

entrevista



GONZALO HERNANDÉZ LICONA

POR PAULA MONTAGNER

Entrevista realizada durante a Oficina técnica Dimensionamento e caracterização da pobreza no contexto de sua superação: os limites dos indicadores clássicos e as novas propostas metodológicas.

Gonzalo Hernández Licona, secretario executivo do Conselho Nacional de Avaliação da Política de Desenvolvimento Social do México, dialoga sobre como esse país buscou resolver problemas de falta de transparência nas políticas sociais.

O Conselho Nacional de Avaliação da Política de Desenvolvimento Social (CONEVAL, sigla em espanhol) é um órgão público e descentralizado do Governo Federal do México, com capacidade técnica para gerar informações sobre a situação das políticas sociais e de medidas da pobreza no país. A partir de fevereiro de 2014, tornou-se, segundo a Constituição do país, um órgão autônomo.

A principal atividade do CONEVAL é medir a pobreza no México, tanto no âmbito nacional, quanto no departamental (corresponde ao âmbito estadual no Brasil) e municipal. Deve avaliar para isso as ações, os programas e a Política de Desenvolvimento Social, para buscar aperfeiçoar aspectos de implementação e os resultados obtidos pela Política. Além disso, tem como tarefa prestar contas à população mexicana dos resultados dos programas e políticas realizados pelo governo.

O CONEVAL deve promover – em coordenação com a Comissão Nacional para o Desenvolvimento Social (CNDS, sigla em espanhol) – a adequada integração de políticas e resultados que permita fomentar o federalismo e, com isso, induzir o aperfeiçoamento de atividades de avaliação e de moni-

toramento dos programas sociais em todos os níveis de governo. Também de forma coordenada com a Comissão Intersecretarias de Desenvolvimento Social (CIDS, sigla em espanhol), deve colaborar com o desenho e a execução da Política Nacional de Desenvolvimento Social.

Gonzalo Hernández Licona (GHL, na entrevista), secretário executivo do CONEVAL, esteve no Brasil em agosto de 2014, participando da Oficina técnica Dimensionamento e caracterização da pobreza no contexto de sua superação: os limites dos indicadores clássicos e as novas propostas metodológicas. Essa oficina, promovida pelos integrantes da iniciativa brasileira Por um Mundo sem Pobreza/*World Without Poverty – Brazil Learning Initiative* (www.wwp.org.br), teve como objetivo discutir os aspectos metodológicos da mensuração de indicadores de pobreza monetária, seus limites e a precisão estatística. Ele concedeu à RBMA uma entrevista em que detalha a formação e o papel do CONEVAL para o avanço das políticas sociais no México.

O CONEVAL É FONTE DE INSPIRAÇÃO PARA AVALIAÇÃO E MENSURAÇÃO DA POBREZA EM MUITOS PAÍSES.

VOCÊ PODERIA NOS CONTAR COMO FOI A ORGANIZAÇÃO DO CONSELHO, DE QUANDO DATA SUA ESTRUTURAÇÃO E QUAIS OS AVANÇOS E OS DESAFÍOS QUE ESTE ORGANISMO PÚBLICO ENFRENTA?

O Conselho Nacional de Avaliação da Política de Desenvolvimento Social é uma instituição criada como resultado de conjunto de eventos institucionais anteriores. Em 2000, no México, pela primeira vez em muitos anos, o presidente era de um partido político enquanto a maioria do Congresso era de outro partido. Tivemos um Congresso mais combativo e que demandava mais do Poder Executivo. Naquele ano foi exigida pela primeira vez uma avaliação externa dos programas de Governo.

DE TODOS OS MINISTÉRIOS?

Sim, de todos os Ministérios! Foi um antecedente importante! Além disso, no mesmo ano de 2000, foi colocada em dúvida a mensuração oficial da pobreza. O Governo tinha uma aferição de pobreza por renda. Assim, embora essa medida informasse que a pobreza diminuía, como a economia do país crescia muito pouco ou zero, essa medida não tinha muita credibilidade. Então, os partidos de oposição, o Congresso, exigi-

ram uma aferição da medida da pobreza, entendendo que esta devia ser mais objetiva e mais transparente. Ou seja, o Legislativo não confiou nas informações do Executivo e criou uma nova instituição, o CONEVAL.

É importante explicitar que os partidos da oposição no Congresso convenceram o Executivo a criar uma lei, que foi assinada por todos os partidos políticos, e assim criar um órgão como o CONEVAL, para fazer duas coisas: avaliar programas e medir a pobreza de uma forma mais transparente do que entendiam que o governo fazia antes. Isto é, o CONEVAL teve uma origem política com elementos técnicos.

