

Ministério da Justiça
Secretaria de Assuntos Legislativos

MECANISMOS JURÍDICOS PARA A MODERNIZAÇÃO E
TRANSPARÊNCIA
DA GESTÃO PÚBLICA

Volume II

Série Pensando o Direito, nº 49

Brasília
2013

© 2013 Ministério da Justiça

Todos os direitos reservados. É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte e que não seja para venda ou qualquer fim comercial.

As informações expressas nesta publicação são de responsabilidade dos autores e não refletem, necessariamente, a opinião do Ministério da Justiça.

PRESIDENTA DA REPÚBLICA

Dilma Vana Rousseff

MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA

José Eduardo Cardozo

SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS

SECRETÁRIO DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS E DIRETOR NACIONAL DE PROJETO

Marivaldo de Castro Pereira

CHEFE DE GABINETE E GERENTE DE PROJETO

Priscila Spécie (2011-2012)

Ricardo de Lins e Horta (2013)

COORDENAÇÃO DA SECRETARIA:

Gabriel de Carvalho Sampaio

Anna Cláudia Pardini Vazzoler

Guilherme Alberto Almeida de Almeida

Luiz Antônio Silva Bressane

Márcio Lopes de Freitas Filho

Patrick Mariano Gomes

Ricardo Lobo da Luz

Sabrina Durigon Marques

EQUIPE ADMINISTRATIVA:

Ewandjoecy Francisco de Araújo

Maria Cristina Leite

NORMALIZAÇÃO E REVISÃO:

Hamilton Cezario Gomes

Marina Alvarenga do Rêgo Barros

DIAGRAMAÇÃO:

Cledson Alexandre de Oliveira

Geovani Taveira Lopes

ELABORAÇÃO, DISTRIBUIÇÃO E INFORMAÇÕES:

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

Secretaria de Assuntos Legislativos

Esplanada dos Ministérios, Ed. Sede, bl. T, 4º andar, sala 434

Fone: 55 61 3429.3376/3114

Correio eletrônico: pensandoodireito@mj.gov.br

Internet: www.pensandoodireito.mj.gov.br

Facebook: www.facebook.com/projetopd

Twitter: @projetopd

Distribuição gratuita

Impresso no Brasil / Tiragem: 1ª Edição - 1200 exemplares

Brasil. Ministério da Justiça. Secretaria de Assuntos Legislativos
Mecanismos jurídicos para a modernização e transparência da gestão
pública. Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos. -- v. 2.
Brasília: Ministério da Justiça, 2013.

329 p. : il. – (Série Pensando o Direito, 49)

ISSN 2175-57060

1. Direito. 2. Gestão Pública 3. Contratos Administrativos 4. Políticas
Sociais 5. Compras Públicas Sustentáveis 6. Multas Ambientais I. Título
II. Série

CDU 35.08

CDD 351.81

Catálogo na Fonte – Secretaria de Assuntos Legislativos

Instituições Pesquisadoras:



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA - UFBA



FUNDAÇÃO
GETULIO VARGAS



Escola de Administração
de Empresas de São Paulo



CARTA DE APRESENTAÇÃO INSTITUCIONAL

No marco dos seis anos do Projeto Pensando o Direito, a Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL/MJ) traz a público novas pesquisas, com um enfoque empírico e interdisciplinar, sobre temas de grande impacto público e social, contribuindo para a ampliação e o aperfeiçoamento da participação no debate sobre políticas públicas.

O objetivo central das pesquisas do Projeto é produzir conteúdos que possam ser aproveitados no processo de tomada de decisão da Administração Pública na construção de políticas públicas. Com isso, busca-se estimular a aproximação entre governo e academia, viabilizar a produção de pesquisas de caráter empírico e aplicado, incentivar a participação e trazer à tona os grandes temas que preocupam a sociedade.

A cada lançamento de novas pesquisas, a SAL renova sua aposta no sucesso do Projeto, lançado em 2007 com o objetivo de inovar e qualificar o debate, ao estimular a academia a produzir e conhecer mais sobre temas de interesse da Administração Pública e da sociedade e abrir espaço para que a sociedade participe do processo de discussão e aprimoramento das políticas públicas. Essa forma de conduzir o debate sobre as leis, instituições e políticas públicas contribui para seu fortalecimento e democratização, permitindo a produção plural e qualificada de argumentos utilizados nos espaços públicos de discussão e decisão, como o Congresso Nacional, o governo e a própria opinião pública.

O Projeto Pensando o Direito consolidou, desse modo, um novo modelo de participação social para a Administração Pública. Por essa razão, em abril de 2011, o projeto foi premiado pela 15ª edição do Concurso de Inovação na Gestão Pública Federal da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

Para ampliar a participação na construção de políticas públicas, os resultados das pesquisas promovidas pelo Projeto são incorporados sempre que possível na forma de novos projetos de lei, de sugestões para o aperfeiçoamento de propostas em tramitação, de orientação para o posicionamento da SAL/MJ e dos diversos órgãos da Administração Pública em discussões sobre alterações da legislação ou da gestão para o aprimoramento das instituições do Estado. Ademais, a divulgação das pesquisas por meio da Série Pensando o Direito permite a promoção de debates com o campo acadêmico e com a sociedade em geral, demonstrando compromisso com a transparência e a disseminação das informações produzidas.

Esta publicação consolida os resultados das pesquisas realizadas pelas instituições selecionadas nas duas chamadas públicas de 2012. O presente volume está disponível no sítio eletrônico da SAL/MJ (<http://www.pensandoodireito.mj.gov.br>), somando-se assim mais de 50 publicações que contribuem para um conhecimento mais profundo sobre assuntos de grande relevância para a sociedade brasileira e para a Administração Pública.

Brasília, outubro de 2013.

Marivaldo de Castro Pereira

Secretário de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça

AGRADECIMENTOS

O Projeto Pensando o Direito não seria possível sem o inestimável empenho dos parceiros da Secretaria de Assuntos Legislativos na execução do projeto. Agradecemos primeiramente ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), nas pessoas de Maristela Marques Baioni, Erica Massimo Machado e Lilia Maria Chuff Souto. Estendemos também nossa gratidão ao trabalho de Alessandra Ambrosio, da Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores (ABC/MRE).

O volume que o leitor tem em mãos resulta do árduo trabalho não só das equipes de pesquisa, mas de diversos outros profissionais envolvidos no processo de concepção e elaboração das chamadas públicas, de composição de bancas de seleção de propostas e de avaliação e monitoramento no curso das pesquisas. Para reforçar a interface entre governo e academia, e possibilitar maior troca de conhecimentos, o Projeto inovou ao envolver parceiros de governo em todas as fases de acompanhamento das pesquisas.

Agradecemos, assim, aos servidores Aldino Graef e Manuela Oliveira Camargo (Casa Civil da Presidência da República), Alice Braga e Henrique Varejão (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA), Ana Maria Neto e Carla Aparecida Magalhães Carsten Braga de Miranda (Ministério do Meio Ambiente), Andrea Regina Lopes Ache, Marcelo Bruto da Costa Correia, Nina Gonçalves, Osmar Henrique Parra e Rosângela Neri Nereu (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão), Davi Barros da Silva (Ministério da Educação), Diogo Thomson (Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE), Fernando Simões de Carvalho Chagas, Júlio Borges e Paulo Januzzi (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome), Francisco Vergílio Codonho Netto (Caixa Econômica Federal), Higor Rezende Pessoa (Ministério da Saúde), Pedro Palotti (Escola Nacional de Administração Pública – ENAP) e Raquel de Fátima Antunes Martins (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA) além da profa. Márcia Dieguez Leuzinger (Centro Universitário de Brasília – UniCEUB), por terem dedicado preciosas horas de trabalho ao aperfeiçoamento das pesquisas do Projeto Pensando o Direito.

Da equipe da Secretaria de Assuntos Legislativos, participaram os servidores Ana Carla Couto de Miranda Castro, Anna Claudia Pardini Vazzoler, Gabriel de Carvalho Sampaio, Guilherme Alberto Almeida de Almeida, João Gabriel Pimentel Lopes, Larissa Caetano Mizutani, Márcio Lopes de Freitas Filho e Natália Albuquerque Dino de Castro e Costa, bem como o consultor Diego Augusto Diehl (PNUD).

Por fim, os trabalhos que resultaram nesta publicação não teriam sido possíveis sem o comprometimento dos consultores Nayara Teixeira Guimarães e Fernando Nogueira Martins Júnior (PNUD).

Sumário

Apresentação	14
--------------------	----

PARTE I - Gestão da Execução de Contratos Administrativos pelo Poder Público.

1. Introdução	17
2. Objeto e objetivos da pesquisa	21
3. Descrição da metodologia	23
3.1 Pesquisa Quantitativa (Análise Ex-ante e Análise Interna)	23
3.1.1 Coleta de dados	23
3.1.2 Modelo de Análise	27
4. Resultados	40
4.1 Análise Quantitativa (Fases Ex-Ante e Interna)	41
4.1.1 Análise descritiva dos dados	41
4.1.2 Fase ex-ante: desempenho em custos, prazos e interposição de recursos	44
4.1.3 Fase Interna: concessão de aditivos	59
4.2 Análise Qualitativa (Fase Interna)	50
4.2.1 Monitoramento e controle	52
4.2.2 Transparência e controle externo	61
4.2.3 Melhorias possíveis	62
5. Discussão	66
6. Propostas de aprimoramento legislativo	71
6.1 Criação de cadastro de bons fornecedores	71
6.2 Da necessidade de implantação do controle da execução dos contratos administrativos por eficiência em empresas públicas e Sociedades de economia mista do âmbito federal	73
6.3 Da necessidade de criação de um Sistema Único Informatizado de Gestão da Execução de Contratos (SUIGEC)	75
7. Conclusão	76
Referências Bibliográficas	78
Apêndice I - Variáveis selecionadas previamente para coleta mediante pesquisa quantitativa	
Apêndice II - Descrição das técnicas de análise estatísticas adotadas no modelo de análise	
Apêndice III – Roteiros de perguntas realizadas com os gestores públicos	
Apêndice IV – Roteiros de perguntas realizadas com os gestores de empresas privadas que mantém	

PARTE II - Fluxo de informações entre Entes Federados para a construção de políticas sociais

1. Introdução	93
2. Objeto e objetivos da pesquisa	95
3. Metodologia	98
4. Relações federativas, regulamentações e governança de Sistemas de Informação	100
4.1 Programa Bolsa Família, Brasil	100
4.2 Programa de Desenvolvimento Humano Oportunidades (Oportunidades), México	103
4.3 Programa Electronic Health Records (EHR), Canadá	106
4.4. Resumo Comparativo	107
5. Estudos de caso: sistemas de informação como ferramentas de coordenação federativa de políticas sociais	109
5.1 Sistema Nacional da Assistência Farmacêutica (Hórus)	112
5.2 SISJOVEM – Sistema de Informação do Programa Nacional de Inclusão do Jovem Adolescente	117
5.3 PDE Interativo – O Sistema do Plano de Desenvolvimento da Educação	144
6. Discussão	163
7. Conclusão	167
Referências Bibliográficas	168

PARTE III - Compras Públicas Sustentáveis

1. Introdução	175
2. O conceito de “sustentabilidade” nas compras públicas sustentáveis	177
2.1. O conceito de desenvolvimento sustentável e sustentabilidade	177
2.2. Referências normativas para o conceito de sustentabilidade e o seu uso nas compras públicas sustentáveis	179
3. Reforma das licitações no Brasil: o poder de compra estatal em debate	182
3.1. A licitação como instrumento de alcance da proposta mais vantajosa ao Poder Público	182
3.2. O poder de compra estatal em debate	183
4. Política de compras públicas sustentáveis na esfera federal	185
4.1. Antecedentes da política de compras públicas sustentáveis	185
4.2. Primeiras iniciativas de uso do poder de compra estatal para promoção da sustentabilidade	188

4.3. Construção da política de compras públicas sustentáveis	195
4.4. Desenvolvimento nacional sustentável: a nova redação da Lei de Licitações conferida pela Lei 12.349/2010	199
4.5. O Decreto 7.746/2012	202
4.6. As compras públicas sustentáveis na visão do controlador: análise da jurisprudência do TCU	204
4.7. O papel da AGU na adoção das compras públicas sustentáveis pelo Poder Público federal	205
5. Políticas de compras públicas sustentáveis na esfera estadual.....	207
6. Estudo dos editais de compras públicas sustentáveis	209
7. Percepção das empresas sobre as compras públicas sustentáveis	215
8. Economia e sustentabilidade	220
9. Experiências internacionais em compras públicas sustentáveis	222
10. Desafios para a implantação das compras públicas sustentáveis em vista do conceito de sustentabilidade e da racionalidade do processo de licitação	227
11. Propostas do CPJA para o aprimoramento das compras públicas sustentáveis	237
11.1. Propostas de aprofundamento do estudo das compras públicas sustentáveis.....	237
11.2. Propostas para a disciplina jurídica das compras públicas sustentáveis.....	239
11.3. Propostas para garantia da segurança jurídica: o (bom) uso da motivação	241

PARTE IV - Eficácia das multas aplicadas em razão dos atos de fiscalização e exercício do poder de polícia ambiental

1. Introdução	245
1.1 Contextualização do tema e relevância da pesquisa.....	245
1.2 Objeto da pesquisa	247
1.3 Metodologia	248
2. Desenvolvimento	252
2.1 Resultados	252
3. Conclusão	321
Referências Bibliográficas	326

APRESENTAÇÃO

O presente volume II do número 49 da Série Pensando o Direito traz em conjunto os principais resultados de quatro pesquisas das duas chamadas realizadas em 2012, que tiveram como tema comum “Mecanismos jurídicos para a modernização e transparência da gestão pública”.

A concepção dos editais propostos em 2012 consolidou uma série de discussões mobilizadas ao longo de 2011, com momentos especialmente marcantes de avanços na pauta de inovação e transparência da gestão pública para o Projeto Pensando o Direito e para a Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL/MJ). No início de 2011, o Projeto foi premiado durante o 15º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), pela eficácia e eficiência no uso dos recursos para a qualificação, mas principalmente pelo aspecto de democratização da política legislativa. No final do ano, dia 18 de novembro de 2011, a Presidenta da República sancionou a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527), que contou com a participação ativa da SAL/MJ durante todo o período de elaboração do anteprojeto de lei, de política legislativa para as tramitações no Congresso Nacional e de regulamentação pelo Poder Executivo. Nesse contexto, muito restava (e ainda resta) a ser feito para o aperfeiçoamento da gestão pública, também como fator de suma relevância para a consolidação do Estado Democrático de Direito.

Para fortalecer o embasamento à tomada de decisão em políticas públicas voltadas para a melhoria da gestão, a SAL/MJ, em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, com o apoio da Secretaria de Gestão Pública (SEGEP) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), e em articulação com outros órgãos da administração pública federal, definiu temas específicos da pauta da gestão pública para a elaboração das chamadas de pesquisa de 2012 pelo Pensando o Direito: superação de desafios no recrutamento e gestão de servidores públicos, na celebração e execução de contratos, nas compras governamentais sustentáveis, na gestão eficiente de bens públicos, entre outros. Em seguida, foram selecionadas propostas de pesquisa com enfoque empírico e interdisciplinar, as quais foram objeto de intenso debate entre representantes de órgãos públicos e as equipes selecionadas.

A primeira delas, denominada “Gestão da execução de contratos administrativos pelo Poder Público”, foi coordenada pela Profa. Dra. Têmis Limberger, da Universidade do Vale dos Sinos (UNISINOS) e desenvolvida a partir da parceria formada entre esta instituição e a Universidade Federal da Bahia (UFBA). O objetivo geral da pesquisa foi analisar mecanismos de gestão da execução de contratos administrativos de forma a produzir diagnósticos capazes de gerar alternativas para superar os principais obstáculos encontrados. O trabalho analisa a utilização dos diversos mecanismos de gerência de contratos junto a três entidades que utilizam o regime de contratação pública, quais sejam,

a Caixa Econômica Federal (CEF-RS), a Fundação Oswaldo Cruz – Centro de Pesquisas Gonçalo Moniz (FIOCRUZ-BA) e a Infraero/RS.

A segunda pesquisa é denominada “Fluxo de informações entre entes federados para a construção de políticas sociais” e tem como tema as políticas sociais que se utilizam de sistemas de informação como ferramenta de implementação e execução de suas ações. O trabalho foi coordenado pelo Prof. Dr. Eduardo Henrique Diniz, do Centro de Pesquisa em Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP-GV), em parceria com a Universidade da Amazônia (UNAMA). O trabalho analisou a eficácia de sistemas de informação criados pelo governo federal brasileiro para fazer a gestão de políticas sociais descentralizadas. Foi feito estudo comparado e uma reflexão acerca das ferramentas de controle, gestão e coordenação federativa.

Na sequência deste volume, temos os resultados da investigação feita pela Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (Direito GV), sobre “Compras Públicas Sustentáveis”. Sob coordenação da Profa. Dra. Juliana Bonacorsi de Palma e do Prof. Dr. Nelson Novaes Pedroso Júnior, a pesquisa trata do poder de compra da Administração Pública, e das possibilidades de implementar e fomentar políticas de sustentabilidade mediante processos de contratação pública.

Por fim, a quarta pesquisa, advinda da Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (FND/UFRJ) e da Universidade Católica de Petrópolis (UCP), versa sobre a aplicação de multas ambientais. O trabalho “Eficácia das multas aplicadas em razão dos atos de fiscalização e exercício do poder de polícia ambiental”, coordenado pela Profa. Dra. Lílian Balmant Emerique e pelo Prof. Dr. Sidney Guerra, passa em revista a dinâmica de aplicações de multas ambientais por infrações administrativas federais, sua execução, relevância e eficácia na proteção do meio ambiente, entendida como direito fundamental.

Os trabalhos aqui reunidos são exemplos de como a metodologia científica levada à sério, com autonomia, em investigações de caráter empírico e aplicado em matéria não estritamente jurídica, podem contribuir para renovar a reflexão sobre a gestão pública brasileira. Esperamos que o presente volume seja de grande valia à Administração Pública, aos seus gestores, à política legislativa, aos estudiosos e a todos interessados no assunto. Boa leitura!

Priscila Spécie

Gerente do Projeto (2011-2012)

Nayara Teixeira Magalhães

Consultora do PNUD

Ricardo de Lins e Horta

Gerente do Projeto (2013)

Fernando Nogueira Martins Júnior

Consultor do PNUD

PARTE II

Fluxo de informações
entre Entes Federados
para a construção de
políticas sociais

Instituição Pesquisadora:

Fundação Getúlio Vargas /Escola de Administração de Empresas
de São Paulo - FGV/EASP

Coodenador: Eduardo Henrique Diniz

Pesquisador Consultor: Mário Amin

Equipe de pesquisa:

Lya Cynthia Porto de Oliveira
Manuella Maia Ribeiro
Sarah Martins

1. INTRODUÇÃO

Com a redemocratização no final da década de 1980 e a Reforma do Estado na década de 1990, a estrutura federativa brasileira foi transformada por meio de diversos processos, dentre os quais a descentralização das políticas públicas. Acompanhando tais mudanças, houve um movimento pela melhoria da gestão pública e valorização do planejamento, introduzindo conceitos como eficiência (fazer mais com menos), eficácia (atingir metas e objetivos) e efetividade (resultados e impactos das ações estatais). Ao mesmo tempo, a democratização levou a uma maior pressão por participação social, transparência, prestação de contas e *accountability* na agenda governamental.

Neste contexto, a concepção do governo local como esfera administrativa-chave para a qualidade das políticas públicas colaborou para a reformulação dos desenhos institucionais das políticas sociais no Brasil, o que proporcionou transformações nas articulações intergovernamentais, e, portanto, na estrutura federativa do País (ABRUCIO, 2005). As políticas sociais descentralizadas assumem um papel crucial para a diminuição das desigualdades. Em um país de regiões tão heterogêneas como o Brasil, os atores locais, cientes de sua realidade, podem agir com mais eficiência, eficácia e efetividade em questões estruturais de seu território.

A descentralização, no entanto, pode também implicar no aprimoramento das disparidades inter e intrarregionais, especialmente se o Governo Federal não atuar de forma a compensar as desigualdades regionais (SOUZA, 2002). Para evitar tal cenário, a instância federal deve exercer um forte papel na regulação e na coordenação das políticas públicas nacionais de forma a colaborar com as necessidades das esferas locais, diminuindo as desigualdades regionais (ARRETCHE, 1996). É importante, porém, que haja um equilíbrio entre coordenação federativa e autonomia local, para que os governos subnacionais possam formular e implementar políticas de acordo com suas necessidades e especificidades locais (ABRUCIO, 2005).

Os sistemas de informação tornaram-se, neste contexto, instrumentos cruciais para a coordenação federativa, pois permitem que os entes federativos responsáveis pelo processo de implementação das políticas descentralizadas sistematizem e divulguem os dados e informações de planejamento, execução física e orçamentária das políticas públicas. Estes sistemas também podem possibilitar melhores condições para avaliação e controle das atividades implementadas.

O fenômeno da utilização dos sistemas de informação como instrumento de coordenação federativa é recente no Brasil, e são poucos os estudos que tratam da temática. Em vista

disso, esta pesquisa foi construída com base em dois objetivos principais: a) analisar a eficácia dos sistemas de informação para a coordenação federativa, os processos de gestão, controle e transparência; e b) investigar a influência da regulamentação jurídica dos sistemas de informação nas políticas públicas descentralizadas, uma vez que a ação do Estado é baseada na lei.

O presente trabalho está dividido em duas partes. Na primeira, são apresentados os resultados de um estudo comparativo da regulamentação jurídica dos sistemas de informação de três países: Brasil, México e Canadá. O objetivo deste primeiro estudo é comparar a estrutura das regulamentações jurídicas apresentadas e sua influência nas relações federativas de seus países, observando os níveis de centralização e autonomia em cada país. Isso foi feito por meio de pesquisa bibliográfica e análise da legislação que regula a relação entre os entes federativos e o uso de sistemas de informação.

A segunda parte trata de estudos de caso de sistemas de informação que atendem políticas sociais descentralizadas no Brasil nas áreas de saúde, educação e assistência social. Aprofunda-se a investigação dos sistemas de informação enquanto instrumentos de coordenação federativa, gestão, controle e transparência. Na área de saúde, analisamos o Sistema Hórus – Sistema Nacional da Assistência Farmacêutica, instrumento de planejamento e gestão dos serviços farmacêuticos do SUS. Na área de assistência social, pesquisamos o SISJOVEM, sistema de informação do Programa Projovem Adolescente instituído com o objetivo de avaliar e controlar a execução das atividades do Programa pelos Municípios. No caso de educação, tratamos do Sistema PDE Interativo, instrumento de planejamento e gestão do Programa de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola) cujo objetivo é auxiliar as escolas a fazerem um diagnóstico de suas realidades e um planejamento das ações prioritárias para melhorar sua gestão.

Em cada um dos sistemas dos estudos de caso, obtivemos diferentes formas de negociação para construção e uso do sistema que geraram diferentes resultados. Apesar dos resultados distintos, concluímos que sistemas mais participativos em seus processos de negociação costumam ter maior apropriação por parte de seus usuários. Além disso, os sistemas de informação podem servir como ferramentas eficazes para a gestão das políticas sociais quando são explorados para auxiliarem a implementação das políticas públicas para além de um simples controle formal. Finalmente, entendemos que a regulamentação jurídica de tais sistemas é importante para garantir a continuidade dos mesmos e deixar as regras claras para os entes federativos. É importante, porém, que a regulamentação não seja excessivamente detalhada, de modo que se possa manter a flexibilidade dos sistemas e a discricionariedade administrativa.

2. OBJETO E OBJETIVOS DA PESQUISA

Esta pesquisa trata da análise de sistemas de informação como instrumentos de gestão e coordenação federativa. Durante a revisão da literatura, encontramos, separadamente, estudos sobre o federalismo¹ e Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) articuladas a diversos assuntos governamentais e administrativos². Foram poucos aqueles que trataram diretamente da imbricação entre relações federativas e sistemas de informação (BOVENS; ZOURIDIS, 2002) como esta pesquisa propõe. As referências teóricas conduziram-nos a identificar de que forma os sistemas de informação podem ser utilizados, com base na cooperação federativa e na autonomia dos gestores responsáveis pela implementação dos respectivos programas. Além disso, a literatura nos direcionou a observar a contribuição dos sistemas de informação para a própria gestão e transparência das políticas públicas. Desta forma, o conhecimento produzido no campo do federalismo e das tecnologias de informação e comunicação³ (TICs) nos guiou para a observação de alguns aspectos fundamentais da relação entre coordenação federativa e sistemas de informação.

Apesar de Segatto (2012) e Leibfried et al. (2005) afirmarem que não há consenso sobre o conceito de federalismo, neste estudo adota-se a visão de que ele é “(...) uma parceria, estabelecida e regulada por um pacto, cujas conexões internas refletem um tipo especial de divisão de poder entre os parceiros, baseada no reconhecimento mútuo da integridade de cada um e no esforço de favorecer uma unidade especial entre eles” (ELEAZAR apud ABRUCIO, 2005).

Segundo Abrucio (2005), as relações demandadas no modelo federalista devem ser conduzidas não pela questão centralização versus descentralização, mas pela construção de redes de controle e cooperação, de maneira que haja uma relação de equilíbrio entre autonomia e interdependência, sendo esta a única forma possível de compatibilizar os interesses locais e nacionais. Nesse sentido, as relações intergovernamentais e a coordenação federativa tornam-se conceitos centrais para compreender a colaboração entre os entes federativos para a implementação de políticas públicas.

Entre os instrumentos que facilitam a coordenação federativa está o uso das novas TICs, em especial os sistemas de informação, que são o foco deste estudo. Segundo Laudon & e Laudon (1996), os sistemas de informação são “(...) componentes relacionados entre si, atuando conjuntamente para coletar, processar e prover informações aos sistemas e/

1 ABRUCIO, 2005; LEIBFRIED et al. 2005; ROCHA & FARIA 2004; SEGATTO, 2012.

2 DINIZ, et al., 2009; JORNA; WAGENAAR, 2007; LAUDON & LAUDON, 1996; THURSTON, 2012.

3 Tecnologias da informação e comunicação (TICs), é um termo que engloba “o espectro em rápida expansão de equipamentos (computadores, dispositivos de armazenagem de dados, redes e dispositivos de comunicação), aplicações em serviços (por exemplo, computação de usuário final, atendimento ao usuário, desenvolvimento de aplicações) utilizado pelas organizações para fornecer dados, informações e conhecimento” (LUFTMAN et al. apud LAURINDO, 2002).

ou processos de decisão, coordenando, controlando, analisando e visualizando processos internos da organização”.

Os sistemas de informação tornaram-se instrumentos cruciais para a coordenação federativa, pois permitem, por exemplo, que os entes federativos sistematizem e divulguem os dados e informações de implementação, planejamento e execução orçamentária das políticas públicas. Também possibilitam melhores condições para a avaliação do cumprimento de metas e geração de impactos das políticas públicas. No entanto, como veremos a seguir, a introdução de sistemas de informação na administração pública tem consequências que vão além de ganhos de eficiência e podem também ser negativas.

A preocupação com o investimento em TICs no setor governamental do Brasil nasce simultaneamente ao processo de modernização da administração pública impulsionado pela reforma do Estado em 1995, no qual eficiência, eficácia, transparência, controle e prestação de contas tornaram-se diretrizes centrais (DINIZ, et.al., 2009). Para alguns autores, além desses ganhos em eficiência, as TICs e os sistemas de informação surgem como importantes ferramentas para que a gestão pública sofra menos interferências políticas. Ao acatar tais mecanismos, reduzir-se-ia substancialmente o poder dos agentes públicos, especialmente daqueles que têm contato direto com os usuários nas agências que disponibilizam serviços públicos aos cidadãos – as burocracias de nível de rua (LIPSKY, 1980) –, como é o caso dos usuários dos sistemas que são analisados neste trabalho.

As ações desses agentes, os burocratas de nível de rua⁴, estão sujeitas a inúmeras regras e procedimentos impostas pelas políticas públicas formuladas e pelas legislações, que buscam estruturar a maior parte de suas escolhas. No entanto, características do ambiente em que esses agentes trabalham podem influenciar e até incentivar a discricionariedade. Ao rotinizar e padronizar o processo de tomada de decisões dos burocratas, propondo a interpretação “correta” ou oficial da lei, os sistemas de informação teriam reduzido fortemente o escopo dessa discricionariedade, introduzindo maior disciplina hierárquica nas organizações públicas.

