizando como fonte as autoridades públicas de saúde. Esse princípio é reforçado pela criação de uma função de edição central e pelos ambientes de edição regional. Os editores são responsáveis pelo desenvolvimento e atualização de um grupo de informações, incluindo o perfil das áreas para os atores do Órgão, a lista de espera em âmbito nacional, prontuários dos pacientes, informações sobre prevenção e saúde, etc.

Os pacientes também podem acessar seus prontuários por meio de consultas virtuais ou consultas via endereço eletrônico. O portal oferece, inclusive, um serviço de comunicação entre médicos clínicos gerais e hospitais no que se refere a informações sobre exames ou receituários clínicos.

O endereço do portal da saúde na internet é www.medcom.dk.

Fonte: OCDE Grupo de Trabalho sobre E-Government.

Ganho econômico para políticas governamentais:

As iniciativas de e-gov podem gerar economias para o governo por conta da redução de gastos, uma vez que os processos e as atividades necessitarão de menos recursos, além de custarem menos. O impacto dessa redução sobre as necessidades e gastos dependerá da forma como a economia gerada será utilizada.

Espanha

A Espanha é um país localizado na Península Ibérica, no continente europeu. Faz fronteira com a França, Andorra, Portugal, os mares Cantábrico e Mediterrâneo, o estreito de Gibraltar e o oceano Atlântico. Além disso, pertencem ao país os arquipélagos das Baleares, no Mediterrâneo, e das Canárias, no Atlântico, e as cidades de Ceuta e Melilla, além de várias ilhotas e rochedos junto à costa africana, e o enclave de Llívia, rodeado pela França. A capital é Madri e o idioma oficial é o espanhol. Atualmente a Espanha conta com uma população de 44,5 milhões de pessoas.

Em termos políticos, a Espanha é uma monarquia parlamentar, cujo chefe de estado é o rei. O poder executivo é composto por um presidente, nomeado pelo monarca, e por um conselho de ministros. O poder legislativo é exercido pelo Parlamento (Asemblea Nacional), com uma estrutura bicameral, composta pelo Congresso de Deputados (Congreso de los Diputados), com 350 membros eleitos pelo povo e um mandato de 4 anos, e pelo Senado, com 259 membros, 208 dos quais eleitos pelo povo e 51 indicados pelos legisladores regionais, com um mandato de, também, 4 anos. O poder judiciário tem o Supremo Tribunal como instância hierárquica máxima; o sistema de leis tem aplicação regional.

Com a promulgação da Constituição de 1978, a Espanha foi dividida em 17 comunidades autônomas. As duas cidades autônomas, Ceuta e Melilla, gozam de status intermediário entre município e comunidade. Das 17 comunidades, três - Galícia, País Basco e Catalunha - gozam de condições especiais - "nacionalidade histórica" e "estatuto de autonomia" - o que lhes confere maior poder e capacidade de decisão, em comparação com as demais comunidades.

A economia espanhola é altamente industrializada, fato este impulsionado por sua adesão à União Européia, em 1986. O campo também merece destaque no que se refere à produção para exportação. Atualmente a Espanha está posicionada entre as maiores economias mundiais, apresentando um PIB de 991,4 bilhões de dólares, e uma taxa de crescimento da economia da ordem de 3,1%, dados estes referentes ao ano de 2004.

Experiência da Espanha

Portal de Turismo: Shopping de Produtos e Serviços para os Turistas.

Desenvolvido pelo Governo e lançado em junho de 2002, o portal de turismo da Espanha, www.spain.info, agrega informações e serviços dos setores público e privado como, por exemplo, do governo central, das 17 regiões administrativamente autônomas, das autoridades locais, das agências de viagem, de hotéis, restaurantes, etc.

O portal oferece aos agentes de turismo e viagens informações estruturadas para planejar e organizar roteiros de viagem completos, em 9 línguas e em vários formatos (ex.: multimídia e imagens virtuais 3-D). Além disso, disponibiliza informações atualizadas e customizadas, segundo as necessidades de cada grupo de turistas.

O portal oferece também serviços a regiões e municípios, e até a empresas do ramo para incentivá-las a desenvolver sua própria estratégia de turismo de uma forma prática e econômica. Uma ferramenta de comércio eletrônico (extranet) possibilita ainda que empresas do ramo de turismo e comunidades espanholas comprem e vendam produtos. Disponibiliza também um sistema de reservas que permite que as transações financeiras sejam conduzidas diretamente no ponto de venda.

Fonte: Holmes (2002).

Apoio à agenda da reforma pública:

As iniciativas de e-gov podem também ser utilizadas para apoiar a transformação de estruturas, operações e, o mais importante, da cultura governamental. O e-gov deve ser usado para simplificar e melhorar a transparência financeira, os processos de gestão administrativa e de recursos humanos. Uma das principais implicações deste tema é o potencial que o e-gov tem para promover a interação entre processos e serviços, visando um governo sem “entraves”: o fluxo de informações viaja por diferentes partes da administração pública, sem restrições quanto a barreiras administrativas ou hierárquicas. Além disso, fornecer serviços em tempo real automaticamente aumenta a transparência da administração pública. A

intensificação da capacidade de disseminação de informações aumenta a pressão por um governo mais transparente.

Suíça

A Confederação Suíça é um estado federativo de pequena dimensão, localizado na Europa Central, com fronteiras com a Alemanha, Áustria, Liechtenstein, Itália e França. A geografia suíça é marcada pelos Alpes, uma alta cadeia montanhosa que se estende pelo centro-sul do país. O país tem uma forte tradição de neutralidade política e militar, bem como de cooperação internacional, sendo sede de muitas organizações internacionais. Sua capital é a cidade de Berna e seus idiomas oficiais são o alemão, o francês, o italiano e o romanche (língua neolatina do ramo ocidental). Sua população é da ordem de 7,2 milhões de pessoas.

Como característica política, a divisão territorial da Confederação se dá por cantões. Existem no total 23 cantões, 3 dos quais (Appenzell, Basileia e Unterwalden) estão subdivididos em semi-cantões. Desde a Constituição de 1999 os cantões detêm todos os poderes não especificamente delegados à Confederação.

O poder legislativo, representado pela Assembléia Federal Unida, é composto por duas câmaras: o Conselho Nacional, com 200 representantes, e o Conselho dos Estados, com 46. Ambas as câmaras têm poderes iguais em todos os aspectos.

O executivo está sob a responsabilidade do Conselho Federal, um corpo colegiado composto por 7 membros. O Presidente da Confederação é eleito pela Assembléia Federal Unida dentre os 7 conselheiros e, durante o período de 1 ano, assume funções representativas especiais.

A Suprema Corte Federal tem, basicamente, a responsabilidade de apreciar os apelos dos tribunais cantonais e de zelar pelo cumprimento das leis na administração federal. Os juizes são eleitos pela Assembléia Federal Unida para mandatos de seis anos.

Em termos demográficos, a Suíça se caracteriza pelo encontro e miscigenação de diversas das principais culturas europeias, principalmente as que influenciaram as línguas oficiais e práticas culturais do país.

A Suíça é uma próspera e estável economia moderna de mercado, com baixo nível de desemprego e alta capacitação de sua força de trabalho. No ano de 2004 seu PIB foi de 359,5 bilhões de dólares e sua taxa de crescimento econômico foi de 1,7%. O país não é membro pleno da União Européia, participando, contudo da Associação Européia de Livre Comércio.

Experiência da Suíça

“Live+”: Transmissão ao vivo pela Internet de Debates Parlamentares.

O “*Live+*” (Ao Vivo+) transmite ao vivo os debates da Câmara Baixa (Conselho Nacional) e da Câmara Alta (Conselho dos Estados) do Parlamento Suíço (a Assembléia Federal Unida). Além disso, disponibiliza informações adicionais sobre as discussões em andamento. Os cidadãos que acompanham os debates pela internet o fazem através de três janelas interativas: uma dá acesso à transmissão, e as outras duas contêm informações sobre quem está discursando e sobre o tema em debate. Cabe a quem está assistindo decidir sobre o grau de profundidade das informações que deseja obter sobre o tema.

O “*Live+*” é um sistema de comunicação audiovisual, disponibilizado na internet, produzido pelos Serviços Parlamentares Suíço em conjunto com a Televisão Suíça. O serviço começou a ser disponibilizado no ano de 1999, como resultado de pressões por maior transparência nos trabalhos das Câmaras Parlamentares, por parte da sociedade, da mídia e de autoridades distritais, que exigiram o acompanhamento dos debates.

O “*Ao Vivo+*” faz com que os debates sejam mais acessíveis a uma audiência mais vasta do que a televisiva. Como exemplo, as embaixadas da Suíça e os cidadãos que residem fora do país podem, através deste serviço, acompanhar os debates. Pelo mesmo endereço na internet, os usuários podem acessar outras informações parlamentares, tais como a agenda e o

cronograma das sessões, o Boletim Oficial da Assembléia Federal e dados relacionados a comissões de trabalho.

O endereço na internet do "Live+" é www.parlament.ch.

Fonte: Holmes (2002).

Engajamento do cidadão e transparência das ações governamentais:

A TIC atua em prol do engajamento do cidadão no processo político, na promoção da abertura e da responsabilização do governo, e na prevenção da corrupção. O engajamento do cidadão representa, em um nível básico, informações para o governo sobre os serviços utilizados. Em um nível mais avançado, facilita a participação do cidadão na elaboração de políticas. As informações e consultas auxiliam no direcionamento das políticas. O *feedback* obtido ajuda no aprimoramento dos serviços prestados, de modo a torná-los mais efetivos.

Experiência do México (2ª)

Prevenção contra a Corrupção nas Compras Governamentais

O endereço na internet www.compranet.gob.mx foi criado para ajudar nas compras do Governo Federal mexicano e sua abrangência inclui os Estados e algumas cidades. O sistema tem sido de extrema importância para assegurar transparência ao processo de compras governamentais, disponibilizando, com rapidez, todas as informações pertinentes às transações comerciais realizadas pelos órgãos do governo incluídos no sistema.

Estão disponíveis no endereço: serviços de propostas eletrônicas, buscas especiais e pesquisas sobre compradores e vendedores. Os cidadãos facilmente podem descobrir quem comprou o quê, de quem e qual o preço da transação.

Fonte: OCDE Grupo de Trabalho E-Government.

Barreiras Orçamentárias

Uma coisa é identificar potenciais ganhos propiciados pelo e-gov; outra é construir e financiar a infra-estrutura necessária para tal. As barreiras orçamentárias são problemas que requerem a cooperação de múltiplos atores para se alcançar os resultados almejados, em particular em projetos de TIC de larga escala, cujo impacto interno e externo tem uma grande dimensão.

Formar parcerias público-privadas e criar um fundo específico para investimentos em projetos desta natureza são saídas encontradas para enfrentar o problema, que devem ser encaradas com planejamento e responsabilidade, rumo à implantação e à consolidação do e-gov.

6.7. Aumento da Qualidade na Prestação de Serviços Públicos

6.7.1. Austrália: Modelo de Gestão Orientada a Resultados e a Produtos¹⁷¹

Austrália

A Austrália é o maior país da Oceania, ocupando toda a ilha da Austrália e várias ilhas adjacentes. O país é banhado pelo Oceano Índico, Mar de Timor, Mar de Arafura, Estreito de Torres, Mar de Coral e Mar da Tasmânia, que estabelecem fronteiras marítimas com a Indonésia, Timor-Leste e Papua-Nova Guiné, e com o território francês da Nova Caledônia. A capital é Canberra e a língua oficial é o inglês. A população australiana já está na casa dos 20 milhões de habitantes: mais de 90% é de origem caucasiana; cerca de 7%, asiática e menos de 1% são aborígenes.

Politicamente, a Austrália é uma monarquia constitucional democrática parlamentar formada por 6 estados e 2 territórios. O chefe de estado é o monarca do Reino Unido, uma vez que o país pertence à Comunidade das Nações (*Commonwealth of Nations*). A representação do chefe de estado na Austrália é feita por um governador geral. Ambos desempenham papéis meramente cerimoniais.

O chefe de estado, de fato, é o Primeiro Ministro, líder do partido político ou da coalizão com mais cadeiras no Parlamento. O poder executivo é exercido pelo Primeiro Ministro e por um Gabinete por ele nomeado. O poder legislativo é composto pelo Parlamento Federal (*Federal Parliament*), que é dividido entre Senado (*Senate*), com 76 cadeiras, e a Câmara dos Deputados (*House of Representatives*), com 150 cadeiras. O poder judiciário é regido pela Supremo Tribunal (*High Court*). As nomeações do chefe de justiça e de outros 6 juízes são feitas pelo governador geral.

¹⁷¹ Esta seção foi baseada no seguinte texto: OECD. OECD Journal on Budgeting: Australia. OECD Publications, Paris, vl.1, n.4, p. 35-69, 2001.

A economia australiana é reflexo de seu arranjo doméstico: setores industriais fortes e competitivos, alta confiança do consumidor e exportações crescentes, focadas em matéria-prima e produtos agrícolas. Sua moeda é o dólar australiano. No ano de 2004, seu PIB ficou em 631,3 bilhões de dólares, com um crescimento de 3,0% em relação ao ano de 2003.