COMO HAVIA UMA DESCONFIANÇA DE QUE A MENSURAÇÃO DA POBREZA CONSIDERANDO APENAS OS ASPECTOS MONETÁRIOS ERA INSUFICIENTE, ESTA NOVA LEGISLAÇÃO JÁ MENCIONAVA A POBREZA MEDIDA CONSIDERANDO SUAS MÚLTIPLAS DIMENSÕES?

Sim, a nova legislação que criou o Conselho demandou que a mensuração da pobreza fosse multidimensional. As razões que levaram o Congresso a incorporar na mensuração da pobreza outras dimensões estão associadas à compreensão de que ela devia expressar os direitos sociais ou pelo menos parte desses direitos, que são muito importantes para a Cons-

tituição mexicana. A mensuração de pobreza incorpora uma lógica dos direitos sociais e de renda.

COMO NO BRASIL, QUE EM SUA CONSTITUIÇÃO DE 1988, FEZ MENÇÃO EXPLÍCITA AOS DIREITOS SOCIAIS DE SEUS CIDADÃOS...

Exatamente! Mas até então no México, para a mensuração da pobreza, o que se considerava era a renda básica e por isso a legislação que deu origem ao CONEVAL prevê a mensuração multidimensional. Não se trata de um estudo que a academia fez e o Governo mexicano passou a utilizar, mas de uma demanda expressa do Congresso do México para que o governo incorporasse as outras dimensões da pobreza, além do aspecto monetário. O CONEVAL foi criado com essa característica diferenciada, em que foi privilegiada a questão da *accountability* (responsabilização e da prestação de contas) para a população. Neste sentido, a governança do CONEVAL não poderia estar sujeita às escolhas do presidente. Para garantir essa autonomia em relação ao poder executivo, os integrantes do Conselho são oito: seis deles, acadêmicos largamente reconhecidos por seus trabalhos, os outros dois representam o governo – um é o Presidente do Conselho, que é o Secretário de Desenvolvimento Social, e o outro, o Ministro da Fazenda.

Os acadêmicos que integram o Conselho foram eleitos pelos Estados, pelo Legislativo, pelos Municípios e pelo Executivo, e somam seis votos, de pessoas que não foram “indicadas” pelo Presidente, nem pelo Ministro do Desenvolvimento Social, e, por serem a maioria dos oito votos, devem garantir as decisões técnicas do CONEVAL. Com isso, os acordos que o CONEVAL estabelece nunca foram contestados pelo Executivo. Essa formação independente é uma garantia importante do caráter do Conselho. Se o Conselho diz que a pobreza aumenta ou que a pobreza diminui; que um programa serve ou não serve, acreditamos que o faz sem estar subordinado a ninguém. Os conselheiros eleitos e o Secretário Executivo conseguiram manter a autonomia do Conselho, apesar de ser uma instituição que é parte do Executivo. Com este tipo de formação foi possível impedir uma decisão presidencial ou governamental que modifique a informação que relata o CONEVAL. O maior desafio dessa nova fase será a independência do executivo, os partidos políticos retomam o CONEVAL e buscam torná-lo mais autônomo, ou seja, que saia do Executivo e que seja uma instituição completamente autônoma.

AUTÔNOMO NO SENTIDO?

GHL: O CONEVAL não integrará ao Governo, como até agora. Ele será um órgão autônomo.

QUEM FINANCIARÁ AS ATIVIDADES DO CONEVAL?

O Estado mexicano. Da mesma forma que tem financiado um órgão autônomo de estatísticas, um órgão autônomo de direitos humanos. O principal desafio é que os partidos políticos serão agora os responsáveis pela eleição dos conselheiros do CONEVAL, correndo o risco de politização da escolha, ao invés de ser um órgão técnico autônomo, ser uma escolha política: dois do partido A, dois do partido B, dois do partido esse é o maior desafio do Conselho agora!

DESDE QUANTO TEMPO O CONEVAL AVALIA POLÍTICAS PÚBLICAS NO MÉXICO?

Desde a sua criação, em 2006.

QUAIS SÃO OS RESULTADOS QUE, EM SUA OPINIÃO, MERECEM DESTAQUE NAS AVALIAÇÕES REALIZADAS PELO CONEVAL?

