



COLUMBIA GLOBAL CENTERS | RIO DE JANEIRO

ANAIS DO
SEMINÁRIO DE
INOVAÇÃO EM
GESTÃO PÚBLICA

10 DE NOVEMBRO DE 2016 | SÃO PAULO

SOBRE O SEMINÁRIO

O Seminário de Inovação em Gestão Pública tem o intuito de trazer profissionais e mestrandos da área de gestão pública para dividir experiências e cases de sucesso já implementados nos órgãos em que trabalham.

Elaborado a pedidos de ex-alunos do Programa de Mestrado em Administração Pública oferecido por Columbia no Brasil (Global EMPA), o Seminário trouxe quatro eixos temáticos principais; Gestão Pública Eficaz no Século XXI, Cidades Me-

tropolitanas: o que funciona?, Reformas de Baixo para Cima: Governança Compartilhada na Prática e Inovações nas Políticas Sociais.

Dos mais de 60 resumos recebidos, 17 foram selecionados e apresentados no dia do evento, que ocorreu dia 10 de novembro de 2016 em São Paulo. Destes, apenas 5 não estão publicados aqui devido a não autorização dos autores para a publicação.



SOBRE COLUMBIA GLOBAL CENTERS | RIO DE JANEIRO

Criado com o propósito de servir como uma ponte entre a Universidade de Columbia e o Brasil, o Columbia Global Centers | Rio de Janeiro promove e facilita o engajamento colaborativo entre sua grande rede de parceiros locais, professores, estudantes e ex-alunos da Universidade de Columbia. Sua missão é melhorar a compreensão de desafios globais por meio de uma visão transdisciplinar, transcultural e aplicada.

ÍNDICE

CARTA DO EDITOR THOMAS TREBAT	5
PAINEL 1: GESTÃO PÚBLICA EFICAZ NO SÉCULO XXI	
“Planejamento estratégico do sistema nacional de fomento”, <i>Andrej Slivnik e Fernanda Feil</i>	7
“Explorando a qualidade do planejamento orçamentário nos municípios do Estado de São Paulo: uma análise quantitativa baseada no IEGM/TCESP”, <i>Eduardo Andrade Speeden</i>	12
“Os desafios da realização de avaliações de impacto em programas governamentais: uma análise das avaliações conduzidas no Estado de Minas Gerais”, <i>Cinthia Helena de Oliveira Bechelaine</i>	15
“1ª Nudge Unit do Brasil - usando ciência comportamental aplicada na Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro”, <i>José Moulin Netto</i>	31
“A elaboração de banco de preços públicos por consórcios de municípios como forma de possibilitar compras coletivas e licitações compartilhadas”, <i>Thiago Pedrino Simão</i>	34
PAINEL 2: CIDADES METROPOLITANAS: O QUE FUNCIONA?	
“Diagnóstico e estratégias para a política tarifária dos serviços de transporte público coletivo”, <i>Martha Martorelli e Aguiar Gonzaga Vieira Costa</i>	41
“Centro para todos”, <i>Washington Fajardo</i>	49

ÍNDICE

PAINEL 3: REFORMAS DE BAIXO PARA CIMA: GOVERNANÇA COMPARTILHADA NA PRÁTICA

“Plataforma de serviços digitais para aplicativos cívicos”,
Marcelo da Silva Sousa, Monique Louise de Barros Monteiro e Remis Balaniuk 52

“Integração legislativa e desenvolvimento do poder legislativo local”,
Paulo Roberto Alonso Viegas 55

“SPU e a Semente da Integração”,
Willian Bueno e Ednilson Oliveira 63

PAINEL 4: INOVAÇÕES NAS POLÍTICAS SOCIAIS

“Progressive taxation as a policy tool to fight inequality”,
Francisco Carvalheira Neto 67

“Livres e iguais: análise inicial do programa Transcidadania na cidade de São Paulo”,
Michelle Borges Miranda 81

CARTA DO EDITOR

Prezado leitor,

Nessa publicação você encontrará um repositório de práticas bem sucedidas, mesmo que em menor escala, onde o uso da tecnologia e de técnicas modernas de gestão trouxeram melhorias para o setor público.

Esse seminário, nasce do programa Global EMPA, um programa híbrido de mestrado, oferecido pela Escola de Assuntos Públicos e Internacionais da Universidade de Columbia a alunos brasileiros. Foi por sugestão dos próprios alunos, cuja maioria trabalha no setor público brasileiro, que começamos a organizar seminários para que compartilhassem as boas práticas e ações bem-sucedidas.

Desde a chegada de Columbia ao Brasil, percebemos um processo emergente de abertura do setor público para rever e melhorar suas práticas. Embora nem sempre observado pelos governantes, esse processo vem sendo fomentado pela sociedade civil que busca melhores serviços públicos e consegue, por meio de fundações, think tanks e universidades, aumentar o fluxo e a qualidade das informações e da formação dos funcionários que são responsáveis por esses serviços.

Para essa primeira edição, recebemos mais de 60 papers, enquadrados em quatro grandes temas: (1) Gestão pública eficaz no século XXI, (2) Cidades e Regiões Metropolitanas: O que funciona?, (3) Reformas de baixo para cima: governança compartilhada na prática e (4) Inovações nas políticas sociais.