Contextualização

No final dos anos 1980 e começo dos anos 1990, a Austrália admitiu que o sistema contábil baseado em regime de caixa (*cash-based accounting*) era inadequado. A evolução na estrutura da gestão orçamentário-financeira aconteceu em 1996, com a mudança para o regime de competência (*accrual accounting*). A demanda era por aumentar a transparência e munir o Parlamento com informações sobre os custos e o desempenho do Governo.

Para o período de 1999-2000 o governo australiano introduziu um novo modelo de gestão pública orientado para resultados. Tal modelo foi arquitetado para focar a tomada de decisões e a responsabilização do setor público, tendo como base três pontos: resultados mensuráveis que indiquem o impacto da ação do governo sobre o público-alvo; os produtos e itens administrados; e indicadores de desempenho.

As vantagens dessa estrutura de resultados e produtos são inúmeras para o governo e para o serviço público australiano: foco em resultados, transparência, responsabilização, etc.

Resultados e Produtos

As 'declarações de resultados' (*Outcome Statements*) são as mudanças na realidade do público-alvo que o Governo pretende alcançar.

O conteúdo dos resultados incorpora prioridades específicas do Governo eleitas dentro do setor político e nas relações com a parcela da população a ser beneficiada (público-alvo). Sua legalidade é apreciada pelo Parlamento, com base na relação entre recursos financeiros apropriados *versus* carteira de resultados. As especificações têm de estar de acordo com a natureza das atividades de cada Agência.

Os produtos são os bens e serviços por meio dos quais as Agências pretendem contribuir para alcançar os resultados. A definição e quantificação dos produtos a serem ofertados orientam o acordo, entre Governo e Agências, de preços para a compra desses produtos, fundamentando a alocação de recursos.

Com o aval dos Ministros para a carteira, as Agências têm flexibilidade para determinar a combinação de produtos que maximiza a contribuição para o efetivo alcance dos resultados. Um produto pode reunir atividades distintas ou um grupo de atividades desempenhadas pela Agência. Em 2001-2002 o número de produtos por Agência variou entre 1 e 21, com uma média de 5.

Papéis e Responsabilidades

Os atores políticos e públicos contribuem de forma diferente para o desenvolvimento das especificações de resultados, produtos e itens administrados.

Cabe aos Ministérios e às Agências envolvidas desenvolver a declaração de **resultados** (*Outcome Statement*), que será submetida à consulta dos *stakeholders*, do Primeiro Ministro e de outros Ministros.

Os **produtos** requerem um processo menos formal que os resultados, uma vez que as Agências são responsáveis por suas especificações e entrega. É importante citar que as próprias Agências têm a responsabilidade de garantir a relação direta dos produtos com os resultados a serem alcançados. Muitos Ministros, bem como os principais *stakeholders*, costumam ser consultados durante o processo de definição.

Os **itens administrados** são normas legais, acordos inter-governamentais, arranjos contratuais e outras expressões da política governamental. As Agências não têm controle direto sobre as definições, mas devem descrever, de modo semelhante ao que é feito com os produtos, as características dos itens administrados no *Portfolio Budget Statement* e no *Annual Report* (maior detalhamento na seção Orçamento e Alocação de Recursos), a fim de que fique clara sua contribuição para os resultados, o que auxiliará na sua apreciação por parte do Parlamento, dos Ministros e dos *stakeholders* externos. Além disso as Agências também são responsáveis por especificar **indicadores de eficiência e efetividade** (mais detalhes na subseção Indicadores de Desempenho).

Os aspectos de cada **item administrado** considerados importantes para a eficácia da política e para a responsabilização pública têm de ser identificados e comunicados pelas Agências. Como já foi dito, isto inclui qualquer especificação relacionados à legislação, acordos inter-governamentais, arranjos contratuais e política governamental.

Revisão e Desenvolvimento Contínuos

No longo prazo, a flexibilidade do modelo de resultados e produtos permitirá uma revisão regular dos resultados governamentais e da estrutura de produtos das Agências. As mudanças devem refletir as prioridades e objetivos do Governo a qualquer momento dado. Por isso é apropriado que tais mudanças ocorram após a eleição de um novo Governo, o estabelecimento de um novo compromisso político, uma mudança na economia australiana, ou de qualquer outro acontecimento que prejudique a coerência dos resultados e produtos vigentes.

Administração e Gestão

O modelo de resultados e produtos, com ênfase na transferência de responsabilidades, tem implicações importantes para a gestão, tanto dentro das Agências, quanto do serviço público australiano (*Commonwealth Public Service*). A responsabilidade pelo desempenho e pelo risco empresarial recai agora sobre as Agências que, pela primeira vez, serão responsabilizadas por resultados e produção.

Gestão dentro das Agências

A especificação dos resultados e produtos dá às Agências o claro entendimento do que se espera delas. Os resultados propiciam que as Agências priorizem seus objetivos e desenvolvam planos estratégicos e corporativos. As especificações dos produtos esclarecem para os gestores e servidores públicos o que deverá ser entregue, em consonância com os resultados governamentais, e como as atividades devem ser gerenciadas dentro de um ambiente de gestão de desempenho.

A ênfase nos resultados traz para a gestão das Agências um sentido de priorização das atividades, orienta a alocação de recursos para a entrega dos produtos demandados, além de facilitar a identificação de áreas nas quais a terceirização é apropriada. Além disso, o modelo faz com que as Agências planejem aspectos do produto a ser entregue,

tais como preço, qualidade e quantidade, bem como a efetividade das metas.

Muitas Agências atualmente estão desenvolvendo e aprimorando seus sistemas de informação e capacitando-se internamente para usar as informações geradas, visando identificar e diagnosticar temas tais como riscos e desempenho organizacional.

Administração do Setor Público

A implementação do modelo orientado para resultados mudou a natureza da interação entre Governo e Agências. É inegável o aumento de transparência e responsabilização. Os resultados expõem o propósito da alocação de recursos financeiros para as Agências, tendo em vista produtos e itens administrados. Além disso, Ministérios e Agências são explicitamente responsáveis por contribuir para os resultados planejados. No nível operacional, as Agências devem especificar os produtos e serviços que pretendem entregar, e comunicar o desempenho, planejado e real, através de indicadores de eficiência e efetividade.

O modelo de gestão aumenta a sensibilidade do setor público, facilitando a entrega competitiva de produtos e serviços. As Agências necessitam estruturar suas atividades em termos dos produtos que irão contribuir para os resultados, e providenciar informações que possibilitem ao Governo traçar comparações entre diferentes atores (*benchmarking*). A prática do *benchmarking*, por sua vez, é utilizada para assegurar que o preço que uma Agência cobra do Governo por um produto parte de bases competitivas, bem como para alcançar melhorias através de um sistema de comparação de desempenho com outras agências.

Orçamento e Alocação de Recursos

A orientação para resultados aumenta o reporte (a capacidade de relatar resultados), a transparência e a efetividade do processo orçamentário na Austrália (*Commonwealth's budgeting process*). Sob este mesmo prisma, as apropriações são estruturadas em torno de resultados, enquanto o *Portfolio Budget Statement* especifica preço, qualidade e quantidade dos produtos que as Agências entregarão, além do critério que será usado para demonstrar a contribuição desses produtos e dos itens administrados para os respectivos resultados. Relatórios anuais devem ser elaborados para a prestação de contas sobre o desempenho das Agências.

Conforme recomendação do Comitê de Revisão de Gastos australiano (*Expenditure Review Committee*), o Departamento do Tesouro do Governo australiano toma a decisão final sobre o nível de recursos financeiros adequado para cada resultado, e sobre qual parte destes recursos será destinada aos produtos e itens administrativos, por Agência, de forma global. Cabe à agência a alocação de recursos a cada produto.

Avaliação de Desempenho

O sucesso da gestão orientada para resultados requer que os gestores das Agências assumam a responsabilidade e a responsabilização por resultados. Quanto mais os sistemas de informações interno e externo estiverem integrados, maior a eficiência. Portanto, a lógica do Governo australiano para a avaliação de desempenho está na delegação da responsabilidade por desempenho na gestão e na comunicação para as Agências, o que torna esta ferramenta um componente integral do modelo de resultados e produtos.

Princípios da Gestão de Desempenho

Uma das tarefas do Ministro das Finanças e da Administração da Austrália é responsabilizar-se pela manutenção dos princípios elaborados, de modo a incentivar a utilização das melhores práticas de gestão e comunicação.

Os princípios norteadores do modelo de resultados e produtos são:

- Informações sobre o desempenho: a informação do desempenho deve ser estruturada de forma a mostrar como os produtos e os itens administrados pelas Agências contribuem para o alcance dos respectivos resultados.
- Comunicação interna e externa: a comunicação externa enfoca, basicamente, o anúncio do desempenho de um ano específico para o *Portfolio Budget Statement*, enquanto a comunicação interna é feita para fins de gestão, incluindo o monitoramento dos produtos e dos itens administrados naquele ano.
- Transparência e equilíbrio: as informações sobre o desempenho serão úteis quando for necessário fornecer uma cobertura detalhada e equilibrada sobre resultados específicos, produtos ou itens administrados, através de um conjunto de indicadores de desempenho. Tal conjunto de

indicadores deve ser bem definido e compreendido, além de oferecer uma relação custo-benefício adequada para a coleta, o armazenamento e a administração das informações.

- Foco estratégico da informação publicada: informações de desempenho publicadas fornecem uma visão geral estratégica; um conjunto de informações que atendem demandas de responsabilização externa, mas também atuam sinalizando antecipadamente as áreas que requerem atenção de gestão.
- Metas: informações de desempenho se mostram mais efetivas quando o desempenho atual pode ser comparado qualitativa e quantitativamente com *benchmarks*, metas ou níveis de atividade apropriados.
- Aprimoramento contínuo: as informações sobre o desempenho precisam ser regularmente avaliadas tendo em vista os fins propostos, o que inclui a revisão e avaliação sistemática dos produtos e itens administrados pelas Agências e dos resultados governamentais apoiados.

Indicadores de Desempenho

O modelo de resultados e produtos foi desenhado de modo a permitir que o Governo analise seu desempenho com eficiência e transparência em dois níveis:

- Efetividade: contribuição combinada entre os produtos e os itens administrados das Agências com os resultados governamentais especificados; e
- Eficiência: a qualidade, a quantidade e o preço dos produtos das Agências e, quando possível, dos itens administrados.

6.7.2. FABRIC: Estrutura para a Informação do Desempenho no Reino Unido¹⁷²

Reino Unido

O Reino Unido é um país europeu localizado ao largo da costa ocidental do continente. É composto, geograficamente, pela Grã-Bretanha e ilhas adjacentes e pelo nordeste da Ilha da Irlanda. Faz fronteira com o Oceano Atlântico, o Mar do Norte, o Canal da Mancha, o Mar da Irlanda e com a República da Irlanda, única fronteira terrestre. O país é formado por 4 nações: Inglaterra, Escócia e País de Gales, situados na Ilha da Grã-Bretanha, e Irlanda do Norte, situada na Ilha da Irlanda. Inclui, também, diversos territórios que não pertencem a nenhuma das nações supracitadas, tais como a Ilha de Man e as Ilhas do Canal ou Ilhas Anglo-Normandas, e várias possessões espalhadas pelo mundo. A capital do país é Londres. A língua oficial é o inglês. Sua população ultrapassa os 60 milhões de habitantes.

Em termos políticos, o Reino Unido é uma monarquia constitucional. O monarca é o chefe de estado e seu papel é meramente cerimonial. A constituição não é escrita: fundamentam-se em usos e costumes e nas leis comuns. O poder executivo é composto pelo Primeiro Ministro (*Prime Minister*), líder do partido ou da coalizão com maior número de cadeiras no parlamento, e pelo Gabinete, cuja indicação é feita pelo próprio Primeiro Ministro. O poder legislativo é composto pelo Parlamento (*Parliament*), constituído por um sistema bicameral: a Câmara dos Lordes (*House of Lords*) e a Câmara dos Comuns (*House of Commons*). A primeira contém aproximadamente 500 cadeiras para nobres, 92 para nobres com títulos de nobreza hereditários e 26 para clérigos. Não há eleições para a Câmara dos Lordes. A segunda contém 659 cadeiras, eleitas pelo voto popular para um mandato de 5 anos. Em 1999, foram criados o Parlamento da Escócia e uma Assembléia Nacional para Gales, visando a detenção do poder legislativo primário por parte das 2 nações. A Irlanda do Norte também obteve esse direito através da criação da Assembléia da Irlanda do Norte. O poder judiciário é composto: pela

¹⁷² Esta seção foi baseada no seguinte texto: HM Treasury. Choosing the Right Fabric. A Framework for Performance Information. UK, 2001. <<http://www.hmtreasury.gov.uk>>.

Câmara dos Lordes, a corte de apelação mais elevada; pela Suprema Corte da Inglaterra, País de Gales e Irlanda do Norte (*Supreme Courts of England, Wales, and Northern Ireland*), Cortes de Apelação (*Courts of Appeal*), Altas Cortes de Justiça (*High Courts of Justice*) e Cortes da Coroa (*Crown Courts*); e pela Corte de Sessão e Corte de Justiça, ambas da Escócia.