Em alguns casos, os burocratas de nível de rua perderam seu papel primordial, limitando-se a auxiliar os usuários dos serviços públicos a preencherem os formulários. Em outros casos, desvincularam-se completamente de sua função, uma vez que o sistema ligou os usuários diretamente aos tomadores de decisão (BOVENS; ZOURIDIS, 2006; JORNA; WAGENAAR, 2007). Cabe destacar que os agentes públicos, ou burocratas de nível de rua, são técnicos e/ou especialistas que executam tarefas complexas e, portanto, espera-se que tenham a capacidade de tomar decisões que sejam adequadas à situação específica vivenciada. Por mais que as regulamentações sejam detalhadas, é pouco provável que consigam incorporar todas as situações da realidade, que é muito mais complexa do que as leis costumam considerar. Os agentes públicos estão lidando com seres humanos e,

⁴ Estamos ressaltando o papel dos burocratas de nível de rua porque entendemos que o público-alvo dos sistemas que estamos analisando se constitui desses burocratas (diretores, coordenadores e professores das escolas públicas; farmacêuticos ou responsáveis pelos almoxarifados e farmácias nos Municípios e hospitais estaduais; e assistentes sociais dos CRAS).

em muitos casos, não é desejado que estes deem uma resposta padronizada, mas que respondam à situação específica de cada caso.

Bovens e Zouridis (2006) também alertam para os perigos do poder discricionário dos desenvolvedores dos sistemas. Os sistemas de informação não são, ao contrário do que pensa o senso comum, ferramentas neutras de gestão (BOVENS; ZOURIDIS, 2002). De certa forma, os desenvolvedores interpretam as leis ao fazerem escolhas no processo de desenvolvimento dos sistemas, e estas são decisivas na implementação da política pública. A forma como é desenhada a árvore de decisões do sistema é uma seleção política que pode inviabilizar outras formas de interpretação da lei, ou – extrapolando para os casos que serão analisados aqui – a produção de tipos distintos de planejamentos e ações. Os desenvolvedores dos sistemas escolhem o que vai ser visto como fato e o que não vai ser analisado (JORNA; WAGENAAR, 2007). Os sistemas de informação transferem grande parte das escolhas para os agentes públicos responsáveis por desenvolverem os sistemas, que passam a ter mais poder e controle político do que os burocratas de nível de rua.

Por fim, a proliferação indiscriminada de sistemas, sem a devida capacitação de seus usuários, pode gerar consequências indesejadas, como a exclusão de atores do processo, ou de cidadãos do acesso aos serviços públicos. Além disso, se os muitos sistemas não se integrarem e não tiverem normas claras de organização das informações, a capacidade de análise dos gestores será reduzida, bem como seus potenciais impactos (THURSTON, 2012).

Diante dos levantamentos da literatura, propomos contribuir para uma análise da prática de três sistemas de informação implementados a partir de 2008 no Brasil. Devido ao foco da coordenação federativa em nossa pesquisa, faz-se também um estudo comparado de regulamentações jurídicas de sistemas de informação em três países que apresentam, nestes casos, diferentes níveis de centralização e autonomia em suas relações federativas. Espera-se que a partir desta colocação seja possível construir maiores reflexões sobre as relações federativas no Brasil.

3. METODOLOGIA

O desenvolvimento do excerto se dá com base no método de estudo de caso e análise qualitativa. O estudo de caso é definido como “um estudo intensivo de uma única unidade com o objetivo de entender uma classe maior de unidades (similares)” (GERRING, 2004, tradução nossa). Para isso, selecionamos três estudos de caso: o Sistema Hórus, o SISJOVEM e o PDE Interativo.

Adotamos duas unidades e seis subunidades de análise. As unidades de análise são compostas pelos Estados de São Paulo e do Pará⁵ e as subunidades, por três Municípios do Estado do Pará e de São Paulo para cada sistema. No caso do sistema Hórus, foi selecionado um caso de controle⁶ (GOERTZ, 2006), referente ao Município de São Paulo, que possui um sistema de assistência farmacêutica próprio - para que fosse possível compreender as principais diferenças entre Municípios que utilizam o caso investigado (Hórus) e Municípios que não adotaram o padrão de sistema federal.

A coleta de dados foi realizada por meio de entrevistas em profundidade a partir de um roteiro semiestruturado e por meio de questionários aplicados via internet. As entrevistas foram realizadas com gestores dos três níveis de governo - federal, estadual⁷ e municipal. Buscamos entrevistar os gestores municipais de três cidades em cada um dos casos analisados. Apenas no caso do PDE Educativo a proposta não se realizou⁸, mas tal falta foi compensada pela entrevista de dez usuários finais do sistema, em sua maioria gestores escolares.⁹ A Tabela 1 sintetiza a lista dos entrevistados por sistema, nível de governo e número de entrevistas realizadas.

Tabela 1. Entrevistas realizadas por níveis de governo.

Entrevistas realizadas	Hórus	PDE Interativo	SISJOVEM
Governo Federal	1	1	2
Governo Estadual São Paulo		1	1
Governo Estadual Pará		1	1
Governo Municipal - Belém-PA	1	1	1
Governo Municipal - Ananindeua-PA	2	1	1
Governo Municipal - Augusto Corrêa-PA	1	1	1

5 Os Estados do Pará e de São Paulo foram selecionados como unidades de análise por terem contextos socioeconômicos bastante diferentes. Mas, na presente pesquisa a grande diferença apresentada quanto a estes dois Estados é o acesso à internet.

6 O caso de controle ou caso negativo diz respeito ao estudo de pelo menos um caso com padrão diferente do fenômeno que é estudado.

7 Exceto o Hórus, em que os Estados não foram entrevistados uma vez que o sistema estudado tem como público-alvo os Municípios.

8 Não foi possível realizar duas entrevistas que estavam previamente planejadas, nas Secretarias de Educação dos Municípios de São Paulo e Osasco. Isso aconteceu mesmo após dois meses de tentativas. Estas secretarias não autorizaram as entrevistas devido ao processo de transição de governos municipais.

9 Sete entrevistas com gestores de escolas municipais e três entrevistas com gestores de escolas estaduais

Governo Municipal – Registro-SP	1		
Governo Municipal - Diadema-SP	1		1
Governo Municipal - São Paulo-SP	1		1
Governo Municipal – Juquitiba-SP		1	1
Escolas entrevistadas		10	
Respostas dos usuários dos sistemas no questionário <i>online</i>	39	223	170

Fonte: elaboração própria.

Os questionários aplicados via internet tiveram o objetivo de captar um número maior de respostas entre os usuários finais do sistema que, de forma geral, não são os gestores municipais entrevistados, mas funcionários que trabalham na ponta dos serviços públicos, como farmacêuticos, diretores escolares e assistentes sociais. No sistema do PDE Interativo, obtivemos 223 respostas de 25 Estados brasileiros e uma do Distrito Federal. Neste caso, o apoio da equipe do MEC para disponibilizar os questionários no site do PDE Escola foi fundamental para conseguir o alto número de respostas. No SISJOVEM, 170 pessoas de 23 Estados e do Distrito Federal responderam. Neste caso, a equipe do SISJOVEM disponibilizou a lista de e-mails dos usuários cadastrados em todo o Brasil. Em se tratando do Hórus, foram obtidas apenas 39 respostas, pois, além de o número absoluto de usuários ser inferior, os questionários só foram enviados para os usuários nos Municípios do Estado do Pará e de São Paulo, já que o Ministério da Saúde não disponibilizou a lista de e-mails de todos os Municípios que aderiram ao sistema no Brasil.

A análise das entrevistas e respostas dos questionários foi realizada de forma estritamente qualitativa. Para compreender a relação entre sistemas de informação, gestão e coordenação federativa, foi utilizado como referencial o “modelo multinível” (*multilevel framework*)¹⁰. De acordo com Jayo (2010), o modelo multinível é adotado por pesquisadores por meio dos seguintes procedimentos, geralmente, em sequência:

- 1) Dimensão Contexto:** identificação dos grupos sociais relevantes de interesse e caracterização dos frames tecnológicos dominantes em cada um desses grupos;
- 2) Dimensão Processo:** análise de um processo de negociação envolvendo todos os grupos. No caso dessa pesquisa, considerou-se, além dos processos de negociação para o desenvolvimento e regulamentação dos sistemas de informação, os processos envolvidos em sua implementação, que também impactaram nos resultados atingidos;
- 3) Dimensão Conteúdo:** conclusões ou considerações sobre uma tecnologia em prática resultante, ou potencialmente resultante, do processo analisado de negociação.

Este modelo permite analisar a relação entre a visão dos grupos sociais envolvidos no uso dos sistemas, o processo de negociação entre eles e seus resultados. A hipótese

¹⁰ Apresentado nos trabalhos de Pozzebon, Diniz & Jayo (2009), Figueiredo (2009), Luvizan (2009), Jayo & Diniz (2010) e Jayo (2010).

colocada para a relação destes multiníveis, que diz respeito à relação entre entes federativos na construção dos sistemas de informação, é que negociações mais participativas, conflituosas ou hierarquizadas produzem resultados diferentes no que se refere ao uso e à adoção desses sistemas.

4. RELAÇÕES FEDERATIVAS, REGULAMENTAÇÕES E GOVERNANÇA DE SISTEMAS DE INFORMAÇÃO

Um dos nossos objetivos é identificar os mecanismos jurídicos que regulamentam, padronizam e incentivam a participação dos entes federativos em sistemas de informação integrados. Para atingi-lo, optamos por uma pesquisa em perspectiva comparada das legislações que envolvam sistemas de informação em seus programas governamentais e a coordenação federativa. Para isso, foram escolhidos, além do Brasil, dois países federativos: México e Canadá, nos quais foi possível verificar as soluções normativas, para facilitar o intercâmbio de informações entre os níveis local e federal.

Estes países, além de serem caracterizados pelo federalismo, foram escolhidos por realizarem políticas sociais com cooperação dos demais entes federativos por meio do uso de sistemas de informação. Dessas, três foram escolhidas para este estudo: o Programa Bolsa Família, do governo brasileiro e o Programa Oportunidades, do México, ambos de transferência de renda; e o programa *Electronic Health Records*, do Canadá, da área da saúde, com o objetivo de gerar registros eletrônicos sobre a saúde dos cidadãos. Outro motivo para a escolha desses países é o fato de possuírem diferentes níveis de autonomia no relacionamento entre o Governo Federal e as demais unidades federativas. *Agranoff* (2007), ao analisar a coordenação federativa e as políticas de *Welfare State*, conclui que o Brasil é o país no qual os entes federativos possuem menos autonomia, ao contrário do Canadá, cujo federalismo se caracteriza pela grande autonomia dada às províncias. Comparar países com diferentes graus de autonomia entre os entes federativos pode ajudar a compreender os limites e potencialidades dos sistemas de informação integrada e a cooperação entre esses entes, bem como auxiliar no entendimento sobre o papel dos mecanismos jurídicos para o desenvolvimento e implementação destes sistemas.

4.1 Programa Bolsa Família, Brasil

O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência direta de renda que beneficia famílias em situação de pobreza¹¹ e de extrema pobreza em todo o País.

11 Seu foco de atuação são os 16 milhões de brasileiros com renda familiar per capita inferior a R\$ 70 mensais (MDS, 2012)

Surgiu em 2003 com a unificação de diversos programas de transferência de renda do Governo Federal. Assim, o PBF tornou-se o único programa de transferência de renda com condicionalidades¹² do Governo Federal (AZEVEDO et al, 2011). Dependendo do benefício, é necessário o atendimento de certas condicionalidades que, caso não sejam cumpridas, impactam no bloqueio, suspensão ou cancelamento do benefício.

Apesar de ser um programa do Governo Federal, o PBF possui uma gestão compartilhada e descentralizada entre todos os entes federativos. Os governos municipais e estaduais são também responsáveis pela implementação do Programa, seu controle e do sistema de cadastro dos beneficiários. O Quadro 2 destaca as principais responsabilidades e competências de cada ente federativo no Programa:

Quadro 2. Responsabilidades e competências dos níveis de governo no Programa Bolsa Família¹³

Ente	Responsabilidades e Competências
Federal	1 Gestão e operacionalização do Programa e do Cadastro Único; 2 Articulação junto aos demais entes federativos para a implementação do Programa; 3 Acompanhamento e fiscalização do PBF; 4 Articulação de outros programas do Governo Federal com o Bolsa Família; 5. Avaliação e Monitoramento; 6. Construção de parcerias com governos, outros ministérios e organizações da sociedade civil para a realização do Programa; 7. Gestão do contrato de prestação de serviços com a Caixa Econômica Federal .
Estadual	1. Apoio aos Municípios para a implementação do Programa; 2. Implementação de programas complementares para as famílias beneficiárias; 3. Informar aos Municípios sobre a utilização do Cadastro Único e capacitá-los para seu uso; 4. Apoio ao acompanhamento da frequência escolar.
Municipal	1. Gestão local do PBF e do Cadastro Único; 2. Identificação e cadastro das famílias no Cadastro Único; 3. Constituição de e apoio à rede de controle social do programa; 4. Gestão dos benefícios; 5. Articulação com os programas do Município e oferta de programa complementares.

Fonte: MDS, 2012.

¹² Como exemplos de condicionalidades podemos citar: crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos devem estar devidamente matriculados na escola, grávidas devem realizar o pré-natal, entre outros.

¹³ A Caixa é responsável pela geração da folha e pelo pagamento dos benefícios, interagindo de forma direta com os Municípios, prestando suporte aos gestores municipais e às famílias beneficiárias. Também é responsável por processar as informações cadastrais enviadas pelos Municípios, organizar e operar o pagamento das famílias, emitir e entregar o cartão magnético, entre outros (MDS, 2012).

Para a definição dos beneficiários do PBF e de outros programas sociais do MDS, foi criado o sistema de informação denominado Cadastro Único (CadÚnico), que depende, em grande parte, da coordenação federativa para a sua efetivação, pois a responsabilidade de inserir o cadastro das famílias é do ente municipal. Este sistema permite identificar as famílias de baixa renda no Brasil. Cabe ressaltar que o Município que adere ao Programa Bolsa Família deve utilizá-lo obrigatoriamente. O CadÚnico foi desenvolvido pelo MDS e os entes federativos não podem modificá-lo, por exemplo, adicionando novos indicadores para a definição de beneficiários. Contudo, os dados contidos no Cadastro Único podem ser usados para embasar políticas públicas nos Estados e Municípios.

Para implementar o sistema, foram criados regulamentos para garantir seu pleno uso¹⁴. O Decreto no 6.135/07 é seu principal regulamento. Conforme o artigo 2º do documento, o sistema é “instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público”.

Os Municípios ficaram responsáveis pelo cadastramento das famílias que podem ser beneficiárias dos programas do Governo Federal. O artigo 27 do Decreto inclui as seguintes atividades de responsabilidade dos Municípios: a) identificação das famílias a serem cadastradas e coleta de seus dados por meio do uso dos formulários especificados pelo Governo Federal; b) digitação dos dados coletados no sistema; c) atualização dos registros cadastrais; d) promoção ou utilização dos dados coletados para o planejamento e gestão de políticas públicas locais voltadas à população de baixa renda; e) adoção de medidas para controle e prevenção de fraudes ou inconsistências cadastrais, disponibilizando, ainda, canais para o recebimento de denúncias; f) adoção de procedimentos que certifiquem a veracidade dos dados; e g) zelo pela guarda e sigilo das informações coletadas e digitadas.

Para operacionalizar e gerir o sistema, foram, portanto, criados regulamentos que definem as competências de cada ente em relação ao programa, bem como os procedimentos para a sua implementação. Assim, a utilização de mecanismos jurídicos auxilia na separação das responsabilidades de cada ente, inclusive no que se refere ao uso de sistemas de informação, especialmente por meio do CadÚnico.

14 nº 4, de 14 de outubro de 2011. A Portaria nº 274/2011 altera o artigo 29 da Portaria nº 177/2011. As Instruções Normativas nº 1 e nº 2, de 26 de agosto de 2011, tratam de definições técnicas e operacionais do sistema tais quais as Instruções Normativas nº 3 e nº 4, de 14 de outubro de 2011. Além desses regulamentos, outras leis que são importantes para o sistema: a Lei nº 10.836/04 e o Decreto nº 5.209/04.

4.2 Programa de Desenvolvimento Humano Oportunidades (Oportunidades), México

O Programa de Desenvolvimento Humano Oportunidades (Oportunidades) é desenvolvido desde 1997 pela Secretaria de Desenvolvimento Social do Governo Federal (SEDESOL), oferecendo apoio às famílias cuja situação econômica e social impede seus filhos de estudarem. O Programa também provê a compra de alimentos para todos os integrantes da família e cuidados médicos. Seu foco, portanto, está na garantia de acesso a educação, saúde e alimentação da população mais pobre daquele país.

As famílias beneficiárias são aquelas com renda per capita inferior à Linha de Bem Estar Mínimo (LBM). Há uma série de benefícios, monetários ou não, que são acessados a depender da situação da família. Por exemplo, é dado um valor monetário bimestral às famílias em que as crianças, adolescentes e jovens frequentem a escola, e na medida em que aumenta o grau de estudo, também aumenta o valor do benefício.

Assim como no PBF, é realizado um processo de identificação dos beneficiários por meio da seleção das localidades e da focalização das famílias que fazem parte da população objetivo do Programa Oportunidades. A seleção das localidades ocorre por meio de índices sociais, como o índice de atraso social e o índice de marginalização, que são estabelecidos por órgãos oficiais do governo. A partir das localidades selecionadas, são identificadas as famílias beneficiárias e os locais que propiciam capacidade e acessibilidade aos serviços de saúde e educação.

A Coordenação Nacional é responsável pela coleta, captura, processamento, recepção e análise das informações socioeconômicas das famílias por meio das Unidades Administrativas responsáveis pelo Programa. Tal informação é necessária para identificar os que se enquadram nos critérios e requisitos de elegibilidade do Programa (SEDESOL, 2012). Os dados das famílias são coletados em uma pesquisa nacional, denominada Questionário Único de Informação Socioeconômica, no qual um dos membros é entrevistado, gerando as informações sobre a sua situação socioeconômica

Ao contrário do PBF, no Programa Oportunidades o responsável pela identificação dos beneficiários é o Governo Federal. Estados e Municípios atuam de forma complementar e não são responsáveis por esse processo, conforme disposto no próprio regulamento: “Aos governos estaduais e municipais, não podem ser atribuídos o funcionamento do Programa” (SEDESOL, 2011).

O Governo Federal cria Comitês Técnicos Estaduais para implementar e avaliar o Programa nos Estados mexicanos. Estes comitês também são responsáveis pela articulação com os atores locais para garantir a efetividade dos propósitos do Programa. Além disso,

podem participar dele as autoridades estaduais e municipais que auxiliam no processo de implementação, como Secretários de Saúde e Educação.

Para cada ano de implementação do Programa, é criado pela Secretaria de Desenvolvimento Estadual um regulamento para disciplinar as regras e operação do programa no ano seguinte. Os últimos regulamentos foram publicados no Diário Oficial em 30 de novembro de 2011 e 5 de julho de 2012, sendo que este último modifica alguns dispositivos do regulamento de novembro de 2011. No regulamento para 2012, os papéis dos Estados e Municípios no Programa são os seguintes:

Quadro 3. Responsabilidades e competências dos Estados e Municípios no Programa Oportunidades.

Ente	Responsabilidades e Competências
Estadual	<ul style="list-style-type: none"> • Seleção das Localidades: podem propor as localidades através dos Comitês Técnicos Estaduais. A Coordenação Nacional deve responder em 30 dias, • Operar e conceder serviços de saúde e de educação para a efetivação do Programa, • Pode apoiar a criação de programas complementares para as famílias beneficiárias e • Podem participar dos Comitês Técnicos Estaduais.
Municipal	<ul style="list-style-type: none"> • Seleção das Localidades: podem propor as localidades através dos Comitês Técnicos Estaduais. A Coordenação Nacional deve responder em 30 dias, • Operar e conceder serviços de saúde e de educação para a efetivação do programa, • Podem nomear uma pessoa na Prefeitura para auxiliar no programa com o Governo Federal, • Pode apoiar a criação de programas complementares para as famílias beneficiárias e • Podem participar dos Comitês Técnicos Estaduais.

Fonte: SEDESOL, 2012.

Os dados das famílias elegíveis ao Programa ficam dispostos em cadastro denominado Padrão Único de Beneficiários (PUB), que contém informações sobre as famílias e a atualização do cadastro das mesmas. Enquanto o Padrão de Beneficiários é a lista ou relação oficial dos dados dos beneficiários que recebem algum programa social e suas respectivas informações pessoais como benefício recebido, o PUB é uma base de dados que contém informação sobre todos os padrões de beneficiários dos programas da SEDESOL (SEDESOL, 2012). A responsabilidade pela manutenção dos sistemas de informação está no Governo Federal mexicano. Os demais entes federativos auxiliam de forma complementar

(AZEVEDO et al., 2011). Segundo Azevedo et al. (2011, p. 319), até 2006 o Padrão Único de Beneficiários, cujo objetivo é selecionar os beneficiários do Programa Oportunidades, ainda não estava integrado e não funcionava como mecanismo de seleção de famílias.

A partir de 12 de janeiro de 2006, por meio de um Decreto publicado no Diário Oficial, foi criado o Sistema Integral de Informação de Padrões de Programas Governamentais (SIIP-G). Este é uma ferramenta de informação e análise de cobertura nacional para sistematizar as informações referentes aos programas do Governo Federal, juntamente com os seus objetivos, metas, indicadores, unidades responsáveis, prioridades e beneficiários dos mesmos, conforme disposto no artigo 1º do Decreto.

Nele, foram apontadas algumas responsabilidades dos demais entes federativos, Estados e Municípios dentro deste sistema, como:

- Participar de ações conjuntas propostas pela entidade executora para garantir maior eficiência, efetividade na operação e administração dos programas bem como para atender e corrigir erros, desvios, omissão ou outro tipo de irregularidade;
- Possibilidade de ser convidado a celebrar convênios de coordenação para a adequada integração e atualização do Sistema; e
- Possibilidade de ter acesso ao Sistema, a fim de contribuir para a tomada de decisão nas áreas de suas respectivas competências e verificar se os beneficiários são o público-alvo de cada um dos programas e, se for o caso, corrigir qualquer duplicação ou irregularidades na concessão de benefícios.

O Governo Federal, pela SEDESOL, é, portanto, o responsável por “(...) regular e coordenar a integração e atualização dos padrões de beneficiários dos programas sociais e consolidar o sistema de informação social, estatística e georreferenciada para o desenvolvimento social” (SEDESOL, 2012). Assim, a legislação mexicana sobre o programa e sobre o sistema de cadastro de usuários apresenta todas as responsabilidades do Governo Federal e as possibilidades de participação dos entes federativos em suas definições. Estados e Municípios, embora não possuam uma atuação obrigatória no uso dos sistemas do Governo Federal, podem atuar de forma complementar por meio do auxílio no uso e atualização do sistema.

4.3 Programa Electronic Health Records (EHR), Canadá

O programa *Electronic Health Records* (EHR) busca implementar um sistema nacional de registro eletrônico de saúde¹⁵ no Canadá. Como estratégia, pretende adotar um modelo de governança compartilhado com províncias e territórios. A partir de um investimento com as províncias e territórios, o sistema objetiva criar uma arquitetura única para o país baseada no compartilhamento de dados entre os estabelecimentos de saúde para criar um registro eletrônico de saúde nacional. O programa também financia projetos que adotem as normas de interoperabilidade propostas.

O Programa EHR é gerido pela organização sem fins lucrativos *Canada Health Infoway*, criada em 2001 pelo Governo Federal para implementar o sistema nacional de registros eletrônicos de saúde. Todos os catorze ministros da Saúde do Governo Federal, das Províncias e dos Territórios do Canadá compõem a organização. Foram acordadas entre eles as informações mínimas que deve conter o registro eletrônico e que todas as províncias devem utilizar como modelo (*Infoway*, 2011).

O sistema de informação para gerir os registros eletrônicos de saúde criado em 2003 pela organização foi denominado *Electronic Health Record Solution (EHRS) Blueprint (the Blueprint)*¹⁶ (*Report of the Auditor General of Canada*, 2009). O sistema permite partilhar informações clínicas dos pacientes entre todos os serviços de saúde. Ele favorece, portanto, a interoperabilidade entre os sistemas de saúde. Qualquer província ou estabelecimento que queira utilizar o registro eletrônico do paciente deve obrigatoriamente adotar os padrões propostos neste sistema, que é uma estrutura de tecnologia para a partilha de informações de forma segura e adequada em todo o Canadá.

Para implantar um método de registro eletrônico, as províncias e territórios devem propor um projeto de financiamento para a *Canada Health Infoway*. As províncias devem criar suas próprias estratégias de registros eletrônicos, mas não são obrigadas a aderir ao sistema do Governo Federal. Entretanto, ao adotá-lo podem receber verbas do governo federal, e devem (*Report of the Auditor General of Canada*, 2009): a) garantir que o sistema de registro eletrônico esteja alinhado ao programa do Governo Federal; b) estabelecer metas de adoção do registro por profissionais e organizações de saúde na província; c) compartilhar os custos de criação do sistema com a organização *Canada Health Infoway*, que normalmente arca com até 75% dos custos do projeto; d) prover recursos financeiros para que os registros eletrônicos sejam adotados por autoridades de saúde e hospitais; e e) ajustar suas legislações para o sistema de registro eletrônico.

15 Registros eletrônicos de saúde são “[...] um registro da vida segura e privada que descreve a história da saúde dos cuidados que uma pessoa recebeu.” (*Report of the Auditor General of Canada*, 2009).

16 Blueprint é apenas um dos sistemas para os registros eletrônicos. Foi escolhido para este estudo devido a sua obrigatoriedade para garantir a operabilidade das informações contidas nos registros de saúde.

Desta forma, o modelo de desenvolvimento do programa compartilha as responsabilidades entre os entes federativos, especialmente com as províncias, para garantir a adoção desse sistema por profissionais de saúde. Além disso, outro diferencial do programa é que as províncias podem customizar o seu sistema, desde que sejam mantidas algumas características essenciais da proposta do ente federal (*Report of the Auditor General of Canada*, 2009).

A maior autonomia dos entes federativos no Canadá, permitindo inclusive que as províncias modifiquem o sistema de informação apresentado pelo ente federal, pode apontar diferentes estratégias jurídicas que melhoram a coordenação federativa nos programas sociais. Importante destacar que, no caso canadense, não foi encontrado um regulamento federal que obrigasse os entes a assumir o sistema de registro eletrônico. Contudo, para acessar os recursos financeiros do governo, é necessário que as províncias encaminhem projetos que atendam a alguns requisitos baseados no modelo do Governo Federal, como, por exemplo, inserir determinados dados no registro. Sobre a legislação, a maioria dos documentos do programa aponta apenas que as províncias têm que adequar sua leis locais aos sistemas de registro eletrônico de saúde, especialmente as normas que tratem do acesso à informação de saúde, conhecidos como *Health Information Acts*.

4.4. Resumo Comparativo

Cada um dos países adotou um modelo de ação em relação aos entes federativos. Enquanto o Programa Oportunidades, do México, é o mais centralizado e garante tal centralização via uma lei anual que o regulamenta e impõe aos entes federativos apenas uma atuação complementar, o Brasil aposta no modelo descentralizado, em que os Municípios possuem um papel especial na inserção de dados no sistema denominado Cadastro Único. O Canadá não possui legislação específica para definir as ações das províncias, deixando a cargo de cada uma adequar o sistema à sua legislação local, especialmente as regras de privacidade sobre os dados de saúde dos cidadãos canadenses.

Em suma, os programas selecionados possuem como principal característica a necessidade de cooperação entre os entes federativos para a sua efetiva implementação. No entanto, o grau de necessidade desses entes e as estratégias para garantir a cooperação federativa variam entre os países.

Enquanto o brasileiro PBF é caracterizado por uma necessidade intensa de cooperação com Estados e Municípios para garantir que o sistema de informações do Programa seja alimentado, o Oportunidades mexicano é mais centralizador, pois as ações exigidas para os Estados e os Municípios são bem menores do que os deveres do ente federal. Esses dois programas utilizam um sistema operacional para definir os beneficiários: o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), no Brasil, e o Padrão Único

de Beneficiários, no México.

Segundo Azevedo et al. (2011), no Brasil há uma alta cooperação, especialmente entre Municípios e Governo Federal, para identificar os dados de famílias de baixa renda. No México, a identificação dessas informações é realizada prioritariamente pela instância federal, sendo que a cooperação com os demais entes só ocorre quando é preciso complementar as informações, ou seja, de forma subsidiária.

O programa canadense difere dos demais por ser da área da saúde e a cooperação entre o ente federal e as províncias depender de incentivos para que estas últimas adotem o sistema. Portanto, o Governo Federal não pode impor que todas as províncias adotem o registro eletrônico. Para garantir o avanço dos sistemas de informação de saúde, o governo canadense criou uma organização sem fins lucrativos que é responsável pelo Programa e por promover a responsabilidade compartilhada do Programa. Assim, para atrair a adesão das províncias na construção de um sistema nacional de registros eletrônicos de saúde, foi criada uma organização que abriga autoridades de todas as províncias, buscando garantir que todas participem e tomem decisões em conjunto sobre o padrão a ser seguido.

