

**Oficina Brasil/União Europeia: Informação,
Avaliação e Auditoria de Política Regional**

RELATÓRIO FINAL

19 e 20 de julho de 2010
Brasília-DF

***Para: Ministério do Planejamento
Delegação da CE***

MISSÃO

***Consultoria de Curto-Prazo como perito técnico para a Oficina
Brasil/União Européia – Informação, Avaliação e Auditoria de Política
Regional***

***Relatório Final
André Torres***

1. Objetivos da missão

Objetivo global

O objetivo global visou estreitar o relacionamento entre o Brasil e a União Europeia no âmbito da promoção do intercâmbio entre instituições e órgãos federais envolvidos com a produção e divulgação de informações, acompanhamento e controle de políticas regionais, com órgãos congêneres da União Européia.

Objetivo específico

Os objetivos específicos visaram:

- Conhecer o sistema de avaliação e controle utilizado pelas instituições européias para o monitoramento de suas políticas de desenvolvimento regional;
- Contribuir para o aprimoramento dos instrumentos brasileiros de informação, controle e avaliação, no que se refere à política nacional de desenvolvimento regional.

2.Duração da missão

A missão teve a duração entre 28 a 03.06.10, na etapa internacional (Bélgica e Portugal), e entre 19 e 20.07.10 para a realização da Oficina de Trabalho sobre Informação, Avaliação e Controle em Políticas Públicas, em Brasília.

No que tange aos trabalhos específicos do perito nacional, os trabalhos abrangeram os períodos entre 19 e 23 e 26.07 a 03.08.10, totalizando 12 (doze) dias de trabalho, em Brasília e em São Paulo.

3. Atividades Realizadas

3.1. Parte Internacional

3.2 . Parte Nacional

3.2.1. Generalidades

As atividades do seminário foram previstas para o desenvolvimento nos dois dias de trabalho mencionados acima, totalizando 6 (seis) painéis temáticos

descritos a seguir, conforme programação original apensada como anexo I ao presente relatório. A descrição a seguir, com algumas adaptações requeridas, espelha as discussões e temas levados a efeito.

3.2.2. Desenvolvimento do Seminário

Visão e relato do MI (Ministério de Integração Nacional) com relação ao intercâmbio nacional e internacional sobre Desenvolvimento Regional

- Foram destacados os antecedentes da PNDR (Política de Desenvolvimento Regional), através de iniciativas como:
 - início em 2003 (políticas setoriais) e transformação em política de governo apenas em 2007, através da adoção de instrumentos normativos adrede elaborados;
 - interveniência e colaboração do TCU (Tribunal de Contas da União), desde 2009, no acompanhamento e fiscalização da PNDR;
 - o diálogo desenvolvido entre 2009/2010, entre o TCU e o IBGE, resultou no estabelecimento do intercâmbio mais amplo e profícuo, dessa vez entre o MPO (Ministério de Planejamento e Orçamento) e o DG Regio (organismo da União Européia afeto à questão do desenvolvimento regional), conformado no Projeto de Apoio aos Diálogos Setoriais;
 - o presente seminário foi precedido, como já demonstrado acima, de envio de missão de técnicos brasileira composta por representantes do IBGE, MPO, MI e TCU, à sede (Bruxelas) e representações de outros países envolvidos com o controle do tema em apreço, o que teve lugar entre os dias 28.06 e 02.07.10.

Missão de Intercâmbio Brasil – União Européia

- Avaliação e controle das políticas de desenvolvimento regional;
 - relato e descrição da estrutura organizacional européia (pirâmide de atribuições interinstitucionais), no tocante ao tema de desenvolvimento regional;
 - apontamento de diferenças e semelhanças entre os procedimentos usuais do TCU (Tribunal de Contas da União – BR) e o TCE (Tribunal de Contas da UE);
 - exemplificação da estrutura de gestão de políticas regionais em Portugal;
 - exemplificação da estrutura e atribuições do TCU no Brasil;
-

- a Constituição de 1988 define, em seus artigos 70 e 71, a necessidade do exercício de controle sobre as contas públicas dos entes federados no Brasil, para o que se conta com o concurso do TCU;
- análise crítica da possibilidade de replicação das estruturas de controle aos Estados e municípios;
- descrição das atribuições do TCU;
- destaque para o papel da SEMAG (Secretaria de Macroavaliação Governamental), componente do TCU com as incumbências específicas de controle da atuação do poder público em escala regional;
- o tema Desenvolvimento Regional foi eleito, em 2009, como um dos temas de maior significância para a atuação do TCU;
- os trabalhos revelaram a inexistência ou inadequação de instrumentos competentes de controle por parte do MI das políticas regionais brasileiras, principalmente nas regiões N, NE e CO.