Em termos demográficos, a grande maioria da população do Reino Unido é composta por ingleses, perto de 80%. Os escoceses correspondem a quase 10%. O restante está dividido entre as etnias gaulesa, irlandesa e indiana, entre outras.

A economia do Reino Unido é uma das 5 maiores do mundo. Sua moeda oficial, a libra esterlina, é uma das mais fortes e sólidas do mundo. Sua agricultura é robusta, altamente mecanizada e muito eficiente. Suas reservas de carvão, gás natural e óleo são grandes. Serviços tais como serviços bancários, seguros e negócios em geral, merecem destaque. Em 2004 seu PIB ficou em 2,1 trilhões de dólares, com um crescimento de 3,1% da economia.

Introdução

A informação do desempenho é usada para mensurar o progresso de uma organização em relação aos seus objetivos. O Governo do Reino Unido empenhou-se em criar um sistema desse tipo, dado o compromisso com a modernização de sua gestão diante das intensas demandas por informação por parte de todos os *stakeholders*, principalmente do Parlamento e do Tribunal de Contas do país (*National Audit Office*), órgão de extrema importância histórica para o arranjo político-institucional no Reino Unido.

A escolha feita está associada a alguns fatores essenciais:

- As informações sobre o desempenho auxiliam gestores no conhecimento do desempenho da organização e de seus funcionários.
- As informações sobre o desempenho fornecem subsídios para a tomada de decisões gerenciais.
- As informações sobre o desempenho ajudam a tornar os serviços públicos responsáveis perante seus *stakeholders*, incluindo os cidadãos e o Parlamento.

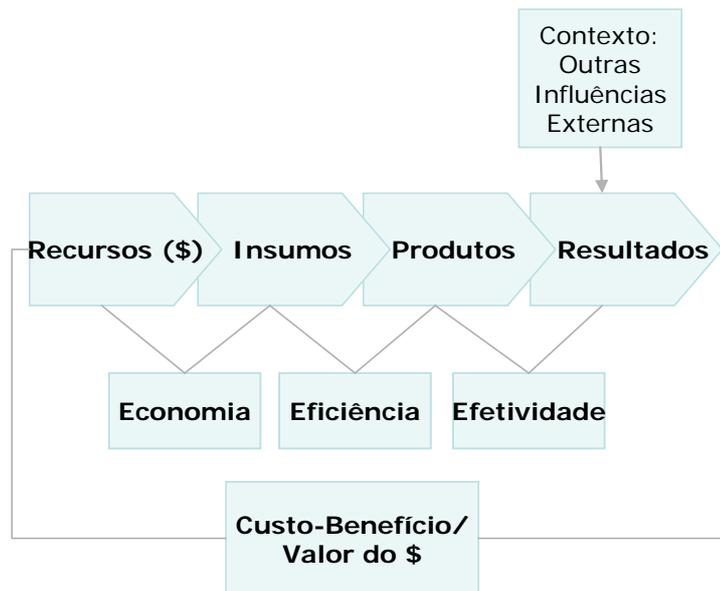
Insumos (Inputs), Produtos (Outputs) e Resultados (Outcomes)

As atividades do governo são complexas. Para auxiliar na descrição e na aferição do que o governo faz, as atividades governamentais são geralmente divididas em insumos, produtos e resultados, definidos da seguinte forma:

- Insumos: os recursos que contribuem para a produção e o fornecimento de bens e a prestação de serviços. Referem-se, de forma geral, a coisas como trabalho, ativos físicos e sistemas de TI.
- Produtos: o produto final, sob a forma de bem ou serviço, que uma organização entrega a um cliente.
- Resultados: os impactos ou conseqüências das atividades governamentais para uma comunidade. Podem ser representados, de forma geral, como aquilo que uma organização visa alcançar.

As medidas de desempenho são usadas para identificar as dimensões importantes de cada insumo, produto e resultado. A inter-relação entre esses três elementos pode gerar uma medida de desempenho que, por sua vez, pode ser definida de três maneiras:

- Economia (*economy*): foco nos custos de aquisição dos insumos.
- Eficiência (*efficiency*): foco em conseguir o máximo de produtos com os insumos alocados a um processo.
- Efetividade (*effectiveness*): como os produtos contribuirão para o alcance dos resultados almejados.



Exemplo – ASP e APS

Em 1998 o Governo do Reino Unido criou um documento - Acordos do Serviço Público (ASP) ou *Public Service Agreements* - que vincula as prioridades e objetivos estratégicos às metas de desempenho e eficiência de todos os departamentos, de forma integrada.

Em 2000 o Governo criou um outro documento - Acordos de Prestação de Serviços (APS) ou *Service Delivery Agreements* - que explica como o Governo do Reino Unido pretende alcançar as metas mais importantes entre os ASP, bem como as mudanças na gestão e na operação de cada departamento a serem realizadas para ajudar nessa tarefa. Os APS incluem as medidas relativas aos produtos, processos e insumos que permitirão o alcance dos resultados traçados pelo Governo.

Cada departamento de Governo do Reino Unido terá sua própria meta para gestão interna, interligada com as metas de ASP e APS. Mais uma vez, tais metas irão aferir uma série de resultados, insumos e produtos. Os funcionários de cada departamento, individualmente, terão metas vinculadas às metas de seu ministério.

Critérios para Sistemas de Informação de Desempenho

A partir dos conceitos definidos acima foram estabelecidos critérios para a construção do sistema de informações. Tais critérios, resumidos pela sigla FABRIC, propõem-se a definir e detalhar a estrutura de um sistema de desempenho ideal. Portanto, o sistema deve ser:

- Focado (*Focused*): o sistema em questão tem que estar focado nos objetivos da organização.
- Adequado (*Appropriate*): deve-se dar a conhecer aos *stakeholders* quem usará a informação, como e por quê.
- Balanceado (*Balanced*): as medidas de desempenho devem ser equilibradas, cobrindo as áreas de trabalho mais importantes¹⁷³.
- Robusto (*Robust*): o sistema de informações sobre o desempenho deve ser capaz de apoiar mudanças na organização ou a eventual saída de indivíduos.
- Integrado (*Integrated*): o sistema deve estar integrado à organização, fazendo parte do processo do plano de negócios, como também dos processos de gestão.
- Ter Boa Relação Custo-Benefício (*Cost-Effective*): os recursos alocados para o sistema devem ser proporcionais aos benefícios que a informação trará, ou seja, o custo da coleta de informações sobre o desempenho deve estar justificado pelos benefícios a serem aportados pela informação.

O modelo FABRIC tem uma importância destacada no movimento de “Volta às Pontas”, o movimento em prol da melhoria na prestação de serviços públicos no Reino Unido, voltado principalmente para a última interface entre o Governo e o cidadão.

Antes do surgimento deste modelo os Departamentos e as Agências do Governo do Reino Unido, espalhadas por todo o território britânico, apresentavam padrões divergentes de prestação de serviços.

Sua base, calcada na definição e nas informações sobre o desempenho, permitiu que o Governo perseguisse as metas

¹⁷³ Sugere-se uma adaptação da ferramenta *Balanced Scorecard* de gestão de medidas de desempenho, do setor privado para o público. De forma sintética, essa ferramenta traz uma contribuição significativa para direcionar a organização no sentido do alcance dos resultados propostos através de um sistema de gestão de medidas de desempenho.

traçadas, de forma transparente e padronizada, melhorando, assim, o serviço público em muitas áreas.

Para fins de responsabilização, informações periódicas, são produzidas e disponibilizadas ao Parlamento e ao público em geral sob a forma de relatórios anuais por ministério.

Fatores que Contribuem para a Mensuração do Desempenho

A mensuração deve focar o aspecto qualitativo, ou seja, como os resultados são alcançados e como os processos de gestão, planejamento e entrega contribuem para o alcance dos resultados. Dentro do sistema em questão, existem 8 fatores que contribuem positivamente para a mensuração do desempenho:

- Relevante (*Relevant*): a mensuração deve ser relevante para os objetivos que a organização pretende alcançar.
- Evitar incentivos perversos (*Avoid perverse incentives*): a mensuração não deve incentivar comportamentos indesejados ou ineficientes.
- Passível de atribuição (*Attributable*): a mensuração deve ser passível de ser realizada por meio de ações atribuídas à organização.
- Bem-definida (*Well-defined*): a mensuração deve ser clara e ter uma definição não-ambígua para que possa ser realizada de forma periódica; também deve ser de fácil entendimento e uso.

Metas e Notas técnicas do ASP

As metas do ASP, para os propósitos dos departamentos do Governo central, são apresentadas em linguagem simples, para que qualquer pessoa entenda. Definições mais detalhadas são apresentadas nas notas técnicas.

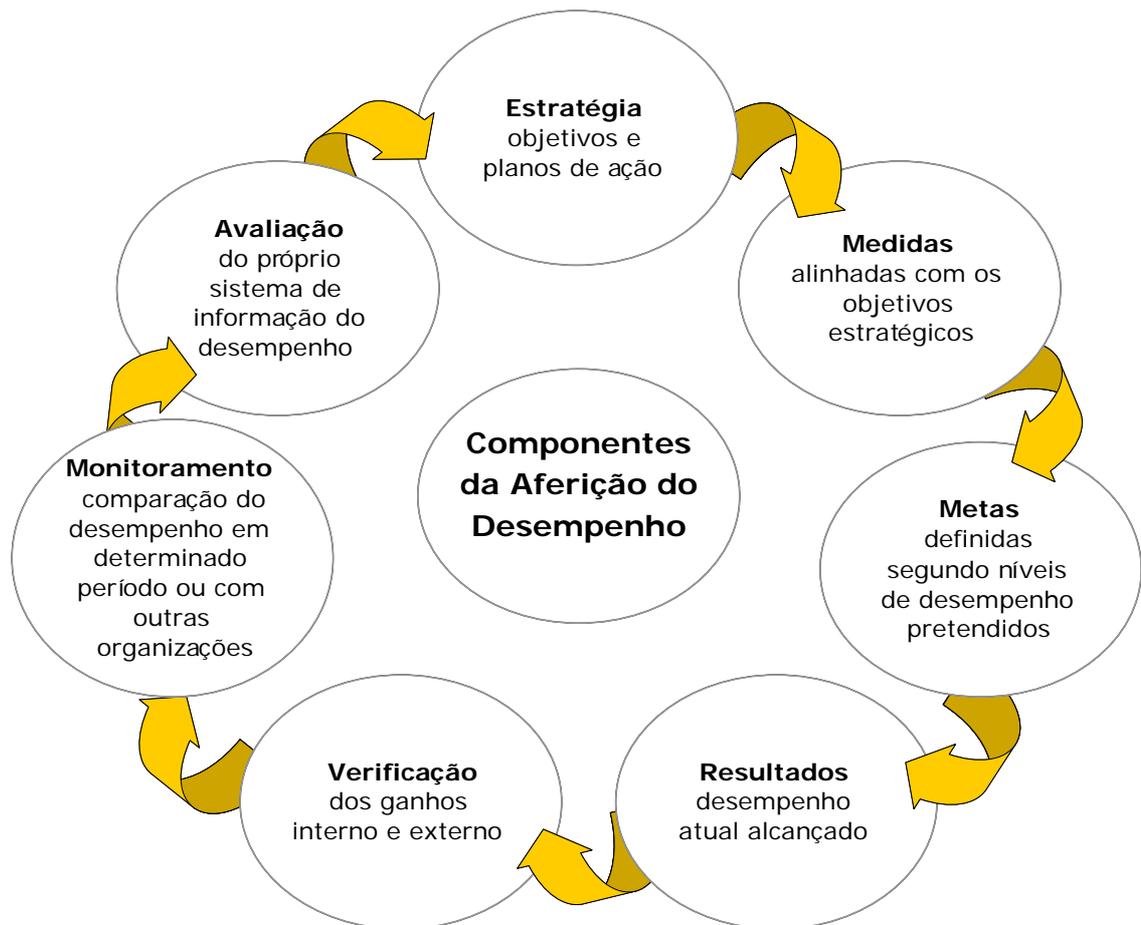
Uma das metas do ASP de *Sure Start* (Começando Corretamente) - o programa do Governo do Reino Unido voltado para alcançar melhores resultados para crianças, pais e as comunidades - é a "redução do número de crianças de 0 – 3 anos vivendo em lares onde ninguém esteja trabalhando desde 2004, nas áreas onde o programa está presente". A nota técnica inclui, também, informações mais detalhadas sobre:

- A origem das definições "adulto" e "trabalhando": do Levantamento da Força de Trabalho (*Labour Force Survey*) e das Definições da Agência de Benefícios (*Benefits Agency Definitions*).
- Como os dados são coletados: Levantamento da Força de Trabalho (*Labour Force Survey*).
- Como a medida será expressa: como proporção de crianças na área ao invés de em números absolutos.
- Oportuna (*Timely*): a mensuração deve gerar dados de forma periódica e com rapidez suficiente para ainda serem úteis.
- Confiável (*Reliable*): a mensuração deve ser confiável, exata o bastante para sua finalidade; além de acomodar adequadamente eventuais mudanças.
- Comparável (*Comparable*): a mensuração deve permitir comparações com outras de períodos anteriores ou de programas similares.
- Verificável (*Verifiable*): a mensuração deve ser apoiada por processos claros de documentação e coleta, para que seu processo de produção possa ser validado.