GHL: Há dois objetivos importantes. As informações e avaliações são utilizadas para melhorar as políticas sociais. Secretários, Ministros, Presidente e o Congres-

so veem a informação e tomam decisões para mudar algumas coisas, melhoram suas ações e programas. O segundo é a responsabilização e a prestação de contas (accountability): o cidadão sabe, por exemplo, que a pobreza aumenta e por que aumenta, ou sabe o que está acontecendo com os programas sociais, que são financiados com os impostos dos contribuintes. Neste sentido, eu acredito que as conquistas mais importantes dos sete anos de existência das avaliações do CONEVAL são o relato das mudanças, com reflexo nos programas ou nas políticas públicas derivadas de decisões governamentais, não apenas no nível federal mas também no nível local, com base em informações geradas pelo CONEVAL. Para que vocês compreendam bem, temos como indicador mais relevante do Conselho não o número de avaliações realizadas nem quantas aferições foram feitas, mas quantas mudanças ocorreram nas políticas sociais a partir das informações do CONEVAL.

Outro indicador relevante é aquele que mede o número de consultas realizadas pela população sobre as informações disponibilizadas pelos estudos do Conselho. Alguns pesquisadores, estudantes, pessoas da área privada, governos

etc. citam informações do CONEVAL e achamos que esta é uma maneira de ver a utilidade na prestação de contas da política social. Toda essa grande conquista, em suma, não é apenas ter feito avaliações e mensurações, mas saber usar as informações para melhorar a política pública e para o processo de prestação de contas.

NO BRASIL TEMOS A PERCEPÇÃO, TALVEZ SEJA O MESMO NO MÉXICO, DE QUE O TEMPO DE AVALIAÇÃO É MAIS LONGO DO QUE O TEMPO DE TOMADA DE DECISÃO POLÍTICA. COMO O CONEVAL LIDA COM ESSE TIPO DE DIFERENÇA?

Você precisa aceitar que há prazos que não são imediatos. Primeiro, há avaliações que podem levar cinco anos e avaliações que podem levar três meses. Se começamos uma avaliação de médio prazo, sabemos que será concluída em cinco anos, então no sexto ano será possível usar seus resultados. Uma hipótese é que o Ministro de hoje não estará mais no cargo, mas se é uma avaliação bem feita, esta servirá no futuro, no México ou no mundo. Por exemplo, a avaliação do Programa Progresa, que foi concluída em 2000, ajudou o novo governo a tomar a decisão sobre o alcance do agora Programa Oportunidades, e que outros países levaram em conta a experiência mexicana.

Em segundo lugar, há avaliações mais curtas que fomos sistematizando para receber informações dos programas a partir de indicadores e avaliações existentes na vida do programa. Exercício que está disponível no sítio do CONEVAL e que enviamos para a Secretaria de Fazenda e ao Congresso para que se leve em conta nas decisões sobre os novos orçamentos anuais, porque acreditamos que é na definição do orçamento que as mudanças mais importantes ocorrem.

Terceiro, nós temos um mecanismo que chamamos de “mecanismo de acompanhamento das recomendações” ou “mecanismo de aspectos suscetíveis de melhoria”. Após a conclusão de uma avaliação, pedimos aos gestores do programa e seu Ministério que priorizem as mudanças que serão feitas a partir da avaliação e respondam um documento de compromisso público. Esses compromissos ficam disponíveis na internet para o público. Os programas e o CONEVAL têm em seu sítio eletrônicos o compromisso dos programas para realizar alterações nos mesmos a partir das avaliações. Algumas mudanças ocorrerão em três meses, algumas de um ano, outras de três anos,

e isto tem motivado muito o uso das avaliações para melhorar as políticas sociais.

ACREDITO QUE ISTO É UM PONTO DE GRANDE INTERESSE. COMO O CONEVAL CONSEGUE CONVENCER MINISTROS E SECRETÁRIOS DE DIFERENTES MINISTÉRIOS A ESCOLHEREM AS MUDANÇAS QUE VÃO REALIZAR?

Um importante aliado do Conselho para o processo de avaliação tem sido o Ministério da Fazenda. Em 2007, fizemos uma aliança estratégica, para além das competências do CONEVAL para avaliação – uma coisa é ter competência, outra coisa é que as pessoas cooperem para mudar. Essa aliança foi com o Ministério da Fazenda, que é um Ministério muito grande, muito poderoso e que busca o mesmo que o CONEVAL. Emitimos conjuntamente as Orientações de Avaliação para Programas Federais.