- **Manifestação do representante da Comissão Européia sobre Políticas Regionais**

- a situação observada no contexto da UE foi de redução das disparidades regionais, como efeito das políticas públicas de DR;
 - foram observadas também intensas movimentações de bens, serviços e força-de-trabalho, além da movimentação consequente de capital financeiro;
 - observou-se, também, maior envolvimento dos representantes dos Estados-membros;
 - isso resultou na criação de instância responsável (Comissão) perante o Parlamento Europeu e organismos de controle então existentes, sobre o acompanhamento do quadro geral orçamentário da União Européia;
 - a culminação, mais recente, foi do aceite da maioria dos membros da Comissão Européia em relação às políticas regionais propostas;
 - a evolução do quadro levou cerca de 16 anos para um estágio de maior maturidade, com o envolvimento, já em 2004, de dez dos Estados-membros;
 - como resultado do aperfeiçoamento normativo das sistemáticas de monitoramento, todos os programas locais passaram a definir suas metas perante comitês e foros participativos e de acompanhamento, que culminaram, em 2007, na disponibilidade de dados eletrônicos acessíveis a todos os Estados-membros;
-

- o contexto de aperfeiçoamento do acompanhamento e controle refletiu das análises sócio-econômicas e do acompanhamento mais atento das estatísticas oficiais dos membros, o que, por certo, ajudou à redefinição dos objetivos perseguidos pela CEE e programas indicadores;
- os sistemas de monitoramento indicaram várias situações particulares dos Estados-membros no que concerniam ao desenvolvimento regional;
- dessa forma, o planejamento para 2007-2013 passou a ressaltar resultados mais concretos, a observação mais atenta aos indicadores agregados, e a clareza demonstrativa desses resultados, como efeitos, em relação aos desembolsos realizados;
- a avaliação dos processos de evolução dos quadros de situação regionais passou a avaliar os progressos em função de indicadores de qualidade de vida dos cidadãos, que passaram a balizar os mecanismos de decisão das autoridades envolvidas;
- para o período de 2007-2013, foram introduzidos novos requerimentos normativos (com eficácia legal), dirigidos à avaliação prévia da situação e à introdução de mecanismos de acompanhamento do comportamento dos indicadores no longo prazo;
- por conseguinte, para o efetivo monitoramento dos resultados, houve o requerimento de melhoria da capacidade administrativa das instâncias técnicas dos membros da UE, melhoria dos indicadores de avaliação de performance, maior troca de informações entre os membros, e revisões mais amígdas dos resultados.

- **Espanha: Sistema de Monitoramento e Controle dos Fundos Estruturais da União Européia**

- foi apresentada a estrutura normativa e os principais regulamentos para o Programa Operativo 2007-2010, assim como os requerimentos de gestão a serem observados pelas comunidades nacionais componentes da UE;
 - foi ressaltada a necessidade que os atores nacionais levem em conta os regulamentos europeus;
 - há a necessidade de que haja segurança na circulação das informações e dados, e que todos os organismos envolvidos recebam o mesmo tipo de informação;
 - hoje se privilegia a circulação das informações e dados por meios eletrônicos, sem a necessidade de geração em papel, o que implica na adoção de protocolos de segurança para a sua gestão;
 - considera-se importante que os organismos nacionais se articulem adequadamente perante as autoridades gestonárias;
-

- o concurso e a contribuição de especialistas em aspectos particulares e relevantes, tais como inovação tecnológica e meio ambiente, por exemplo, pode ajudar muito na escolha dos indicadores de performance mais adequados para a avaliação da eficácia dos resultados;
- mostra-se necessário o acompanhamento constante para a detecção tempestiva de problemas de interpretação quanto aos indicadores escolhidos;
- prevê-se como interessante, no futuro, o uso de novos tipos indiretos de acompanhamento econométrico, para a aferição de componentes como impactos dos investimentos em relação a indicadores de renda, emprego e crescimento econômico, de modo geral;
- apesar de todos os cuidados e recomendações, a gestão ainda se apresenta problemática, dado o elevado número de informações, o que indica a necessidade de sistemas eletrônicos mais objetivos para a geração automática de relatórios de situação.

