



SEMINÁRIOS SOBRE
**INVESTIMENTO
PÚBLICO NA
INFÂNCIA**

PUCPR

ESTIMATIVA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS
E A BRECHA DE INVESTIMENTO
NA INFÂNCIA: **FULL DIREITOS**

JORGE OROZA



ESTIMATIVA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E A BRECHA DE INVESTIMENTO NA INFÂNCIA: **FULL DIREITOS**

Temos escutado diversas reclamações em relação às políticas públicas como: “belas leis que não se cumprem”, “tudo que está nas leis fica somente no papel”, entre outras. O que se expressa nesses comentários é a brecha que existe entre os dispositivos legais e a implementação das leis na prática. Não é difícil encontrar planos, leis e programas que são promissores, porém a realidade continua sem maiores mudanças. No nosso humilde entendimento, essa situação se expressa pela falta de alcance das políticas públicas.

Por isso, considero que devemos distinguir dois tipos de políticas públicas: a) as políticas públicas que têm um sentido de definir e perfilar o Estado ou situação que deseja alcançar como resultado das intervenções do Estado e b) aquelas políticas públicas de gestão que avançam na definição de estratégias, seus custo de implementação e destacam suas fontes de financiamento. Na tabela seguinte fazemos uma breve comparação entre ambas:

POLÍTICAS PÚBLICAS **GERAIS** E POLÍTICAS PÚBLICAS **DE GESTÃO**

	TEMA	POLÍTICA PÚBLICA GERAL	POLÍTICA PÚBLICA DE GESTÃO
1	Grupo-alvo	É indicado de maneira geral	É indicado com detalhes, destacando suas mudanças no tempo
2	Custo da implementação	Não se indica	Indica-se em diferentes cenários e inclui plano de implementação
3	Estratégias	Define as grandes estratégias	Define com detalhe as estratégias de implementação ao longo do tempo
4	Tempo	Indica as características dos impactos a serem alcançados ao final do período	Indica no plano de implementação as mudanças ou impactos a serem alcançados durante e ao final do período
5	Fontes de Financiamento	Não se indica	Indica as possíveis fontes
6	Conteúdo Geral	Descreve os grandes alinhamentos que inspiram e fundamentam a política, bem como descrevem a modo de “imagem objetivo” a situação a ser alcançada. Têm um alto conteúdo ideológico e de princípios. Pode incluir estratégias gerais de implementação	Contém o roteiro de implementação, além de indicadores de processo, impacto e requerimentos técnicos – institucionais e financeiros. A seguinte etapa é sua implementação na decisão política

As diferenças entre ambas as políticas ficam mais claras se considerarmos que o processo de planejamento possui diferentes etapas. Podemos afirmar que as políticas públicas de gestão são parte do processo de planejamento operacional e uma fase prévia à implantação. Também se costuma indicar que as primeiras etapas correspondem à fase de planejamento e as segundas à fase de programação. De acordo com a metodologia de planejamento, as políticas públicas gerais buscam construir a “imagem objetivo” a ser alcançada, o caminho a seguir, e as grandes estratégias e princípios que orientam e guiam a sua formulação. Inclusive realizam-se esforços para selecionar indicadores das características dessa imagem objetivo e do grupo-alvo particular.

Para isso, são selecionados indicadores verificáveis objetivamente e outros intermédios. Neste sentido, assumem-se diferentes etapas como o planejamento da política de longo prazo – muitas vezes chamadas políticas de Estado e de longo prazo –, seu financiamento, implementação e monitoramento, acompanhamento, sistematização e avaliação periódica.

Contudo, em um número importante de casos, este processo ideal não funciona e fica inconcluso pelas seguintes razões:

- a) os autores da formulação das políticas públicas gerais estão totalmente desvinculadas dos autores da programação e daqueles que realmente tomam as decisões do uso e da disponibilidade de recursos;
- b) aqueles que formulam as políticas públicas têm um importante componente ideológico, de princípios e teórico. Incluindo os representantes da sociedade civil. Pelo contrário, sua experiência técnica operacional e de gestão é

limitada;

c) acontece que uma vez formuladas as primeiras etapas, a tarefa de programação (leia-se: custo, definição de estratégias operacionais, definição de grupo-alvos precisos, plano de implantação e plano de investimentos no tempo) é transferida para os grupos de técnicos profissionais. O que acontece é que estes entendem e assumem de maneira diferente a programação. A relação entre ambos os grupos de profissionais é muito grande, porém as diferenças de foco e capacidades e experiências profissionais é significativa.