Quadro 4. Principais características dos sistemas e sua relação com a regulamentação jurídica

País	Brasil	México	Canadá
Programa	Bolsa Família	Oportunidades	Electronic Health Records (EHR)
Responsável	Ministério do Desenvolvimento Social (MDS)	Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDESOL)	Canadá Health Infoway (organização sem fins lucrativos)
Objetivo	Programa de transferência de renda com o objetivo de combater a pobreza	Programa de transferência de renda com o objetivo de combater a pobreza	Universalizar em todo o Canadá um sistema de registro eletrônico de saúde único
Sistema de Informação	Cadastro Único	Padrão Único de Beneficiários e Sistema Integral de Informação de Padrões de Programas Governamentais	Electronic Health Record Solution (EHRS)
Entes Federativos Participantes	Federal, Estadual e Municipal	Federal, Estadual e Municipal	Federal e Provincial
Legislação sobre a Coordenação Federativa e os Sistemas	Leis e Decretos que descrevem detalhadamente o papel de cada ente federativo no Sistema. Municípios são responsáveis pela inserção e manutenção dos dados no Cadastro Único	Decretos que descrevem detalhadamente o papel do Governo Federal no Sistema. Os Estados e Municípios podem auxiliar subsidiariamente	As Províncias devem adequar a legislação local ao sistema de registros eletrônicos

Fonte: Elaboração própria.

Assim, foi verificado que diferentes estratégias podem ser adotadas para coordenar a relação federativa no âmbito do uso de sistemas de informação para a implementação de políticas sociais. Com o objetivo de compreender melhor a relação entre sistemas de informação e a cooperação federativa, a gestão, o controle, a regulamentação jurídica e a transparência das políticas públicas no Brasil, foram realizados estudos de caso em outros sistemas de informação providos pelo Governo Federal.

5. ESTUDOS DE CASO: SISTEMAS DE INFORMAÇÃO COMO FERRAMENTAS DE COORDENAÇÃO FEDERATIVA DE POLÍTICAS SOCIAIS.

Nosso estudo concentra-se na investigação dos limites e possibilidades da coordenação federativa de políticas sociais, que diz respeito à gestão compartilhada de serviços sociais via sistemas de informação na internet. Como veremos, vai além da simples gestão interna na medida em que envolve diversos entes da federação, com funções distintas dentro da política social e do sistema. Os sistemas, por serem ferramentas de gestão, além de favorecerem o controle, permitem coordenar ações entre os entes. Este é um movimento recente na administração pública, e os sistemas analisados exemplificam este fenômeno, pois foram criados entre 2008 e 2010. Além disso, nas entrevistas, percebeu-se que eles ainda passam por constantes mudanças, evidenciando um processo de adequação às necessidades impostas pelos usuários ou problemas no próprio sistema.

Como vemos no Quadro 5, dos três programas analisados, dois (SISJOVEM e PDE Interativo) são de adesão obrigatória para quem participa da política pública, ou seja, só funcionam via sistema e somente acessam os recursos federais os entes que aderirem ao sistema. Todos os três sistemas foram desenvolvidos pelo Governo Federal, mas precisam dos outros entes federativos para funcionar, especialmente porque são eles que lançam os dados. O PDE Interativo é o sistema que possui mais usuários, seguido do SISJOVEM, que tem como usuários os orientadores dos CRAS e técnicos das Secretarias municipais de assistência social e, por último, o Hórus. Isso, entre outras coisas, é consequência da não obrigatoriedade da adesão para receber financiamento federal.

No que se refere à regulamentação dos três sistemas, constatamos que apenas o SISJOVEM é regulamentado de forma detalhada, por meio do Decreto no 6.629/2008 e da Portaria no 848/2010. A regulamentação do sistema Hórus está em construção e o PDE Interativo não é regulamentado. De modo geral, percebemos que a funcionalidade

entre os sistemas é muito diferente. O Hórus é um instrumento de execução e controle, o PDE Interativo, de diagnóstico e planejamento da gestão escolar e o SISJOVEM é um instrumento de controle e avaliação, mas o aproveitamento do recurso de avaliação é baixo.

A grande contribuição do sistema Hórus é o controle da qualidade de gestão da distribuição de medicamentos, que gera impactos tanto na diminuição do desperdício quanto a regulação de estoque, garantindo, assim, disponibilidade de medicamentos ao usuário, além de verificar a boa aplicação dos recursos, evitando práticas de corrupção. No entanto, o número de Municípios que o implementam de fato ainda é muito pequeno, seja por falta de treinamento e pessoal ou por falta de investimento, somando-se também a condição de não obrigatoriedade do uso do sistema.

Já o sistema PDE Interativo foi construído de forma muito participativa e identificamos que a comunicação entre os entes federativos é bastante forte e presente. Suas contribuições são marcadas pelo suporte à identificação das dificuldades das escolas e à construção de um plano de trabalho para elevar a qualidade da educação por meio da gestão escolar. O bom funcionamento do sistema pode ser comprovado com a constatação de que é utilizado por diversas escolas ainda que não recebam repasse de recursos federais. Seus limites são marcados pela ausência de help desk, falta de integração entre sistemas do Simec, falhas de sistema e dificuldade de diálogo entre a equipe gestora e a equipe de TI.

O SISJOVEM é um sistema que contribui para o controle da execução das atividades do Projovem Adolescente mensalmente, por meio de envio da frequência dos jovens participantes dos coletivos do Programa. A ferramenta também é um meio de avaliar o desenvolvimento das atividades semestralmente; suas perguntas, no entanto, são superficiais e não foi possível identificar se tais informações são utilizadas. Além disso, identificou-se que o cruzamento de dados do SISJOVEM com o CadÚnico e a frequência escolar está inativo, o que fragiliza o próprio sistema de controle.

O Quadro 5 detalha a síntese da comparação entre os três sistemas. Nas próximas seções, cada um deles será analisado detalhadamente, buscando compreender como seus principais atores interagem e como os processos de negociação entre eles resultaram em mecanismos eficazes ou não.

Quadro 5. Resumo das principais características dos três programas analisados

	SISJOVEM	Hórus	PDE Interativo
Programa	Programa Nacional de Inclusão do Jovem Adolescente	Política Nacional de Distribuição de Medicamentos	Programa de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola)

Objetivo	Promover a integração familiar e social, a participação cidadã e permanência na escola de jovens em situação de vulnerabilidade social.	"dar suporte à qualificação da gestão da Assistência Farmacêutica na Atenção Básica"	"desenvolver uma metodologia inovadora de planejamento e governança de forma a melhorar a eficiência, eficácia e efetividade das iniciativas do MEC, com a integração dos processos de planejamento e gestão das políticas e programas educacionais do Governo Federal"
Ano de criação do Programa	2008	2009	2005
Ano que passou a ser utilizado	2010	2010 - Piloto; 2011 aberto.	2009 (primeiro sistema online/ PDE Escola) 2011 (PDE Interativo, adaptação da primeira versão online)
Adesão	Obrigatória para quem aderiu ao Programa	Não obrigatória; há incentivos ligados ao repasse de verbas por meio de outros programas federais na área de saúde;	Obrigatória para quem aderiu ao Programa
Tecnologia do sistema	Software Livre	Software Livre	Software Livre
Ferramentas	Manual disponibilizado no site; Apoio e capacitação técnica pelo MDS e pelos governos estaduais.	Treinamentos presenciais, sistema de treinamento online.	Manual no site; comitê (nos Municípios e Estados) e SEB-MEC auxiliam no desenvolvimento do plano; Jornada de Gestão Escolar (formação presencial).
Legislação que regula	Decreto nº 6.629/2008 e Portaria nº 848/2010	Portaria nº 4.217 de 28 de dezembro de 2010 (Apenas um pequeno artigo - Art.12)	A Resolução nº 22/2012 dispõe sobre as regras do programa e apenas menciona o sistema.
Número de Municípios que aderiram	3674 Municípios em 26 Estados da União e Distrito Federal	1114 , em 26 Estados da União	3834 Municípios, em 26 Estados da União

Número de Municípios que já utilizam	Todos	600 solicitaram a senha do ambiente de acesso, o que não significa que estejam utilizando.	Todos, mas existe casos em que as escolas não conseguem terminar de preencher, ou preencher com a qualidade necessária, a tempo de receber os recursos.
É uma ferramenta de coordenação federativa?	Sim	Ainda não. Ferramentas ainda estão sendo desenvolvidas e entrarão em operação em 2013.	Sim
É uma ferramenta de gestão para o Município?	Sim, com algumas limitações.	Sim	Sim
É uma ferramenta de controle?	Sim	Sim	Não
É uma ferramenta de transparência, que promove controle social?	Não	Não	Não

Fonte: elaboração própria

5.1 Sistema Nacional da Assistência Farmacêutica (Hórus)

O Hórus, Sistema Nacional da Assistência Farmacêutica, foi criado em 2009 pelo Departamento de Assistência Farmacêutica do Ministério da Saúde com o objetivo de auxiliar no “planejamento, monitoramento e avaliação das ações de assistência farmacêutica, contribuindo para a ampliação do acesso, a promoção do uso racional e a construção dos indicadores nacionais de Assistência Farmacêutica no âmbito do SUS”¹⁷. É um instrumento que o Governo Federal disponibiliza aos Municípios e Estados para a gestão da assistência farmacêutica, visando superar a fragmentação e os frequentes problemas desta área, regido pela Política Nacional de Assistência Farmacêutica, instituída em 2004 pelo Conselho Nacional de Saúde (Resolução no 338 do CNS).

O Hórus é, hoje, composto por três sistemas, a serem integrados futuramente, que correspondem aos três componentes da assistência farmacêutica (Hórus Básico, Hórus Estratégico e Hórus Especializado). Por entendermos que ainda há pouca experiência acumulada nos módulos Hórus Estratégico e Especializado, focaremos nossa análise no Hórus Básico, mencionando os outros sistemas quando for necessário.

¹⁷ Este objetivo é o que encontra-se no site do Sistema, no Ministério da Saúde. Já na Portaria no 4217, o objetivo do Hórus é “dar suporte à qualificação da gestão da Assistência Farmacêutica na Atenção Básica” (Portaria no 4.217, de 28 de dezembro de 2010, art. 12).

De forma geral, a análise realizada mostra que o Hórus surge a partir de negociação entre os atores relevantes no processo: o Ministério da Saúde, a Controladoria Geral da União (CGU), o Tribunal de Contas da União (TCU) e alguns Municípios que o demandaram. Seu desenvolvimento, apesar de hierarquizado, contou com a consulta e participação de órgãos representativos dos Municípios. Seu processo de implementação enfrenta alguns desafios relacionados ao acesso à internet, à informatização dos equipamentos públicos de saúde e à qualificação dos funcionários. Por não ser de adesão obrigatória, o Hórus possui concorrentes que, em alguns casos, possuem características que respondem melhor às especificidades dos Municípios e, por isso, estes optam por aqueles. Mas, de forma geral, o sistema é bem avaliado pelos Municípios que conseguiram implementá-lo, por terem obtido ganhos na gestão da assistência farmacêutica, antes com baixo grau de controle. É importante ressaltar que, apesar de não ter sido criado com o objetivo de facilitar a coordenação federativa, este fato ganha importância com o tempo e, sobretudo, com a pressão do TCU. Atualmente, o sistema está sendo preparado para possibilitar a recepção de dados dos Municípios, que poderão ser analisados, contribuindo para o planejamento da área no patamar federal.

5.1.1 Atores envolvidos no Hórus e seus principais interesses

5.1.1.1 Departamento de Assistência Farmacêutica do Ministério da Saúde – Governo Federal

O Departamento de Assistência Farmacêutica (DAF) do Ministério da Saúde (MS) foi o responsável pelo desenvolvimento do Sistema Hórus, que surge a partir de duas constatações. Por um lado, por pressão da CGU, que já havia notificado a falta de controle dos Municípios sobre os recursos enviados pelo Governo Federal para a compra de medicamentos. Seus relatórios também mostravam que era comum a perda de medicamentos por validade vencida. Por outro, um diagnóstico realizado pelo Ministério em evento com participação de 3600 Municípios mostrava a ausência ou fragilidade dos instrumentos de gestão da assistência farmacêutica deles, havendo uma demanda para a criação de um instrumento de apoio, mesmo que muito simples.

Inicialmente, o sistema foi desenvolvido para ser uma ferramenta de gestão interna aos Municípios que o desejassem, focado especialmente na assistência farmacêutica básica, conectando os almoxarifados centrais, regionais, farmácias e usuários. Em seu projeto não havia ainda uma proposta de que servisse como um sistema que facilitasse a coordenação federativa. Esta necessidade surge aos poucos, primeiramente com o desenvolvimento, em 2011, dos subsistemas do Hórus¹⁸ – o Hórus Estratégico e o Hórus Especializado –, que permitem o controle dos medicamentos comprados pelos governos estaduais e federal, distribuídos aos Municípios – e, depois, com a integração de ferramentas de webservice e *business intelligence* (BI). Com essas ferramentas, que serão concluídas em 2013,

18 O Hórus Estratégico e Especializado foram desenvolvidos como sistemas separados, mas estão sendo agora integrados ao Hórus Básico. Neste momento, por mais que tenham a mesma interface, não se pode acessar o Hórus Básico a partir do Hórus estratégico e especializado e vice-versa. Caso esteja conectado ao Hórus Básico e queira dispensar um remédio do Hórus Estratégico, é preciso sair de um sistema e acessar o outro.

espera-se que o sistema seja capaz de gerar indicadores e relatórios sobre a assistência farmacêutica nacional a partir das informações inseridas pelos Municípios.

Para o desenvolvimento dele, buscou-se parceria institucional com os órgãos que reúnem as Secretarias de Saúde Municipais e Estaduais (COSEMS e CONASEMS)¹⁹, no sentido de construir o sistema “de forma consensual e pactuada”, como afirma Karen Costa, Gestora do Hórus no MS. Esta preocupação se explica por três fatores. O primeiro está ligado à forma como o SUS foi construído historicamente, que influencia o processo de tomada de decisões: “No SUS, tudo é pactuado. A gente não trabalha de uma forma verticalizada e autoritária. Então, para qualquer projeto, tem que haver acordo e muitas cessões.”. O segundo fator é o fato de que, por se tratar de um sistema de amplitude nacional, o Hórus teria que se adequar às diferentes realidades nacionais: “A gente olhava a solução de Recife²⁰ e tinha que adaptar aquilo para todos os tipos de Municípios: grandes, médios e pequenos”. Por fim, existia uma preocupação em desenvolver um sistema que fosse definitivo e, por isso, realmente atendesse aos anseios dos Municípios e do Ministério, tendo em vista uma tentativa anterior frustrada.

Ainda que com este cuidado em mente, o número de Municípios que colaboraram efetivamente no processo de desenvolvimento concreto do sistema foi menor do que o planejado inicialmente. Mesmo entre os 17 Municípios-piloto (localizados em 14 Estados brasileiros), alguns não chegaram à implantação completa do Hórus, o que reduz a quantidade de sugestões e opiniões de usuários, algo essencial no processo de desenvolvimento de sistemas. É o caso do Município paraense de Moju. De forma geral, o programa foi ofertado “pronto” para a grande maioria dos Municípios brasileiros, que pouco puderam opinar sobre ferramentas que poderiam ser relevantes.

5.1.2 Órgãos de Controle: Controladoria Geral da União e Tribunal de Contas da União

Apesar de não estar entre os entrevistados desta pesquisa, os órgãos de controle, como a CGU e o TCU, despontaram ao longo da pesquisa como importantes atores dentro do processo de desenvolvimento e implementação do Sistema Hórus. Como já citado, a pressão dos órgãos por maior controle foi um dos motivos que levou à criação dele. Segundo um entrevistado do Município de Augusto Corrêa, no Pará, foi esta pressão que ajudou a “convencer” as lideranças políticas municipais sobre a necessidade de uma melhor gestão da assistência farmacêutica e, conseqüentemente, de aderir ao Hórus. Como veremos, a pressão exercida pelo TCU, tendo como base os relatórios da CGU, está por trás dos esforços do Ministério por regulamentar a obrigatoriedade do envio de dados sobre a gestão da assistência farmacêutica dos Municípios para o Ministério da Saúde. Percebe-se que, apesar de ter sido inicialmente criado para auxiliar na gestão dos recursos nos Municípios, o uso do Hórus associa-se aos poucos também à necessidade de maior controle do Governo Federal sobre os recursos repassados.

¹⁹ Conselhos de Secretarias Municipais de Saúde (COSEMS) e Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (CONASEMS).

²⁰ Recife e sua empresa pública de informática (EMPREL) tiveram um papel relevante no início do desenvolvimento do Hórus, uma vez que foram os responsáveis pela sua primeira versão, posteriormente adaptada pelo Ministério para ser utilizada nacionalmente.

Quadro 6. Descrição das constatações apontadas pela CGU relativas aos pontos críticos observados na assistência farmacêutica prestada em Unidades de Saúde.

Constatação (29º e 30º Sor-teios Públicos)	Nº Município (n=116)	%
Controle de estoque deficiente/inexistente	85	73,28
Falta de medicamentos	32	27,59
Condições inadequadas de armazenamento	51	43,97
Medicamentos vencidos ou com validade próxima da data de vencimento	29	25
Não-comprovação dos gastos com recurso do programa	14	12,07
Contrapartida Estadual e/ou Municipal em desacordo com o pactuado na Comissão Intergestores Bipartite (CIB)	36	31,03
Inobservância aos procedimentos referentes ao processo licitatório	35	30,17
Aquisição de medicamentos com preço superior ao praticado no Banco de Preços/MS e/ou em outras fontes de consulta.	3	2,59
Fraude em processo licitatório	9	7,76

Fonte: CGU (2010) retirado de apresentação do Ministério da Saúde, de 3 de dezembro de 2010

5.1.3 Secretarias Estaduais de Saúde

No caso do Hórus Básico, percebeu-se que as Secretarias estaduais de saúde cumpriram poucos papéis no desenvolvimento e implantação do sistema. Nos casos do Estado de São Paulo e do Pará, os Municípios consultados não tiveram qualquer contato com elas, seja incentivando a adesão ao sistema, seja auxiliando na capacitação. Em geral, as Secretarias estaduais de Saúde desempenham um papel mais relevante nos subsistemas estratégico e especializado, não analisados neste estudo.

5.1.4 Secretarias Municipais de Saúde

Entre os Municípios entrevistados, aqueles que aderiram ao Hórus fizeram-no por visualizarem uma oportunidade de melhorar a gestão de sua assistência farmacêutica. Em geral, não tinham um sistema próprio ou, quando tinham, era precário e pouco contribuía para controle e gestão. O único Município entrevistado que não aderiu ao sistema, São Paulo, o fez por já utilizar um outro – o GSS, que considera melhor em termos de gestão –, e por

contar com ferramentas úteis, como a dispensação via código de barras, e a integração com outros setores da prefeitura (como, por exemplo, a área de compras). Tais ferramentas não são ofertadas pelo Hórus. Das 39 respostas recebidas pelo questionário online, 14 Municípios não aderiram ao Hórus. Como no caso de São Paulo, também esses tinham um sistema próprio, e consideravam-no mais efetivo, mais integrado a outros serviços de saúde (como o gerenciamento de outros materiais que não medicamentos, ou, ainda, com sistemas que controlam as consultas agendadas), ou contavam com ferramentas que facilitam a dispensação, como o leitor de código de barras.

Atualmente, dos 1114 Municípios que aderiram ao Hórus, 600 pediram a senha do ambiente de produção do sistema, mas nem todos estão ativos²¹. Karen Costa não soube informar o número exato de Municípios utilizando o sistema. No caso do Pará, Estado em que se realizou um dos campos desta pesquisa, o site informava que 15 Municípios haviam aderido ao sistema. Destes, segundo o MS, oito solicitaram a senha do ambiente de produção. Verificou-se, *in loco*, que apenas dois Municípios iniciaram efetivamente a implantação, mas esta ocorre apenas no almoxarifado central.

Sabe-se que o uso efetivo do sistema é um processo gradativo, a ser realizado em etapas. As respostas do questionário online mostram que, dos 11 Municípios que aderiram a ele e estão efetivamente o implementando, apenas o Município de Jacupiranga (SP) já finalizou o processo. Oito Municípios desses 11 implementaram o sistema no almoxarifado central e em parte de suas outras unidades dispensadoras (como UBSs – Unidades Básicas de Saúde). Outros dois Municípios ativaram o Hórus somente no almoxarifado central. Na próxima seção, são apresentados os principais motivos que explicam a discrepância entre Municípios que aderiram e os que estão efetivamente utilizando o Hórus.

5.1.5 Negociação

Nesta seção, abordaremos as negociações ocorridas no processo de criação e regulamentação do Hórus e as decisões tomadas em seu processo de desenvolvimento e implementação. O Hórus não é um sistema de adesão obrigatória, entre outros motivos, porque muitos Municípios já possuíam sistemas próprios. Os resultados dessa negociação e das escolhas feitas em seu processo de desenvolvimento e implementação ajudam a entender porque muitos Municípios não aderiram a ele ou, quando aderiram, por qual razão ainda não conseguiram implementá-lo.

Dentre as decisões tomadas no processo de desenvolvimento e implementação, algumas questões se destacam: a possibilidade ou não de acesso à internet; a concorrência com outros sistemas; a necessidade ou não de investimento em infraestrutura e recursos humanos; e o apoio político das lideranças locais. Outra discussão que ganha importância ao longo do tempo é a do processo de regulamentação da gestão e controle da assistência farmacêutica – discussão que vem à tona com a criação do Hórus. Neste processo,

21 Segundo Karen, a equipe trabalha com a meta de 15% dos Municípios brasileiros (800 Municípios) utilizando o sistema em alguma unidade, seja ela farmácia ou almoxarifado, no ano 2012. Para 2015, a meta é de 60% dos Municípios em produção.

a obrigatoriedade do envio de dados, do uso do Hórus e o grau de controle desejado impactaram na forma como o sistema está sendo regulamentado.

5.1.6 Acesso à internet

Uma das decisões críticas do processo de desenvolvimento do sistema foi torná-lo um sistema online, sem possibilidade de uso off-line. Se por um lado isso torna o sistema mais moderno, por outro, aumenta a dificuldade de implantação em algumas regiões do Brasil, onde a conexão, quando existe, ainda é lenta e cara. Em geral, os Municípios paraenses ouvidos no campo tiveram dificuldades na implantação do sistema em toda a rede dispensadora de medicamentos (Unidades Básicas e Postos de Saúde, Hospitais, PSF), por não contar com conectividade nesses locais. Mesmo no caso do Estado de São Paulo, que possui uma rede de internet maior e de melhor qualidade, houve problemas com acesso à internet. Nas cidades de Ananindeua – PA e Registro – SP, a implantação só ocorre no almoxarifado central, por motivo da falta de conectividade nas UBSs.

Em Augusto Corrêa – PA, a baixa qualidade da internet (tanto em termos de velocidade quanto de estabilidade do sinal) foi um dos motivos para a não implantação do Hórus sequer na farmácia central do Município, como relata a farmacêutica responsável:

Aqui [no almoxarifado central], eu tenho acesso à internet, mas um dia sim, outro não. É via radio [a internet]. A internet dificulta o uso do Hórus, e ele é pesado. Então, até carregar, você perde a paciência e faz manual. (Farmacêutica responsável pela área em Augusto Corrêa, PA)

O Município de Diadema – SP investiu na informatização e conectividade das Unidades Básicas de Saúde e Postos de Saúde após a implementação do Hórus, mas, mesmo assim, das 20 UBSs da cidade, quatro ainda estão sem o sistema. Essas UBSs estão em áreas periféricas, que ainda não possuem acesso à internet.

Segundo Karen Costa, a equipe optou por um sistema moderno, e se propôs a criar projetos que levem a internet aos hospitais e postos de saúde:

O Hórus só funciona com internet. Se não tem internet, não tem o Hórus. (...) Não [nunca pensamos em fazer o sistema off-line], de jeito nenhum. Isso é inviável, porque o sistema foi pensado e planejado para tomar decisão em tempo real. Por mais que a gente saiba das necessidades dos Municípios. E a presidenta Dilma tem um plano de levar a banda larga; até o final da gestão dela, todas as Unidades Básicas de Saúde (UBSs) vão estar informatizadas. Nós temos vários investimentos do Governo Federal para informatização no campo da saúde. Então, nós não vamos voltar, por mais que seja difícil. Por isso que o QUALIFAR veio, vai ter recurso de custeio, pagar conectividade. Mas a gente não pode recuar para um sistema off-line, nesse momento em que o Brasil está. (Karen

Costa, gestora do Hórus no MS).

Hoje, o Hórus demanda uma banda larga de pelo menos 1 *megabyte*, e esse mínimo aumenta em farmácias que dispensam muitos medicamentos.

É importante destacar que, quando comparados às escolas, os equipamentos públicos de saúde ainda estão muito atrasados em relação à informatização e conectividade. De forma geral, quase todas as escolas visitadas²² para a realização do campo desta pesquisa tinham computadores e internet, apesar das críticas existentes quanto à sua baixa qualidade. Já no caso do Hórus, a conectividade e a infraestrutura básica de informática nos equipamentos de saúde foram apontados como variáveis relevantes que dificultam a implantação em todas as cidades visitadas. As respostas ao questionário virtual mostram que, dos 16 respondentes que haviam aderido ao Hórus, ainda que não tenham começado sua implementação, 5 tiveram problemas com falta de estrutura (computadores, espaço), 3 tiveram problemas tanto com falta de estrutura quanto por falta de conectividade e 2 tiveram apenas problemas de conectividade. Os outros 6 respondentes encontraram problemas com recursos humanos desqualificados e falta de apoio político dentro das prefeituras.

Com poucos recursos para investir na estrutura necessária para o Hórus funcionar, os Municípios têm dificuldade de implantar o sistema. Pensando nisso, o Ministério criou, em 2012, o QUALIFAR SUS, um projeto que vai disponibilizar recursos que poderão ser investidos em equipamentos e mobiliários.

Os recursos do QUALIFAR SUS são um incentivo à adesão ao sistema, uma vez que, para recebê-los, é preciso enviar os dados da gestão da assistência farmacêutica para o MS. Em princípio, o público-alvo é de 20% dos Municípios do Plano Brasil Sem Miséria, de até 100 mil habitantes, o que equivale a 453 Municípios, embora se espere alcançar mais 906 Municípios em 2013. Como essas cidades, em sua maioria, não possuem um sistema próprio, a adesão ao Hórus torna-se “obrigatória”, uma vez que é uma forma gratuita de organizar a assistência farmacêutica, já preparada para o envio de dados para o Ministério da Saúde.

5.1.7 Concorrência com outros sistemas

Todos os entrevistados que já implementam o Hórus (Ananindeua, Diadema e Registro) relatam que ele é um bom sistema de gestão da assistência farmacêutica, podendo gerar relatórios com os principais indicadores relacionados aos medicamentos integrados ao cartão SUS, entre outras coisas. No entanto, alguns Municípios optaram por não aderir ao sistema, mesmo que tenham custos superiores relacionados à manutenção de sistemas que haviam sido previamente desenvolvidos. Isso ocorre porque, ao contrário dos outros casos estudados nesta pesquisa, o Hórus possui sistemas que concorrem com ele, e

²² Apenas uma escola rural, do Município de Augusto Corrêa, no Pará, não tinha computadores ou não estava conectada à internet, por não haver serviço disponível na área em que se encontrava. Essa escola também não contava com telefone e ou celular, pelo mesmo motivo.

podem ser considerados melhores.

É o caso, por exemplo, do Município de São Paulo, que, desde 2005, utiliza o GSS – Gestão de Sistemas em Saúde. Segundo a responsável pelo DAF de São Paulo, os possíveis benefícios do Hórus²³ não compensariam os custos com o treinamento dos funcionários de 563 pontos de dispensação de remédios da cidade. Além disso, ela alega que o GSS apresenta ferramentas mais apropriadas ao grau de complexidade das operações do Município de São Paulo, como: a) avisos automáticos para o almoxarifado central e setores responsáveis pelas compras quando os estoques estão baixos, evitando desabastecimentos; b) gerenciamento de materiais médico-hospitalares; c) gerenciamento de materiais odontológicos; e d) dispensação via código de barras.

Como já foi citado, todos os 14²⁴ Municípios que não aderiram ao Hórus no questionário virtual (de 39 itens) possuíam um sistema próprio. Uma das justificativas para a não adesão ao Hórus foi a ausência de ferramentas consideradas relevantes, muitas das quais coincidem com as citadas anteriormente pela gestora do sistema paulistano. A maior parte dos Municípios considerava a qualidade de seu sistema entre bom (7) e razoável (7).

5.1.8 Necessidade de investimento em recursos humanos

O Ministério da Saúde disponibiliza gratuitamente o sistema, sua manutenção e uma capacitação aos Municípios que aderem ao sistema. Aos Municípios e outras organizações (hospitais estaduais, hospitais universitários, serviços médicos penitenciários), cabem os custos de capacitação da equipe²⁵, e da estrutura necessária, como computadores, impressoras e acesso à internet.