Com este regulamento, em primeiro lugar, passamos a exigir que os programas realizassem o acompanhamento das recomendações das avaliações, e em segundo lugar, promovemos um efeito demonstração. Nós dizemos: “aqui estão os programas que fizeram o seu plano de melhoria, e aqui estão os programas que não fizeram seu plano”.

Neste segundo caso os meios de comunicação são úteis para dizer: “Ah, o Programa de Idosos não tem compromisso publicado” e isso exerce uma pressão para que “magicamente” o programa publique seu compromisso na semana seguinte.

QUAIS SÃO AS PRÓXIMAS AÇÕES PARA APERFEIÇOAR O PROCESSO QUE O CONEVAL TEM REALIZADO?

Existem várias. Uma delas é promover uma articulação mais clara com os Estados e Municípios. Houve avanços em algumas situações, mas o CONEVAL busca estreitar o relacionamento com os governos locais para ter uma ação de avaliação cada vez melhor. Uma segunda ação é buscar de alguma forma tornar nossos programas anuais de avaliação mais estratégicos. Avançamos bastante na realização de avaliações muito homogêneas em muitos programas, mas você também tem que mudar para fazer avaliações observando o momento político, para se tornar mais útil e oportuno.

O CONEVAL FAZ AVALIAÇÕES PARA OUTROS MINISTÉRIOS, COMO A SAÚDE, OS TRANSPORTES PÚBLICOS, A EXPANSÃO DA INFRAESTRUTURA? SE NÃO O FAZEM, PORQUE O CONGRESSO NÃO FAZ ALGO COMO OCORREU

COM O TEMA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL?

De acordo com a Lei Geral do Desenvolvimento Social, o Conselho visa regulamentar e coordenar a avaliação de políticas e programas de desenvolvimento social que os órgãos públicos executam. O Desenvolvimento Social é entendido como um fenômeno em que diferentes fatores estão envolvidos e que na administração pública são executados por diferentes departamentos, assim, o CONEVAL avalia programas de outros ministérios, além do desenvolvimento social, como: saúde, assistência social, educação, emprego, desenvolvimento florestal, população indígena, habitação, entre outros. Para deixar claro a respeito dos programas que fazem parte deste universo chamado “Desenvolvimento Social”, o CONEVAL realizou um inventário dos programas e ações que se enquadram nessa classificação, e sobre estes todos temos ingerência.

Com relação aos programas e políticas “não sociais”, a avaliação é de responsabilidade do Ministério da Fazenda (Finanças), mas há mecanismos de avaliação de outros ministérios, embora estes mecanismos não tenham se desenvolvido da mesma forma.

Além disso, para o acompanhamento dos objetivos, metas, responsabilidades e recursos de um órgão público no México, há outros mecanismos de acompanhamento que são realizados pela Auditoria Superior da Federação, a qual depende dos Deputados do Congresso da União, e que contribuem de igual maneira aos instrumentos que gera o CONEVAL, para mensurar o impacto social da administração pública.

A RESPEITO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS: QUEM AVALIA AS AÇÕES DO CONEVAL?

Estou muito contente por ter perguntado isso! A avaliação é essencial para melhorar a operação e os resultados de qualquer programa, política ou instituição, de modo que o Conselho, como entidade avaliadora, também passou por rigorosos processos para conhecer, desde o ponto de vista externo, seus resultados e áreas de oportunidade.

Desde 2008, o CONEVAL foi objeto de avaliações e auditorias externas que permitiram mostrar os avanços e os desafios que há para mensurar a pobreza e coordenar a avaliação da política de desenvol-

vimento social. Provavelmente, a avaliação mais ambiciosa foi realizada em 2013; por nossa própria iniciativa, contratamos uma entidade externa avaliar os resultados do Conselho com os mesmos instrumentos que se aplicam aos programas durante a avaliação.

A avaliação externa dos resultados do CONEVAL não só serviu para fortalecer a liderança e a credibilidade do Conselho em nível internacional, federal, estadual, no meio acadêmico e perante a sociedade civil; mas também nos ajudou a reforçar alguns temas de melhoria que, de alguma forma, tínhamos já identificado, uma vez que estamos constantemente à procura de inovação nos produtos e processos que geramos.

A partir da avaliação, de maneira igual aos programas federais, o CONEVAL emitiu suas conclusões ou aspectos de melhoria e elaborou um plano de trabalho para atendê-los no médio prazo. Como se costuma dizer, o Conselho foi medido com a mesma régua de aferição para os outros. A propósito, todas as avaliações são públicas e estão disponíveis no sítio eletrônico.