Exemplos que ilustram estas características são as seguintes políticas públicas: Projeto Educacional Nacional do Peru, Lei da LEPINA em El Salvador, O Programa Reescrever o Futuro na Colômbia, O Projeto Regional de Educação em Lima Metropolitana e o Programa Nacional de Igualdade de Oportunidades no Peru.

Não podemos negar que as políticas públicas gerais e as políticas de gestão pública, como as do Peru, oferecem alternativas e soluções, mas, em nossa opinião, elas são insuficientes. Por exemplo, as 33 políticas públicas do Fórum do Acordo Nacional que, com o objetivo de não serem somente declarações, formularam as chamadas matrizes de acompanhamento e monitoramento – um conjunto de indicadores que buscam materializar a realização de mudanças ou impactos e/ou conformidade com as atividades no processo de implementação. A intenção é louvável, mas não o suficiente, na medida em que não avança na programação operacional.

O ano 2005 abriu um novo caminho para resolver esse vazio, que visa contribuir para que

as políticas públicas tenham impacto e consequências práticas na vigência dos direitos da criança. O tema selecionado é o direito à educação com o Projeto Nacional de Educação. Trata-se do desenvolvimento da metodologia **Full Direitos**. O conceito básico não é apenas saber o quanto o Estado atribui às crianças nos orçamentos públicos, mas saber quanto desse orçamento deveria ser destinado se o Projeto Educacional Nacional fosse implementado. Em palavras mais técnicas, quanto é necessário para investir? Isso deve levar em consideração níveis básicos ou mínimos concretos de conformidade e cumprimento dos direitos das crianças.

Trata-se de gerar uma “válvula de escape” para as propostas, estratégias, diretrizes e planos em favor da infância. Isso envolve determinar os grupos-alvo de NNA, docentes, pessoal administrativo e autoridades; estabelecer níveis de investimento em infraestrutura e equipamentos, materiais educacionais, programas de treinamento para profissionais técnicos (como mestres, médicos, promotores sociais, Juízes, assistentes sociais); definir serviços a serem prestados no campo da educação, saúde, alimentação; definir os produtos a serem entregues, como vacinas, suplementos alimentares, alimentos, suprimentos e pacotes escolares, etc.

Esta metodologia que começou a ser desenvolvida para o tema da educação no Peru foi ampliada para outros temas no período de 2005 até o ano de 2015. Foi aplicado ao custo do Projeto Nacional de Educação do Peru o Programa Reescrever o Futuro na Colômbia, A LEPINA para a primeira infância em El Salvador, o Projeto Educacional da Lima Metropolitana e

PNAPTA para o Peru. Após anos, esta metodologia pode ser usada para o custeio das políticas públicas em geral.

Em resumo, a metodologia **Full Direitos** consiste na concepção de um simulador de custos denominado **FULL DERECHOS** no programa Office Excel. O programa permite custear um plano, suas estratégias, resultados e configurar múltiplos cenários sob variáveis. Os cenários são configurados ou definidos modificando, se forem desejadas, mais de 400 variáveis.



PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DE **FULL DIREITOS**

Os passos a seguir na construção do simulador são os seguintes:

- os tópicos ou componentes a serem calculados são definidos, criando uma planilha de trabalho para cada componente. As variáveis independentes e dependentes são definidas, construindo para cada estratégia e/ou resultado uma

página do Excel que permite o cálculo de custos através da definição de variáveis que possuam hiperlinks nas planilhas de trabalho nas quais as estimativas ou cálculos são feitos automaticamente. A partir disso, as razões, as variáveis e os gráficos são definidos automaticamente.