As entrevistas mostram que as prefeituras que tiveram sucesso na implementação do sistema e no seu uso investiram em recursos humanos e em sua formação. Inicialmente, as capacitações eram feitas presencialmente por técnicos do MS, mas grande parte dos responsáveis pela implantação dos sistemas nos Municípios eram pouco capacitados e, ao final de uma formação presencial de dois dias, não se sentiam suficientemente autônomos para assumir a responsabilidade por multiplicar a formação que receberam para o restante da equipe de seus Municípios. Esse foi o caso da farmacêutica responsável pela implantação do Hórus em Augusto Corrêa – PA: “Uma coisa é estar lá [na capacitação presencial] e outra coisa é estar aqui, vendo as dificuldades. (...) A única pessoa que eu tenho no laboratório não sabe ligar o computador”.

Karen Costa relata que, ao avaliar os resultados das primeiras capacitações, a equipe

23 Com o Hórus, a prefeitura deixaria de ter custos com a manutenção do GSS, que cujo valor não foi informado. Além disso, eles destacaram que o único benefício em termos de sistema é que o Hórus também gerencia os medicamentos dos componentes especializados e estratégicos, o que o GSS ainda não é capaz de fazer. No entanto, está previsto o desenvolvimento de ferramentas que passem a gerenciar também estes medicamentos.

24 Além desses 14, outros 5 Municípios que aderiram o Hórus já possuíam um sistema próprio.

25 Apesar da capacitação ser oferecida gratuitamente pelo Ministério, cabem aos Municípios inicialmente os custos com deslocamento para a capacitação presencial, e, atualmente, os custos com o pagamento das horas em que seus funcionários estão realizando as aulas online.

percebeu que não estavam alcançando o esperado:

Quando a gente começou a ter as primeiras estatísticas – a gente tinha capacitado 800 pessoas, mas nem 30 estavam usando –, nós falamos: ‘temos problemas, vamos analisar’. E o processo de capacitação não estava funcionando, porque dois dias para chegar na Capital, passar aquele conjunto de informações para ele, só com apostila e ele se sentir autônomo, responsável suficiente, voltar para o Município e capacitar o resto da equipe – porque só tinha uma vaga por Município nas capacitações, ele não se sentia confortável.

Após esta avaliação, o Ministério optou por fazer um processo de formação à distância, via internet. A formação dura 15 dias, e a equipe pode treinar usando um ambiente de teste até se sentir preparada para implementar o sistema.

Ressalta-se que, mesmo com a oferta desta capacitação, é importante que o Município invista seus próprios recursos, sejam financeiros ou humanos, para alcançar resultados positivos. O Município de Diadema – SP, considerado um caso de grande sucesso na implantação do Sistema, realizou diversas capacitações para a equipe envolvida. A primeira teve apoio do Ministério da Saúde e foi presencial. Mas, após isso, montou-se uma estrutura com computadores e outros dois treinamentos foram realizados. Além disso, a equipe treinada recebeu monitoramento contínuo, com visitas presenciais às UBSs e outras unidades de dispensação. Isso porque, segundo a responsável pela implantação do sistema em Diadema, é preciso engajar os funcionários, que inicialmente costumam se opor a ele, considerando-o como mais trabalho e controle: “As pessoas [da equipe] entendem como mais tarefa e a gente teve que ter muita habilidade para trazer essas pessoas para nosso lado e não ter perda. No início a gente teve muitos problemas, porque o sistema tinha acabado de ser criado e tinha muitos erros”.

A equipe do Hórus também responde a dúvidas dos usuários por *e-mail* e telefone. Há também um projeto para criar um *Help Desk* em 2013.

5.1.9 Apoio político

Como visto, mesmo sendo gratuito, é preciso que os Municípios invistam minimamente em infraestrutura e recursos humanos para implementar com sucesso o sistema Hórus. Por isso, inicialmente a equipe do Ministério investiu em uma estratégia que a coordenadora geral do Hórus, Karen Costa, chamou de “política”: ganhar parceiros, e convencer os gestores municipais de que o Hórus era um sistema definitivo e de que valia a pena investir recursos públicos para sua implementação – comprando computadores e impressoras –, fornecendo conexão à internet, capacitando a equipe – uma vez que os benefícios seriam muito maiores. Neste momento, a parceria com o Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (CONASEMS) mostrou-se essencial. O órgão indicou os Municípios-piloto do sistema. A divulgação dos primeiros resultados positivos atingidos por estes

Municípios trouxe novos interessados.

Não há uma estratégia sistematizada de implementação do sistema por regiões do Brasil. A Região sudeste possui baixos índices de adesão²⁶, dentre outras razões, porque nesta Região mais Municípios já tinham sistemas próprios de gestão da assistência farmacêutica. Ressalta-se, por exemplo, o caso do Estado de Minas Gerais, que desenvolveu um sistema próprio e o disponibiliza para seus Municípios. Alagoas se destaca no processo de implantação do Hórus: 71% de seus Municípios já aderiram ao sistema. Alguns dos motivos que podem ter levado a isto são o apoio do presidente do CONASEMS, que é alagoano e mobilizou outros prefeitos do Estado, e o uso de uma estratégia de contratação de um interlocutor local, que se mostrou muito efetiva. Após essa primeira etapa, percebendo a importância do papel das lideranças políticas e dos gestores para o sucesso da implantação do Hórus nos Municípios, a equipe do Ministério da Saúde contratou outros apoiadores estaduais, no mesmo modelo de Alagoas. Estes apoiadores são responsáveis por acompanhar e auxiliar o processo de implementação. Muitas vezes vão até os Municípios e oferecem ajuda *in loco*.

Essa estratégia fez a diferença no caso de Registro – SP. A farmacêutica responsável pela implantação do Hórus já tinha tentado convencer seus superiores a aderir ao sistema, sem sucesso. A partir da ida de uma representante do Ministério da Saúde à cidade, o Município aderiu ao sistema e conseguiu solucionar problemas antigos, como a falta de computadores e internet no almoxarifado central.

A importância do apoio das lideranças políticas sobressai mesmo quando existe um funcionário de nível técnico interessado na implantação do sistema. No caso de Augusto Corrêa – PA, a falta de apoio dos Secretários de Saúde impossibilitou a implementação do Hórus. A técnica ressalta, no entanto, que isso pode refletir a pouca vontade de que exista maior controle sobre recursos que são utilizados pelos políticos locais – para ganhar apoio dos cidadãos especialmente em época de eleição. Para ela, a única forma de alguns gestores implementarem um melhor controle é a obrigatoriedade:

No começo [quando ela propôs alguns instrumentos de controle para a assistência farmacêutica] teve problema com vereador, mas não tinha jeito, tinha que fazer o controle [por causa da pressão da CGU]. (...) Se tivesse alguma pressão [para o Hórus ser implantado], isso ia funcionar, a assistência farmacêutica só foi começar a existir aqui depois da visita da CGU.

Também no caso de Diadema – SP, o apoio político foi fundamental. Tanto a responsável pelo DAF da cidade quanto seus superiores estavam sensibilizados para a necessidade de um instrumento de gestão da assistência farmacêutica. O empenho da equipe chegou a mobilizar outros parceiros políticos para conseguir recursos para que a implementação

26 Em Minas Gerais, apenas 3% dos Municípios aderiram ao sistema. Em São Paulo, são 14%; no Rio de Janeiro, 46% e no Espírito Santo, 15%.

ocorresse em todo o sistema de saúde da cidade. Um deputado federal conseguiu recursos para financiar a compra de computadores para as UBSs da cidade, possibilitando, assim, o uso do Hórus também na dispensação de medicamentos para o usuário final.

5.1.10 Regulamentação jurídica do sistema

O processo de regulamentação do sistema Hórus foi sendo produzido lentamente. Quando este iniciou o seu desenvolvimento, não havia nenhuma regulamentação. O primeiro passo nesse sentido foi inserir um indicativo da disponibilização do Hórus dentro da portaria que regulamenta o Componente Básico da Assistência Farmacêutica²⁷, mas mesmo essa etapa foi marcada por um processo de intensa negociação, porque os Estados, em especial, não queriam que o texto expressasse o nome de um sistema. Havia receio de que ele fosse mais uma tentativa frustrada do Ministério da Saúde, e, principalmente, que fosse obrigatório. É o que diz Karen Costa:

Mas um indicativo não tornava ele obrigatório. Esse artigo demorou seis meses de pactuação, para conseguir colocar esse artigo. (...) Não foi possível ter uma portaria específica. (...) Quase que esta menção não ocorreu, porque eles não queriam colocar o nome de um sistema, não queriam que tivesse obrigatoriedade, então os Estados e Municípios também não acreditavam que seria o que é hoje o Hórus, achavam que era mais um sistema. Queriam respeitar muito a autonomia. Sempre foi muito forte, de respeitar os Estados e Municípios que já tinham um sistema. E na área da assistência farmacêutica tem Estados que já tem uma solução, inclusive que disponibilizam para os Municípios (caso de MG).

A adesão ao Sistema Hórus não é obrigatória, e não há qualquer incentivo financeiro direto do Governo Federal para adesão²⁸, à exceção, claro, da disponibilização do próprio sistema, extremamente custoso, caso o Município resolvesse desenvolver um próprio. A equipe do MS optou por respeitar a autonomia dos entes federados. Também entendeu que impor o sistema sem criar condições para que fosse implementado não era uma estratégia efetiva. Segundo Karen Costa, é preciso convencer os Municípios quanto à importância de uma melhor gestão da assistência farmacêutica, e dos benefícios, inclusive financeiros, que podem advir disto. Ainda, várias cidades já haviam desenvolvido bons sistemas de gestão locais, e não queriam arcar com os custos de migração para o Hórus.

Atualmente, a equipe do Ministério da Saúde responsável pelo Hórus trabalha para regulamentar um pouco mais o controle do Governo Federal sobre os recursos da assistência farmacêutica. Isso foi potencializado pela ação dos órgãos de controle, no caso o TCU, que,

27 Art. 12. Para dar suporte à qualificação da gestão da Assistência Farmacêutica na Atenção Básica, o Ministério da Saúde disponibiliza aos Municípios o Sistema Nacional de Gestão da Assistência Farmacêutica (Hórus).

28 Como já mostramos, o Governo Federal vem buscando condicionar o repasse de recursos de alguns programas do Ministério da Saúde, como é o caso do Eixo Estrutura do Programa Nacional de Qualificação da Assistência Farmacêutica – QUALIFAR SUS, à transferência dos dados sobre Assistência Farmacêutica ao Ministério da Saúde, o que, na prática, vai representar a implantação do sistema para muitos pequenos Municípios que hoje não possuem forma alguma de controle.

no final de 2011, fez pressão para acelerar a obrigatoriedade do envio de dados sobre a assistência farmacêutica. O acórdão 1459 do TCU relatou que as fiscalizações estavam encontrando inúmeros casos de desvio de medicamentos, perda de remédios por validade ou más condições de armazenamento, demonstrando o baixo controle existente com os recursos públicos destinados à assistência farmacêutica. O acórdão determina que o MS invista na boa gestão dos medicamentos, o que deu condições para que a equipe do Ministério da Saúde conseguisse recomençar a negociação com Estados e Municípios quanto à obrigatoriedade do envio das informações sobre a gestão da assistência farmacêutica.

Foi também a partir deste momento que se acelerou o processo de desenvolvimento dos padrões de interoperabilidade e de envio de dados via webservice do sistema. Mais uma vez, buscou-se envolver os parceiros CONAS e CONASEMS, com a criação de um Grupo de Trabalho, no qual se discutiu a lista mínima de dados que seriam enviados ao Ministério. O grupo se reuniu em três oficinas presenciais e duas teleconferências. O padrão de interoperabilidade é fundamental para garantir que as informações enviadas por outros sistemas possam ser analisadas pelo Ministério da Saúde, uma vez que o uso do Hórus ainda não é obrigatório.

Atualmente²⁹, o Ministério da Saúde está pactuando a primeira portaria que vai regulamentar a criação de um banco de dados nacional de ações e serviços do componente básico. A portaria vai definir a lista mínima de dados e o fluxo de envio para o Governo Federal, que deverá ser seguido por todos os Municípios brasileiros. Essa portaria, na visão de Karen Costa, é bastante técnica, focada em aspectos de tecnologia da comunicação, e teria o objetivo de regulamentar o que foi determinado pelo TCU. Ela afirma também que a portaria não será detalhada, uma vez que isso enrijeceria a possibilidade de mudanças no sistema, o que é muito comum em seu processo de desenvolvimento:

Se você fecha muito, depois, para você poder mudar. A nossa portaria está dividida em capítulos e coloca de forma geral o que está sendo solicitado – entrada, saída –, e nós vamos remeter o detalhamento para o portal, e qualquer detalhamento necessário eu vou para o GT. Nos anexos vão estar os dados e o fluxo, mas assim, geral, e as responsabilidades dos diversos entes federativos.

Para Costa, além da regulamentação, é preciso dar condições aos Municípios de enviar os dados solicitados. É por isso que, inicialmente, os Municípios que serão cobrados serão os que estiverem recebendo recursos pelo QUALIFAR SUS, uma vez que nesses casos garante-se que eles tenham estrutura mínima necessária para implantar o Hórus e enviar os dados. Em 2013, o Ministério da Saúde pretende fazer uma pesquisa sobre a situação da gestão da assistência farmacêutica nos demais Municípios, para entender a demanda por investimentos e detalhar o plano de ação para ampliar o uso do Hórus.

29 Segundo Karen Costa, a portaria foi para pactuação na reunião tripartite de outubro de 2012, e deve ser publicada ainda em 2012.

Nenhum dos Municípios entrevistados tinha conhecimento dessa nova resolução e, por isso, pouco puderam opinar a respeito. Dentre aqueles que aderiram, os entrevistados, em geral, não sentiam falta de uma maior regulamentação do Hórus. Entre aqueles que não aderiram, havia dúvidas quanto à forma de envio dos dados ao Ministério (para a plataforma BI) e os custos de se adaptar o sistema próprio.

5.1.11 Resultantes

Nesta seção, veremos como a interação dos atores no processo de desenvolvimento e regulamentação do sistema permitiu ou não que ele fosse um sistema de gestão, controle ou coordenação federativa.

a) Sistema como ferramenta de gestão das políticas sociais

Como já afirmado, inicialmente o Hórus foi concebido para ser um instrumento de gestão para os Municípios, registrando os processos de aquisição, distribuição e controle dos estoques de medicamentos, além de gerar indicadores que permitam ao gestor municipal da assistência farmacêutica planejar a compra de estoques, o remanejamento de produtos entre farmácias ou até Municípios, diminuindo a perda por vencimento de validade de medicamentos.

Para aqueles Municípios que não possuíam nenhum sistema próprio, ou que possuíam um sistema menos elaborado, o Hórus representa um grande avanço. Isso porque, antes do sistema, o controle era baixo ou inexistente. O caso de Belém – PA exemplifica as consequências do baixo controle da movimentação dos medicamentos. O Município, que aderiu ao Hórus, mas ainda não o implementou, tem um sistema descentralizado de compra e distribuição de medicamentos. Os equipamentos de saúde fazem o pedido, que é encaminhado pela secretaria diretamente para as distribuidoras, que enviam os medicamentos diretamente para as UBSs. A farmacêutica responsável reconhece que o ganho de recursos economizados com a logística de distribuição não compensa a perda com validade e planejamento inadequado. Segundo ela, apesar do acordo ser que os laboratórios enviem medicamentos com longos prazos de validade, é comum eles enviarem medicamentos com a validade quase expirada. Como os funcionários que os recebem nas unidades básicas e outros equipamentos de saúde são pouco capacitados, em geral aceitam a entrega, inviabilizando a devolução. Com isso, há muita perda de medicamentos.

Mesmo os Municípios que acabavam de implantar o sistema, e apenas no almoxarifado central, como é o caso de Ananindeua – PA e Registro – SP, relatam que o controle sobre a distribuição dos medicamentos melhorou, as perdas por validade diminuíram, entre outros resultados positivos. Com as informações em mãos, conseguem se planejar melhor, diminuindo os riscos de desabastecimento ou desperdícios. No caso de Ananindeua, o controle mensal dos estoques permitiu verificar uma prática muito presente nas unidades de medicamentos: o medo de desabastecimento levava muitos funcionários a aumentarem

a demanda desnecessariamente, resultando em perdas por validade. Agora, com o controle da demanda, é mais difícil que pedidos exagerados sejam aceitos sem justificativa. Diadema – SP, a única cidade entrevistada que já implementou a distribuição até o usuário final, ressalta a possibilidade de acompanhar a dispensação de remédios para pacientes com doenças crônicas ou que precisam sempre de medicamentos, fazendo busca ativa e evitando complicações médicas no caso da não retirada do remédio.

As respostas do questionário online mostram que, dos 11 Municípios que efetivamente implementaram o sistema, 8 consideram-no bom, 2 consideram-no ótimo e 1 considera-o regular. Todos afirmam utilizar as informações do sistema em seus relatórios. Em geral, usam as informações para gerenciar estoques, conhecer o perfil epidemiológico da população e a validade dos medicamentos.

De forma geral, os usuários consideram o sistema adequado à sua realidade, e só encontram problemas quando é necessário inserir no sistema um medicamento não contemplado na lista já presente. Todo medicamento precisa passar por um processo de catalogação no Ministério que pode demorar um pouco, fato relatado por todos os entrevistados e alguns respondentes do questionário online.

É preciso ressaltar, no entanto, que o sistema pode ter resultados mais ou menos positivos, dependendo da capacitação dos funcionários envolvidos, que lançam os dados e monitoram as informações por ele disponibilizadas. A gestora responsável pela implantação do Hórus em Diadema – SP, por exemplo, afirmou que analisa os relatórios gerados pelo sistema semanalmente: “Entro constantemente no Hórus, porque acho que o sistema só funciona se tem alguém monitorando”. Quando percebe alguma diferença, no estoque, por exemplo, entram em contato com a UBS responsável. Os funcionários sentiram o controle maior, e tiveram que mudar seus hábitos de trabalho. A equipe não aceitava mais justificativas como “saídas diversas”, como fim do medicamento, e pressionava para saber a real finalidade da dispensação. Hoje, já conseguem fazer um controle de conseguir enxergar o que outros setores estão consumindo de medicamentos, e quanto gasta. Como resultados, ela avalia que o Município ganhou muito em termos de gestão:

A gente não chegou ao detalhamento de pensar em políticas públicas por meio das informações do Hórus, mas conseguimos nos organizar melhor. (...) Teve redução do desperdício, perda de medicamentos. Apesar disso, ainda não é possível visualizar uma redução no orçamento, porque uma coisa pode reduzir e outra aumentar, pode ser que mais pacientes estejam sendo atendidos.

No caso de São Paulo, que utiliza o sistema GSS, a gestora responsável destaca que a maior parte dos resultados positivos de maior controle e diminuição de perdas vieram não com a implantação do sistema, mas com a contratação de farmacêuticos, o que contribuiu muito para a melhoria da gestão da assistência farmacêutica no Município. Em 2005, eram 49 farmacêuticos em toda a rede. Hoje há quase um para cada equipamento

de saúde, totalizando 283 farmacêuticos.

b) Sistema como ferramenta de transparência e controle

Como visto, o sistema pode ser utilizado como uma poderosa ferramenta de controle interno, especialmente quando implementado em toda a rede de assistência farmacêutica municipal. Isso porque registra todas as movimentações de produtos entre almoxarifados/Central de Assistência Farmacêutica e farmácias/unidades de saúde, e suas principais características, como a fonte de financiamento, o custo, a validade e lote. Isso é potencializado por sua integração ao Cartão Nacional de Saúde e ao Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde, o que, entre outras coisas, possibilita a rastreabilidade dos medicamentos distribuídos e dispensados, da compra à dispensação ao cidadão.

Mas, apesar de contribuir com o controle, é importante lembrar que o Ministério da Saúde não o criou com este objetivo. É o que afirma Karen Costa:

Nós não fazemos auditoria, nem estamos aqui para isso. (...) Estamos até pensando em contratar uma pessoa de TI para monitorar o sistema, mas não do ponto de vista de fazer o controle, auditoria. Eles (os órgãos de controle) vão usar as informações do Hórus para fazer isso, mas não nós. Será mais no ponto de vista de contribuir com o Município no sentido do bom preenchimento, da importância do dado, nesse sentido que a gente trabalha. Vamos acompanhar quando tiver os indicadores (em 2013). Então vou perceber que indicador por perda de validade por Município e Região de saúde, essas coisas.

É importante ressaltar que, atualmente, apenas os gestores dos Municípios e Estados têm acesso aos relatórios disponibilizados pelo sistema Hórus. Esses dados não são abertos à sociedade, o que seria uma importante ferramenta de transparência que poderia aumentar o controle social sobre como os gastos com assistência farmacêutica estão sendo realizados.

c) Sistema como ferramenta de coordenação federativa

Com o desenvolvimento do Hórus Estratégico e Especializado, a comunicação entre Municípios e Estados para a solicitação de medicamentos nestas áreas é feito via sistema, permitindo um melhor controle da necessidade e utilização desses medicamentos e facilitando a coordenação de uma ação em que cada entidade desempenha um papel.

No entanto, o sistema vai realmente ganhar características de um instrumento de coordenação federativa quando as funcionalidades de webservice e BI estiverem prontas. Elas permitirão o envio de dados, a formação de um banco de dados nacional, sua leitura e análise, contribuindo para o planejamento das ações e políticas nas áreas de saúde:

Nós, Governo Federal, estamos trabalhando na perspectiva macronacional, com os indicadores para a plataforma do BI. Já estamos com painéis de monitoramento, indicadores de acesso, de uso nacional, de gestão, estrutura e processo. (...) E, com o Webservice, vamos colocar tudo no mesmo banco e aí a informação vai ser do todo, por Estado, por Região de saúde, por Município.

Atualmente, apenas os Municípios acessam seus relatórios, que, mesmo assim, só estão disponíveis para determinados perfis de acesso. Não existe ainda uma leitura conjunta dos dados.

5.2 SISJOVEM – Sistema de Informação do Programa Nacional de Inclusão do Jovem Adolescente

Nesta seção, será apresentada uma análise do Sistema de Informação do Projovem Adolescente, estudo de caso na área de assistência social. Utilizando-se da análise de múltiplos níveis mencionada na abordagem metodológica, após a apresentação detalhada do SISJOVEM, este excerto apresenta o contexto e a visão dos envolvidos no sistema e, por fim, qualifica as características resultantes do mesmo.

Identifica-se que a estrutura da negociação do SISJOVEM é hierarquizada e tem pouca participação dos diversos entes federativos nos processos de decisão. A forma de influência do uso do sistema ocorre por meio da obrigatoriedade de imputar os dados exigidos como requisito de recebimento dos recursos, não havendo concorrência de ideias e sistemas diferentes. Além disso, a regulamentação do sistema é bastante detalhada, o que contribui para a simetria de informações e definição clara do papel de cada ente federativo, mas enrijece a flexibilidade de mudanças do sistema.

O resultado é a utilização do sistema como mecanismo de controle do cumprimento das regras estabelecidas na regulamentação jurídica. Mas, de todo o modo, o sistema ajuda na gestão e acompanhamento das atividades, assim como para a transparência interna do Programa. No que se refere à contribuição do SISJOVEM para a avaliação do Programa, o sistema contribui para a produção de dados quantitativos do Projovem Adolescente, mas não gera dados qualitativos e tampouco permite a avaliação da qualidade e efetividade das atividades desenvolvidas.

5.2.1 Apresentação

O SISJOVEM é o sistema de informação criado para auxiliar a gestão do Programa Projovem Adolescente – Serviço Socioeducativo, regulamentado pelo artigo 39 do Decreto no 6.629/2008, que integra a Política Nacional de Assistência Social e é executado por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). O principal objetivo do SISJOVEM é realizar o controle da execução das atividades do Programa por meio do envio mensal da frequência dos jovens. Além disso, semestralmente, são preenchidas informações sobre a avaliação da estrutura e o conteúdo das atividades desenvolvidas. O SISJOVEM é um dos módulos interligados à Rede SUAS, uma rede de sistema responsável pela gestão da informação integrada para o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

As informações disponibilizadas no SISJOVEM dizem respeito aos dados sobre cadastramento, frequência escolar dos participantes e execução do programa. A Portaria no 848/2010 estabelece a regulamentação das informações disponibilizadas, dispondo sobre: a) coletivos; b) jovens; c) infraestrutura; d) atividades desenvolvidas; e) profissionais; f) frequência dos jovens no serviço oferecido; e g) frequência escolar dos jovens.

O Projovem Adolescente é uma das modalidades do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem), e tem como público-alvo jovens de 15 a 29 anos. Sua execução também é realizada em outras três modalidades: Projovem Urbano, Projovem Trabalhador e Projovem Campo. O Projovem Adolescente, instituído pela Lei no 11.129/2005 e regido pela Lei no 11.692/2008, é coordenado pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), voltado para jovens de 15 a 17 anos em situações de extrema pobreza. Os jovens participantes pertencem a famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família e/ou participam de programas e serviços de proteção especial. Seu objetivo é promover acesso e permanência na escola, bem como a integração sociofamiliar, comunitária e participação cidadã na vida pública com a finalidade de superar condições de vulnerabilidade social.

Os jovens são organizados em coletivos, grupos de 25, que recebem orientação social por um profissional do CRAS que desenvolve atividades socioeducativas e profissionalizantes. Os Municípios recebem recursos³⁰ do Governo Federal para que possam executar o programa. De acordo com a Portaria no 848 de 28 de dezembro de 2010, os Municípios recebem R\$ 942,00 mensais para cada coletivo parcial (de 7 a 14 jovens) e R\$ 1256,25 mensais para cada coletivo integral (de 15 a 30 jovens).

O serviço está organizado em dois ciclos, Ciclo I e Ciclo II. O Ciclo I tem como objetivo trabalhar o convívio afetivo, social, comunitário e familiar por meio da disponibilização de conhecimentos sobre cultura, direitos humanos, esporte, lazer, saúde, meio ambiente e trabalho. O Ciclo II tem o objetivo de trabalhar a preparação dos jovens para o mundo do

30 O repasse de recursos do Projovem Adolescente do Governo Federal para o municipal ocorre mediante transferência fundo para fundo (Fundo Nacional de Assistência Social ao Fundo Municipal de Assistência Social) de forma regular e automática, de acordo com o Piso Básico Variável. O controle financeiro é realizado por meio do SUASWEB e a verba transferida varia de acordo com o número de participantes de cada coletivo.

trabalho e para a participação cidadã.

Normalmente, os dois Ciclos seriam realizados em dois anos, mas, no ano de 2012, eles passaram a ser realizados em apenas um ano. Os dois Ciclos são realizados com base em seis temas transversais: a) Juventude e Direitos Humanos Socioassistenciais; b) Juventude e Cultura; c) Juventude e Esporte e Lazer; d) Juventude e Meio Ambiente; e) Juventude e Saúde; e f) Juventude e Trabalho.

5.2.2 Atores envolvidos no SISJOVEM e seus principais interesses

O SISJOVEM é um instrumento de gestão do Projovem Adolescente, e é gerenciado por meio da coordenação federativa da Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social. Os governos e órgãos estaduais, municipais e CRAS compõem o grupo de usuários do sistema. A cada um dos usuários do SISJOVEM é atribuída uma responsabilidade de gestão do sistema por meio da Lei no 848/2010, porém, conforme demonstra a presente pesquisa, na prática há algumas divergências da formalidade. A seguir, cada grupo integrante do SISJOVEM será caracterizado de acordo com suas responsabilidades, práticas, visões e expectativas gerais sobre o sistema.

5.2.3 Visões e Práticas do Governo Federal

A Portaria no 848/2010 estabelece que o Governo Federal, no âmbito da Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, tem a responsabilidade de a) coordenar o sistema; b) capacitar equipes estaduais e municipais para uso do sistema; c) monitorar; d) definir estratégias; e) avaliar o SISJOVEM; e f) produzir relatórios periódicos de gestão. No entanto, durante a pesquisa de campo, foi verificado que o trabalho do Governo Federal concentra-se na preparação e envio de materiais pedagógicos, averiguação do envio de frequências dos coletivos e realização dos repasses financeiros. O MDS realiza poucas formações técnicas aos Estados e Municípios de forma sistemática, mas tem um callcenter que atende às dúvidas técnicas dos usuários.

O MDS criou o SISJOVEM com o objetivo de controlar a execução do programa e utilização dos recursos que são repassados aos Municípios. Nas palavras do coordenador do programa:

Tem uma necessidade muito concreta estabelecida para todos os serviços da proteção básica da Secretaria Nacional, que era o SISJOVEM, que era a necessidade de informação, de início, por uma questão muito básica que era efetuar pagamentos e ter controle do serviço. (...) Então, essa informação já nos gera alguma coisa: a gente sabe onde, quando, endereço onde funciona o serviço, endereço do jovem. Daí nós temos também relatórios que falam que tipos de atividades eles fizeram.