- **IBGE: o problema da regionalização do Brasil**

- atualmente ainda se privilegia as meso e microrregiões geográficas como referências para as políticas públicas e planos e programas voltados ao Desenvolvimento Regional;
- as **mesorregiões** têm como fatores relevantes para sua determinação geográfica o quadro sócio-econômico, como condicionante, e o quadro natural (biofísico) e a estrutura urbano-espacial como referências;
- as **microrregiões** apresentam especificidades de organização espacial, notadamente as estruturas de atividades produtivas;
- a partir de 2007, passou-se a considerar as **regiões de influência das cidades**, o que resultou na atualização da polarização existente e na hierarquização urbano-espacial mais atualizada, o que permitiu maior racionalidade na dotação de serviços sociais básicos e seu acesso por um contingente maior de usuários;
- pela hierarquização hoje considerada, o Brasil apresenta 70 centros de portes variados com maior atratividade e influência econômica.

MPO/IPEA: Matriz de Sustentabilidade do Território Brasileiro

- a mensuração dos impactos se faz através das políticas e programas regionais;
 - a matriz de sustentabilidade surge do uso do planejamento como ferramenta para o desenvolvimento
-

- a matriz se apoia num conjunto de elementos estatísticos que revela as fragilidades e potencialidades de cada porção territorial do Brasil;
- o objetivo geral perseguido é a articulação adequada da União e dos entes federados;
- as dimensões da sustentabilidade consideradas se enfeixam nos seguintes grupos de grandes variáveis interligadas: social, econômica, ambiental e institucional;
- em termos de procedimentos metodológicos, são levados em consideração: seleção de indicadores oficiais (tendo como fontes o IBGE, o IPEA e organismos regionais de produção de informações), a busca de indicadores os mais atualizados disponíveis, a análise multicriterial e a consulta aos técnicos setoriais envolvidos;
- em linhas gerais, são privilegiados indicadores relativos aos seguintes temas: habitação, trabalho e rendimento, saúde, segurança, quadro econômico, transportes, energia, meio ambiente (com ênfase em saneamento básico),;
- ademais, leva-se em consideração a presença do Estado na oferta de recursos à população que possam resultar em aumento do bem-estar;
- por fim, considera-se que os indicadores de participação social são indispensáveis para a avaliação quali-quantitativa dos resultados.

IBGE: produção de informações

- a formatação básica das informações do órgão é a do Sistema Estatístico Nacional, conforme acordos internacionais que regula a matéria;
 - a estrutura do Censo de 2010, que ora se inicia, apresenta inovações tecnológicas adotadas para a melhoria da coleta e análise dos dados, através de ferramentas como o Cadastro Nacional de Endereços e fontes de imageamento remoto por satélites;
 - há que se fazer destaque para novos procedimentos que permitirão a clara identificação de habitações sub-normais e seus aglomerados urbanos;
 - outros insumos importantes são os resultados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (de periodicidade anual, com exceção de 2010) e a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (de 2010, mas com periodicidade irregular);
 - há, também, o concurso da Pesquisa Nacional de Assistência Médico-Sanitária (AMS) e os Mapas de Pobreza e Desigualdade (2003);
-

- vêm sendo testadas novas tecnologias censitárias, a partir de estudos de outras experiências (França e EUA, basicamente), para a ampliação da diversidade temática de cobertura e a diminuição dos intervalos e aumento da periodicidade de produção de resultados.

IPEA: Mensuração dos Impactos de Políticas e Programas Regionais

- foi destacada a importância da sistemática de avaliação;
- hoje se utiliza a correlação entre os resultados e a composição das câmaras municipais, no que tange à regionalização existente e o nível educacional dos edis;
- apresenta uma avaliação da performance dos gastos públicos, principalmente no que tange aos fundos constitucionais por região, como estrangulamentos verificados nas regiões N, NE e CO;
- há em desenvolvimento um *software* que irá facilitar a consulta pelos usuários, através do georreferenciamento dos dados estatísticos e econométricos.

Política de Comunicação Regional da UE

- adoção de uma visão regional para as políticas da UE, através do uso de ferramentas para a implementação de um quadro regulatório comum e do privilegiamento de algumas informações tidas como mais relevantes;
 - foram apontadas as dificuldades de comunicação mais conspícuas, tais como a diversidade de usuários, heterogeneidade dos atores institucionais envolvidos, e os montantes diferenciados de investimentos;
 - também se apresenta complexa a diversidade e complementaridade dos papéis dos fundos oriundos da UE e os aportes de financiamento locais e regionais;
 - considera as dificuldades para a correta identificação dos alvos que deveriam ser considerados prioritários para os efeitos de comunicação;
 - em princípio, há a definição, pelo regulamento 1828/06, dos destaques que devem ser adotados pela política de comunicação;
 - para o cenário prospectivo (2020), os fatores mais críticos a serem perseguidos são: competitividade, cooperação entre os membros, e coesão territorial e sócio-econômica.
-