Mensuração do Desempenho na Prática

A implementação do sistema de informações sobre o desempenho é bastante trabalhosa. As medidas escolhidas devem estar coerentes

com o contexto organizacional, bem como oferecer um resultado igualmente coerente. Por fim, o sistema como um todo deve ser avaliado. O diagrama detalha o processo de mensuração do desempenho



Áreas do Governo do Reino Unido Responsáveis pelo Sistema

Várias unidades governamentais do Reino Unido desempenham papel de assessoria a outras áreas para a consolidação do sistema de informações sobre o desempenho. Uma breve descrição desses papéis é apresentada a seguir:

- O Tribunal de Contas (*National Audit Office*) criou a Diretoria de Mensuração do Desempenho (*Directorate of Performance Measurement*) para coordenar os trabalhos de aferição do desempenho por meio de auditorias financeiras, revisões dos

arranjos de governança em unidades do Governo central, e estudos sobre o valor dos recursos financeiros utilizados.

- O Centro de Mensuração do Desempenho do Comitê Auditor (*Audit Commission's Center for Performance Measurement*) tem como foco principal promover a reunião de gestores da administração pública para ofertar cursos sobre o modelo e sessões de troca de experiências. Além disso, o Centro desenvolve uma intensa rede de relacionamentos com o meio acadêmico e organizações dos setores público e privado, para desenvolver estudos sobre o tema.
- O Escritório de Estatísticas Nacionais (*Office for National Statistics*) tem uma unidade central que fornece assessoria em métodos e garantias de qualidade para sistemas estatísticos dentro do Governo central.
- O Painel de Informações sobre o Desempenho (*Performance Information Panel*) é uma reunião patrocinada pelo Tesouro do Reino Unido (*Treasury*) de peritos no tema oriundos de todo o Governo, que têm a missão de opinar sobre a qualidade técnica dos Acordos do Serviço Público (*Public Service Agreements*) e dos Acordos da Prestação de Serviços (*Service Delivery Agreements*), e de comentar sobre o desenvolvimento de orientações para as Revisões de Gastos (*Spending Reviews*)¹⁷⁴.

¹⁷⁴ São ferramentas de planejamento de médio prazo, plurianuais, que apresentam as principais melhorias que serão oferecidas à população do Reino Unido no que se refere à qualidade da prestação de serviços, dentro de um horizonte temporal de 3 anos.

6.8. Inovação na Gestão Pública

6.8.1. Suécia: Arquitetura Organizacional do Governo¹⁷⁵

Suécia

A Suécia é um país da Escandinávia que faz fronteira com a Noruega, a Finlândia, o Golfo de Bótnia, o Mar Báltico e o estreito de Kattegat, que a separa da Dinamarca. Devido à geografia, a parte norte, caracterizada por montanhas e gelo, é pouco habitada em relação à parte sul, região de clima temperado. A capital do país é a cidade de Estocolmo. A população está em torno de 9 milhões de pessoas. O idioma falado no país é o sueco.

Em termos políticos, a Suécia é uma monarquia constitucional parlamentarista. O poder do monarca foi constantemente reduzido ao longo dos anos e em 1974 a nova Constituição determinou que sua atuação ficaria restrita a funções cerimoniais. No entanto, o rei conserva ainda a função de chefe de estado.

O legislativo sueco é formado pelo Parlamento (*Riksdag*), que era bicameral até o ano de 1970. A partir de então, foi instituída uma única Câmara com 349 membros eleitos. Há eleições gerais a cada quatro anos. O poder executivo é representado por um Gabinete, composto por 13 ministérios e pelo Primeiro Ministro, chefe de governo, cuja nomeação é feita pelo Parlamento. O Gabinete é responsável pelas decisões governamentais, no que se refere à política; a execução dessas decisões cabe às Agências, subordinadas aos ministérios. O topo da hierarquia do poder judiciário é ocupado pela Suprema Corte (*Hogsta Domstolen*), sendo os juízes apontados pelo Primeiro Ministro e pelo Gabinete.

Territorialmente, a Suécia está dividida em 6 Regiões (Norte, Uppsala / Örebro, Estocolmo, Sudeste, Sul, Suécia Ocidental), 21 Condados e 289 municípios.

¹⁷⁵ Esta seção foi baseada no seguinte texto: OECD. OECD Journal on Budgeting: Budgeting in Sweden. OECD Publications, Paris, vl.1, n.1, p. 27-57, 2001.

Demograficamente, o grupo étnico predominante é o escandinavo. Há também uma parcela populacional que descende de grupos de imigrantes, tais como iugoslavos, gregos e turcos.

A economia sueca conseguiu desenvolver um padrão de vida elevado, através da associação do capitalismo com tecnologia de ponta à benefícios sociais em larga escala. A Suécia conta com um sistema moderno de distribuição de renda, excelência no mercado de comunicação e uma força de trabalho altamente capacitada. Madeira, hidrelétricas e minério de ferro constituem a base dos recursos dessa economia orientada pesadamente para o comércio exterior. Em 2004 o país gerou um PIB de 346,4 bilhões de dólares e uma taxa de crescimento de 3,6% em relação ao ano de 2003. O Banco Central da Suécia (Riksbank) - que cuida da moeda nacional, a coroa sueca (krona) - vem implantando ações ao longo dos últimos anos que visam a estabilização da inflação: o índice, em 2004, ficou em 0,8%. Em setembro de 2003 os suecos votaram contra a adesão do país ao sistema euro, temendo impactos sobre a democracia e a autonomia suecas. No entanto, o primeiro passo foi dado em janeiro de 2005, com o ingresso do país na União Européia.

Desde o início do século XVIII a forma de organização da administração pública na Suécia, marcada pela separação das políticas entre os Ministérios e as Agências, já está estabelecida. A reforma da estrutura governamental que vários países-membros da OCDE tiveram que operacionalizar nas duas últimas décadas do século passado já foi realizada pelo Governo sueco há mais de dois séculos.

Território, Política e Administração Pública.

Por lei, os municípios têm a obrigação de prestar certa quantidade de serviços básicos à população. Os Condados representam um nível de governo específico, análogo aos governos estaduais do sistema brasileiro, que representa o nível intermediário entre os governos federal e municipal. Para cada um dos Condados existe a figura do Governador e do Conselho Administrativo, ambos atuando como uma representação do Governo Federal.

No nível federal o Poder Executivo é representado pelo Gabinete que, por sua vez, é composto pelo Chefe de Governo, o Primeiro Ministro, e

13 Ministérios, totalizando, aproximadamente, 3 mil funcionários. Suas responsabilidades permeiam todas as decisões governamentais e políticas, cabendo às Agências a execução. Tais Agências ficam subordinadas politicamente aos Ministérios.

No tocante às responsabilidades políticas e administrativas de cada nível de governo, existe uma clara definição, conforme a seguinte tabela:

Níveis de Governo	Áreas de Atuação
<i>Governo Central</i>	Segurança e Ordem Pública
	Justiça
	Seguridade Social
	Infra-estrutura Nacional
	Educação Superior e Pesquisa
<i>Condados (Regiões)</i>	Serviço odontológico público
	Atenção à saúde
	Comunicações regionais
	Planejamento e desenvolvimento regional
<i>Municípios</i>	Atenção à criança
	Atenção ao idoso
	Educação
	Comunicações locais
	Planejamento urbano
	Água e saneamento
	Serviços de resgate e combate a incêndios

As Agências

Há hoje na Suécia em torno de 270 Agências, onde trabalham aproximadamente 224 mil pessoas. É importante ressaltar que não há interferência em sua administração por parte do Gabinete, embora este órgão seja o responsável pela definição dos objetivos, das diretrizes e da alocação de recursos para a realização das atividades

cotidianas. Em linhas gerais, as Agências têm uma enorme autonomia para cumprir os objetivos a elas incumbidos pelo Governo.

Como unidades autônomas, são responsáveis pelas atividades relacionadas à administração pública e por sua execução financeira. Atuam em condições competitivas no mercado sueco, tendo como parâmetro as orientações dadas pelo Governo. Por isso devem apresentar resultados à altura da política definida, demonstrando excelência na prestação de serviços.

Gestão das Agências

O Diretor Geral das Agências detém a responsabilidade pelo seu gerenciamento. Ele é indicado pelo Gabinete para um mandato de 7 anos. Não há pré-requisitos para a ocupação do cargo.

Muitas Agências possuem Conselhos que, em algumas, são de caráter deliberativo, em outras, consultivo. Os membros destes Conselhos são políticos, oriundos do Parlamento sueco ou das Câmaras Municipais, ou representantes de grupos diretamente afetados pelas ações das Agências.

Como já mencionado anteriormente, o Gabinete não tem poder de intervenção direta sobre as operações das Agências, que estão subordinadas ao Governo e não ao Gabinete. Por conta disso, a comunicação entre os Ministérios do Gabinete e as Agências tem uma característica informal, pois suas ações estão conectadas às áreas de atuação dos Ministérios.

A relação das Agências suecas com o orçamento é muito clara, com uma grande flexibilidade no uso de recursos por parte das Agências. E isto se reflete nitidamente na organização da administração pública sueca, que conta com um reduzido número de Ministérios, enquanto as Agências – responsáveis pela execução das políticas - são em grande número.

Um fator que corrobora a flexibilidade gerencial das Agências é a responsabilização dos Diretores Gerais pelos resultados atingidos. O foco aqui recai sobre o fim e não sobre os meios. Trata-se de uma característica fundamental das Agências suecas: controle dos produtos, serviços e resultados, e não dos insumos. As especificações das metas que devem ser atingidas são dadas pelos Ministérios; cabe às Agências, portanto, reportar os resultados ao longo ou no final do período de avaliação. Outro aspecto que contribui para a flexibilidade das Agências é a própria estrutura dos Ministérios, que não detêm funções de direção quando se trata de aspectos da gestão.

Além disso, a flexibilidade e autonomia das Agências na Suécia também se refletem na forma pela qual os recursos humanos são administrados, à exceção dos Acordos Coletivos. Os Diretores Gerais de cada Agência são responsáveis pelo recrutamento, desenvolvimento e desligamento dos funcionários com os quais trabalham. As vagas são preenchidas mediante um processo seletivo equivalente ao do setor privado. Os funcionários não têm estabilidade, podendo ser demitidos mediante Aviso Prévio, que varia de 2 a 12 meses (dependendo do tempo de serviço na Agência).

A partir de 1994 os Acordos Trabalhistas foram deixados sob a incumbência de cada Diretor Geral, uma vez que as despesas com pessoal são um dos itens a ser administrados com a dotação destinada às Agências. Por volta de 60% dos salários são negociados dentro das próprias Agências, onde é comum funcionários pleitearem um acréscimo associado ao desempenho alcançado.

Carta de Instruções e Avaliação das Agências

O Governo sueco especifica os resultados esperados das Agências através da Carta de Instruções, que é enviada logo após a aprovação da Lei Orçamentária Anual pelo Parlamento sueco. Esse é o principal instrumento pelo qual as Agências são informadas sobre o que delas é esperado em termos de resultados e produtos. Sob a orientação do Ministério das Finanças, o conteúdo das Cartas deve detalhar as seguintes especificações:

- Meios pelos quais as Agências atingirão os resultados esperados;
- Objetivos, no nível operacional, e forma de feedback para os resultados atingidos; e
- Atribuições especiais a serem executadas pelas Agências.

As Cartas podem ser consideradas uma espécie de contrato de gestão, mesmo existindo a condição de não intervenção e subordinação entre as Agências e os Ministérios. O que se teme é que estas Cartas demandem especificações de resultados além do necessário, o que poderia comprometer a flexibilidade administrativa das Agências, ressuscitando o controle sobre insumos.

Outra característica das referidas Cartas é a forma como auxiliam as Agências na elaboração do Relatório Anual, que consiste em relatórios de avaliação financeiros e de desempenho. Segundo o Ministério da Fazenda, tal Relatório, além de informações sobre o período, também

deve conter informações referentes aos últimos três anos fiscais, bem como um comparativo entre esses anos.

O Tribunal de Contas (*National Audit Office*) é o órgão responsável pela auditoria completa de cada Agência. As principais tarefas realizadas pelo Tribunal incluem a verificação da qualidade das informações contidas nos Relatórios Anuais, da consistência da gestão realizada versus as regras e regulamentos vigentes, e se a atividade de Governo proposta foi desenvolvida com eficiência pela Agência.

As informações sobre o desempenho governamental da Suécia são algo que merece ser destacado. Todo esse processo é feito de forma clara e transparente. Os relatórios são de fácil acesso: há publicações impressas, em idioma local e em inglês, além de publicação na internet.

Organização, Orçamento e Contabilidade

Um dos fatores característicos da administração pública sueca é a estrutura de planejamento e orçamento. Existem 27 Áreas de Despesa, os centros de alocação de despesas governamentais. Essas áreas têm total autonomia para definir seu orçamento. O Ministério das Finanças não participa durante a fase de definição do orçamento dos demais Ministérios ou das Agências, por exemplo. Tal fato dá aos gestores das áreas maior liberdade para a alocação de recursos, segundo as prioridades e necessidades dos programas sob responsabilidade dos órgãos. As dotações das Agências não estão relacionadas a resultados, produtos ou serviços específicos, mas à cobertura global dos custos de operação.