Esta fala revela que a utilização do SISJOVEM como ferramenta de controle da execução das atividades do Projovem Adolescente foi a necessidade mais básica para a Secretaria

Nacional de Assistência Social. Posteriormente, o gestor entrevistado afirma que o próximo passo é trabalhar os dados e informações gerados pelo sistema para mapear a realidade social e planejar políticas públicas.

5.2.4 Visões e Práticas do Governo Estadual

De acordo com a Portaria no 848 /2010, os governos estaduais deveriam atuar como mediadores entre o Governo Federal e os Municípios, assumindo responsabilidades similares ao Governo Federal no âmbito da coordenação e monitoramento, porém de maneira mais próxima aos Municípios, proporcionando-lhes capacitação e apoio técnico em parceria com a União, monitorando a implantação do programa com base em indicadores e outras informações fornecidas e os orientando a implantarem as recomendações geradas automaticamente pelos sistemas. Além disso, o governo estadual também seria responsável pela identificação de experiências exitosas, pela realização de estudos de avaliação de desempenho dos serviços e monitoramento do cumprimento do prazo para o preenchimento das informações no sistema pelos Municípios. Caso o Município não tenha condições de preencher os dados no SISJOVEM, o Governo Estadual deve assumir esta responsabilidade.

Durante a pesquisa de campo, o governo do Pará afirmou realizar formações para uso do sistema e do programa, mas, dos 3 Municípios visitados, nenhum havia realizado curso de formação promovido pelo Governo Estadual, e apenas os entrevistados do Município de Augusto Corrêa afirmaram ter participado de um curso de formação promovido pelo MDS. Os entrevistados do Município de Belém relatam:

Eles nunca fizeram, por exemplo, um evento estadual do Projovem para a gente conhecer os outros Municípios, o que fazem os outros Municípios que fazem o Projovem, conhecer outras experiências, trocar, nunca teve. E acho isso fundamental, porque a gente faz como a gente entende, como a gente acha que está bom, mas às vezes outros Municípios podem ter outras ideias.

No Estado do Pará, todos os 3 Municípios ressaltaram a ausência do Governo Estadual. As entrevistadas da Secretaria de Assistência Social do Pará disseram que a grande dificuldade de monitorar os Municípios é a grande extensão geográfica do Estado. Os entrevistados do Estado de São Paulo admitiram que o Governo Estadual concentra-se mais em monitorar e esclarecer dúvidas e menos em realizar cursos de formação. Os entrevistados do Governo Estadual de São Paulo alegaram que há uma dificuldade de monitorar e avaliar os Municípios, pois a senha de uso do governo estadual é restrita e não permite ter acesso a todas as funcionalidades do sistema, prejudicando o trabalho de monitoramento.

Em uma pesquisa realizada via questionário *online*, respondida por gestores do SISJOVEM de diversos Municípios e Estados, 64 pessoas dentre 170 alegaram que o

monitoramento estadual era razoável, 56 disseram que era bom e 32 disseram que era ruim ou péssimo. No espaço para comentários gerais, 88 pessoas nada responderam, 16 alegaram ausência e necessidade de acompanhamento e monitoramento e outras 16 reclamaram necessidade de treinamento, o que diz respeito tanto aos governos estaduais quanto ao Governo Federal.

5.2.5 Visões e Práticas do Governo Municipal

De acordo com a Portaria no 848/2010, o governo municipal deve alimentar o sistema, iniciar as atividades dos coletivos, implementar o programa, utilizar informações do SISJOVEM para a gestão e avaliação do Projovem Adolescente e realizar a gestão preventiva³¹ e corretiva, que diz respeito às recomendações e sinalizações de alertas e pendências geradas pelo próprio SISJOVEM. De acordo com o MDS, o papel de imputar os dados no sistema já estaria descentralizado para os CRAS - Centros de Referência da Assistência Social, onde ocorrem as atividades do Projovem Adolescente. No entanto, dos 6 Municípios visitados, somente o Município de São Paulo, que atua com apenas 3 coletivos, descentraliza a alimentação do sistema aos CRAS. Todos os outros Municípios centralizam o preenchimento do sistema na secretaria municipal ou órgão responsável pela gestão do programa. De modo geral, foi possível identificar que os Municípios percebem que o SISJOVEM contribui para a gestão e controle da execução das atividades por meio do envio das frequências dos jovens nos coletivos, mas alguns Municípios destacaram que a avaliação do SISJOVEM é muito quantitativa e que o MDS não dá qualquer retorno em relação aos relatórios de avaliação.

5.2.6 CRAS - Centros de Referência da Assistência Social – Órgãos Municipais

A execução das atividades do Projovem Adolescente é realizada pelos Orientadores e Técnicos do programa nos CRAS. Os orientadores são responsáveis pelo desenvolvimento das atividades dos coletivos. Já os técnicos devem ter ensino superior e têm uma responsabilidade mais ampla, que engloba coordenar os orientadores, prestar contas, acompanhar os serviços e, em tese, preencher o SISJOVEM. Na pesquisa de campo no Estado do Pará e de São Paulo, porém, foi verificado que, em todos os Municípios visitados, a responsabilidade do manuseio do SISJOVEM está centralizada nas Secretarias municipais de Assistência Social. Diante deste fato, priorizamos a realização de entrevistas com coordenadores das Secretarias ou Órgãos responsáveis pela execução do Projovem Adolescente, à exceção dos Municípios de São Paulo e Augusto Corrêa, onde houve a presença de técnicos do Programa nas entrevistas.

5.2.7 Conselhos de Assistência Social

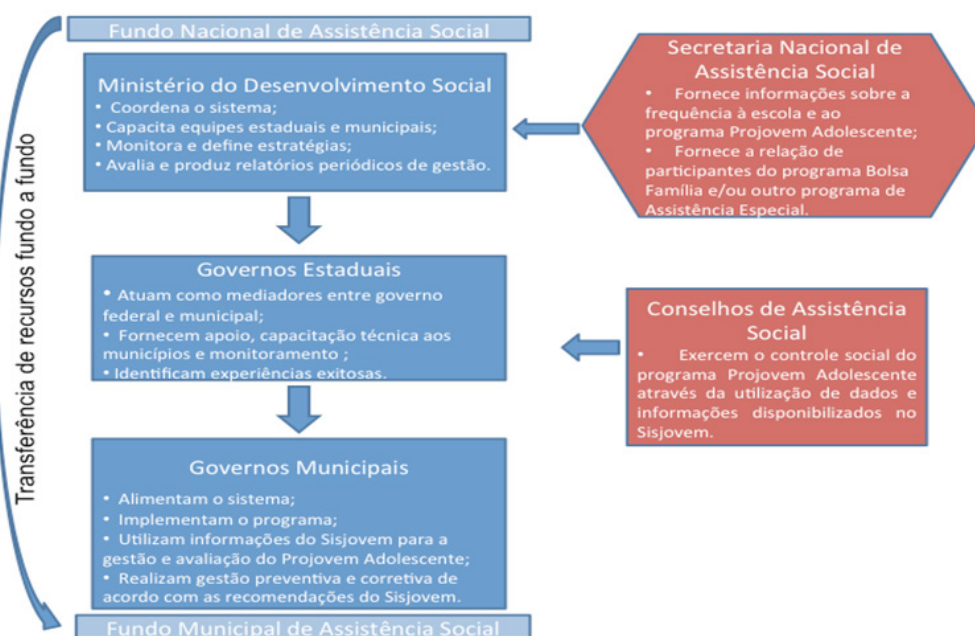
A Portaria no 848/2010 atribui aos Conselhos de Assistência Social a responsabilidade de controle social do Projovem Adolescente, por meio da utilização dos dados e informações

31 A Portaria no 848/2010 define que a gestão preventiva é uma ferramenta do SISJOVEM que sinaliza recomendações, alertas e pendências.

disponibilizados no SISJOVEM. No entanto, durante a pesquisa de campo, não foram realizadas entrevistas com gestores destes órgãos, pois durante as entrevistas não houve menção significativa ao seu papel.

A seguir, o fluxograma que sintetiza as relações e responsabilidades dos órgãos envolvidos no Projovem Adolescente:

Figura 1. Fluxograma SISJOVEM



Fonte: elaboração própria a partir da Portaria nº 848 de 28 de dezembro de 2010

5.2.8 Processo

a) Negociação entre grupos

A forma de negociação referente ao SISJOVEM e Projovem Adolescente é hierarquizada e não há muita participação dos Estados e Municípios nos processos de decisão. Apesar de os técnicos do Governo Federal alegarem que as discussões sobre o Programa são participativas, por meio da consulta com CIT – Comissão Intergestores Tripartite, Conselho Nacional, CONSEAS – Conselho Estadual de Assistência Social e CONGEMAS – Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social, nenhum dos entrevistados afirmou ter participado de algum processo deliberativo sobre o programa com o MDS. Apenas os entrevistados dos governos estaduais de São Paulo e do Pará já haviam participado de fóruns de discussões federais, mas afirmaram que as decisões são apenas comunicadas e não há participação no processo decisório. Desde 2011, o Programa passa por um processo de reformulação e muitos dos entrevistados disseram que não participaram deste processo e não tinham informações completas sobre o assunto. O Governo do Estado de São Paulo comentou que esteve presente nos comunicados sobre a reformulação do Programa, mas não participou da construção desta reformulação.

No SISJOVEM, os Municípios são obrigados a imputar os dados exigidos no sistema como requisito de recebimento dos recursos estabelecidos pela Portaria no 848/2010. Desta forma, não existe concorrência entre sistemas, e, portanto, entre ideias e pontos de vista, e os usuários simplesmente cumprem a obrigatoriedade. Como não há muita participação dos Estados e Municípios no processo decisório, a comunicação entre os entes federativos é voltada para o esclarecimento de dúvidas e transferência de dados e informações por meio do SISJOVEM. O MDS parece ser bastante acionado pelos Municípios em casos de dúvidas técnicas sobre o sistema, prazos de envio de dados e alguns problemas com transferências de recursos. As respostas ao questionário online demonstraram que apenas 33 pessoas de 170 nunca acionaram o MDS e, das pessoas que o acionaram, 128 tiveram sua demanda respondida. Mas, conforme foi relatado em entrevistas, o *callcenter* responde dúvidas estritamente técnicas e não é possível fazer sugestões por este canal.

É importante ressaltar que o SISJOVEM possui uma regulamentação jurídica muito bem detalhada, e que define tanto as responsabilidades de cada ente federativo como as regras estabelecidas no sistema, o que contribui, por sua vez, para o processo de negociação entre os entes federativos, uma vez que as regras e informações sobre o sistema ficam previamente estabelecidas. Neste sentido, por um lado, a regulamentação detalhada do SISJOVEM contribui para estabelecer a responsabilidade de cada ente federativo e corrigir possíveis assimetrias de informação entre os entes, contribuindo para o processo de negociação. Mas, por outro lado, o detalhamento excessivo do sistema pode ocasionar uma rigidez para a discricionariedade administrativa e flexibilidade do sistema. Diante destas questões, em seguida será apresentada uma reflexão a respeito da regulamentação jurídica do SISJOVEM.

b) Regulamentação Jurídica do SISJOVEM

O Decreto no 6.629, de 04 de novembro de 2008, dispõe sobre o programa Projovem Adolescente, remetendo também ao funcionamento de seu sistema de informação, que é regulamentado de forma mais detalhada e específica pela Portaria no 848/2010. Sobre a coordenação federativa do Programa, no artigo 17 do Decreto no 6.629/2008 são estabelecidas as responsabilidades da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A Portaria no 848, de 28 de dezembro de 2010, dispõe sobre a “Implantação do Sistema de Acompanhamento e Gestão do Projovem Adolescente – Serviço Educativo” e estabelece normas, regras e funcionalidades detalhadas para a execução do SISJOVEM.

Segundo Alberto dos Santos, coordenador federal do Projovem Adolescente, é muito importante haver uma regulamentação jurídica para os sistemas de informação, como é o caso da Portaria no 848/2010, que institui o SISJOVEM. Entretanto, de acordo com sua opinião, é necessário que a legislação não seja muito rígida para que haja um espaço para a discricionariedade dos gestores. De acordo com seu pensamento, muitas questões que não estavam previstas nas leis – e é melhor que não estejam – surgem durante a implementação do sistema, e sua resolução depende da boa ou má execução dos gestores,

pois envolve a discricionariedade administrativa. Segundo Alberto dos Santos:

Para muitas questões que você precisa tomar nesse desenvolvimento, você acha que elas podem ficar discricionárias, mesmo, para outras, você avalia que merecem ser colocadas numa portaria, para te dar suporte legal.

O coordenador também afirma que é necessário verificar o nível de afetação das regras estabelecidas em uma legislação, e uma grande importância da Portaria no 848/2010 é deixar as regras claras para os entes federativos envolvidos no SISJOVEM, pois os Estados e Municípios são frágeis e, muitas vezes, carecem de informações. Neste sentido, a Portaria mencionada contribui muito para informar a estrutura e as condições do sistema, bem como as atribuições e responsabilidades dos entes federativos envolvidos. Em suas palavras:

Tem que ver o seguinte: os Municípios são muito frágeis em sua autodefesa. Primeiro, por falta de informação, de capacidade técnica, de conhecimento. E, segundo, porque ele depende totalmente do Estado central. A gente recolhe todo o dinheiro dos Municípios e redistribui. É a nossa prática. Então os governos são muito carentes. Então, os governadores dos Estados têm um poder muito pequeno em relação ao poder central. A nossa estrutura federativa é muito reforçada em cima dessa lógica de recolhimento de impostos. Então tem isso também. Ele aceita as regras do jogo quase sem questionamento nenhum. Os Municípios, alguns técnicos a gente nota que tem alguma informação, mas em geral, é muito frágil. Eu acho assim, a necessidade depende do conteúdo. A gente sentiu essa necessidade porque esse sistema tem muitas regrinhas que afetam pagamentos, afetam direitos. Então é bom que tenha uma base legal sólida.

Como ressaltado na fala acima, a visão do coordenador federal do Projovem Adolescente é a de que a legislação é importante para que as regras do sistema sejam claras para os entes federativos, dado que estes atuam diante de assimetrias de poder e informação. Além disso, alerta para a necessidade da flexibilidade da regulamentação, pois o andamento real da administração pública depende da atuação dos gestores. Neste sentido, a garantia do bom funcionamento das políticas públicas e de seus sistemas é muito mais uma questão associada à qualidade de gestão do que a uma boa regulamentação jurídica.

c) Limites do Processo do SISJOVEM

Na presente pesquisa foram identificados algumas dificuldades nos processos de execução do sistema. A questão dos recursos humanos foi mencionada, ressaltando a falta de capacitação técnica e evasão dos funcionários. Todos os Municípios entrevistados tocaram nesta temática como uma dificuldade enfrentada. O acesso à internet não foi uma dificuldade muito ressaltada. Apenas a Secretaria Estadual do Pará, as Secretarias dos Municípios de Ananindeua – PA e de São Paulo – SP reclamaram do acesso à internet

nos CRAS. Porém, deve-se levar em conta que, à exceção do Município de São Paulo, o preenchimento dos dados no sistema ocorre nas Secretarias, que têm melhor acesso à internet, e não nos CRAS. Outra questão que surgiu nas pesquisas de campo foi a dificuldade de aplicar o Traçado Metodológico e realizar o Ciclo I e II em apenas um ano.

No questionário online, das 209 categorias relacionadas às dificuldades no uso do sistema, 76 pessoas mencionaram ter dificuldades no uso do sistema por conta de falhas do sistema, 29 responderam ter dificuldade de acesso à internet, 24 apresentaram dificuldades por falta de capacidade técnica, 18 mencionaram ter dificuldades por falta de infraestrutura e 61 pessoas responderam não ter dificuldade alguma. As questões relacionadas às falhas de integração entre sistemas e limites do desenho do SISJOVEM também foram bastante enfatizadas nas entrevistas e, portanto, serão detalhadas a seguir.

d) Falhas na integração entre sistemas e limites do desenho do SISJOVEM

Todos os entrevistados mencionaram que o sistema apresenta falhas. Alguns dos entrevistados alegaram que, por vezes, o sistema apresenta instabilidades, mas as principais falhas dizem respeito ao cruzamento de dados com o CadÚnico e o SICON, que não ocorre conforme estabelece a Portaria no 848/2010. O CadÚnico é o sistema de cadastros do Programa Bolsa Família e deveria estar interligado ao sistema de cadastros do Projovem Adolescente, e assim, quando fosse realizado o cadastro dos jovens no Projovem Adolescente, seus dados deveriam ser recuperados automaticamente, mas isto não ocorre. Para reverter esta situação, foi criado o Cadastro Provisório, onde o jovem é matriculado no programa e o Município tem seis meses para conferir se ele está no CadÚnico. Nas palavras do coordenador do Projovem Adolescente:

A gente periodicamente traz o banco de dados do CadÚnico. Então, quando um técnico vai vincular um jovem e ele já tem um NIS, ele identifica, se não ele pode cadastrar no CadÚnico, mas aí ele tem que ir no CadÚnico. Nós não temos uma ligação online ainda. Essa é ainda uma dificuldade. Mas é importante que ele esteja onde ele tem que estar. Porque o nosso público é o público do Bolsa [Família]. Nos critérios do CadÚnico nós temos dois critérios. um critério é de renda e o outro critério é de acesso a programas sociais.

O SICON é o sistema de condicionalidades para a permanência no Programa Bolsa Família como a frequência escolar, que é também uma condicionalidade para a participação do Projovem Adolescente. Embora outro critério do Programa seja vincular a frequência do Projovem Adolescente à frequência escolar registrada no SICON por meio de sua interligação com o SISJOVEM, isto não ocorre de fato. Há a identificação de se o jovem vinculado ao Programa Bolsa Família está matriculado na escola no ato de seu cadastro, mas a integração com a frequência ainda está em processo de efetivação, conforme afirma o coordenador federal do Programa:

Nós estamos concluindo agora a ligação com o SINCON, que faz a análise de condicionalidades para o Bolsa Família, quer dizer, se ele está frequentando a escola ou não, quer dizer, nós vamos acompanhar isso também. Ele não recebe a bolsa aqui, mas ele precisa estar vinculado à escola. Depois de muitos meses, se ele não volta para a escola, isso pode vir afetar a participação dele, o Município pode deixar de receber a verba, porque não está conseguindo manter o jovem na escola. Na verdade, eles podem colocar que o jovem está na escola, mas ele não está efetivamente frequentando, então a gente tem esse cuidado.

Observa-se, portanto, que a integração entre os sistemas, de absoluta importância para a própria qualidade do próprio Projovem Adolescente, não ocorre. Mas, de certa forma, o controle da frequência escolar é feito de forma indireta por meio do Programa Bolsa Família, pois, se o jovem não frequenta a escola, perde o benefício da bolsa e os assistentes sociais podem identificar estes casos.

Outra falha ocorre na exclusão de coletivos e jovens, seja porque completaram 18 anos ou porque abandonaram o Programa; o sistema não registra automaticamente estes cancelamentos. Assim, o MDS continua enviando recursos, mas, ao cobrar o envio das frequências, os Municípios informam que o jovem ou o coletivo já foi cancelado. Além disso, alguns dos entrevistados relataram que o sistema não atualiza automaticamente a correção das pendências, então, mesmo que os Municípios corrijam-nas, a mensagem de alerta continua aparecendo na tela.

No que se refere ao desenho do sistema para o acesso de seus usuários e visualização dos dados e informações, o sistema também tem algumas limitações. De acordo com entrevistados, o SISJOVEM não permite que o Município tenha um relatório que reúna todas as frequências. Para que o Município identifique os problemas relacionados a elas, nossos entrevistados relataram que têm que conferir coletivo por coletivo. Os gestores estaduais também ressaltaram que, além de não terem acesso a todos os dados dos Municípios, não conseguem visualizar o histórico dos dados de forma conjunta e nem consultar a folha de pagamento. Para isso, é necessário entrar Município por Município, mês a mês. Além disso, estes agentes tampouco conseguem averiguar se o Município recebeu cofinanciamento completo todo o ano: é necessário verificar um a um.

5.2.9 Resultantes

O Programa Projovem Adolescente é importante para proporcionar aos jovens uma formação complementar à escola, desenvolvendo cursos de aprendizagem ligados aos direitos humanos, cidadania, cultura, esporte e lazer, meio ambiente, saúde e trabalho. Seu traçado metodológico é direcionado para oferecer uma formação humanista aos jovens e o Programa é um importante passo de vinculação entre transferência de renda, serviços socioassistenciais e educação. No entanto, a veiculação de seu sistema, o SISJOVEM, apesar de ter contribuído para um avanço no controle da execução das atividades

desenvolvidas nos Municípios, apresenta limitações para ser utilizado como um instrumento de monitoramento e avaliação e pode ser aprimorado para abranger estes aspectos.

Nas próximas seções serão destacadas as principais características e resultantes do SISJOVEM referentes às possibilidades e limitações para a gestão do Projovem Adolescente. Os principais temas abordados estão relacionados ao SISJOVEM como instrumento de gestão, monitoramento, controle, transparência e avaliação.

a) Possibilidades e Contribuições do SISJOVEM para a gestão do Projovem Adolescente

De modo geral, tanto os entrevistados como os respondentes do questionário online avaliam que o SISJOVEM colabora para a gestão do Projovem Adolescente, apesar de apontarem algumas limitações para tal. Dos 170 respondentes da questionário online, apenas 1 disse que o SISJOVEM não contribui para a gestão do Programa e 4 responderam que era ruim. A grande maioria respondeu que a contribuição do sistema para a gestão do Programa era boa (98 pessoas) e ótima (44 pessoas), e 23 pessoas disseram que era razoável.

Nas entrevistas, os principais pontos positivos destacados do SISJOVEM estavam relacionados à importância do sistema para o controle e transparência, embora tenham aparecido divergências de opinião e críticas sobre estes temas entre os entrevistados. Além disso, foi destacado que o sistema também gera dados que contribuem para a avaliação. No entanto, os entrevistados se referem aos dados quantitativos como inscrição e frequência dos jovens, perfil dos profissionais e infraestrutura, e alguns ressaltam que o sistema não gera dados qualitativos.

No questionário *online*, foi constatado que 52 respondentes não utilizam as informações sistematizadas no SISJOVEM por meio da modalidade “Consulta/Relatório” e 24 pessoas que alegaram utilizar as informações não responderam como as utilizam. A soma destes dois perfis indica que quase metade dos respondentes não utiliza ou tem dificuldades de utilizar os dados gerados pelo sistema. Daqueles que utilizam as informações e dados gerados pelo sistema, 39 utilizam para a gestão e acompanhamento das atividades, 29 para acompanhamento de frequência, que é o principal meio de controle da execução das atividades do Programa, e 24 para avaliação.

b) Sistema como Ferramenta de Transparência e Controle

O principal objetivo do SISJOVEM é o controle da execução das atividades dos coletivos por meio da verificação de frequência dos jovens, pois o repasse de verba é vinculado ao número de participantes do Programa. As prefeituras lançam as informações no sistema mensalmente, e os pagamentos são liberados após checagem. O acesso ao sistema é restrito aos gestores do Programa nos três níveis de governo e aos técnicos do TCU que têm uma senha de consulta e acessam o sistema com o objetivo de acompanhar a execução das atividades via sistema. O Ministério Público também é responsável pelo controle da

execução do Programa e, sempre que julga necessário, solicita informações contidas no SISJOVEM. No patamar local, os Conselhos e os governos estaduais assumem o papel da execução do controle dos Municípios e as Secretarias municipais, mesmo quando são as responsáveis pela alimentação do sistema, devem controlar a execução das atividades nos CRAS.

Durante a pesquisa de campo, foi possível perceber que, embora seja possível fraudar as informações inseridas no sistema sobre a frequência de jovens nos coletivos, o SISJOVEM auxilia na possível identificação dessas fraudes, desde que exista alguém que analise os dados enviados. Os Municípios relataram casos em que a análise dos dados revelou coletivos fraudados, como por exemplo, coletivos em que todos os jovens inscritos tinham seu nome começando com a mesma letra³². É o que relata o coordenador federal do Programa:

Não tem uma forma de acompanhamento próximo, o que acontece é que essas informações são públicas. Tem um conselho que sabe, que aprovou o serviço. Tem uma série de dúvidas sobre o conselho, a gente sabe, mas tudo bem, já é mais gente que está acompanhando o serviço. E, você veja, como a gente está trabalhando com um nível de exigência grande, a gente já teve um caso de um Município que a gente questionou se eles estavam efetivamente realizando o serviço, fomos visitar, e aí falaram que eles não estavam fazendo o serviço. Aí a gente pediu que eles comprovassem, e eles produziram listas de nomes, só que dá trabalho produzir essas listas, simular tudo. E eles esqueceram e colocaram em ordem alfabética. (...) E aí a gente não aceitou e eles tiveram que devolver o dinheiro, milhões de reais.

No patamar local, o sistema como instrumento de controle foi o tema mais relacionado ao SISJOVEM durante as entrevistas. Segundo os entrevistados, além do controle de frequência dos jovens, o SISJOVEM também contribui para o cumprimento das regras, pois, quando o Município apresenta alguma pendência, o sistema alerta em seu quadro de avisos. Esta funcionalidade também está relacionada a um mecanismo de controle da execução das atividades, e, de acordo com o governo estadual, sua responsabilidade é acompanhar os Municípios para evitar estas pendências por meio do módulo “Gestão Preventiva” do SISJOVEM. O Governo Estadual de São Paulo, no entanto, alega que há uma disfunção no sistema, ao não permitir que o Estado execute uma gestão preventiva para evitar estas pendências, conforme fica explícito no trecho abaixo:

Na verdade, o problema é exatamente isso: a gestão quer ser preventiva e a gente não consegue fazer de maneira preventiva. Ele fornece as informações, mas a gente não consegue antecipar os problemas. Por exemplo, é dia 04, o lançamento de frequências vai até o dia 07 e eu preciso que o sistema me emita quais os Municípios até o momento lançaram

32 Um coletivo era somente formado por nomes iniciados pela letra “A”. Essa “coincidência” levantou suspeitas, que após verificação, levaram ao fim do repasse dos recursos.

e não lançaram a frequência para que eu entre em contato com eles lembrando que eles não lançaram a frequência. Isso não acontece, o que eu consigo é depois ir no processo um a um. O problema do sistema para a gente é que ele não dá a possibilidade de fazer o acompanhamento no momento em que as coisas estão acontecendo. Todo o acompanhamento vem com atraso.

Alguns Municípios também criticaram a forma como o controle é realizado, pois ele se restringe à frequência e não abrange de forma mais qualitativa a execução das atividades, o que seria uma forma de aproximar os mecanismos de controle à avaliação. Diante desta restrição, alguns Municípios tomam a iniciativa de produzir relatórios mais detalhados sobre as atividades, conforme relatam os entrevistados do Município de Diadema – SP, ao apontar o que falta no sistema:

O que eu acho que ele poderia ter e não tem é a parte de prestação de contas mais detalhadas. Por exemplo, a Leo [responsável pelo acompanhamento das atividades do Projovem adolescente em Diadema] todo mês faz toda a prestação de contas, uma série de relatórios inclusive com foto de onde eles foram visitar, com atividades externas. Essa prestação de contas ela manda via relatório, via e-mail para a Secretaria Estadual, não sei se vai para o Governo Federal. O produto do trabalho não aparece. O SISJOVEM na verdade é mais para a questão do recurso.

Diadema também tem a iniciativa de reunir os coordenadores dos CRAS periodicamente para saber como as atividades estão sendo conduzidas e identificar problemas que os responsáveis possam estar tendo. Este monitoramento mais próximo, assim como a construção de relatórios qualitativos sobre a execução das atividades pelos Municípios, depende da iniciativa dos próprios gestores locais. Em entrevista com uma das técnicas do Programa no Governo Federal, foi questionado como eles avaliavam os resultados e a execução das atividades e a resposta foi que alguns Municípios enviavam vídeos e outros materiais, mas não havia um critério de análise destes trabalhos e nem a exigência de um controle prioritariamente qualitativo da execução das atividades. O que o sistema tem como instrumento de avaliação das atividades é um questionário semestral, mas, conforme será aprofundado adiante, é um questionário quantitativo que não avalia a qualidade da execução das atividades.