- O programa é gerenciado através da mudança de variáveis ou aplicações mais importantes. Estima-se que o número de variáveis para o cálculo de custos seja superior a 400.
- Em um página de Excel separada, as planilhas de trabalho de saída obtidas a partir dos hiperlinks das outras páginas e a definição das aplicações são definidas em três cenários: um otimista, um médio e um pessimista.
- Então, com base nos resultados obtidos nas planilhas de saída, uma planilha de trabalho adicional é criada com informações sobre a importância relativa de cada componente ou sua contribuição para o custo total. Em outras palavras, é possível saber qual é o peso ou a contribuição de cada componente para o custo total. Esta informação que chamamos de “análise de sensibilidade” permite selecionar as variáveis que são mais importantes para determinar o custo total da política pública.

O instrumento Full permite:

- definir múltiplos cenários;
- realizar múltiplas análises de sensibilidade com base na definição de diferen-

tes aplicações;

- definir um plano de investimentos e de implementação ao longo do período definido;
- estimar o custo de cada resultado, estratégia, subestratégia e atividade;
- distribuir um montante de orçamento disponível com base em diferentes cenários ou prioridades.



O processo implica os seguintes passos e/ou critério ou instrumentos:

1. preparação do plano de trabalho detalhado, incluindo atividades, datas, responsáveis e produtos e êxitos;
2. definição de temas ou itens de cálculo de custos para cada um dos objetivos. Pelo menos são propostos os seguintes: pessoal, mobiliário e equipamentos, custos administrativos, serviços de operação, publicações, eventos, oficinas de treinamento, reuniões regionais, locais e/ou nacionais, terrenos, infraestrutura, construção;
3. definição das principais estratégias de in-

- tervenção por objetivo estratégico. Com base em um estudo de visualização que permite que o nível atual de investimento em OE seja tomado como uma linha de base;
- no caso de não existir o treinamento serão estimados montantes razoáveis;
 - definição de metas quantificáveis de acordo com os resultados de impacto dos Objetivos estratégicos da política Pública;
 - definição do público-alvo a ser atendido: entre outros os seguintes: NNA, pais e mães, docentes, autoridades públicas, público geral, entre outros;
 - construção de instrumento de cálculo de custo com base no programa Excel;
 - para cada planilha de trabalho e para cada tarefa ou atividade foi trabalhado o conceito modular, que pode ter variantes com base na mudança de variáveis ou aplicações;
 - validação do instrumento com o desenvolvimento de ao menos duas subestratégias;
 - formulação e ficha de conteúdo de cada planilha de trabalho de forma narrativa, em particular descrevendo o conteúdo e âmbito dos módulos;
 - obtenção de um banco de dados do público-alvo do custeio e construção do Índice de distribuição dos módulos básicos de intervenção;
 - realização de oficinas e/ou reuniões de trabalho com membros do Comitê de Implementação, em que os especialistas serão convidados a definir conjuntamente as estratégias e seu nível de detalhe, as planilhas de trabalho, os grupos-alvo e suas variáveis, a distribuição especial e o plano de implementação, entre outros;
 - preenchimento da ficha de conteúdo de cada folha de trabalho;
 - construção de variáveis, Indicadores e gráficos de resultados;
 - construção da estrutura básica do simulador e sua agregação de consolidação usando hiperlinks;
 - projeto e aplicação do Plano de Implementação: ao longo do tempo, áreas geográficas e grupo-alvo;
 - definição de variáveis ou variáveis de Pareto com um grande peso de custo;
 - realização de diferentes prioridades e primeiras estimativas de investimento para o período estabelecido;
 - estimativa de 3 cenários com base em aplicações e em diversas prioridades;
 - construção dos gráficos e esquemas de saída;
 - estimativa de investimento atual versus as necessidades de plano de investimento e cálculo da brecha necessária a ser coberta no tempo.

A metodologia **Full Direitos** supera as metodologias utilizadas para estimativas com base nos custos médios ou custos dos estudantes, como o Cepal e a Unesco, uma vez que não só constrói diferentes cenários, mas permite custear com maior precisão técnica e definir um plano de investimentos e financiamento. Seu nível de detalhe pode ser levado ao nível requintado de análise, incluindo taxas de depreciação, custos financeiros e, ao mesmo tempo, ser modificado conforme implementado, regularmente atualizado no momento da implementação de planos de investimento.



Realização:



CENTRO MARISTA DE
DEFESA DA INFÂNCIA

Apoio:



PUCPR
GRUPO MARISTA

 fb.com/solmarista

 centrodedefesa.org.br