Em 1993 o Governo sueco implementou a sistemática da contabilidade *Full Accrual Accounting*, propiciando, assim, o redirecionamento da administração pública para uma gestão por resultados. O desempenho das Agências passou a ser medido pelo alcance de resultados. A medida em questão ampliou a autonomia das Agências: os mecanismos de avaliação passaram dos meios para os fins, o que, em última instância, gera maior flexibilidade na gestão. Despesas com salários, viagens, etc., não são o foco de controle e, sim, os resultados alcançados.

6.8.2. Chile: Avaliação de Projetos¹⁷⁶

Reforma da Gestão Financeira Pública

A partir dos anos 90 o Governo e o Congresso chilenos introduziram novas regulamentações e práticas no orçamento do país. Tal reforma foi motivada pela histórica instabilidade fiscal do país, principalmente durante o Governo Militar. Com a chegada ao poder da coligação de centro-esquerda - com discursos e práticas firmes e prudentes no trato das finanças públicas, aliados a uma oposição conservadora em termos fiscais - o quadro nacional mudou, propiciando a construção e solidificação, por parte do Governo, de uma profunda responsabilidade fiscal, que perdura até os dias atuais.

Os principais pontos da reforma foram:

- Formas de avaliação de programas e instituições foram incorporadas aos processos de tomada de decisão para aprimorar a alocação orçamentária e torná-la mais transparente.
- Ferramentas da nova gestão foram introduzidas para aprimorar o desempenho e para promover a gestão eficiente das instituições públicas.
- Diversas leis foram criadas para limitar a discricionariedade do Executivo no que diz respeito a decisões e recursos públicos.
- Importantes informações de apoio foram distribuídas aos membros do Congresso, além da formalização dos Compromissos de Resultado para discussão do Orçamento, visando melhorar e fortalecer as contribuições do Congresso ao tema.

A partir de 1994 o Ministério das Finanças começou a desenvolver um complexo sistema de obtenção de informações sobre o desempenho de agências e programas que associa a mensuração à avaliação do desempenho. Na década seguinte o Ministério já havia consolidado cinco diferentes ferramentas voltadas para o desempenho do setor público.

¹⁷⁶ Esta seção foi baseada no seguinte texto: OECD. OECD Journal on Budgeting: Budgeting in Chile. OECD Publications, Paris, vl.4, n.2, p. 7-45, 2004.

A tabela a seguir apresenta essas ferramentas e seus respectivos anos de lançamento:

Nome da Ferramenta	Ano
Indicadores de Desempenho	1994
Avaliações	1997
Relatório Completo da Gestão	1997
Programa de Aprimoramento da Gestão	1998
<i>Bidding Funds</i>	2001

Indicadores de Desempenho

O Programa de Indicadores de Desempenho foi lançado em 1994 e a participação neste ano foi voluntária. Os Ministérios e Agências participantes tiveram que desenvolver objetivos (ou metas) e indicadores de desempenho para inclusão no processo orçamentário. A intenção do Programa era disponibilizar informações quantitativas e qualitativas sobre o desempenho em termos da entrega de produtos e do alcance de resultados.

Em 1988 o Programa foi removido do processo orçamentário. O principal motivo para essa mudança foi a introdução do Programa de Aprimoramento da Gestão, que incorporou indicadores e metas vinculados a bônus salariais, portanto, sem relacionar tais aspectos com o Orçamento. Em 2001 foi definida a re-introdução do Programa no processo orçamentário. Esta decisão representou uma resposta cautelosa à questão sobre a utilização destes indicadores para apoiar o sistema de pagamento por desempenho. O Programa deve ser visto como fortalecedor da responsabilização por resultados perante o público em geral e como provedor de informações para a negociação orçamentária.

Em meados de 2002 o Programa já havia incluído 537 indicadores de efetividade, eficiência, economicidade e qualidade em 109 Unidades do Governo.

Avaliações

No ano de 1996, o Congresso e o Governo acordaram que os indicadores somente poderiam fornecer informações sobre a evolução do desempenho, e não sobre a efetividade dos programas governamentais. Em função disso, as duas instituições concordaram em aprimorar ainda mais a avaliação de desempenho no processo orçamentário, desenvolvendo um Programa de Avaliação.

A partir de 1997 o referido Programa tornou-se independente, avaliando mais de 120 programas governamentais. Tais avaliações podem ser de três tipos:

Avaliações de escritório (Desk Evaluation):

O Ministério das Finanças envia ao Congresso o nome dos programas e das Agências que deseja avaliar no próximo ano. Após a definição dos nomes, consultores externos ao corpo do funcionalismo público são escolhidos por meio de um processo público. Os profissionais escolhidos realizam as avaliações com base em uma metodologia e uma estrutura lógica, conforme procedimentos estabelecidos pela Divisão de Controle Gerencial do Ministério das Finanças. O relatório das avaliações contém recomendações que podem variar de recomendações para eliminar programas até a introdução de pequenas mudanças. A grande maioria das avaliações é desse tipo.

Avaliações de impacto (Impact Evaluations):

O processo é similar ao anterior, exceto por dois aspectos: as avaliações enfocam o efeito dos programas sobre o público-alvo e são realizadas por institutos de pesquisa ou universidades. O processo é mais complexo, envolvendo estudos e pesquisas sobre o público-alvo e seu ambiente.

Revisões completas de gastos (Comprehensive Spending Reviews):

Esse tipo de avaliação é realizada para um Ministério ou Agência. O processo consiste na análise da estrutura, das funções, das missões estabelecidas, dos objetivos e da estratégia das referidas instituições. O uso econômico, eficiente e efetivo de recursos também é alvo de avaliação.

O ciclo de avaliação é conduzido por um período de cinco meses, conforme detalhamento metodológico. Após 2001 este ciclo foi aprimorado, complementando mais um ano de avaliações detalhadas (*in-depth evaluations*). A intenção desta medida é integrar a avaliação de resultados dos programas - abrangendo os benefícios de curto, médio e longo prazos - à eficiência e economicidade na utilização dos recursos e aos aspectos ligados à gestão interna de procedimentos.

Todos os relatórios de avaliação são enviados ao Congresso chileno, publicados na internet e disponibilizados pelo Departamento de Orçamento. As recomendações feitas são discutidas com o Ministério avaliado. No final, os dois órgãos firmam um compromisso, visando implementar tais recomendações.

A título de ilustração, as recomendações dos 71 programas avaliados no período 2000-2003 apontaram que:

- 25% desses programas sofreram substancial redesenho ou mudança institucional;
- 38% passaram por importante redesenho de componentes ou procedimentos internos de gestão;
- 26% aprimoraram o sistema de informações e realizaram pequenas mudanças nos processos de gestão; e
- 11% foram eliminados por conta dos resultados alcançados ou porque os objetivos não mais correspondiam aos novos desafios.

Relatório Completo da Gestão (Comprehensive Management Report)

Esta ferramenta é utilizada para relatar o desempenho dos demais Ministérios do Governo chileno ao Ministério das Finanças. Lançada em 1997 devido a uma exigência da lei orçamentária, ela obriga todas as Agências do Governo central a produzir um relatório contendo informações sobre seus objetivos, metas gerenciais e resultados, e a apresentá-las anualmente ao Congresso do país.

Programa de Aprimoramento da Gestão

O Programa começou a ser implementado em 1998 através de um acordo firmado com o Sindicato do Setor Público, e estabelece um sistema de recompensa para os funcionários do Governo Central, sob a forma de bônus salarial, determinado pelo desempenho organizacional.

O Programa contribui para a melhoria do desempenho, aprimorando os processos internos de gestão dos Ministérios, além de assistir as Agências no alcance de objetivos e metas.

Como no ano de 2001 os indicadores de desempenho foram retirados do Programa e re-introduzidos no processo orçamentário, o foco desse Programa passou a ser apoiar avanços em sistemas gerenciais. Em 2004 os seguintes sistemas já haviam sido incluídos:

- Recursos humanos;
- Qualidade dos serviços prestados aos clientes;
- Planejamento, controle e gestão territorial;
- Gestão financeira; e
- Enfoque de gênero.

Durante o período de avaliação as Agências produzem um Relatório específico do Programa, detalhando os avanços alcançados em relação aos objetivos gerenciais. Após verificação pela auditoria interna, confirmando os resultados atingidos, é atribuído às Agências um percentual de acréscimo salarial. Quando 90 a 100% dos objetivos organizacionais são alcançados, há um acréscimo de 3% a todos os salários dos funcionários das respectivas Agências. Quando 75 a 89% dos objetivos são alcançados o acréscimo é de 1,5%.

Bidding Funds:

A última ferramenta a ser implementada foram os *Bidding Funds* ou Recursos Adicionais Alocados Mediante Proposta, em 2001, que representam um fundo de recursos que os Ministérios podem disputar para novos programas ou para a ampliação ou reformulação de programas já existentes. Em outras palavras, o Fundo é uma forma de estímulo à melhoria da gestão e a uma melhor alocação de recursos.

Reino Unido: Unidade Estratégica do Primeiro Ministro (Prime Minister's Strategy Unit)

PIU: Prioridade para a Inovação

Uma das inovações mais significativas dentro do tema Nova Gestão Pública diz respeito à criação, por parte do Governo do Reino Unido, de uma unidade governamental cuja única contribuição é oferecer

respostas a questões estratégicas. O que a torna especial é o fato dela estar diretamente ligada ao Gabinete do Primeiro Ministro. Tal medida foi um grande passo no aperfeiçoamento da reforma governamental, desenvolvida nas duas últimas décadas do século passado.

Em julho de 1998 foi criada a Unidade de Inovação e Desempenho (*Performance and Innovation Unit* – PIU) com os seguintes propósitos:

- Melhorar a capacidade do Governo em abordar questões e temas estratégicos que envolvam vários setores da sociedade e do Governo; e
- Promover a inovação no desenvolvimento de políticas e na conquista dos resultados desejados pelo Governo.

A PIU ainda fornece suporte metodológico para projetos de todo o Governo, enfocando os problemas transversais de longo prazo que ultrapassam as fronteiras institucionais do setor público.

A unidade PIU é composta por diversas equipes, cada uma enfocando um assunto ou projeto diferente. Uma equipe é composta por, no máximo, 20 pessoas. As equipes se caracterizam por sua coesão e composição: funcionários do Governo, especialistas de renome no assunto, consultores e voluntários. Além disso, oferecem uma remuneração bastante elevada, o que lhes confere um alto grau de atratividade e retém as pessoas qualificadas nos diversos assuntos.

A ênfase em resultados práticos dentro da PIU é clara e forte. Por conta disso, muitos dos relatórios gerados são publicados como políticas governamentais e estão voltados diretamente à execução das ações de melhoria propostas.

Em dezembro de 1998 o Primeiro Ministro do Reino Unido anunciou a primeira carteira de projetos da nova unidade, que contemplou assuntos tais como: desenvolvimento do comércio eletrônico, otimização da economia rural, e aumento de qualidade de vida para idosos, entre outros.

Ao longo dos meses e dos anos subsequentes seguiram-se publicações sobre os resultados dos projetos, além da criação de novos projetos, sobre novos temas. O que realmente chama a atenção, como já ressaltado em parágrafos anteriores, é a importância e a complexidade dos assuntos, incluindo também os mais polêmicos, tais como migração, etnias minoritárias, meio ambiente, entre outros.

PMSU: a Consolidação da Estrutura de Inovação

Em junho de 2002, o Primeiro Ministro criou uma Unidade Estratégica (*Prime Minister's Unit Strategy* – PMSU) através da união entre a PIU, a Unidade Estratégica de Longo Prazo (*Forward Strategy Unit* – FSU) e a Diretoria de Estudos sobre Políticas do Centro de Estudos sobre Gestão e Políticas (*Policy Studies Directorate of the Centre for Management and Policy Studies* – CMPS).

Com o advento da PMSU ressaltou-se ainda mais o estudo e a abordagem às questões estratégicas de médio e longo prazo segundo as prioridades do Governo, bem como o desenvolvimento de políticas e estratégias como suporte aos departamentos governamentais do Reino Unido. Além disso, a nova unidade recebeu a incumbência de identificar e disseminar por todos os âmbitos governamentais os assuntos emergentes e os desafios do governo britânico.

A criação de um Centro de Excelência para Questões de Estratégia (*Center of Excellence for Strategy*) foi uma das primeiras demandas atendidas pela PMSU. Neste Centro são tratados os seguintes tópicos:

- Desenvolvimento de um Guia de Sobrevivência de Estratégias, baseado em experiências de aprendizado.
- Propostas para eventos de treinamento e *coaching*.
- Estabelecimento e facilitação de uma rede de relacionamento sobre estratégia, incluindo a realização de fóruns de discussão dentro do Governo.

Após concluir os trabalhos sobre um determinado tema, a PMSU publica um relatório, o Relatório Rastreador de Impacto (*Impact Tracker Report*), que fornece uma visão geral da implementação e dos impactos gerados pelo trabalho final entregue à PMSU.