Outro ponto fundamental do sistema de controle do SISJOVEM é que ele contribui parcialmente para a transparência e, portanto, para o controle social. Os dados sobre número de coletivos, vagas e repasses financeiros ao Município por meio do Projovem Adolescente são disponibilizados pelo sistema da SAGI – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação³³, o que contribui para o acompanhamento. Todavia, outros detalhamentos

33 A SAGI é uma unidade técnico-administrativa do MDS responsável pela gestão da informação do Ministério, disponibilizando dados e informações que permitem conhecer melhor o perfil do público-alvo das políticas públicas do mesmo, repasses financeiros entre os entes federativos, bem como resultados, impactos e avaliações sobre suas políticas. Para mais informações, acesse: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/FerramentasSAGI/index.php?group=1>.

e dados sobre atividades, infraestrutura e profissionais que são lançados no SISJOVEM ficam disponibilizados apenas para aqueles que possuem senha de acesso. O Governo Estadual do Pará, por exemplo, acha que os dados disponibilizados no SAGI contribuem para a transparência interna e externa e relata que o sistema colabora para conservar o registro dos dados entre uma gestão e outra, comprovando a ocorrência dos fatos, conforme relata a entrevistada:

Hoje tu não pode negar, é como eu digo, antigamente você ainda tinha isso, quando muda a gestão a maioria dos técnicos que estão na gestão municipal não são concursados, são temporários, celetistas, contratados. Então, quando vem uma nova gestão, de quatro em quatro anos muda a gestão e aí é aquela história, ah ele levou todos os dados. (...) Hoje o dado está preservado virtualmente. O site do MDS tem a Secretaria de Avaliação da Gestão e da Informação então você entra lá e se tu quiser saber quantos CRAS tem o Brasil tu entra sem senha. (...) Através do RI, tu abre e vê o espelho do Município.

Os entrevistados do Município de Belém alegam que o SISJOVEM não contribui para a transparência de recursos, mas para a execução das atividades, no cenário interno de gestão. Ao serem questionados se eles acham que o SISJOVEM contribui para a transparência do programa, responderam:

Em relação a recurso, não, nenhum, esse sistema não ajuda em nada. (...) Em relação às ações, está melhor com o sistema porque os questionários dos ciclos têm várias perguntas sobre o funcionamento, sobre o espaço, então dá para visualizar melhor (...) Mas em relação a recurso, não dá nenhuma transparência.

Os entrevistados do Município de Diadema – SP relatam que o SISJOVEM contribui para a transparência, pois ele permite que um Município visualize a quantidade dos coletivos existentes em outros Municípios: “Ele serve como um banco de dados. Se entrar nele, consigo visualizar outros Municípios, então os outros Municípios conseguem nos visualizar também, quantos coletivos nós temos” (Entrevista na Fundação Florestan Fernandes, no Município de Diadema-SP). Todavia, é uma visualização permitida apenas aos gestores que possuem senha de acesso.

Conclui-se que o SISJOVEM promove a transparência interna entre os entes federativos com algumas restrições, pois, além de os governos estaduais não terem uma senha de acesso a todas as informações necessárias para o monitoramento dos Municípios, a visualização das informações tem algumas limitações. Estas limitações dizem respeito aos dados lançados no sistema. Conforme mencionado, os dados inseridos no sistema proporcionam um meio de controle formal da execução das atividades, principalmente por meio da frequência dos jovens nos coletivos, mas não são dados qualitativos e tampouco permitem que seja realizado um controle da qualidade da execução das atividades, o que

seria a associação entre mecanismos de controle e avaliação. Além dos dados referentes ao cadastramento e à frequência dos jovens nos coletivos, o processo de avaliação do Programa por meio do SISJOVEM também é um dos objetivos estabelecidos na Portaria no 848/2010 e será analisado mediante a leitura das informações colhidas na pesquisa de campo e na *websurvey* no próximo tópico.

c) O sistema como uma ferramenta de avaliação

O principal instrumento de avaliação proporcionado pelo SISJOVEM é um questionário avaliativo preenchido pelos Municípios semestralmente contendo informações sobre o perfil dos profissionais, o conteúdo das atividades e a infraestrutura dos locais onde são realizadas as atividades. Mas, além dos dados gerados pelos questionários, é possível utilizar outros dados lançados durante o ano referentes ao cadastramento dos jovens, frequência, número de coletivos e informações socioeconômicas dos mesmos. Ao observar o conteúdo do sistema, a avaliação permitida pelo SISJOVEM é bastante técnica e quantitativa, deixando de avaliar a qualidade das ações e concentrando-se na avaliação formal sobre a adequação do local quanto ao serviço de transporte, máquinas disponíveis e se as atividades são oferecidas em horário compatível com a frequência escolar.

Um dos entrevistados no Município de Jquitiba – SP diz que o questionário semestral de avaliação “É bom, mas se tivesse alguém aqui para ver se está acontecendo. Eu posso colocar lá o que eu fiz e não fiz. Como posso colocar que o espaço é ótimo, que tudo o que pede ali tem. (...) mas não tem a cobrança que deveria ter” (Entrevista na Fundação Florestan Fernandes do Município de Jquitiba, Estado de São Paulo). Este relato remete à relação entre controle e avaliação e demonstra que este também acaba sendo superficial, pois julga de forma muito simples as atividades que estão sendo desenvolvidas. De todo o modo, é importante ressaltar que o sistema gera dados sobre o Projovem Adolescente, mesmo que sejam apenas quantitativos. Uma das entrevistadas na Secretaria Estadual de São Paulo afirma que, para a avaliação, o sistema é ótimo, mas seu problema é o monitoramento:

O sistema é ruim para fazer o monitoramento, mas para dados, quanto você tem de jovens atendidos no Município, em termos de sucesso ou insucesso do coletivo, de taxa de permanência, esses dados, para se pensar a gestão municipal no sentido de avaliação, o sistema é muito bom. Mas, para a gente, o problema do SISJOVEM é que ele é pensado para que ele seja uma ferramenta de monitoramento e o Estado dando apoio ao Município, mas na hora que ele foi ser executado o MDS não deu acesso para que isso possa ser feito, mas em termos de gestão, em termos de pensar política e fornecer dados ele é ótimo. (...) Na verdade, para fazer avaliação o sistema é ótimo. Os questionários dos ciclos não são qualitativos, as perguntas são fechadas.

Segundo a opinião dos gestores responsáveis pelo Programa no Governo Estadual de São Paulo, a preocupação do SISJOVEM é averiguar se as regras estão sendo cumpridas, conforme fica explícito na fala:

Através do sistema, nós conseguimos acompanhar o funcionamento dos coletivos nos Municípios, sua adequação com as regras, normas pré-estabelecidas, número de jovens, frequência se está ou não cumprindo a frequência, se passou o limite para enviar frequência, se está atrasado no preenchimento dos questionários, digamos assim a coisa mais morfológica, física a gente consegue acompanhar. Os Municípios acabam se sentindo assim espremidos sempre na tensão de cumprir esses prazos. Mas, o sistema não nos dá ainda informações sobre as dificuldades que cada Município está tendo para conseguir preencher estas normas. (...) Uma coisa que o MDS sempre fala para nós é que o SISJOVEM é um sistema pensado em cima da legislação, ele é super fechado.

O foco na avaliação do Programa, que também é um dos objetivos do SISJOVEM, é menos visível, uma vez que seu direcionamento está mais vinculado ao controle da execução das regras. Foi relatado em entrevistas que o SISJOVEM gera dados importantes para a avaliação, mas concentra-se em dados sobre a estrutura do Programa, e não sobre a qualidade das atividades realizadas, os resultados obtidos e o impacto na vida dos jovens envolvidos. É o que relata uma das entrevistadas na Secretaria de Assistência Social do Estado do Pará:

Esse sistema é muito quanti mesmo, ele não mensura a qualidade, é só quantitativo. Ele não traz pontos que possa mensurar isso, quantos adolescentes que ingressaram na universidade, quantos estão terminando o ensino médio. Não tem nenhuma informação que nos leve a fazer essa avaliação de resultados. (...) O SISJOVEM ainda está muito quanti, muito na questão de repasse de recursos, exclusivamente para monitorar.

Outro problema identificado no que se refere ao processo de avaliação do Programa por meio do SISJOVEM é que apenas o Governo Federal tem acesso aos relatórios de avaliação do desenvolvimento e resultados das atividades desenvolvidas. Esta restrição impede que os governos estaduais tenham acesso mais amplo ao sistema e cumpram seu papel de monitoramento, que é estritamente necessário, dado o fato de que o número de coletivos é bastante alto para que apenas o Governo Federal possa realizar o controle do Programa. Ademais, pelo que foi possível perceber em visita de campo, a avaliação realizada pelos gestores federais se concentra no controle de frequência e alguns dos Municípios visitados alegaram nunca ter recebido feedback com base nos relatórios de avaliação enviados dos Ciclos I e II.

Durante a pesquisa, foi solicitado o acesso aos relatórios e documentos de análise das informações e dados do desenvolvimento das atividades, mas a técnica entrevistada, responsável pela análise de dados, alegou que tinham apenas as informações de frequência,

as quais foram repassadas para nossa equipe³⁴, apesar de terem sido publicados outros tipos de dados quantitativos no Relatório de Gestão de 2011. Posteriormente, foi encaminhada novamente uma solicitação de acesso aos dados dos relatórios para a coordenação do programa, sem sucesso. Além disso, foi possível perceber que a geração de relatórios de análise de dados é construída aleatoriamente, quando há uma demanda específica para o cruzamento de dados, como relata o coordenador federal do Programa:

Eu não sei se tem um relatório previsto, porque neste caso, o sistema de relatórios tinha que ser previsto antes, então tem que pedir o desenvolvimento. Mas a gente tem no banco de dados, quando a gente quer uma informação que não tem um relatório pronto a gente tem o dado. Então a gente tem um consultor estatístico, trabalhando em alguns produtos a partir dos dados do sistema. Por exemplo, eles estão trabalhando agora com as informações de repasse frequência, porque a gente pediu para eles analisarem esses dados para ver se tem algum padrão de desvio.

A construção de relatórios avaliativos pode ter um grande potencial para ser utilizado como forma de melhoria das atividades desenvolvidas no próprio Programa, bem como para a avaliação de resultados para os Municípios e Estados formularem estratégias de ação. De todo modo, a limitação da utilização de dados e informações gerados pelos sistemas para planejar estratégias de políticas públicas não é uma limitação apenas do SISJOVEM, este é um próximo passo a ser construído pelos sistemas de políticas públicas no Brasil. O coordenador geral do Programa afirma:

Na verdade hoje a gente já tem um nível de informação... evoluímos muito nisso. A gente ainda não tem, mais ou menos geral no governo, uma prática na maior parte das áreas, a gente já superou um primeiro nível que é ter uma informação, agora é trabalhar com a informação. Fazer leitura dela... isso aí ainda não está muito avançado, mas já foi um passo. Isso aqui poderia gerar um mapa para o Estado, mas ainda não.

Neste sentido, além das informações geradas pelo SISJOVEM não serem totalmente aproveitadas, o sistema tem grande potencial para auxiliar a realização de diagnósticos da realidade municipal, como situações de trabalho infantil, grande incidência de uso de drogas, entre outros, e, a partir dos diagnósticos, planejar ações específicas para reverter situações de vulnerabilidade social. Entretanto, foi possível perceber que os dados inseridos e gerados pelo SISJOVEM não contribuem também neste sentido.

³⁴ Não é possível afirmar prontamente que dados e informações gerados pela avaliação das atividades desenvolvidas não são utilizadas, mas esta não disponibilização de análises e relatórios de informações do próprio SISJOVEM indica que ou os gestores se recusaram a proporcionar o acesso às análises, dados e informações, ou eles realmente não geram estas análises normalmente, somente nos casos de necessidade, que foi o argumento utilizado para não disponibilizar estas documentações.

5.3 PDE INTERATIVO – O Sistema do Plano de Desenvolvimento da Educação

O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola) é um dos projetos que compõem o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)³⁵. Seu objetivo é desenvolver a gestão escolar das escolas de educação básica e, com isso, melhorar o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Para isso, o PDE Escola fornece uma ferramenta de diagnóstico e planejamento participativo – o sistema PDE Interativo³⁶ –, que será analisado nesta seção.

As entrevistas e dados coletados mostram que os atores (Secretarias estaduais e municipais de Educação) foram amplamente envolvidos no processo de desenvolvimento e implementação do sistema, conduzido pelo MEC. O resultado disso pode ser sentido na análise positiva que os atores fazem tanto do Programa quanto do sistema, que, segundo eles, é uma ferramenta relevante de gestão e planejamento das ações escolares. É preciso ressaltar, no entanto, que os entrevistados relatam dificuldades de uso, decorrentes de decisões feitas no processo de desenvolvimento e que, em geral, advêm de um embate entre a equipe gestora/pedagógica e os responsáveis técnicos pelo desenvolvimento do sistema do MEC. Além disso, também foram relatados casos em que o sistema foi rígido, não se ajustando a determinadas realidades locais. O sistema atua como uma importante ferramenta de coordenação federativa e, segundo nossos entrevistados, aproximou escolas, secretarias e Ministério. Apesar de o sistema disponibilizar uma base com dados de diversas escolas brasileiras, percebeu-se que esses dados ainda não são utilizados em todo o seu potencial pelo Ministério e Secretarias de Educação para a análise e construção de políticas públicas.

Antes de apresentar os atores envolvidos e seus interesses e o processo de negociação do desenvolvimento do sistema, serão apresentados brevemente o Programa de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola) e do PDE Interativo. Por fim, serão apresentados os resultados obtidos em termos de sua contribuição para a gestão, controle, transparência e coordenação federativa.

5.3.1 O Programa PDE Escola e o sistema PDE Interativo

O PDE Escola é o resultado de diversas transformações e adaptações do Programa Fundescola – Fundo de Fortalecimento da Escola, que teve início na década de 1990, por meio de uma iniciativa do Banco Mundial juntamente com o Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação – FNDE/MEC. Este programa tinha como objetivo promover a melhora da qualidade da educação em Municípios de baixo IDH nas regiões Norte,

35 O PDE compreende mais de 40 ações que visam a melhoria da Educação, a partir do fortalecimento dos quatro eixos de atuação do MEC: educação básica, alfabetização de jovens e adultos, educação profissional e educação superior.

36 O PDE Interativo é um dos módulos do Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (SIMEC), que é uma ferramenta gerencial para monitoramento das ações prioritárias do MEC. Atualmente, o sistema possui 46 módulos disponíveis em sua página na internet, e o PDE-Interativo é um deles.

Nordeste e Centro-Oeste. Os Estados e Municípios que fizessem adesão ao Programa deveriam adotar a metodologia de planejamento estratégico com foco nos resultados e na racionalização da utilização dos recursos.

No entanto, era uma abordagem muito gerencialista, conforme relata Manuelita Brito, coordenadora do PDE Escola. “A escola era vista mais como uma empresa, como organização social que tem que entregar um produto. O diretor é o gerente, os alunos são os clientes”. Neste primeiro modelo do Programa, o cadastramento das escolas selecionadas para receber os recursos era realizado por meio de um sistema, mas a elaboração do diagnóstico e do planejamento era feita em um instrumento físico, um livro (chamado pela equipe de “Livro Amarelo”), que era preenchido pelas escolas.

Em 2007, o Ministério resolveu mudar alguns pontos do Programa, que perdeu a lógica estritamente gerencialista, e ganhou, em 2009, um ambiente virtual no SIMEC, que substituiu a realização do plano no papel. Com cerca de 28 mil escolas utilizando a ferramenta, o SIMEC, sistema do qual o PDE era um dos módulos, ficou sobrecarregado e começou a apresentar falhas e dificuldades de acesso. Além disso, alguns Municípios demandavam que o sistema fosse aberto para outras escolas que, mesmo sem receber recursos, gostariam de utilizar a ferramenta de planejamento.

Isso impulsionou a adoção de um servidor específico para o PDE Escola, que conseguiria suportar o aumento da demanda. Durante esta alteração, a equipe aproveitou o momento para melhorar o sistema. Para isso, foram reunidos representantes de diversos Estados e Municípios, que analisaram todos os campos, buscando aqueles que eram realmente essenciais. O resultado foi um sistema mais sucinto, dinâmico e autoexplicativo: o PDE Interativo. É o que explica a gestora responsável pelo PDE Escola no MEC:

E aí em 2010 tinha essa vontade de ampliar [o público do sistema], mas como a gente faz? Abre esta ferramenta sem ter o recurso? Porque obviamente não tinha verba para todos e nem para contratar consultores para rodar o Brasil [capacitando na utilização do sistema]. E aí surgiu a ideia do PDE Interativo ser uma ferramenta, e que qualquer escola possa entrar intuitivamente de forma orientada para fazer seu plano, sem precisar do tutor do lado.

Atualmente, o sistema PDE Interativo é a peça-chave do PDE Escola, e faz a mediação da maior parte do relacionamento entre os atores envolvidos no Programa. Está organizado em etapas que ajudam a equipe escolar a fazer um diagnóstico da situação da escola e, a partir deste, construir um plano de ação para enfrentar os principais problemas e desafios existentes; são nas áreas apontadas pelo sistema como prioritárias que o plano de ação terá que se focar. Ainda, o sistema foi desenvolvido para interagir permanentemente com o usuário, estimulando a reflexão sobre os temas abordados.

De acordo com entrevistas realizadas e acesso à ferramenta, foi possível perceber

que o *software* é bastante completo e abrangente³⁷. Na fase de diagnóstico, algumas perguntas do sistema são bem diretas, sendo que em alguns momentos não é preciso sequer lançar os dados, uma vez que eles são automaticamente importados os dados de outras fontes (como IDEB e Prova Brasil). Outras questões são extremamente abertas, e suas respostas podem ser bastante diferentes dependendo do perfil do grupo que a responde. Em ambos os casos, um dos desafios do Programa é conseguir que o preenchimento das questões colocadas pelo sistema não seja feito de maneira automatizada, de forma a cumprir um requisito, mas seja um processo participativo de reflexão, realizado por um grupo que contemple diversos segmentos da comunidade escolar. Isso é algo difícil de garantir apenas com o programa, mas ele busca construir mecanismos que forcem a equipe a pensar sobre a opção escolhida ou “provar” que, de fato, está fazendo uma ação concreta em determinada área³⁸. A atuação das Secretarias estaduais e municipais de Educação no monitoramento do processo também deve garantir essa participação.

O PDE Interativo também media o repasse dos recursos financeiros para as escolas priorizadas – aquelas com avaliações abaixo da média no IDEB³⁹ (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica). Ele só ocorre após a aprovação, pelas Secretarias estaduais e municipais de Educação, do plano de ação desenvolvido pelas escolas no PDE Interativo. Os recursos, que vão direto para as escolas⁴⁰, devem ser utilizados para apoiar a execução do todo ou parte das ações planejadas no PDE Interativo. Além disso, desde 2012, qualquer escola, mesmo não priorizada, pode utilizar o PDE Interativo como uma ferramenta de planejamento.

Atualmente o sistema PDE Interativo passa por novas reformulações, buscando integrar mais oito programas do PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola, como o “Saúde na Escola”, o “Mais Educação”, o “Escola Acessível”, o “Água na Escola”. Atualmente, esses programas são considerados módulos do SIMEC, mas não estão integrados, o que é ruim tanto em termos de cruzamento de dados quanto em termos de acessibilidade para o usuário, que, muitas vezes, é o mesmo⁴¹, e preenche as mesmas informações diversas vezes. A proposta desta nova fase é que o diagnóstico do PDE Interativo seja comum a todos os programas e, a partir deste diagnóstico, a escola seja encaminhada para participar dos diferentes programas que auxiliem a solucionar seus desafios.

A trajetória, ainda inacabada, de desenvolvimento do PDE Interativo demonstra como

37 Esta característica não é necessariamente boa. O processo longo e difícil e pode, em algum grau, desencorajar os gestores. Embora o PDE-Interativo já tenha sido bastante simplificado em 2010, conforme relataram os gestores federais do programa, foi possível identificar que muitos dos usuários entrevistados no Estado do Pará e São Paulo ainda acham que o sistema é muito extenso.

38 Algumas partes do diagnóstico pedem que se marque em que medida o GT concorda com determinada frase (sempre, quase sempre, raramente e nunca), como, por exemplo: “Os estudantes se engajam ativamente nas atividades em sala de aula”. Se o GT marcar sempre ou quase sempre muitas vezes, o sistema pede que sejam relatadas situações concretas em que isso ocorre. Diversos entrevistados relataram ser difícil “burlar” o sistema, uma vez que ele reconhece se determinadas respostas são incongruentes entre si.

39 No ano de 2012, o PDE Escola contemplará 13.347 escolas cujo IDEB 2009 foi igual ou inferior à média nacional (4,4 nos Anos Iniciais e 3,7 nos Anos Finais).

40 Os repasses financeiros realizados pelo PDE Escola são parte do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Este Programa repassa recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) diretamente às escolas públicas que possuam alunos matriculados na Educação Básica. O Programa incentiva a autogestão escolar e o exercício da cidadania com a participação da comunidade no controle social.

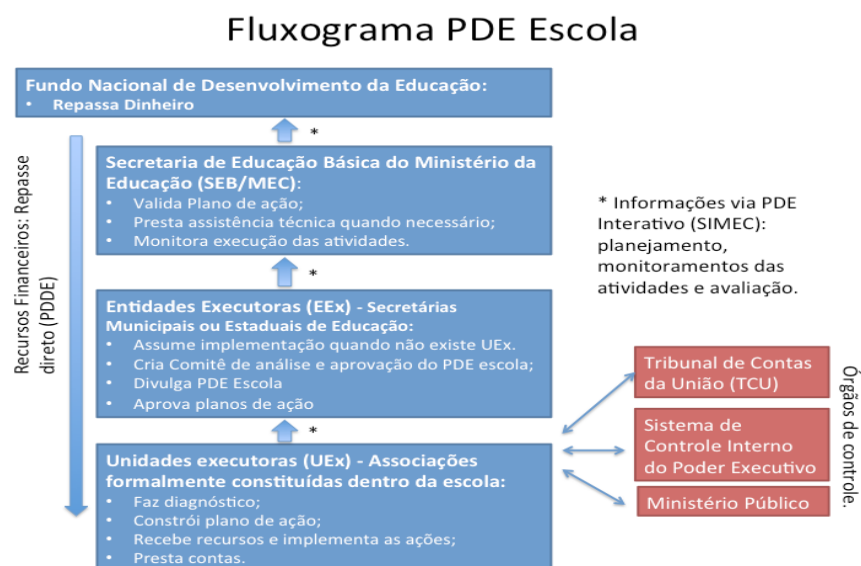
41 Como afirma Manuelita Brito: “Você é diretora de uma escola e participa de quatro programas e tem que entrar em quatro módulos diferentes, e, mesmo sendo todos sistemas do SIMEC, eles não se conversam. É apenas a mesma plataforma, não é uma rede, nada conversava com nada. Só o cadastro do usuário que é um só.”.

é dinâmico o desenvolvimento dos sistemas que gerenciam os programas federais, num caminho que aponta para integração cada vez maior dos sistemas do Ministério, o que pode potencializar recursos e resultados.

5.3.2 Atores envolvidos no PDE Interativo e seus principais interesses

Para que o PDE Escola aconteça, três atores são envolvidos e desempenham funções relevantes dentro do desenvolvimento do programa. De forma geral, se algum ator não cumpre bem sua função, é possível perceber uma grande perda de qualidade nos resultados finais. Nesta seção, apresentaremos os principais atores, suas funções⁴² e interesses ao participar do Programa.

Figura 2. Fluxograma PDE Escola



Fonte: Elaboração própria a partir da Resolução FNDE nº 22, de 22 de junho de 2012

a) Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (SEB/MEC)

A Secretaria de Educação Básica (SEB) do Ministério da Educação foi a responsável pela concepção e desenvolvimento do PDE Escola e de seu Programa, PDE Interativo, este último juntamente com a equipe de Tecnologia de Informação do Ministério da Educação e a partir das contribuições dos outros atores aqui descritos. Na implementação do sistema, a SEB é a responsável por: a) avaliar e, se regulares, validar os planos de ação elaborados pelas escolas (UEx) e encaminhados pelas Secretarias estaduais e municipais de Educação (EEx), por intermédio do SIMEC; e b) acompanhar o desenvolvimento do Programa junto às escolas e Secretarias, de maneira a garantir a boa e regular aplicação dos recursos em favor das aludidas unidades escolares e o cumprimento das metas preestabelecidas.

⁴² Segundo Resolução FNDE no 22, de 22 de junho de 2012.

Além disso, ela também é responsável por funções mais técnicas, como garantir que o sistema funcione, prestando assistência em caso de falhas no sistema e de encaminhar ao FNDE a relação nominal das escolas passíveis de serem contempladas com os recursos.

O interesse do MEC com o PDE Escola é melhorar a gestão escolar e, por consequência, os indicadores de educação, em especial o IDEB. Ao enviar recursos diretamente para as escolas, a Secretaria também busca aumentar sua autonomia, uma vez que elas podem investir o dinheiro em áreas que sejam consideradas problemáticas pela equipe e comunidade escolar. O MEC entende que, por estarem mais próximos dos problemas vivenciados cotidianamente, as escolas têm maior conhecimento de suas necessidades.

b) Secretarias Estaduais e Municipais de Educação

As Secretarias estaduais e municipais de Educação devem constituir Entidades Executoras que, em linhas gerais, são responsáveis por instituir o Comitê de Análise e Aprovação do PDE Escola. Este Comitê deve acompanhar o desenvolvimento do planejamento pelas escolas, dando suporte sempre que necessário. Após finalizado o planejamento, a escola priorizada com recursos enviará seu plano ao Comitê de Análise e Aprovação, que vai avaliar diagnóstico e plano criados, indicando possíveis correções ou melhorias. Só quando este estiver sem problema algum, o Comitê o enviará para o MEC, via PDE Interativo.

O Comitê também deve ficar atento à compatibilidade das ações planejadas pelo PDE Escola com as ações previstas no Plano de Ações Articuladas (PAR) do Estado ou Município⁴³, evitando sobreposição de ações e desperdício de recursos. Atualmente, programas como o PAR e PDE Escola, apesar de terem objetivos próximos, estão fragmentados em sistemas que não cruzam dados, o que poderá ser resolvido com as modificações previstas para 2013.

É importante destacar que foi identificado que as Secretarias estaduais desempenham o mesmo papel que as Secretarias municipais ao atuarem com apoio e auxílio às escolas de sua rede de ensino. Elas não cumprem um papel específico como esfera estadual, como o monitoramento e promoção de formações aos Municípios.

Em geral, as entrevistas realizadas nos Estados do Pará e de São Paulo mostram que a atuação das Secretarias estaduais e municipais de Educação é determinante para o sucesso ou falha do planejamento e execução das atividades do PDE pelas escolas. Quanto mais próximas das escolas, melhores os resultados atingidos. Essa atuação está relacionada à forma como as Secretarias estaduais e municipais de Educação entendem o PDE. Se o entendem apenas como um Programa que transfere recursos para as escolas, estão propensas apenas a fazer um monitoramento e aprovação formal, sem se preocupar com critérios importantes para o Programa, como, por exemplo, a participação dos professores

43 O Plano de Ações Articuladas (PAR) é desenvolvido pelas Secretarias municipais e estaduais de Educação e contém todas as informações e propostas apresentadas por cada Secretaria para a melhoria da qualidade da educação no Estado ou Município.

e da comunidade escolar no processo de planejamento. Se o interesse das Secretarias não é somente acessar recursos, mas também melhorar a gestão das escolas e a qualidade do ensino, seu trabalho costuma ser melhor desempenhado.

A pesquisa de campo mostrou que as Secretarias municipais costumam estar mais próximas das escolas municipais do que as Secretarias estaduais das escolas de sua rede de ensino. As escolas visitadas em Belém – PA e Juitituba – SP contaram com a ajuda de suas Secretarias municipais de Educação, que fizeram um monitoramento constante do processo de preenchimento e execução das atividades do PDE. No caso de Augusto Corrêa e Ananindeua, no Pará, o acompanhamento existia, mas era mais forte quando havia demanda das escolas. Uma das escolas entrevistadas em Augusto Corrêa, que era rural, contou com a ajuda da Secretaria Municipal de Educação para preencher os campos do sistema, uma vez que não possuía funcionários capacitados e nem internet para acessar o Programa. Já as Secretarias estaduais de Educação, tanto em São Paulo quanto no Pará, afirmaram ter muita dificuldade para acompanhar o desenvolvimento e execução do Programa em todas as escolas estaduais de sua rede. Desta forma, atuam quando demandados, respondendo dúvidas pontuais.