EUROSTAT: Estatísticas Regionais na UE

- foram apresentadas as características e competência do organismo;
- foi ressaltado que o organismo não se dispõe ao aprofundamento das análises, tarefas que devem caber aos usuários das informações, a seu alvitre;
- foram institucionalizados compartimentos ambientais para os territórios que integram a UE, resultando em agrupamentos (NUTs), que são revistos de 3 em 3 anos;
- hoje, os dados disponíveis se atêm às seguintes variáveis: contas regionais, mercado de trabalho, infra-estrutura de transportes, agricultura, empresas, ciência e tecnologia, demografia, saúde e turismo, *inter alia*;
- como propósitos permanentes envolvidos, podem ser destacados a melhoria contínua dos dados quantitativos, a implementação e avaliação das políticas regionais, e a redução gradativa das disparidades sócio-econômicas locais e regionais

IBGE: Potencialidades para a disseminação do Censo 2010

- enquanto nos censos anteriores se mantinha uma clivagem entre a setorização dos setores rurais e urbanos, cujos critérios não raro são objeto de discussões, o Censo de 2010 irá apresentar uma malha integrada;
 - com a adoção de novas ferramentas, haverá a possibilidade de geocodificação das listagens de endereços;
 - haverá, ademais, a possibilidade de geração mais facilitada e exata dos grupos homogêneos;
 - os resultados a serem obtidos irão permitir maiores facilidades para a priorização de investimentos públicos e estudos dos efeitos ambientais (externalidades) das intervenções;
 - a informação geoespacial, em termos resumidos, é a informação alfanumérica associada ao território. A situação hoje, nesse aspecto, é de desconhecimento generalizado sobre a disponibilidade, autoria e acessibilidade públicas às informações disponíveis;
 - além disso, ocorre normalmente uma demora na produção das informações, duplicidade de esforços (mais de um interessado prospectando as mesmas informações), incompletude e desatualização dos dados e informações,
-

dificuldade de compartilhamento dos dados, pela falta de padronização das informações;

- para o novo Censo, haverá maior disponibilidade de dados e metadados (dados mais desagregados, com focos orientados para aspectos mais específicos);

- as metas para 2009-2010, as já concluídas, apresentam dados sobre infraestrutura, os resultados dos acordos de cooperação e a maior padronização das informações;

- as metas de curto e médio prazos são de integração das informações do Brasil ao Milionésimo (escala de apresentação em 1:1.000.000), geração de bases integradas na escala 1:250.000, e facilitação de acesso a imagens remotas do satélite ALOS.

4. Apreciação dos Resultados

A apreciação de iniciativas como as relatadas, para que não se torne um exercício subjetivo e abstrato, depende muito das intenções subjacentes e dos resultados colimados.

Dessa maneira, torna-se relevante retomar os termos de referência que apresentam os propósitos das iniciativas e os resultados que se pretendia obter com eles.

Nesse sentido, vale ter em conta o alerta dos TR quanto é afirmado que “o *SNDR [Sistema Nacional de Informação para o Desenvolvimento Regional]*” representa algo em construção, sem embargo da assunção gradativa de importância para as políticas regionais de Estado e não apenas de Governo, como bem salientado na introdução do evento local ora relatado.

A mesma abordagem destaca a complexidade da qual se reveste o tema, dado que constitui, *ipsis verbis*, em uma abordagem transversal às demais políticas públicas setoriais de abrangência nacional ou mesmo de dada porção do território, sem embargo de ter assumido, no âmbito nacional, o status de Tema da Maior Significância (TMS), pelo Tribunal de Contas da União, co-partícipe da iniciativa ora descrita, assim como o IPEA e o IBGE.

Ainda assim, há que se perguntar, anteriormente a isso, se a experiência de constituição da Comunidade Econômica Européia pode ser considerada o melhor paradigma para efeito de comparação com a questão do desenvolvimento regional. Possivelmente, a resposta será negativa, face às condicionantes históricas, geoeconômica e geopolíticas, não obstante o fato já mencionado de que ambas as realidades – a nacional e a da UE, conforme já mencionado, estão em constante aperfeiçoamento e construção.

Por esse ângulo, se torna justificável e possivelmente profícuo o intercâmbio de experiências entre organismos congêneres do Brasil e da União Européia, uma vez que essas condicionantes podem servir de exemplos de caminhos a serem seguidos ou evitados.

Nesse sentido, um pouco menos ambicioso que os declarados nos TR, a iniciativa se revestiu de sucesso, dada a heterogeneidade das vinculações funcionais do público afluyente.