Os assuntos em pauta na PMSU são: investimentos em prevenção para gerir riscos de instabilidade; desenvolvimento de uma estratégia digital para todo o Reino Unido; formas de aumentar as oportunidades para pessoas incapacitadas.

A PMSU disponibiliza informações diversas sobre a sua estrutura e seus trabalhos na internet, no endereço www.strategy.gov.uk.

6.9. Conclusão

O presente documento visa a apresentação de experiências de sucesso significativas nos âmbitos internacional e nacional, voltadas a diversos temas que convergem com as necessidades do setor público do Espírito Santo.

A expectativa em relação ao novo ciclo de desenvolvimento do Estado é que o setor público capixaba concentre esforços na sua modernização. A profissionalização e formação de administradores e servidores públicos, a implantação de um modelo de gestão voltado para as demandas da sociedade, maior qualidade e dinamismo na oferta de serviços públicos são os principais desafios a serem enfrentados.

Com o advento da Nova Gestão Pública - uma tendência internacional e nacional - a administração pública ganhou um poderoso incentivo para sua modernização, em um processo contínuo de adequação à realidade. Por isso, muitas das experiências aqui retratadas podem auxiliar as instituições públicas do Espírito Santo a alcançar o patamar de qualificação almejado pela sociedade.



Bibliografia

Salto Educacional – Estratégias Bem-Sucedidas

1. ABRAMOVAY, Miriam & CASTRO, Mary Garcia. *Ensino médio: múltiplas vozes*. Brasília, Unesco, 2003.
2. ARAÚJO, Carlos Henrique e LUZIO, Nildo. *Avaliação da Educação Básica: em busca da qualidade e equidade no Brasil*. Brasília, Inep, 2005.
3. ARAÚJO e OLIVEIRA, João Batista Araújo e SCWARTZMAN, Simon. *A Escola vista por dentro*. Belo Horizonte, Alfa Educativa Editora, 2002.
4. ARAÚJO e OLIVEIRA, João Batista. *Alfabetização de crianças e adultos: novos parâmetros*, Alfa Educativa, Belo Horizonte, 2004.
5. ARAÚJO, Carlos Henrique; CONDE, Frederico Neves; LUZIO Nildo. Índice de Qualidade da Educação Fundamental (IQE): proposta para discussão. RBEP, v. 85, n. 209/201/211, p. 126-136, jan./dez. 2004. Seção: Avaliação.
6. BROCK, Colin & SCHWARTZMAN, Simon. *Os desafios da educação no Brasil*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 2005.
7. CASTRO, Cláudio Moura. *Crônicas de uma educação vacilante*. Rio de Janeiro, Rocco, 2005.
8. _____. *Educação brasileira: concertos e remendos*. Rio de Janeiro, Rocco, 1994.
9. CAVALCANTI, Roberto e REIS VELLOSO, João Paulo dos. *Novo modelo de educação para o Brasil*. Rio de Janeiro, José Olympio Editora, 2004.
10. CUNHA, Célio da & WERTHEIN, Jorge (org.). *Educação e Conhecimento*. Brasília, Unesco, 2004.
11. CASASSUS, Juan. *A Escola e a desigualdade*. Brasília, Editora Plano, 2002.

12. FERRER, Alejandro Tiani. *Espanha*. In: CUNHA, Célio da & WERTHEIN, Jorge (org.). *Educação e Conhecimento*. Brasília, Unesco, 2004.
13. FILMUS, Daniel. *Ensino médio: cada vez mais necessário, cada vez mais insuficiente*. Brasília, Unesco/Semtec/MEC, 2002.
14. GIAMBIAGI, Fábio & VILLELA, André. *Economia brasileira contemporânea*. Rio de Janeiro, Editora Campus, 2005.
15. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DOS RECURSOS HUMANOS DA REPÚBLICA DA CORÉIA. *Educação na Coreia – 2003/2004. Tradução e publicação da Univercidade, Rio de Janeiro, 2004.*
16. MORDUCHOWICZ, Alejandro. *Equidade e financiamento na educação*. Brasília, Unesco, 2002.
17. OCDE. *Aprendendo para o mundo de amanhã: primeiros resultados do PISA 2003*. São Paulo, Editora Moderna, 2005.
18. ROCHE, Richard. *Irlanda*. In: CUNHA, Célio da & WERTHEIN, Jorge (org.). *Educação e Conhecimento*. Brasília, Unesco, 2004.
19. SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO ESPÍRITO SANTO. *Sumário Executivo do Programa de Avaliação da Educação Básica (PAEBES) 2004*. Vitória, Seduc, 2005.
20. UNICEF. *Situação da Infância Brasileira: 2006*. Brasília, Unicef, 2005.
21. YUN-KIUNG-CHA. *Coreia do Sul*. in: CUNHA, Célio da & WERTHEIN, Jorge (org.). *Educação e Conhecimento*. Brasília, Unesco, 2004.
22. VÄLIJÄRI, Jouni. *Finlândia*. In: CUNHA, Célio da & WERTHEIN, Jorge (org.). *Educação e Conhecimento*. Brasília, Unesco, 2004.

Internalização Sustentável do “Boom” do Petróleo

23. _____. **I Encontro Fundecam de Negócios Fecha com Sucesso**. Artigo. Clickmacaé – Revista Eletrônica, 25 de setembro de 2005. Disponível em:
<<http://www.clickmacae.com.br/?sec=507&pag=noticia&cod=3926>>.

24. _____ (2003). **Agroindústrias Obtêm Recursos dos Royalties do Petróleo do Rio.** Artigo. Brasil@gro, 13 de outubro de 2003. Disponível em:
<http://www.brasilagro.com.br/mostra_clipping.asp?clipping=675>.
25. _____ (2005). **ANP Divulga Edital da Sétima Rodada de Licitações.** Artigo. Site da ANP – Agência Nacional do Petróleo. Disponível em:
<http://www.anp.gov.br/conheca/noticias_int.asp?intCodNoticia=145>.
26. _____. **Aberdeen and Grampian.** Artigo. Site do Aberdeen and Grampian Chamber of Commerce. Site do
<http://www.agcc.co.uk/localeconomy/index.cfm>
27. _____ (2005). **A Brief History.** Relatório. Norwegian Petroleum Directorate. Disponível em:
<<http://www.npd.no/NR/exeres/C827D8BB-9FF2-4FD7-9FC6-C7EFD1D7959E.htm?NRMODE=Unpublished>>
28. _____ (2006). **As realizações do Prominp em 2005 na Bacia de Campos.** Artigo. Clickmacaé - Revista Eletrônica, 11 de janeiro de 2006. Disponível em
<<http://www.clickmacae.com.br/?sec=47&pag=noticia&cod=4150>>.
29. _____ (2005). **A Evolução da Política de Conteúdo Nacional no Setor O&G do Brasil.** Relatório. ONIP - Organização Nacional da Indústria do Petróleo, Nota Técnica. Rio de Janeiro/RJ.
30. _____. **Cana, Açúcar e Alcool.** Artigo. Site da Única - União da Indústria Canavieira de São Paulo. Disponível em:
<http://www.unica.com.br/pages/leituraDinamica.asp?id=1199>.
31. _____ (2005). **Contrato de Concessão para Exploração, Desenvolvimento e Produção de Petróleo e Gás Natural.** Modelo de Contrato. ANP – Agência Nacional do Petróleo.
32. _____ (2001). **Development of the Oil and Gas Resources of the United Kingdom 2001.** Relatório. DTI - Department of Trade and Industry, Reino Unido.
33. _____. **Empresa Gaúcha Vai Fornecer "Cavalo-De-Pau" para Extração.** Artigo. Inovação Unicamp. Disponível em:
<<http://www.inovacao.unicamp.br/inovando/inovando-rpetro.shtml>>. Acesso em dez. 2005.

34. ____ (2004). **Espírito Santo 2020: Uma Visão Estratégica para os Impactos da Exploração de Petróleo no Estado.** Seminários (vários). Sebrae/ES Auditório da Findes - Federação das Indústrias do Espírito Santo. Vitória/ES, 2004.
35. ____ (2005). **Facts - The Norwegian Petroleum Sector.** Relatório. Norwegian Petroleum Directorate - Ministry of Petroleum and Energy. Noruega.
36. ____ (2005). **Fundecam Reúne Empresas em Confraternização.** Artigo. Site da Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes, 29 de dezembro de 2005. Disponível em: <http://www.campos.rj.gov.br/index1.php?misc=search&subaction=showfull&id=1135865724&archive=&cnshow=news&ucart_start_from=&>.
37. ____ (2005). **Fundos de Petróleo: o Essencial.** Artigo. Boletim Econômico - Publicação trimestral da Autoridade Bancária e de Pagamentos de Timor-Leste, Volume 3, Número 1, Abril/2005. P. 1-2.
38. ____ (2004). **Guia do Gestor de Município Petrolífero: desenvolvimento com a promoção das micro e pequenas empresas.** SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. SEBRAE Brasília.
39. ____ (2005). **Management of the Government Petroleum Fund Report for the third quarter of 2005.** Relatório. Norges Bank. Noruega.
40. _____. **Niterói passa a integrar OMPETRO.** Artigo. Clickmacaé – Revista Eletrônica, 4 de dezembro de 2005. Disponível em: <<http://www.clickmacae.com.br/?sec=47&pag=noticia&cod=4151>>.
41. _____. **Norte do Rio Entra na Briga pelos 'Petrodólares'.** Artigo. Site do Departamento de Engenharia do Petróleo / Unicamp, São Paulo. Disponível em: http://www.dep.fem.unicamp.br/boletim/BE38/jun_08_1.htm
42. ____ (2005). **Norway's technology strategy for value creation on the NCS and enhanced competitiveness in the oil and gas industry.** Relatório. OG21 – Oil and Gas in the 21st Century. Noruega.

43. _____ (2005). **Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável Quissamã – RJ, Pré-Diagnóstico**. Relatório. Fundação Dom Cintra.
44. _____ (2006). **Relatório de Acompanhamento dos Projetos**. Relatório. PROMINP - Programa Nacional de Mobilização da Indústria de Petróleo e Gás Natural.
45. _____ (2005). **Resultados 2005 – Prominp - Programa Nacional de Mobilização da Indústria de Petróleo e Gás Natural**. Palestra. 3º Workshop Nacional do Prominp, 17 de novembro de 2005. Salvador/BA.
46. _____ (2005). **Resultados Comitê Setorial de IND P&G do Prominp**. Palestra. 3º Workshop Nacional do Prominp, 17 de novembro de 2005. Salvador/BA.
47. _____. **Riverton ajuda a formar Ompetro no Rio Grande do Norte**. Artigo. Clickmacaé - Revista Eletrônica, 11 de janeiro de 2006. Disponível em:
<<http://www.clickmacae.com.br/?sec=47&pag=noticia&cod=4151>>
48. _____. **Royalties do Petróleo Financiam Pesquisa**. Artigo. Site do Departamento de Engenharia do Petróleo / Unicamp, São Paulo. Disponível em:
<http://www.dep.fem.unicamp.br/boletim/BE19/nov_27_6.htm>.
49. _____ (2005). **Tecnologias da Informação e das Comunicações**. Artigo. Noruega – O Site Oficial em Portugal. Disponível em: <<http://www.noruega.org.pt/business/ict/ict.htm>>.
50. _____ (2003). **The Norwegian Government Petroleum Fund**. Relatório. *Norwegian Ministry of Finance, Economic Policy Department*.
51. ARAÚJO, Frederico Reis (2003). **Panorama Internacional dos Investimentos em P&D no Setor Petróleo e Gás Natural**. Relatório. Ctpetro - Projeto Tendências Tecnológicas, Nota Técnica 02. Rio de Janeiro/RJ.
52. ARNOLD, James (2003). **Aberdeen Seeks to Reposition Itself as Europe's Energy Capital**. Artigo. Alexanders' Gas & Oil Connections. Disponível em:
<<http://www.gasandoil.com/goc/news/nre35069.htm>>.