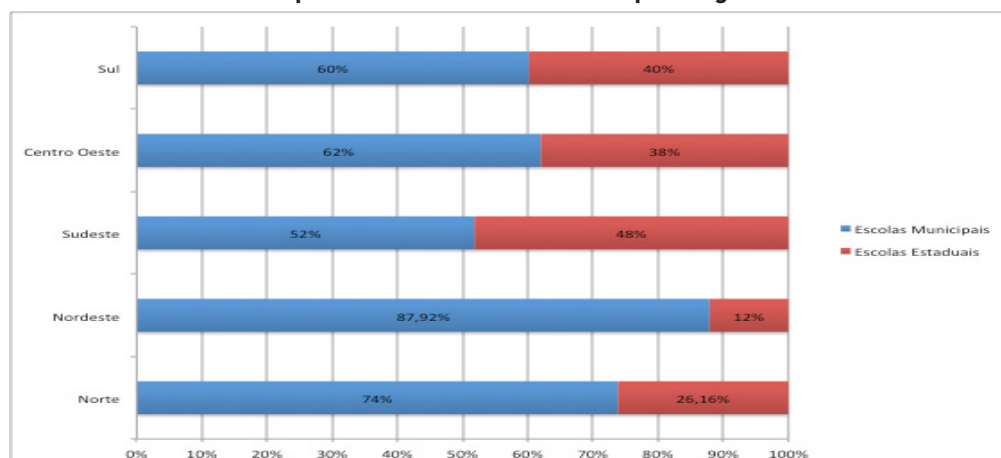
Em geral, são poucos os funcionários disponíveis para o acompanhamento dos programas federais. No Estado de São Paulo, eram apenas duas funcionárias para monitorar e dar suporte às escolas que implantassem todos os programas federais. Em 2010, 1380 escolas foram priorizadas no Estado. Este pode ser um fator que ajuda a explicar porque naquele ano 30% dessas escolas não conseguiram completar o preenchimento do sistema e, por isso, não receberam os recursos. Atualmente, há duas funcionárias apenas para auxiliar as escolas que participam do PDE Escola, que também diminuíram em quantidade (são apenas 189 escolas priorizadas). Em decorrência disso, a entrevistada acredita que o acompanhamento teria melhorado. Na Secretaria Estadual de Educação do Pará, havia 12 funcionárias para acompanhar o Programa, e, mesmo assim, era considerado pouco e, segundo a entrevistada, dificultava um suporte próximo às escolas estaduais, especialmente às do interior.

As respostas recebidas pelo questionário online mostram que 86% (190 de 221) das escolas receberam ajuda de sua Secretaria (estadual ou municipal) para preencher os dados no sistema. O questionário não questionou a qualidade deste suporte.

c) Escolas públicas municipais e estaduais

No total, 19.093 escolas aderiram ao PDE Escola, localizadas em 3834 Municípios, o que representa 69% dos Municípios brasileiros, e distribuídas por todos os Estados da Federação. Como o Gráfico 1 mostra, a maior parte dessas escolas são municipais, mas as escolas estaduais também estão bem representadas. As regiões Norte e Nordeste possuem mais Municípios com escolas que aderiram ao Programa.

Gráfico 1. Porcentagem de escolas municipais e estaduais que aderiram ao PDE Escola por Região do País.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados pelo Ministério da Educação

As escolas públicas municipais e estaduais participantes do PDE Escola devem compor Unidades Executoras (UEX), em geral chamadas pelas escolas de Conselho, para poder participar do Programa e receber os recursos (caso sejam priorizadas). As UEX são associações formalmente constituídas, que devem ser compostas por membros da comunidade escolar: professores, dirigentes, pais, comunidade e alunos. São elas as responsáveis por elaborar o planejamento no PDE Interativo, executar as ações propostas, fazer a gestão dos recursos recebidos e prestar contas para os órgãos de controle.

A análise das entrevistas mostra que o interesse imediato das escolas era acessar os recursos disponibilizados – uma vez que todas as escolas ouvidas eram priorizadas pelo Programa –, recebendo recursos. No entanto, algumas delas, após utilização do sistema, visualizavam sua contribuição na gestão da escola. Das dez escolas entrevistadas, sete – seis municipais e uma estadual no Pará – responderam que continuariam utilizando o PDE Interativo como uma ferramenta de planejamento da escola, mesmo que ele não fosse atrelado em recursos. Três escolas – duas estaduais (uma no Pará e outra em São Paulo) e uma municipal rural, em Augusto Corrêa-PA –, afirmaram que não utilizariam mais o sistema caso não recebessem recursos públicos, por causa das dificuldades enfrentadas no preenchimento do sistema que é, segundo eles, muito minucioso e longo.

A seguir, será analisada a forma como esses atores interagiram para implementar o sistema e como isso impactou nos resultados do Programa.

5.3.3 Negociação

Esta seção analisará o processo de desenvolvimento e regulamentação do PDE Interativo e a forma como sua implementação está sendo realizada. Ambos aspectos impactam nos resultados do sistema.

Observou-se que houve participação dos atores no processo de desenvolvimento do sistema, mas que, apesar disso, discordâncias entre a equipe técnica e a equipe pedagógica responsável pelo desenvolvimento resultaram em aspectos que foram posteriormente avaliados como negativos pelos entrevistados. A equipe responsável pelo PDE Escola optou pela não regulamentação do sistema PDE Interativo, buscando não enrijecer um processo que se mostrou bastante dinâmico.

Quanto ao processo de implantação do Programa, percebe-se que alguns dos atores, em especial as Secretarias estaduais e municipais de Educação, não estão cumprindo suas funções como planejado, em parte por falta de qualificação das equipes que deveriam dar o suporte, o que impacta nos resultados alcançados pelo sistema. A formação de conselhos escolares efetivamente participativos também aumenta as dificuldades em preencher o sistema e executar as ações propostas.

a) Processo de desenvolvimento

Entre o final de 2009 e início de 2010, o PDE Escola passou a ser de estrita responsabilidade do Ministério da Educação e não mais do Banco Mundial. Desde então, como visto, o sistema passa por modificações que, embora tenham sido propostas por iniciativa do Governo Federal, foram feitas de forma participativa, a partir de discussões com os outros atores envolvidos no Programa.

Foram realizadas duas reuniões, com a presença de cerca de 80 representantes de todos os Estados e capitais do Brasil. Depois de muito diálogo, os representantes de Secretarias estaduais e municipais concordaram com as mudanças, caracterizadas principalmente pela sintetização das telas e a garantia de que o plano de ação fosse concebido a partir do resultado do diagnóstico, por meio da implantação de uma ferramenta de Business Intelligence que impedisse que as ações planejadas estivessem desassociadas aos problemas identificados no diagnóstico, o que era muito comum anteriormente. Na segunda reunião, apresentou-se a versão preliminar do sistema e suas funcionalidades, que foi aprovada pelos participantes após uso em ambiente de teste.

A participação não ocorreu apenas durante o processo de desenvolvimento do sistema, mas se dá de forma permanente, em média duas vezes por ano, em reuniões nas quais são discutidas diretrizes, resultados do programas, propostas e esclarecimentos. Desses encontros, participam apenas representantes das Secretarias de Educação das capitais e dos Estados. Os Municípios do interior, neste sentido, ficam mais desamparados, dependendo de seus Estados para levarem até o MEC suas demandas. Um dos desafios da equipe do MEC é melhorar essa comunicação “avaliativa” também com os Municípios menores.

Percebe-se que o processo mais participativo resultou em um sistema que parece satisfazer seus objetivos, sendo bem avaliado pelos seus usuários.

b) Relacionamento entre a equipe pedagógica e equipe de Tecnologia da Informação

Quando comparados aos outros casos estudados nesta pesquisa, a educação está mais avançada em relação a programas que garantam que as escolas tenham computadores e estejam conectadas à internet. À exceção de uma escola localizada na zona rural de um pequeno Município do Pará, todas as escolas tinham computadores e estavam conectadas à internet. Isso, no entanto, não garante que a qualidade desta conexão seja boa. No Pará, todas as escolas visitadas reclamaram da velocidade da internet e da estabilidade da conexão, que também era afetada pela instabilidade da rede elétrica, que em muitos lugares não suportava a quantidade de equipamentos eletrônicos que agora existem nas escolas. E é esta a realidade de boa parte das escolas brasileiras.

Sabendo deste contexto, a equipe responsável pela concepção do Programa propôs à equipe técnica responsável por desenvolvê-lo dentro do MEC que o PDE Interativo pudesse ser um sistema off-line, que fosse transmitido via internet após preenchimento, tal qual o sistema utilizado pela Receita Federal para a transmissão das declarações de Imposto de Renda. Esta ideia não foi bem aceita pela alta gestão e técnicos de informática por ser considerado um retrocesso. O preenchimento do sistema off-line evitaria a queda de conexão, retrabalho e dependência de um bom sinal de internet, as maiores dificuldades relatadas pelos entrevistados da pesquisa. Ele também facilitaria o trabalho de preencher o sistema em grupo, como é proposto pela metodologia do Programa. Muitos entrevistados relataram que, várias vezes, a discussão de uma questão demorava e, quando finalmente a equipe chegava a uma conclusão, o sistema havia se desconectado, sendo perdido parte do trabalho já realizado.

Segundo os coordenadores do Programa, a dependência da internet ainda é um grande problema, mas na opinião deles, mesmo cientes de todas as dificuldades, deve-se optar pelos sistemas online, e pressionar para que os órgãos responsáveis por garantir boa conexão cumpram seu papel. É o que afirma a gestora do PDE no MEC:

E tudo depende de banda e conexão e este é o grande problema. Mas é um caminho sem volta, e não tem alternativa para não utilizar a TI para Municípios. Ou a gente torce que o Ministério das Comunicações vai dar um jeito de ampliar o acesso ou os Municípios que têm dificuldades de acesso à internet vão ficar para trás. O programa não dá nenhuma outra opção para uso do sistema para Municípios que têm dificuldade de acesso.

Outro limite do sistema é que não existe qualquer help desk no SIMEC que ajude usuários a navegarem pelo sistema ou denunciar possíveis erros. Por trás dessa decisão está a visão da TI, conforme afirma Manuelita Brito, de que o sistema deve ser perfeito, e, se ele é perfeito, não há razão para ter uma central de relacionamento com os usuários:

Boa parte do argumento deles é que o sistema tem que ser redondo, o sistema não é para precisar de *help desk*, porque o *help desk* é uma espécie de manutenção contínua e tal. E o pessoal da TI argumenta que o sistema é fechado, quando a gente entrega o pacote, a gente entrega o pacote, e esse é o problema porque o pessoal da TI é muito bom para criar, produzir o sistema, mas para a manutenção [não tanto].

A decisão da TI ignora também que existem diferentes níveis de intimidade com os computadores entre os cerca de 250 mil usuários do SIMEC. Muitos ainda não têm hábito de utilizar tais máquinas, e, por isso, possuem ainda mais dificuldade em trabalhar com o sistema. Quem acabou ficando responsável por responder as questões dos usuários foi a equipe gestora do PDE Escola, que inicialmente ficou sobrecarregada. Quando as questões são relativas a erros do sistema, a resposta da Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI) pode demorar a chegar porque, apesar de ser a maior diretoria do MEC, estão todos sobrecarregados de trabalho.

A ausência de um canal de relacionamento com os responsáveis pelo sistema transforma em problemas questões que poderiam ser facilmente resolvidas e torna rígidos alguns pontos do sistema. Como a maioria dos campos dele são fechados, é comum que uma escola não encontre entre as inúmeras opções existentes aquela que satisfaça a sua realidade. Um exemplo é o caso de uma escola da periferia de Belém do Pará. Uma das ações planejadas por eles era a compra de um liquidificador industrial, para a preparação da merenda escolar, mas essa opção não existia no sistema, embora houvesse outras como, por exemplo, aquisição de batedeira. Em outro caso citado pela mesma escola, o sistema permitia que se comprasse um ar condicionado, mas não permitia a utilização dos recursos para pagar os custos de instalação. Em outros casos, escolas citaram o desejo de realizar uma ação que não seria possível pelo sistema, e acabaram mudando a ação que queriam executar, adequando-se ao sistema, em vez de fazer aquilo que deveria ser feito. Os exemplos são simples, e talvez pudessem ser resolvidos com um contato com o *help desk*. Os exemplos também demonstram que, em alguns casos, o sistema está sendo rígido, e moldando o comportamento de seus usuários, o que não é o ideal. Reconhecer que o sistema, por melhor que seja, não consegue cobrir a enorme diversidade de realidades brasileira e possibilitar que o usuário diga quando o sistema não permite que ele tome uma decisão que gostaria é uma atitude importante que a equipe responsável pelo sistema deveria ter.

c) Processo de Regulamentação Jurídica

Até este momento não existe uma regulamentação específica do sistema PDE Interativo. Há uma resolução (Resolução FNDE no 22, de 22 de junho de 2012) que é publicada anualmente e que define as escolas participantes do PDE, os valores por faixa de matrícula, regras e procedimentos para participação no Programa. Mas não há qualquer legislação que obrigue ou determine as funcionalidades e objetivos do Simec e do PDE Interativo. Na opinião dos gestores federais entrevistados, a regulamentação pode engessar o

sistema e seria muito difícil institucionalizar com a fluidez e flexibilidade que é necessária. Para os coordenadores entrevistados seria um mero ritual, “para a gente ele está tão institucionalizado que eu tenho impressão que [regulamentar juridicamente] seria só cumprir o ritual mesmo” (entrevista com Manuelita Brito e Davi Barros, 10 de setembro de 2012).

No entanto, os gestores ponderam que esta falta de regulamentação pode gerar uma insegurança jurídica, especialmente quanto à continuidade do Programa e de seu sistema em futuras gestões. Segundo os entrevistados, o avanço da Tecnologia da Informação no MEC foi determinada pelos perfis do atual e do ex-Ministro de Educação, ambos do mesmo partido, o que facilitou a continuidade da gestão. Manuelita Brito afirma:

O MEC sempre foi conhecido como um ministério de balcão, o Município chegava aqui com um projetinho, se conhecia o Davi, o Município conseguia, e se não conseguia rebolava um pouco mais para chegar lá. Então a informatização tornou a relação muito mais republicana, porque os prazos são os mesmos para todo mundo.

Neste sentido, conforme os coordenadores entrevistados, o investimento na área de Tecnologia de Informação é algo atual e vinculado às prioridades políticas desta gestão. E hoje, a execução dos programas de educação está muito vinculada ao Simec: “não tem nada que garanta esse espaço e o Simec depende visceralmente da TI. E se a TI não tiver o mesmo suporte que tem hoje, o Simec vai para as ‘cucuias’, porque o sistema começa a ficar muito desatualizado, defasado”. Neste sentido, a regulamentação poderia ser benéfica ao garantir a continuidade do investimento em TI, de fundamental importância para a gestão educacional e para a garantia da impessoalidade na execução de suas políticas.

A Secretaria Estadual do Pará e uma das escolas entrevistadas afirmaram que o Programa deveria regulamentar de forma mais clara as regras de utilização dos recursos. Elas acreditam que a forma como está organizada ainda gera muitas dúvidas para as escolas, que temem problemas futuros com a prestação de contas. É importante ressaltar que no site do PDE Escola existem regulamentações⁴⁴ do Programa (mas que são amplas e versam sobre as responsabilidades dos atores envolvidos) e listas dos materiais que podem ser comprados pelas escolas, mas estão dispersas.

d) Apoio das Secretarias de Educação

Apesar de se dizer autoexplicativo e intuitivo, o sistema tem um manual (Manual do PDE Interativo – versão Junho 2012) de 76 páginas. Isso mostra que, por mais que busque

⁴⁴ No site www.pdeescola.mec.gov.br é possível encontrar links para: a) Resolução FNDE no 22, de 22 de junho de 2012, que define as escolas participantes do PDE 2012, os valores por faixa de matrícula, regras e procedimentos para participação; b) Resolução FNDE no 07, de 12 de abril de 2012, que dispõe sobre os procedimentos de adesão e habilitação e as formas de execução e prestação de contas referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), e dá outras providências; c) Portaria no 448, de 13 de setembro de 2002, que detalha as naturezas de despesas de Capital e custeio, as quais deverão ser observadas para a elaboração do PDE Escola; e d) Manual PAF, uma versão simplificada da Portaria no 448/2002, identificando serviços, e materiais mais utilizados para a elaboração do PDE Escola, além de outros documentos relevantes.

ser simples, a tarefa que deseja facilitar não é. De fato, alguns entrevistados afirmaram que algumas perguntas ou procedimentos lhes pareciam confusos.

Apesar de o sistema e seu manual serem de ótima qualidade, a maior parte do público-alvo que o utiliza ainda é pouco qualificada para o nível de análise proposto pelo Programa. Uma avaliação realizada pela equipe do PDE Escola em 2010 mostra que 96% dos diretores sabiam o que era o IDEB e que, apesar de 86,7% considerarem que o PDE Escola tinha promovido mudanças concretas na escola, apenas 4% entendiam-no como uma metodologia de planejamento da gestão escolar (Relatório das Jornadas Escolares, 2012). Por isso, o papel das Secretarias municipais e estaduais de Educação é tão relevante: mais do que simplesmente aprovar o plano final, devem acompanhar e dar suporte ao seu desenvolvimento.

Uma avaliação do PDE Escola de 2010, realizada a partir de uma amostra de 896 escolas, evidenciou que as Secretarias estaduais e municipais de educação não estavam cumprindo o seu papel de monitoramento e suporte às escolas. Quando questionados sobre como a Secretaria vinha atuando em relação ao Programa, apenas 6,9% responderam que ela monitorava e/ou orientava regularmente a escola (Relatório Jornada de Gestão Escolar, 2012). Além disso, a equipe responsável pelo PDE Escola no MEC percebeu que muitas escolas cometiam erros básicos⁴⁵ na elaboração e execução de seus planejamentos, que deveriam ser corrigidos pelas próprias Secretarias de Educação (Comitê de análise e aprovação). No entanto, isso não era feito, evidenciando que também elas precisavam de uma melhor formação.

Ciente da importância da atuação das Secretarias para os bons resultados do Programa, a SEB/MEC criou uma série de oficinas – as Jornadas de Gestão Escolar – com o objetivo de capacitar os membros dos Comitês de Análise e Avaliação das Secretarias de Educação. Os consultores responsáveis pelas jornadas observaram que os responsáveis pelos comitês eram pouco capacitados e, muitas vezes, não conseguiam multiplicar os conteúdos das oficinas. Eles também observaram que os Comitês, em sua maioria, não auxiliavam as escolas no processo de planejamento, estabelecendo apenas contatos esparsos via sistema.

e) Conselhos escolares

A formação das Unidades Executoras foi um dos grandes desafios para a implementação do PDE Escola. Para muitos entrevistados, houve dificuldade em mobilizar quem se dispusesse a se responsabilizar pela gestão e execução de recursos sem receber por isso. Muitas vezes, os integrantes da comunidade escolar não são capacitados para gerenciar recursos, o que torna a tarefa ainda mais difícil. Neste sentido, a gestora responsável pela Secretaria Estadual de Educação do Pará levanta uma questão que surge quando o Programa dá maior autonomia de gestão de recursos para as escolas. Muitas vezes,

⁴⁵ Como, por exemplo, a incongruência do diagnóstico com os planos de ação, objetivos ambíguos ou genéricos, metas inconsistentes e categorias de despesa invertidas.

outros setores podem ficar comprometidos: “A gente olha a escola como se ela fosse um mini setor financeiro e agora acaba atrapalhando a parte pedagógica, eles recebem recurso, prestam contas mal, têm que fazer pesquisa de preço e eles não têm tempo”.

Observou-se que as escolas que conseguiram organizar uma Unidade Executora com membros ativos, e de fato participativa, tiveram melhores resultados do que as escolas que apenas cumpriram os requisitos formais da criação da Unidade Executora (que solicita um tesoureiro e um diretor). Nesse caso, os membros se sentiam sobrecarregados, e as ações realizadas não contemplavam as reais necessidades da escola. É o que relata a gestora de uma escola estadual paraense, que teve muita dificuldade em realizar as ações propostas pelo PDE Escola:

É muita coisa. Um item tem 500 coisas para fazer, outro 1000 itens. É muito cansativo. Não se pode pegar todos os técnicos para fazer isso. Então, em geral, são as diretoras, vices, técnicos, coordenadoras. Na reunião inicial, não estavam todos presentes, porque é muito difícil explicar coisas que elas não entendem, não dá para eles preencherem no computador. Um grande problema é ter tempo para se juntar na casa de alguém para preencher. Porque aqui tem, mas as vezes a internet funciona, às vezes não.

A justificativa de alguns diretores para não envolver o Conselho é de que os outros membros não conseguiriam entender as ações propostas, como mostra o depoimento da coordenadora de uma Escola Estadual de São Paulo:

Eu fiz o plano sozinha, porque professores não iam saber o que fazer, porque o sistema já vem pronto. (...) Depois eu fiz uma reunião do Conselho, expliquei como seria, e falei como gastaria o dinheiro. Aí perguntei se eles aprovariam e eles aprovaram.

Além de não chegar aos melhores resultados, quando o processo é feito de forma individual, o sistema é visto como algo pesado e difícil. Nestes casos, os usuários não reconhecem o PDE Interativo como uma ferramenta de gestão, apenas como uma forma de se conseguir os recursos.

5.3.4 Resultantes

a) PDE como instrumento de gestão

O PDE Interativo foi criado com o objetivo de ser um instrumento de gestão que proporcionasse às escolas uma melhor percepção de sua realidade educacional por meio da geração do “diagnóstico escolar”, e um melhor planejamento para a melhora da qualidade do ensino ao gerar um “plano de ações” para solucionar os principais problemas pedagógicos e estruturais das escolas. Neste sentido, o sistema, mais do que

um veiculador de repasse de verba e investimento, é também um instrumento para que as escolas tenham um melhor desempenho por meio do seu autoconhecimento, planejamento e gestão escolar. Esta possibilidade oferecida pelo PDE Interativo leva algumas escolas a utilizarem-no mesmo sem receber recurso.

No Município de Belém, a Secretaria municipal tornou obrigatório o preenchimento do PDE Interativo pelas instituições de ensino, mesmo para aquelas que não foram priorizadas. Em outros Municípios, como Juquitiba – SP e Ananindeua – PA, a maior parte das escolas também utilizou o sistema mesmo sem receber recursos. Já no caso das escolas municipais de Augusto Corrêa – PA e das estaduais de São Paulo, as únicas que preencheram o sistema foram as escolas priorizadas ou aquelas que participaram do Programa de Formação Continuada para professores, que também é interligado ao PDE Interativo. A entrevistada da Secretaria Estadual de Belém relata que há casos de escolas que preenchem o sistema para melhorar o planejamento e outras escolas que não o preenchem caso não recebessem o recurso.

De acordo com alguns dos entrevistados, para que a escola utilize o sistema mesmo sem receber recurso é necessário que ela perceba que ele realmente contribui para a sua gestão. Segundo a gestora da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo,

Depois que eles preenchem eles falam ‘nossa isso é muito legal’. Então depois que eles fazem, eles conseguem ter um diagnóstico da escola perfeito, para eles trabalharem é ótimo. Mas a princípio se você fala conheça o sistema, mas o que eu vou ganhar com isso nada? A adesão não vai existir.

Para os entrevistados da Secretaria de Educação de Belém, muitas escolas ainda não perceberam que a ferramenta do PDE Interativo é para a escola e não para o MEC, e o objetivo é que elas se apropriem desta ferramenta, conforme fica explícito a seguir:

A dificuldade é que as escolas ainda não compraram a ideia de gestão. (...) O plano de ação para a escola é fazer o calendário escolar, mas não é um plano de ação da gestão. Eles têm dificuldade de fazer um plano de gestão, aí a gente pede uma ferramenta como o PDE Interativo que é maravilhosa para fazer um diagnóstico geral da situação e fazer um plano de verdade para sanar suas dificuldades, ver suas falhas, ver aonde focar mais, eles têm dificuldade porque eles acham que é uma ferramenta do MEC, não é uma ferramenta da escola.

No questionário *online*, 174 pessoas, das 224 respondentes, afirmaram que utilizam as informações sistematizadas no PDE Interativo. Destas, a maior parte alegou que utiliza as informações para auxiliar na gestão escolar e no planejamento de atividades, o que demonstra a utilidade do Programa enquanto ferramenta de planejamento estratégico. Foram poucos aqueles que responderam que só utilizam as informações para construir

o plano de ação e assim dispor dos recursos. Apesar de numericamente pequenas, algumas respostas apontam para o uso do sistema como uma forma de relacionamento entre escolas, Secretarias municipais e Governo Federal. No que se refere à constatação dos respondentes sobre a qualidade dos módulos específicos do sistema, 131 das 224 respondentes classificaram as etapas do “diagnóstico” e “plano de ação” como sendo boas.

Todos os gestores municipais e estaduais entrevistados afirmaram que o PDE Interativo contribui para a gestão escolar e melhora da qualidade de ensino. Também houve 33 menções à contribuição do sistema para a gestão e qualidade de ensino entre as respostas do questionário *online*. Os gestores entrevistados da Secretaria Municipal de Educação de Belém relatam que as escolas têm muitas dificuldades para enxergar seus problemas e refletir sobre suas ações. Neste sentido, segundo os entrevistados, o PDE Interativo contribui para o diagnóstico e planejamento.

Esta constatação também foi comum a outros gestores entrevistados, como a responsável pela coordenação do programa na Secretaria Municipal de Educação de Ananindeua – PA. A entrevistada afirma que, por meio do PDE Interativo, as escolas puderam identificar seus problemas e melhorar suas ações, como por exemplo, o método de ensino utilizado na sala de aula pelos professores. A entrevistada ressalta:

Quando a gente ia nas escolas fazer assessoramento a gente ficava triste porque via o quadro cheio de trabalho, quer dizer enchia a criança de tarefa para eles ficarem comportados sentados, eles ficavam copiando. Mas agora eles já mudaram e o PDE ajudou muito. Porque eles colocaram lá e conseguiram ver a problemática e conseguiram colocar que situação, que proposta eles iam colocar para resolver para eliminar aquela problemática.

As entrevistas com as escolas mostram que o sistema é uma ferramenta potente de análise da realidade escolar. Percebe-se que, a partir do preenchimento dele, as escolas passam a dominar melhor seus indicadores, refletir sobre assuntos levantados e traçar metas de melhorias. É o que mostram os depoimentos abaixo:

A gente percebeu que realmente a parte de português e matemática, eles [os alunos] estão bem abaixo da média. E percebemos que quando a gente fazia a avaliação na escola, a gente fazia uma avaliação pelo aluno. E agora a gente vai avaliar por matéria [percebendo que talvez o problema não esteja no aluno, mas no professor]. Quando você tem as estatísticas vai se buscar o porquê e a fundamentação e se é a escola o que precisa fazer, é a família que tem que estar mais próxima, é nos conhecermos a realidade do aluno na escola. O sistema ajudou a fazer estas reflexões.

No primeiro ano a gente estava com uma taxa de evasão escolar bem elevada e nos colocamos uma meta e a gente conseguiu chegar até 90% e a evasão diminuiu bastante. Os projetos de reforço e de leitura

melhoraram e a gente conseguiu chegar a 94% de aprovação. Antes era 75%. O Programa ajudou com certeza a identificar os pontos críticos da escola (...) A gente usa os dados e informações gerados pelo PDE para discutir com a família e os professores.

Foi possível constatar que ainda não foi realizada uma avaliação de resultados formal pelos Municípios, Estados e Governo Federal. O MEC realiza frequentemente uma avaliação de processo, referente à execução do PDE Interativo. Nela, são identificados os principais problemas e sugestões para a melhora do sistema, sua reformulação e aprimoramento. Todavia, ainda não foi realizada uma relativa aos impactos do PDE Interativo, assim como os dados produzidos pelo sistema não são utilizados para planejar políticas públicas. O que ocorre é um maior conhecimento das escolas brasileiras e da realidade escolar por meio da análise dos dados gerados pelo PDE Interativo, como exemplifica a coordenadora do Programa no patamar Federal:

Nenhum Programa tem esse alcance direto à escola e a gente conseguiu levantar os motivos pelos quais as escolas não oferecem educação integral, se é recurso, infraestrutura, pessoal. E é incrível, você tem informação online, em tempo real e você pode saber qual o perfil do diretor de escola, se ele tem pós-graduação ou se não tem.

Apesar de a entrevistada ter alegado que os relatórios ainda não são muito bons e produzidos por demandas pontuais, o exemplo utilizado por ela demonstra que os dados gerados pelo PDE Interativo já estão sendo utilizados para o diagnóstico do conjunto de escolas no País. O próximo passo é, portanto, utilizá-los como base para futuros planejamentos e para a formulação de novas políticas públicas.

b) Coordenação Federativa

Apesar de o MEC ser o responsável pela formulação e coordenação federativa, foi possível identificar que há uma forte comunicação entre escolas, Secretarias e Ministério, além de, periodicamente, haver reuniões nacionais contando com a participação dos representantes estaduais e de suas capitais para a discussão e aprimoramento do sistema.

Em nossa *websurvey*, 21 pessoas destacaram no espaço para comentários gerais a qualidade da articulação entre MEC, Secretarias e escolas. Das 224 respondentes, 209 afirmaram que o PDE Interativo contribui para a qualidade de comunicação entre os entes federativos e, destas, 130 classificaram esta comunicação como sendo boa. Todas as Secretarias entrevistadas afirmaram que têm contato direto com o MEC. Os gestores da Secretaria de Educação do Município de Augusto Corrêa – PA, por exemplo, relataram que têm contato com o MEC, mas, quando têm dúvidas ou alguma dificuldade mais complexa, pedem auxílio e vão até a Secretaria Estadual de Educação em Belém.