No entanto, não restou sólida uma proposta de trabalho para a continuidade do intercâmbio apresentado, ainda que isso venha a ser ensaiado desde 2003, assim como não logrou ser constituído um documento situacional e propositivo nesse sentido. A apresentação do presente relatório não pode ter o condão de substituí-los, guardadas as importâncias relativas das abordagens requeridas.

Feitas essas restrições de alcance e objetivos, a missão (externa e interna) se apresentou bem-sucedida, pela densidade das abordagens de cada temática envolvida, pela complementaridade das intervenções e, principalmente, pela heterogeneidade e assiduidade do público-alvo reunido.

5. Conclusões

À guisa de conclusões, se ressalta a importância da necessidade da multiplicação de eventos como da natureza do exposto e sua proliferação, *mutatis mutandis*, pelas várias porções do território nacional, justamente por seus aspectos históricos, econômicos e geopolíticos notavelmente diferenciados, muitas vezes mesmo dentro da porção territorial considerada.

Por outro lado, ainda que condicionantes como os citados levem a que a Comunidade Econômica Européia seja uma realidade ainda em construção, apesar da sua longevidade histórico-cultural e geopolítica, a realidade nacional brasileira, apesar de aparentemente estável nesses termos de observação, carece muito de instrumentos técnicos e experiências que contribuam para reduzir suas disparidades regionais em termos de oportunidades de desenvolvimento, entre outras condicionantes.

Sem embargo de outros fatores, ressalta-se no Brasil a fragmentação das informações de natureza geográfica, uma vez que há regiões com um respeitável acervo de estudos e dados cartográficos produzidos (mas não necessariamente utilizados para alguma finalidade mais prática), notadamente nos casos das mais deprimidas em termos sócio-econômicos, enquanto outras regiões não dispõem de qualquer informação mais sistemática sobre sua realidade, mesmo as consideradas mais desenvolvidas.

Ou seja, qualquer inventário de informações políticas, geoeconômicas, geográficas ou de qualquer outra natureza no Brasil, sem demérito de acervos de alta qualidade disponíveis de forma mais ou menos fragmentária e atualizada sobre algumas regiões, irá esbarrar nas lacunas e na heterogeneidade das bases de informação disponíveis.

Para fins de planejamento sócio-econômico (demográfico, econômico, agrícola entre outros), a inexistência de informações mais abrangentes e atualizadas se revela crucial, agravada pela crescente vulgarização e acessibilidade de informações georreferenciadas, assim como da falta de intercâmbio entre as agências setoriais envolvidas em sua produção, quer sejam públicas ou privadas.

6. Recomendações

Além da multiplicação do tema em todos os escaninhos da administração pública, nas suas várias esferas institucionais, além do público estudantil, seria muito oportuno o resgate das instâncias regionais de planejamento, que foram desmobilizadas no passado recente, levando consigo estudos que ainda se apresentariam relevantes para o tema do desenvolvimento regional. Apesar do esforço das agências governamentais ainda envolvidas com a produção de informações geográficas, verifica-se sua fragilidade generalizada, em termos concretos, no conjunto do aparelho de Estado.

As oportunidades mais significativas para tal esforço se apresentam quando da construção de planos governamentais mais abrangentes, tais como os planos plurianuais de investimento, uma vez que nesses momentos as fragilidades em termos de informações de várias naturezas se evidenciam de forma eloquente e visível. Em termos comparativos, os recursos que seriam necessários para tal iniciativa quase sempre se revelam de pequena monta, de modo relativo, face aos recursos requeridos para os vários projetos estruturais e não-estruturais que se apresentam, que em geral esbarram na deficiências de informações para seu correto planejamento.

A simples coordenação das informações alfanuméricas e iconográficas que são geradas pelos entes públicos e privados que se envolvem em projetos regionais, todos ou a maioria com aporte direto ou indireto de recursos públicos, já representaria um avanço considerável, no mínimo pelo afastamento da duplicidade de informações e sua crescente melhoria técnica.

O risco potencial que se demonstraria em iniciativas do gênero seria a continuidade do processo de produção de informações de forma fragmentária e descontínua, inacessível aos usuários potenciais, e o conseqüente desperdício de recursos públicos, que normalmente financiam tais esforços.

Em termos de pontos fortes, pode ser brandido o axioma de que não há planejamento, seja qual for o propósito, sem disponibilidade de informações adequadas, qualquer que seja sua natureza. Dessa forma, iniciativas como as descritas e as recomendadas sempre se apresentarão benfazejas ao interesse público.

Os pontos fracos se revelam de forma conspícua da análise ora apresentada.