53. BARRETO, Liliane. **R\$ 100 Milhões em 3 Anos**. Artigo. Site do Monitorcampista. Disponível em
<http://www.monitorcampista.com.br/edicoes/060115/politica_economia/mat1.htm>
54. BATISTA, Débora. **Parte dos Royalties de Quissamã Vai para Agricultores Locais**. Site do Rede Global Info, 11 de maio de 2004. Disponível em
<<http://www.glob.com.br/clipweb/manchetes/noticias.asp?772622>>
55. BRANDÃO, Antônio Salazar P (2004). **O Pólo de Fruticultura Irrigada no Norte e Noroeste Fluminense**. Revista de Política Agrícola. Ano XIII - Nº 2 - Abr./Maio/Jun. 2004, p. 78.
56. CAÇADOR, Sávio Bertochi (2005). **Os Impactos dos Royalties do Petróleo na Economia e nas Finanças Públicas do Espírito Santo e de Seus Municípios**. Monografia. Depto. de Economia, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória/ES.
57. CASTRO, Antonio O. (coordenadora) (2003). **Impactos Sociais do Desenvolvimento da Atividade de Exploração e Produção de Petróleo nas Regiões das Baixadas Litorâneas e do Norte Fluminense**. Relatório. Ctpetro - Projeto Tendências Tecnológicas, Nota Técnica 13. Rio de Janeiro/RJ.
58. COESTER, Marcus (2003). **A Experiência da Rede Petro-RS**. Seminário Internacional Desenvolvimento Tecnológico e Industrial. Rede Brasil de Tecnologia – RBT, 10 e 11 de novembro de 2003.
59. CORDEIRO, Renato. **Renováveis, a Palavra da Moda**. Artigo. Revista Brasil Energia on-line, Disponível em:
<http://www.brasilenergia.com.br/brasilenergia/index.php?secao=mat_especial&id_materia=11659>.
60. IZOTON, Lucas (2005). **Potencial dos Fornecedores Capixabas de Bens de Consumo**. Palestra. Oportunidades para os fornecedores capixabas nos investimentos da Petrobras. Vitória/ES, 27 set. 2005.
61. Kemp, Alex (2000). **The North Sea Is Still a Field of Dreams for Scotland's Oil Producers**. Artigo. The Sunday Herald, 21 de maio de 2000.
62. KEREVAN, George. **A Tale of Two Cities**. Artigo. Aberdeen Magazine.
<http://www.aberdeenmagazine.com/latestissue/energyKerevan/>

63. LEMOS, Luiz Antonio Maia Espínola de (2005). **A Polêmica do Conteúdo Local no Leilão da Anp**. Artigo. Site do jornal O Globo. Disponível em <<http://oglobo.globo.com/petroleo/artigos>>.
64. MACEDO, Rosayne. **Sebrae Sela Parcerias para Desenvolver Projetos no Norte Fluminense**. Artigo. Site do Sebrae, 18 de maio de 2005. Disponível em <<http://asn.interjornal.com.br/site/noticia.kmf?noticia=3148342&canal=40&total=13353&indice=0>>
65. MANHEIM, Frank T. **U.S. Offshore Oil Industry: New Perspectives on an Old Conflict**. Artigo. American Geological Institute. Disponível em: http://www.geotimes.org/dec04/feature_Norway.html
66. NETO, Alcino Ferreira Câmara (coordenador) (2005). **Alternativas de Diversificação para o Desenvolvimento Econômico Regional: O Caso do Norte Fluminense Pós-royalties**. Relatório. Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ.
67. NORENG, Øystein (2005). **Norway: Economic Diversification And The Petroleum Industry**. Relatório. 10th Annual Energy Conference of The Emirates Center for Strategic Studies and Research (ECSSR), 26-27 de setembro de 2005, Abu Dhabi, EAU.
68. ØYSLEBØ, Jon-Åge (1995). **Made in Norway - Exports a Must for Industry**. Artigo. Ministry of Foreign Affairs / Norway. Disponível em: <<http://www.madein.no/exports.htm>>.
69. PACHECO, Carlos Augusto Góes (2003). **A Aplicação e o Impacto Dos Royalties do Petróleo no Desenvolvimento Econômico dos Municípios Confrontantes da Bacia de Campos**. Monografia. Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ.
70. PRATES, Jean Paul (2005). **Reserva de Mercado: Um Cavalinho de Tróia para o Fornecedor Nacional**. Artigo. Site do jornal O Globo. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/petroleo/prates/materia_15.asp>.
71. SIVERTSEN, Svein (1999). **Petroleum Fund: Norway's National Investment Account**. Artigo. A Special International Report, The Washington Times, 29 de novembro de 1999. Disponível em <<http://www.internationalspecialreports.com/europe/99/norway/10.html>>.

72. TUFT, V (1994). **CRINE – Cost Reduction Initiative for the New Era**. Artigo. Revista Trans IMarE, Vol 107, Part 1, P. 1–11.
73. VOGT, Per Anders (1999). **Trade, Diversification Critical to Future Economic Growth**. Artigo. A Special International Report, The Washington Times, 29 de novembro de 1999. Disponível em <http://www.internationalspecialreports.com/europe/99/norway/6.html>
74. Alaska Permanent Fund Corporation. Disponível em: < <http://www.apfc.org/>> . Acesso em dez. 2005.
75. ANP - Agência Nacional do Petróleo. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br>>. Acesso em dez. 2005.
76. Cidade de Aberdeen/Reino Unido. Disponível em: <<http://www.aberdeencity.gov.uk>> . Acesso em dez. 2005.
77. Cidade de Stavanger/Noruega. Disponível em: <<http://www.stavanger-web.com/>>. Acesso em dez. 2005.
78. Craig Group. Disponível em: <http://www.craig-group.com/history.cfm>. Acesso em jan. 2006.
79. DTI – Department of Trade and Industry. Disponível em: <<http://www.og.dti.gov.uk/>>. Acesso em dez. 2005.
80. Findes – Federação das Indústrias do Espírito Santo. Disponível em: <<http://www.sistemafindes.org.br>>. Acesso em dez. 2005.
81. Finep – Financiadora de Estudos e Projetos. Disponível em: <<http://www.finep.gov.br>> . Acesso em dez. 2005.
82. IBP – Instituto Brasileiro de Petróleo. Disponível em: <<http://www.ibp.org.br>>. Acesso em jan. 2006.
83. Intsok - Norwegian Oil and Gas Partners. Disponível em: < <http://www.intsok.no>> . Acesso em dez. 2005.
84. LOGIC – Leading Oil & Gas Industry Competitiveness. Disponível em: < <http://www.logic-oil.com/>> . Acesso em dez. 2005.
85. MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia. Disponível em: < <http://www.mct.gov.br>>. Acesso em jan. 2006.
86. NPD – Norwegian Petroleum Directorate. Disponível em: < <http://www.npd.no/English>> . Acesso em dez. 2005.

87. Norges Bank. Disponível em: <http://www.norgesbank.no/english/petroleum_fund/>. Acesso em jan. 2006.
88. Nortrade – Norwegian Trade Portal - Disponível em: <<http://www.nortrade.com>> . Acesso em dez. 2005.
89. Noruega – O Site Oficial no Brasil. Disponível em: <<http://www.noruega.org.br>>. Acesso em dez. 2005.
90. OG21 – Oil and Gas in the 21st Century. Disponível em: <<http://www.og21.org>> . Acesso em dez. 2005.
91. ONIP - Organização Nacional da Indústria do Petróleo. Disponível em: <<http://www.onip.org.br/>>. Acesso em dez. 2005.
92. Petrobras. Disponível em: <<http://www.petrobras.com.br>>. Acesso em jan. 2006.
93. Pilot Taskforce. Disponível em: <<http://www.pilottaskforce.co.uk/>>. Acesso em dez. 2005.
94. PROMINP - Programa Nacional de Mobilização da Indústria de Petróleo e Gás Natural. Disponível em: <<http://www.prominp.com.br>>. Acesso em dez. 2005.
95. Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes. Disponível em: <<http://www.campos.rj.gov.br>>. Acesso em dez. 2006.
96. Prefeitura Municipal de Macaé. Disponível em: <<http://www.macaee.gov.br>>. Acesso em dez. 2005.
97. Prefeitura Municipal de Quissamã. Disponível em: <<http://www.quissama.rj.gov.br>>. Acesso em dez. 2005.
98. Prefeitura Municipal de Rio das Ostras. Disponível em: <<http://www.pmro.rj.gov.br>>. Acesso em jan. 2006.
99. Prodfor - Programa Integrado de Desenvolvimento e Qualificação de Fornecedores. Disponível em: <<http://www.prodfor.com.br>>. Acesso em jan. 2006.
100. RCN – Research Council of Norway. Disponível em: <<http://www.forskningsradet.no/servlet/Satellite?c=Page&cid=1138785830860&pagename=ForskningsradetEngelsk%2Fpage%2FStandardSidemal>>. Acesso em fev. 2006.

101. SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. - Disponível em: <www.sebrae.com.br>. Acesso em dez. 2005.
102. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.tce.rj.gov.br>>. Acesso em jan. 2006.
103. UKOOA - United Kingdom Offshore Operators Association. Disponível em: <<http://www.ukooa.co.uk/>>. Acesso em jan. 2006.
104. UK Trade & Investment. Disponível em: <<https://www.uktradeinvest.gov.uk>>. Acesso em jan. 2006.
105. Wikipédia/Noruega. Disponível em: <<http://pt.wikipedia.org/wiki/Noruega>>. Acesso em jan. 2006.
106. Wikipédia/Reino Unido. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Reino_Unido>. Acesso em jan. 2006.

Caminhos para o Controle da Violência

107. ____ - *Segunda Parte: Promoción Del Desarrollo humano, resultados a la vista.*
108. Anemone, Louis (1999) - *A reforma da Polícia* – Documento do Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial.
109. Anemone, Louis (2000) - *Como Nova Iorque reduziu as armas ilegais* – Documento do Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial.
110. BBC Brasil.com - *William Bratton comandou reação de Nova York.*
111. Buvinic, Mayra (2004) - *Apesar das dificuldades – Bogotá mostra que a prevenção à violência pode funcionar mesmo nas condições mais difíceis* - Revista BID América.
112. Caliman, O. (2001) – “Subsídios para a formulação de uma política de comunicação com potenciais investidores”. Vitória: SECOM.
113. Carvalho, Nelson e Castanheira, Leila (2001) - *Relatório Bogotá/Colômbia* publicado em Rio Estudo Nº 39.
114. Casa Editorial El Tiempo – www.eltiempo.com (acessado em fevereiro de 2006).

115. Cerqueira, Daniel (2005) – *O jogo dos sete mitos e a miséria da segurança pública no Brasil*.
116. Dantas, George Felipe de Lima – *Em busca de um modelo de gestão da segurança pública: policiamento comunitário* – <http://www.policiaeseguranca.hpg.ig.com.br/modelo.htm>
117. Davis, Robert C. e Mateu-Gelabert, Pedro (1999)– *Policiamento eficiente e com respeito: dois exemplos no South Bronx* – Vera Institute of Justice.
118. Debortoli, Gustavo (2004) – *Análise da Evolução da Criminalidade no Espírito Santo*. Vitória: Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa Social.
119. Debortoli, Gustavo (2005) – *Estratégias de Prevenção à Criminalidade*. Vitória: Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa Social, conjunto de slides.
120. Division of Criminal Justice Services (2004).
121. DML - Vitória e SML de Linhares, Colatina e Cachoeiro de Itapemirim, Sercom, DHPP e Polícia Militar.
122. Duarte, Silva (2005a) - *Guarda Municipal completa seis anos*.
123. Duarte, Silva (2005b) - *Cidade realiza Dia Metropolitano de prevenção à violência*.
124. Duarte, Silva (2006) - *Diadema: referência internacional em segurança pública*.
125. Fazan, Fátima (2005) – *Ação Compartilhada é destaque em publicação internacional*.
126. FBI, Crime in the United States annual publications.
127. Feliz, Claudia (2005) - *Secretário de Segurança vai a Bogotá para ver de perto ações antiviolência* – Reportagem publicada no jornal A GAZETA.
128. Fórum Municipal de Diadema – Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial.
129. Frente Nacional de Prefeitos (www.fnp.org.br) - *Especialistas apontam saídas para reduzir a violência nas grandes cidades*.

130. Giannechini, Laura (2005) – *Diadema, em SP, reverte índices de violência e sai do topo do ranking de homicídios.*
131. Governo de Bogotá – www.bogota.gov.co (acessado em fevereiro de 2006).
132. Governo do RS (2005) - "Estados Comparados por Funções do Orçamento". Site: www.scp.rs.gov.br/estados-comparados.
133. Guadelupe, Rafael (2004) – *Anjos bem cuidadosos.*
134. Imprensa/Simers (2005) – *Secretária de Diadema destaca resultados de ação contra violência e álcool.*
135. IPES (2004) - "Índice de Desenvolvimento Social dos Municípios do Espírito Santo- IDS". Vitória: Instituto de Apoio à Pesquisa e ao Desenvolvimento Jones dos Santos Neves – IPES / Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia – SECT
136. Jornal Cidade Nº 3 (2005) – *Operação Anjos do Quarteirão completa um ano de atividades com sucesso.*
137. Kahn, T. e Zanetic, André (2005) – *O papel dos Municípios da Segurança Pública, Estudos Criminológicos 4.*
138. Lemgruber, Julita (2005) – *Uma boa experiência* – Reportagem publicada no Jornal O Globo.
139. Llorente, Maria Victoria e Rivas, Ângela (2004) – *La caída Del crimen em Bogotá: Una década de políticas de seguridad ciudadana.*
140. Manso, Bruno Paes (2005) – "O Homem X – Uma reportagem sobre a alma do assassino em SP", Ed. Record.
141. Manso, Bruno Paes; Faria, Maryluci de Araújo e Gall, Norman (2005) – *Do "faroeste" para a vida civilizada na periferia de São Paulo* – Documento do Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial.
142. Ministério da Justiça, *Guia Para A Prevenção Do Crime E Da Violência* - Secretaria Nacional de Segurança Pública/SENASP.
143. Mockus, Antanas (2001) – *Cultura cidadana, programa contra la violencia en Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1995-1997.*

144. Quesada, Charo (2004a) - Quesada, Charo – *Bogotá, às suas ordens – Município assegura aos pobres acesso prático a serviços públicos* - Revista BID América.
145. Quesada, Charo (2004b) - *O povo toma de volta a sua praça*, Revista BID América.
146. Quesada, Charo (2004c) - *A polícia do povo - Por que os moradores de Bogotá passaram a gostar de sua força policial, após anos de desconfiança e indignação* - Revista BID América.
147. Quesada, Charo (2004d) - *Sherlock Holmes não trabalhava sozinho – Em Bogotá, as diversas unidades da polícia encontraram novas maneiras de colaborar para combater o crime*, Revista BID América.
148. Relatório do Projeto de Ações em Diadema apresentado ao Banco Mundial pelo Instituto Fernand Braudel, 2002.
149. Ricardo, Carolina de Mattos (2004) - *A prevenção do crime e da violência como dimensão necessária de uma política de segurança pública*.
150. Rolnik, Raquel – *Exclusão Territorial*.
151. Santo-Sé, João Trajano (2003) – *Carta sobre a tolerância zero*.
152. SUS – Ministério da Saúde / Fundação Nacional de Saúde – FUNASA.
153. SUS/IPES (2002) – “Retrospectiva dos indicadores de criminalidade no Espírito Santo”, 2002. Vitória: Instituto de Apoio à Pesquisa e ao Desenvolvimento Jones dos Santos Neves – IPES / Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia – SECT.
154. U.S. Census Bureau, 2004 American Community Survey.
155. Wikipédia - http://pt.wikipedia.org/wiki/Nova_Iorque.