Dos entrevistados nas escolas, a maior parte entra em contato com a sua Secretaria de

Educação quando tem dúvidas, e não com o MEC. Mas, uma das escolas entrevistadas em Belém – PA afirmou que vê o PDE Interativo como um instrumento de comunicação direto com o MEC. Por isso, ela fez questão de inserir diversas fotos da escola no sistema, para que o MEC pudesse observar como as salas estavam superlotadas, e como a demanda deles por mais espaço era válida.

c) Respeito à autonomia

O Programa PDE Escola visa aumentar a autonomia da escola em resolver seus principais desafios. Como ferramenta, oferece um instrumento de planejamento estratégico – o PDE Interativo – e, para as escolas priorizadas, envia recursos diretamente. O fato de contar com recursos e poder estabelecer suas próprias prioridades é revolucionário para a maior parte das escolas, que avaliam o Programa como sendo um grande potencializador de sua autonomia. Algumas escolas relataram que antes dos programas que transferem recursos de forma direta, os únicos recursos próprios com os quais contavam eram para pequenas compras, como papel higiênico, e todas as outras compras eram feitas de forma centralizada pela Secretaria.

No entanto, como afirmado anteriormente, em alguns casos, o sistema PDE Interativo não consegue se adequar às diferentes realidades das escolas brasileiras que atende. Os campos do Programa, em sua maioria, são fechados, e os indicadores que utiliza na maior parte dos casos, quantitativos. Muitos entrevistados nas escolas expressaram que em alguns casos o sistema é rígido. Na websurvey, três pessoas comentaram no espaço para comentários gerais sobre esta questão, conforme o seguinte exemplo: “Algumas perguntas têm opções de respostas que não se enquadram na realidade da escola e acabam gerando um *feedback* fora da realidade em questão”.

Os coordenadores do programa no MEC dizem que optaram por um sistema mais fechado, visando aumentar a efetividade das ações implementadas, buscando maior congruência entre o diagnóstico e o plano de ação. É o que relata a coordenadora do Programa no patamar Federal:

A gente não induz à ação. O sistema dá uma síntese do problema, e cabe à escola definir o que é crítico para ela. Por exemplo, o seu IDEB está baixo, teve muita reprovação, sua gestão, seu currículo não está bom. Ele começa a apontar, e a escola usa da sua faculdade para definir o que é crítico. Tudo que ela define como crítico vai para o Plano de Ação. (...) Mas a gente não tirou isso da nossa cabeça, a gente já tinha uma massa de informação para definir o que é bem frequente. (...) Tinha uma escola que tinha problema de infraestrutura, no banheiro, e ela dizia ‘vamos fazer duas excursões’. Vai fazer duas excursões para o banheiro? E ela tem que dizer o que precisa adquirir para solucionar o problema e ela dizia *datashow*. Banheiro, excursão e *datashow*?

De certa forma, essa opção limita a autonomia da escola para adaptar alguma ação que seja específica e necessária para sua realidade. Algumas escolas entendem que, ao limitar a forma de aplicação do recurso, perde-se relativamente a autonomia dada pelo Programa. É o que afirma uma professora e presidente do conselho de uma escola municipal de Belém – PA:

Mas você não quer aqueles mesmo projetos, você quer uma outra coisa que não está ali, ele não dá todas as possibilidades. Por exemplo, ele diagnosticou que nossa quantidade de aluno por sala não estava dentro dos parâmetros, que as nossas salas eram pequenas, estavam superlotadas. E aí ele diz tudo, e as ações que a gente tem que levar para enfrentar isso, salas pequenas... o que tem que fazer: aumentar a sala ou diminuir os alunos! Mas ele não tem essa opção, e não tem dinheiro suficiente para fazer uma nova sala.

Outras escolas, no entanto, gostam do fato de o sistema direcionar minimamente suas atividades, porque entendem que, muitas vezes, elas escolhem ações às quais estão mais acostumadas, ou que pensam ser primordiais, e não aquelas que realmente vão causar maior impacto. Os depoimentos a seguir mostram que, em muitos casos, o sistema fez com que a equipe observasse áreas em que era preciso investir, e que provavelmente seriam preteridas se houvesse liberdade total para realizar as ações:

É positivo, porque se não a gente investiria sempre tudo em infraestrutura e quase nada em formação de professores. Em alguns casos, o que atrapalha é a divisão entre custeio e Capital. Às vezes tem dinheiro para contratar professor de capoeira, mas não tem dinheiro para compra roupa para os meninos jogarem capoeira.

Esse ano o sistema já direcionou as ações mais para artes, ciências e leitura. Eu acho importante ter direcionado para outras áreas, porque nós somos muito focados na coisa do português e matemática, temos mania disso. Então foi importante que direcionou para essas outras áreas.

O depoimento a seguir mostra que, para diretores menos qualificados, as opções de ações sugeridas pelo sistema são vistas como um cardápio de ideias e ações para que se possa escolher qual é a mais interessante e adequada à realidade:

Eu acho que ele [o sistema] melhora até, porque ele coloca várias ações, dentro dos pontos críticos que eles encontraram [no sistema], e a gente vai escolher as ações mais prioritárias.

A entrevistada pela Secretaria de Educação do Estado de São Paulo alega que “Elas [as escolas] podem fazer o plano de um jeito e quando o recurso chega, fazem outra coisa, mas aí têm que justificar numa ata”. No entanto, essa é uma opção perigosa, uma vez que

posteriormente a justificativa pode não ser aceita, resultando grandes problemas para a escola. Esta possibilidade de alteração justificada é uma das saídas para a flexibilidade, mas, ainda assim, é apenas corretiva. Deve-se questionar, portanto, a possibilidade de incluir algumas opções abertas para os usuários.

d) Sistema como Ferramenta de Transparência e Controle

O objetivo principal do PDE Interativo está centrado no auxílio ao planejamento da gestão escolar. O sistema auxilia o controle e a transparência ao obrigar que o preenchimento do sistema seja participativo entre o Conselho Escolar, contando com a presença de diretores, coordenadores, professores e pais de alunos. O acesso ao plano do sistema, porém, é restrito aos membros do Conselho, aos gestores governamentais. Os usuários podem obter acesso por meio do “módulo consulta”, mas dependem da autorização do MEC. Neste sentido, o sistema poderia ser mais aberto ao controle e transparência sociais.

Nas entrevistas realizadas com gestores das secretarias de educação, a maioria dos entrevistados disse que, para que haja transparência, é necessário que a escola divulgue as informações do PDE em um quadro ou mostre aos integrantes do Conselho escolar, mas esta é uma iniciativa dela. A entrevistada da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo afirma: “Pelo sistema não tem como você saber [como as escolas utilizam o recurso], só as escolas mesmo. Então a gente sempre pede um acompanhamento, às vezes eles mandam fotos.” (entrevista com a Secretaria Estadual de Educação de São Paulo, 29 de janeiro de 2013). A coordenadora do programa no Município de Ananindeua – PA comenta que o sistema deveria oferecer transparência à comunidade, mas com cuidado, pois acha que os diretores podem ser prejudicados, conforme fica explícito em sua fala:

Eu penso que sim, deveria né [ter transparência], para a comunidade saber como é que tá sendo desenvolvido o trabalho da escola, isso seria muito importante. Agora tem esse outro lado, porque vai acabar a comunidade sabendo o quanto a escola tá recebendo e às vezes o diretor, as pessoas que lidam com o recurso ficam correndo sério risco, porque nós temos escolas nossas que estão inseridas em lugares, locais assim, digamos que é de risco.

Foi possível perceber durante a pesquisa de campo que há uma grande dificuldade na prestação de contas e esta é muito burocrática. Segundo os gestores do MEC, houve casos em que as escolas modificaram seu plano de forma benéfica, mas o comitê pediu para devolver o dinheiro, porque não tinha sido cumprido o que estava no plano. Este exemplo ilustra a rigidez burocrática da prestação de contas, pois, mesmo que os resultados sejam os desejáveis, não foram aceitos, por fugirem do padrão estabelecido. De todo o modo, o sistema, em si, não oferece um meio de controle, pois, conforme foi destacado, seu objetivo é auxiliar o diagnóstico e o planejamento escolar.

6. DISCUSSÃO

Os casos analisados levantam importantes questões sobre como os sistemas de informação estão conseguindo atuar como ferramentas de gestão, planejamento, coordenação federativa e controle. Além disso, tanto os casos, como o estudo comparativo conduzido, possibilitam refletir sobre o impacto da regulamentação no processo de desenvolvimento e implementação dos sistemas.

6.1 Instrumentos de Gestão e Planejamento

Os sistemas analisados neste estudo são, em maior ou menor grau, importantes instrumentos de gestão. O SISJOVEM, apesar de focar mais no controle formal da frequência, apresenta uma evolução frente à situação anterior do programa, em que quase nenhum controle era exercido. O fato de os dados relativos à participação dos adolescentes terem que ser lançados no sistema faz com que sejam analisadas minimamente as ações do Programa. No entanto, ele poderia ser um instrumento mais potente se as questões avaliativas fizessem a equipe envolvida no Programa refletir sobre suas ações e seus impactos nas vidas dos jovens. O PDE e o Hórus mostraram-se programas relevantes em termos de auxiliar as escolas e departamentos de assistência farmacêutica a refletirem sobre sua gestão e gastos e a planejarem melhor as ações realizadas a partir dos recursos repassados pelo Governo Federal.

É importante ressaltar, no entanto, que, mesmo sendo instrumentos potentes, para que seus impactos sejam maiores, é preciso que os funcionários que trabalham diretamente com eles sejam bem capacitados. São eles os responsáveis por lançar os dados no sistema e identificar situações em que ele não está se adequando à situação real, e, portanto, devem saber como proceder nesses casos.

É preciso, também, que sejam acompanhados de perto por seus superiores, no auxílio da leitura das informações inseridas, refletindo sobre o que revelam. Nesse sentido, o caso do SISJOVEM de Diadema – SP é um caso inspirador. Os gestores da Fundação Florestan Fernandes, órgão responsável pela gestão do Projovem Adolescente, não conferem a frequência dos jovens somente via sistema, mas se reúnem semanalmente com os técnicos, verificando os motivos que levaram determinados jovens a não comparecer nos coletivos e buscando junto aos técnicos estratégias para que estes jovens voltem a participar das atividades do Programa.

Se os sistemas já são capazes de impactar na gestão dos programas no patamar local, observou-se que ele ainda não tem tanto impacto nos patamares estadual e federal. Isso porque, mesmo que sejam gerados dados relevantes para os governos, os sistemas

ainda não são utilizados pelos programas analisados para auxiliar em ações de melhoria ou planejamento de novas políticas públicas. Existem pequenas iniciativas, como o caso do PDE Escola, mas, de forma geral, as bases de dados centrais, que reúnem os dados dos Municípios, ainda não estão preparadas para gerar relatórios analíticos que cruzem dados disponibilizados pelos sistemas. Uma exceção talvez seja o CadÚnico, sistema do Programa Bolsa Família. O sistema gera inúmeros indicadores sociais, que são utilizados pelo Governo e pesquisadores para analisar os impactos do programa e formular novas políticas.

6.2 Coordenação federativa

O estudo comparado entre Brasil, México e Canadá demonstrou que o Brasil possui uma estrutura federativa relativamente centralizada, na qual Estados e Municípios se responsabilizam pela implementação de programas, mas o processo decisório ocorre no patamar federal, com a participação formal de conselhos que representam Estados e Municípios. O estudo de casos comparados ilustra que a estrutura federativa do Brasil, portanto, não é centralizada como a do México⁴⁶, mas também não é tão descentralizada como a do Canadá, onde territórios e províncias possuem muita autonomia. Todavia, é necessário relativizar estas generalizações, pois, como vimos nos três estudos de caso brasileiros, existem diferenças na autonomia concedida na coordenação federativa entre os próprios casos estudados, que são de ministérios distintos.

A área da saúde, desde a criação do SUS, é marcada por grandes negociações envolvendo movimentos sociais organizados, nos quais há muitas disputas e divergências de opinião. Existem espaços formalizados de negociação, como a Comissão Intergestores Tripartite (CIT), que têm competências definidas e encontros regulares. Além disso, Estados e Municípios consolidaram fortes políticas locais. Neste sentido, o sistema Hórus, mesmo sendo criado pelo Governo Federal, não foi imposto obrigatoriamente, respeitando a autonomia de decisão sobre adotar sistemas próprios para a gestão da assistência farmacêutica.

No caso do Hórus, a iniciativa no desenvolvimento do sistema e sua regulamentação foram do Governo Federal, com a participação de representantes dos Municípios e Estados por meio dos espaços de negociação institucionalizados⁴⁷. Eles são responsáveis por implementar o sistema, respeitando as regras pactuadas. Os casos de educação e assistência social são similares quanto à obrigatoriedade no uso do sistema, dado que estão vinculados aos programas descentralizados que envolvem repasse de recursos aos entes federativos. Ainda assim, embora os dois sistemas sejam coordenados pelo Governo Federal e implementados pelos governos locais, contam com duas diferenças principais.

⁴⁶ comparação entre Brasil e México é realizada nesta pesquisa com base nos estudos de caso realizados. No caso do México, o caso ilustrativo das relações federativas é o Programa Oportunidades.

⁴⁷ Seria necessário aprofundar os estudos para entender como se dá a participação nesses espaços formalizados. Qual é o tempo disponibilizado para a discussão de cada ponto da agenda nas reuniões? Os representantes dos conselhos realmente participam do processo decisório ou são apenas consultados para a aprovação das mudanças decididas pelo Governo Federal? Quando comparado com o PDE Escola, que teve um espaço específico para a participação dos atores envolvidos no processo e discussão do sistema, foi verificado que os funcionários da ponta realmente haviam participado das decisões, o que não foi identificado no caso do Hórus.

A primeira diz respeito à participação dos entes federativos no processo decisório. No PDE Interativo, a participação é bastante marcante, realizada em fóruns específicos, destinados à negociação entre os atores envolvidos no Programa PDE Escola. A estrutura do SISJOVEM, apesar de contar com uma participação formal dos conselhos representativos institucionalizados de Estados e Municípios, é bastante hierarquizada e o Governo Federal é quem toma as decisões e define as regras do Programa. Uma segunda diferença entre estes dois últimos sistemas é que o PDE Interativo conseguiu de fato que as escolas, responsáveis pela implementação do Programa, se responsabilizassem pela alimentação do sistema. Já os CRAS, responsáveis pela implementação do Projovem Adolescente, ainda não o fazem, conforme demonstrou a presente pesquisa.

Pode-se concluir que os sistemas de informação brasileiros refletem a estrutura federativa do País e, de certa forma, os Estados e Municípios ainda são responsáveis pela implementação dos *softwares* de acordo com as regras estabelecidas pelo Governo Federal. Apesar de, em alguns casos, os entes federativos participarem da elaboração destas regras, não é possível que estes tenham autonomia para fazer qualquer adaptação ou alteração do sistema para melhor adequá-lo às suas realidades específicas, como é possível fazer, por exemplo, no sistema canadense *Electronic Health Records*.

6.3 Controle

Um dos grandes objetivos de sistemas de informação de políticas públicas descentralizadas é o controle da implementação destas políticas no patamar local. Em nosso estudo comparativo sobre os dois programas de transferência de renda do Brasil e México, o controle é uma grande finalidade de seus sistemas de informação. Já em nossos estudos de caso, a importância do objetivo de controle na forma como os programas são desenvolvidos é diferente para cada sistema.

O sistema do SISJOVEM foi criado como uma ferramenta de verificação e avaliação, mas seu objetivo último é o controle. Devido à preocupação com o controle da execução das atividades e da aplicação das regras estabelecidas na Portaria no 848/2010, o sistema está muito focado no controle formal da execução de suas atividades, como a frequência dos jovens nos coletivos e, como já afirmado, deixa de aproveitar seu potencial como instrumento de gestão e de avaliação da qualidade da execução de suas atividades. Ademais, ao concentrar sua avaliação em questões quantitativas, o sistema deixa de avaliar o processo de implementação do Projovem Adolescente, o que permitiria aprimorá-lo e corrigir seus erros.

O Hórus, inicialmente, havia sido criado para ser um instrumento de gestão dos Municípios, organizando a assistência farmacêutica, permitindo um melhor controle interno sobre a compra e dispensação dos medicamentos até o usuário final, evitando desperdícios e atrasos. Mas, com a pressão dos órgãos de controle, novas ferramentas estão sendo desenvolvidas para possibilitar maior manejo sobre o uso dos recursos.

O PDE Interativo, por fim, objetiva fundamentalmente servir como instrumento de diagnóstico e planejamento das escolas. O controle da execução deste último sistema é realizado apenas pelas prestações de contas.

6.4 Legislação

A partir deste estudo, concluímos que a importância da legislação para os sistemas de informação está relacionada a dois motivos principais. O primeiro diz respeito à garantia da continuidade do sistema, o que de certa forma, é uma proteção às variáveis políticas. O segundo é a importância do estabelecimento formal das regras para todos os entes federativos envolvidos. No entanto, foi constatado que as regulamentações jurídicas muito detalhadas podem enrijecer a discricionariedade administrativa. Em nossos casos, os programas do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome são muito bem detalhados, mas, no caso do SISJOVEM, foi identificado que os próprios gestores se limitam a responder ao que está estabelecido na regulamentação e se fecham para inovações no sistema.

No caso do PDE Interativo e toda a rede de sistemas do SIMEC, não há regulamentações jurídicas, o que é um risco para a sua continuidade, mas o programa está em constante aprimoramento e transformação por meio de avaliações periódicas realizadas pelo MEC e do diálogo e participação com os entes federativos. No caso do Hórus, uma regulamentação está prevista para ser publicada ainda em 2013, mas não versará exclusivamente sobre o sistema. Ela será de extrema importância para tornar obrigatório para todos os Estados e Municípios o envio dos dados de execução da política de distribuição de medicamentos, mesmo para aqueles que já possuem seus próprios sistemas.

Constata-se a importância da regulamentação jurídica para os sistemas de informação, para que regras fiquem claras para todos os entes federativos, permitindo garantir a continuidade das aplicações. E, no caso dos sistemas não obrigatórios, a importância da regulamentação está relacionada também à necessidade de tornar obrigatório o envio de dados exigidos para o controle da implementação da política. Constatamos também que a regulamentação não pode ser extremamente detalhada, de modo que não seja possível realizar modificações no sistema e obter discricionariedade administrativa.

6.5 Transparência

Ao organizar os dados dos programas governamentais, efetuar maior controle sobre o uso dos recursos repassados pelo Governo Federal e disponibilizar tais informações em base de dados virtuais, os sistemas de informação analisados aqui teriam um enorme potencial para colaborar com a transparência do uso dos recursos públicos, favorecendo a accountability. Constatou-se, no entanto, que eles foram desenvolvidos com lógicas fechadas. No SISJOVEM e no Hórus, não é possível ter acesso aos relatórios específicos do sistema. No caso do PDE Interativo, um usuário pode até ter acesso aos dados, mas

precisa solicitar uma senha ao Ministério, o que já é um limitador. Qual seria o potencial de impacto se as populações locais pudessem ter acesso de forma simples aos relatórios que mostram quais remédios foram comprados e para quais comunidades foram distribuídos? Ou se comunidades escolares entendessem o planejamento de suas escolas e seus principais desafios? Provavelmente facilitaria o controle dos órgãos governamentais e aproximaria os serviços públicos dos cidadãos.

7. CONCLUSÃO

Os sistemas de informação têm um papel relevante no controle da execução das políticas públicas, mas esta não deve ser sua principal função. Quando bem desenvolvidos, com participação dos principais atores envolvidos no processo, eles têm um grande potencial para serem utilizados como ferramentas de comunicação federativa, diagnóstico, planejamento, avaliação e produção de dados e informações para novas formulações e planejamentos de políticas públicas.

Demonstramos que a ampla utilização dos sistemas como uma ferramenta da coordenação federativa no Governo Federal brasileiro é algo recente, e, por isso, ainda pouco regulamentada. A participação dos atores no processo de desenvolvimento e regulamentação do sistema ainda é baixa, o que, por vezes, pode resultar em sistemas rígidos ou não tão efetivos. Algumas escolhas feitas nessas etapas podem dificultar o uso do sistema, porque esbarram em problemas como falta de capacidade técnica dos funcionários responsáveis pela implementação ou infraestrutura deficiente dos Municípios brasileiros, que ainda possuem instâncias públicas com poucos computadores e conectividade ruim ou inexistente. A opção por sistemas 100% *online*, por mais moderna que seja, exclui usuários ou dificulta o trabalho em grande parte dos Municípios brasileiros. Além disso, os dados gerados são pouco utilizados para avaliação e planejamento dos programas, e os sistemas praticamente não atuam como ferramentas de *accountability*.

Em suma, o impacto dos sistemas de informação analisados, apesar de grande quando comparado à situação anterior, ainda é mediano frente ao seu enorme potencial.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L. A Coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 41-67, jun. 2005.

AGRANOFF, R. Intergovernmental Policy Management: Cooperative Practices in Federal Systems. In: PAGANO, Michael A.; LEONARDI, Robert (Ed.). **The Dynamics of Federalism in National and Supranational Political Systems**. New York: Palgrave Macmillan, 2007.

ARRETCHE, M.T.S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, ano 11, n. 31, jun. 1996.

AZEVEDO, V. et al. **Sistemas Integrados de Información Social**. Santiago: Centro de Políticas Públicas da Universidade do Chile, 2011.

BOVENS, M.; MEIJER, A. J. Public Accountability in the Information Age. In: PALMIRANI M.; VAN ENGERS, T.; WIMMER, M. A. (Ed.). **International Federation for Information Processing**. Laxenburg: [s.n.], 2003. p. 16-28.

BOVENS, M.; ZOURIDIS, S. From Street-level to System-level Bureaucracies: How information and communication technology is transforming administrative Discretion and Constitutional Control. **Public Administration Review**, v. 62, n. 2, p. 174-184, mar./abr. 2002.

BRASIL. Decreto n. 6.135, de 26 de junho de 2007. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 jun. 2007, Seção 1, p. 3. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm>.

_____. Decreto nº 6.629, 4 de novembro de 2008. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 nov. 2008, Seção 1, p. 4. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6629.htm>. Acesso: 20 jan. 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano de desenvolvimento da escola**. Disponível em: <<http://pdeescola.mec.gov.br/>>

_____. **Portal do Ministério da Educação**. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/>>

BRASIL. Ministério da Saúde. **HÓRUS**: Sistema Nacional de Gestão da Assistência Farmacêutica. Disponível em: <www.saude.gov.br/horus>

_____. **Portal da Saúde**. Disponível em: <<http://portalsaude.saude.gov.br/portalsaude/>>

index.cfm>

_____. Portaria nº 4.217, de 28 de dezembro de 2010. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 dez. 2010, Seção 1, p. 72. Disponível em: <http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/Portaria_MS_4217_28_12_2010.pdf>

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: <www.mds.gov.br>. Acesso em: 10. ago. 2012.

_____. **Caderno do IGD-M**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/gestaodescentralizada/Caderno%20do%20IGDM%202012.pdf/view>>. Acesso em: 10. out. 2012.

_____. Portaria nº 848, de 28 de dezembro de 2010. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 dez. 2010, Seção 1, p. 143. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/acesso-a-informacao/legislacao/assistenciasocial/portarias/2010/Portaria_MDS_no_848_de_28-12-2010.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2013.

_____. **Sistema Nacional de Informação do Sistema Único de Assistência Social - Rede Suas**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/redesuas>>

CANADA HEALTH INFOWAY. **Anual Reports**: 2011-2012. Disponível em: <<https://www.infoway-inforoute.com/index.php/resources/infoway-corporate/annual-reports>>. Acesso em: 10. out. 2012.

CANADA. Office of Auditor General of Canada. **2009 Fall Report of the Auditor General of Canada**. Disponível em: <http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_oag_200911_04_e_33205.html#def1>. Acesso em: 10. ago. 2012.

_____. **2010 Report of the Auditor General of Canada: EHR in Canada**. Disponível em: <http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_oag_201004_07_e_33720.html>. Acesso em: 03 out. 2012.

CARBONELL, M. El federalismo em Mexico: principios generales e distribucion de competencia. In: FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER. **Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano**. 9 ed. Montevideo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003. p. 379-396

DINIZ, E. et al. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, p. 23-48, 2009.

DRAIBE, S. **Concepções, estratégias e mecanismos operacionais de programas de transferências condicionadas (PTC) para o combate à pobreza**. Disponível em: <<http://>>

www.renda.nepp.unicamp.br/sistema/files/America_Latina/Oportunidades_e_Puente_Chile_Solidario_Sonia_Draibe_2007.pdf>. Acesso em: 10. ago. 2012.

EVANS, T.; HARRIS, J. Street-level bureaucracy, social work and the (exaggerated) death of discretion. **British Journal of Social Work**, Oxford v. 34, n. 6, p. 871-895, 2004.

FARAH, M.F.S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 119-144, jan./fev. 2001.

FIGUEIREDO, R.S. de. **A definição de padrão da TV digital no Brasil**: um estudo sobre a construção social de um padrão tecnológico. Dissertação (Mestrado) -- Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2009.

GERRING, J. What Is a Case Study and What Is It Good for? **American Political Science Review**, Los Angeles, v. 98, n. 2, 2004.

GOERTZ, G.; MAHONEY, J. Negative case selection: the possibility principle. In: GOERTZ, G. **Social science concepts**: a users guide. New Jersey: Princeton University Press, 2006.

HUBER, J. D.; SHIPAN, C. R. **Deliberate Discretion**: the intitucional foundations of bureocratic autonomy. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

JAYO, M. Correspondentes bancários como canal de distribuição de serviços financeiros: taxonomia, histórico, limites e potencialidades dos modelos de gestão de redes. Tese (Doutorado) -- Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.

JAYO, M.; DINIZ, E.H. Uso de Correspondentes Bancários pelos Bancos Brasileiros: Um Mapeamento dos Modelos de Gestão de Redes. In: ENCONTRO DA NPAD, 34, 2010, Rio de Janeiro.

JORNA, F.; WAGENAAR, P. **Discretion and Digital Discipline**. Public Administration. v.85, n. 1, 2007, p. 189 – 214.

LAUDON, K. C.; LAUDON, J. P. **Management of Information Systems**: a contemporary perspective. New York: MacMillan, 1996.

LAURINDO, F. J. **Tecnologia da informação: eficácia nas organizações**. São Paulo: Futura, 2002.

LAURINDO, Fernando José. **Tecnologia da informação: eficácia nas organizações**. São Paulo: Futura, 2002.

LEIBFRIED, S.; CASTLES, Francis G.; OBINGER, Herbert. Introduction: **federalism and**

welfare state. In: _____. *Federalismo and the welfare state: new world and European experiences.* Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

LIPSKY, M. Street **Level Bureaucracy:** dilemmas of the individual in public services. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

LOTTA, G. S. _____. **O Papel das burocracias de nível da rua na implementação de políticas públicas:** Entre o Controle e a Discrecionalidade. No prelo

LOTTA, G. S. **Implementação de Políticas Públicas:** o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos Burocratas de Nível de Rua do Programa Saúde da Família. Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

LUVIZAN, S.S. **e-HRM-in-practice:** um estudo sobre o uso da tecnologia de RH pelas lentes da prática. Dissertação (Mestrado) -- Centro Universitário da FEI, São Paulo, 2009 .

MELO, M. **Crise federativa, guerra fiscal e hobbesianismo municipal:** efeitos perversos da descentralização? *Revista São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 10, n. 3, 1996.

MÉXICO. Secretaría de Desarrollo Social. Disponível em: <<http://www.sedesol.gob.mx>> Acesso em: 15. set. 2012.

POZZEBON, M.; DINIZ, E. & JAYO, M. Adapting the structurationist view of technology for studies at the community/societal levels. In: DWIVEDI, Y. K. et al. **Handbook of Research on Contemporary Theoretical Models in Information Systems.** Hershey: IGI Global, 2009. p. 18-33.

ROCHA, C.A.; FARIA, C.A. Cooperação intermunicipal, reterritorialização da gestão pública e provisão de bens e serviços sociais no Brasil contemporâneo: experiência dos consórcios de saúde em Minas Gerais. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, n 11, 2004. p. 73-105.

SEGATTO, C.I. **Os diferentes padrões de relações intergovernamentais no Brasil.** No prelo.

SOUZA, C. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 7, n.3, 2002, p. 431-442.

TAPAJÓS, L.; RODRIGUES, W. (Org.). **Rede SUAS:** Gestão e Sistema de Informação para o Sistema Único de Assistência Social. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2007.

THURSTON, A. **Public Records:** Evidence for Openness. London: University of London, 2012. Disponível em: <http://blogs.estadao.com.br/publicos/files/2012/08/Public-Records-as-Evidence-for-Openness-FINAL.doc_.pdf> Acesso em: 14 ago. 2012.