Construção da Nova Gestão Pública

156. Endereço eletrônico da Direção Nacional do Serviço Civil do Chile:
<<http://www.serviciocivil.cl/>>.

157. Endereço eletrônico da enciclopédia virtual Wikipedia:
<<http://wikipedia.org/>>.
158. Endereço eletrônico da Unidade Estratégica do Primeiro Ministro do Reino Unido (Prime Minister's Strategy Unit):
<<http://www.strategy.gov.uk/>>.
159. Endereço eletrônico do Banco de dados sobre países do Banco Mundial (World Bank): <<http://web.worldbank.org/>>
160. Endereço eletrônico do Governo Eletrônico do México:
<<http://www.gob.mx/>>
161. Endereço eletrônico do Governo Eletrônico do Estado de São Paulo:
<<http://www.casacivil.sp.gov.br/canais/egov/egov.htm>>
162. Endereço eletrônico do Jornal "Folha de São Paulo":
<<http://www.folha.com.br/>>
163. Endereço eletrônico do Jornal "O Estado de S. Paulo":
<<http://www.estado.com.br/>>
164. Endereço eletrônico do Parlamento suíço:
<<http://www.parlament.ch/>>.
165. Endereço eletrônico do Portal de Turismo espanhol:
<<http://www.spain.info/>>
166. Endereço eletrônico do Portal de Saúde dinamarquês:
<<http://www.medcom.dk/>>
167. FIPE. Relatório para a Secretaria de Economia e Planejamento do Governo do Estado de São Paulo: A Nova Gestão Pública – Fundamentos e Perspectivas. São Paulo. [S.n.]. 2005.
168. FUNDAP. Por que organizações sociais na saúde? Revista SP.GOV. São Paulo. v.2. <<http://www.revista.fundap.sp.gov.br/>>. Acesso em mai/2006.
169. Gomes, Márcio. Parcerias com as organizações sociais de saúde: a experiência da Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo. Palestra proferida em 4 de junho de 2004 no âmbito do Programa Avançado em Gestão Pública Contemporânea, realizada pela Fundap.
<<http://www.fundap.sp.gov.br/escola/PAVGestaoPublica/material/MARCIO%20CIDADE.doc>>. Acesso em maio/06.

170. HM Treasury. Choosing the Right Fabric. A Framework for Performance Information. UK, 2001. <<http://www.hm-treasury.gov.uk/>>.
171. Holmes, D. E-Government Case Studies. [S.l.:S.n.]. 2002.
172. Ibañez, Nelson. Organizações sociais de saúde: o modelo do Estado de São Paulo. Revista Ciência & Saúde Coletiva. Rio de Janeiro, v. 6, p. 391-404, 2001. <<http://www.scielo.br/>>. Acesso em maio/06.
173. Levy, Evelyn. Organizações sociais no estado de São Paulo: estratégias de implementação e resultados. Caracas: CLAD; 2004. 8 p. <<http://www.clad.org.ve/>>. Acesso em maio/06.
174. Medeiros, M. et al. Relatório da Missão Brasileira ao Canadá sobre Integração Plano-Orçamento. Brasília. [S.n.]. 2002.
175. Medeiros, M. et al. Relatório da Missão Brasileira ao Reino Unido sobre Integração Plano-Orçamento. Brasília. [S.n.]. 2002.
176. Novais, A. et al. Relatório da Missão Brasileira à Austrália sobre Integração Plano-Orçamento. Brasília. [S.n.]. 2002.
177. Novais, A. et al. Relatório da Missão Brasileira à Suécia sobre Integração Plano-Orçamento. Brasília. [S.n.]. 2002.
178. OECD: Issues and developments in public management: Canada 2001. [S.l.:S.n.]. 2001.
179. OECD. OECD Journal on Budgeting: Australia. OECD Publications, Paris, vl.1, n.4, p. 35-69, 2001.
180. OECD. OECD Journal on Budgeting: Budgeting in Canada. OECD Publications, Paris, vl.1, n.2, p. 39-82, 2001.
181. OECD. OECD Journal on Budgeting: Budgeting in Chile. OECD Publications, Paris, vl.4, n.2, p. 7-45, 2004.
182. OECD. OECD Journal on Budgeting: Budgeting in Sweden. OECD Publications, Paris, vl.1, n.1, p. 27-57, 2001.
183. OECD. OECD Journal on Budgeting: Outcome-focused Management in the United Kingdom. OECD Publications, Paris, vl.1, n.4, p. 111-128, 2001.

184. OECD. OECD Journal on Budgeting: The Case for E-government: Excerpts from the OECD Report "The E-government Imperative". OECD Publications, Paris, vl.3, n.1, p. 61-96, 2003.
185. Endereço eletrônico da Direção Nacional do Serviço Civil do Chile: <<http://www.serviciocivil.cl/>>.
186. Endereço eletrônico da enciclopédia virtual Wikipedia: <<http://wikipedia.org/>>.
187. Endereço eletrônico da Unidade Estratégica do Primeiro Ministro do Reino Unido (Prime Minister's Strategy Unit): <<http://www.strategy.gov.uk/>>.
188. Endereço eletrônico do Banco de dados sobre países do Banco Mundial (World Bank): <<http://web.worldbank.org/>>
189. Endereço eletrônico do Governo Eletrônico do México: <<http://www.gob.mx/>>
190. Endereço eletrônico do Governo Eletrônico do Estado de São Paulo: <<http://www.casacivil.sp.gov.br/canais/egov/egov.htm>>
191. Endereço eletrônico do Jornal "Folha de São Paulo": <<http://www.folha.com.br/>>
192. Endereço eletrônico do Jornal "O Estado de S. Paulo": <<http://www.estado.com.br/>>
193. Endereço eletrônico do Parlamento suíço: <<http://www.parlament.ch/>>.
194. Endereço eletrônico do Portal de Turismo espanhol: <<http://www.spain.info/>>
195. Endereço eletrônico do Portal de Saúde dinamarquês: <<http://www.medcom.dk/>>
196. FIPE. Relatório para a Secretaria de Economia e Planejamento do Governo do Estado de São Paulo: A Nova Gestão Pública – Fundamentos e Perspectivas. São Paulo. [S.n.]. 2005.
197. FUNDAP. Por que organizações sociais na saúde? Revista SP.GOV. São Paulo. v.2. <<http://www.revista.fundap.sp.gov.br/>>. Acesso em mai/2006.

198. Gomes, Márcio. Parcerias com as organizações sociais de saúde: a experiência da Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo. Palestra proferida em 4 de junho de 2004 no âmbito do Programa Avançado em Gestão Pública Contemporânea, realizada pela Fundap.
<<http://www.fundap.sp.gov.br/escola/PAvGestaoPublica/material/MARCIO%20CIDADE.doc>>. Acesso em maio/06.
199. HM Treasury. Choosing the Right Fabric. A Framework for Performance Information. UK, 2001. <<http://www.hm-treasury.gov.uk/>>.
200. Holmes, D. E-Government Case Studies. [S.l.:S.n.]. 2002.
201. Ibañez, Nelson. Organizações sociais de saúde: o modelo do Estado de São Paulo. Revista Ciência & Saúde Coletiva. Rio de Janeiro, v. 6, p. 391-404, 2001. <<http://www.scielo.br/>>. Acesso em maio/06.
202. Levy, Evelyn. Organizações sociais no estado de São Paulo: estratégias de implementação e resultados. Caracas: CLAD; 2004. 8 p. <<http://www.clad.org.ve/>>. Acesso em maio/06.
203. Medeiros, M. et al. Relatório da Missão Brasileira ao Canadá sobre Integração Plano-Orçamento. Brasília. [S.n.]. 2002.
204. Medeiros, M. et al. Relatório da Missão Brasileira ao Reino Unido sobre Integração Plano-Orçamento. Brasília. [S.n.]. 2002.
205. Novais, A. et al. Relatório da Missão Brasileira à Austrália sobre Integração Plano-Orçamento. Brasília. [S.n.]. 2002.
206. Novais, A. et al. Relatório da Missão Brasileira à Suécia sobre Integração Plano-Orçamento. Brasília. [S.n.]. 2002.
207. OECD: Issues and developments in public management: Canada 2001. [S.l.:S.n.]. 2001.
208. OECD. OECD Journal on Budgeting: Australia. OECD Publications, Paris, vl.1, n.4, p. 35-69, 2001.
209. OECD. OECD Journal on Budgeting: Budgeting in Canada. OECD Publications, Paris, vl.1, n.2, p. 39-82, 2001.
210. OECD. OECD Journal on Budgeting: Budgeting in Chile. OECD Publications, Paris, vl.4, n.2, p. 7-45, 2004.

211. OECD. OECD Journal on Budgeting: Budgeting in Sweden. OECD Publications, Paris, vl.1, n.1, p. 27-57, 2001.
212. OECD. OECD Journal on Budgeting: Outcome-focused Management in the United Kingdom. OECD Publications, Paris, vl.1, n.4, p. 111-128, 2001.
213. OECD. OECD Journal on Budgeting: The Case for E-government: Excerpts from the OECD Report "The E-government Imperative". OECD Publications, Paris, vl.3, n.1, p. 61-96, 2003.



Equipe do Projeto

Coordenação Geral do Projeto

Guilherme Gomes Dias
Arthur Carlos Gerhardt Santos

Coordenação Executiva

Dayse Maria Oslegher Lemos
Cláudio Porto
Alexandre Mattos de Andrade

Supervisão Técnica

José Paulo Silveira

Comitê de Acompanhamento

Dayse Maria Oslegher Lemos
Orlando Caliman
José Francisco Carvalho Margato
Guilherme Weichert Neto

Equipe Técnica do Volume 4 – Análise Comparativa Internacional e com Outras Unidades da Federação

Equipe SEP

Ana Ivone Marques Salomon

Equipe Petrobras

Lílian Maria Louzada Soncin
Carlo Cordeiro Silva

Macroplan

Coordenadora da Atividade de Benchmarking

Andréa Belfort

Indicadores de Desempenho – Avaliação Comparativa

Andréa Belfort
Danilo Menezes
Gustavo Morsch

Salto Educacional – Estratégias Bem-Sucedidas

Carlos Henrique Araújo

Internalização Sustentável do “Boom” do Petróleo

Leonardo Braga

Caminhos para o Controle da Violência

Andréa Belfort
Monique Araujo

Construção da Nova Gestão Pública

Aurélio Formoso

Consultores Especialistas

Carlos Henrique Araújo
Cláudio Beato

Concepção Visual e Design

Mônica Mercadante
Luiza Raj

Lista de Entrevistados por Tema

Educação

Ana Maria Marreco - Secretaria de Educação - Subsecretária

Petróleo

Julio César Carmo Bueno - Secretário de Desenvolvimento e Turismo

Márcio Félix Carvalho Bezerra - Gerente Geral E&P UN-ES – Petrobras

José Francisco Carvalho Margato – PETROBRAS

Nery Vicente Milani de Rossi – Gerente de Suporte Técnico da ONES

Lauro Valdir de Souza – Estratégia e Desempenho Empresarial (EDISE)

Guido Eduardo Bassoli – Suporte Técnico da ONES

José Brito de Oliveira – ONIP-ES

Violência

Silvana Gallina - Diretora-Presidente do Instituto de Atendimento Sócio-Educativo do Espírito Santo (IASSES)

Major Hélio - Polícia Militar

Capitão Gustavo Debortoli - Gerente de Estatística e Análise Criminal

Evaldo França Martinelli - Secretário de Estado da Segurança Pública e Defesa Social

Gestão Pública

Ricardo de Oliveira - Secretário de Gestão e Recursos Humanos - ES

Carlos Eduardo Veiga - Ministério do Planejamento e Orçamento

Márcio Medeiros - Macroplan-DF