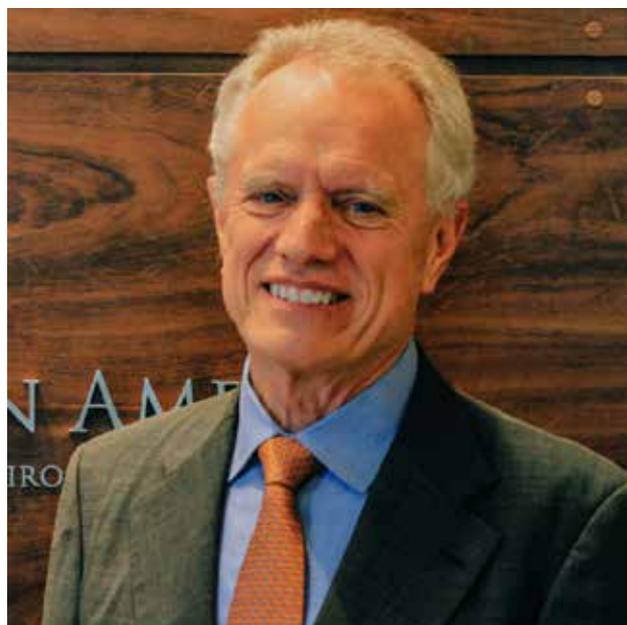
Espero que o leitor consiga tirar bons exemplos, que sejam adaptáveis a outras realidades. Se queremos melhorar os serviços prestados, é essencial que o setor público brasileiro perca a obrigação de sempre ter que "reinventar a roda" e possa contar com um repositório de práticas que dão resultado. Essa publicação se propõe a sistematizar e veicular algumas dessas experiências.



Thomas J. Trebat

Columbia Global Centers | Rio de Janeiro

Diretor do Columbia Global Centers | Rio de Janeiro e especialista em economia Latino-Americana, Trebat passou a lecionar na Universidade de Columbia após uma longa carreira em Wall Street. Já foi diretor executivo do Instituto de Estudos Latino-Americanos e do Centro de Estudos Brasileiros da Universidade de Columbia. Além de diretor do CGC Rio, Trebat é professor adjunto da Escola de Assuntos Públicos e Internacionais de Columbia.





PAINEL 1:
GESTÃO PÚBLICA
EFICAZ NO
SÉCULO XXI

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO SISTEMA NACIONAL DE FOMENTO

Andrej Slivnik
Fernanda Feil

A Associação Brasileira de Desenvolvimento – ABDE, fundada em 1969, é a instituição que congrega e representa os Bancos Públicos Federais, Bancos de Desenvolvimento controlados por unidades da federação, Bancos Cooperativos, Bancos Públicos Comerciais Estaduais com carteira de desenvolvimento, Agências de Fomento, a Finep – Inovação e Pesquisa e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - Sebrae. Essas instituições, que têm em seu escopo de atuação o fomento ao desenvolvimento e que agem como braços financeiros das políticas públicas de seus entes controladores, compõem o **Sistema Nacional de Fomento – SNF**.

Em junho de 2016, o conjunto do SNF contava com mais de R\$ 3,9 trilhões em ativos (46,6% do total do Sistema Financeiro Nacional ou 64,9% do PIB), saldo de operações de crédito de R\$ 1,8 trilhão (55,5% do total do Sistema Financeiro Nacional ou 30,2% do PIB) e patrimônio líquido superior a R\$ 163 bilhões (26,6% do total do Sistema Financeiro Nacional ou 2,7% do PIB).

Diante da crescente importância do SNF, notadamente em função do papel anticíclico por ele desempenhado, após a eclosão da crise financeira de 2007/2008, a ABDE reorganizou-se para melhor atender a seus associados. Entre as iniciativas desenvolvidas nesta direção, em maio de 2015, foi iniciado o processo de Planejamento Estratégico - PE do SNF, com previsão de duração para os anos de 2016 a 2019.

A iniciativa, aprovada em Assembleia Geral¹, foi realizada pela equipe da ABDE, em estreita parceria com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

e Social – BNDES, contando com a colaboração técnica de Paulo Barcellos, responsável pela aplicação da metodologia “Balanced Score Card de Segunda Geração”, por ele desenvolvida, como solução para a superação das principais barreiras comumente encontradas em processos de planejamento e gestão da estratégia. Entendendo que o fortalecimento do SNF não pode prescindir de uma visão sistêmica, a abordagem inclusiva proporcionada por esta metodologia pretendeu criar um projeto representativo do conjunto heterogêneo e dinâmico destas instituições.

Tanto a ABDE quanto seus associados compreendem a necessidade de fortalecimento desse conjunto de instituições enquanto sistema, isto é, para além das particularidades individuais de seus membros. Assim, este planejamento tem como objetivo intensificar a atuação articulada do SNF, com o intuito de que possa contribuir ainda mais para o desenvolvimento sustentável do país.

PROCESSO DO PLANEJAMENTO

A estruturação do macroprocesso do planejamento e gestão da estratégia se dividiu em três etapas iniciais – análise, definição e formalização. Na etapa de análise, foram estabelecidos os cenários e as diretrizes para o SNF. Na definição, foram consolidados os objetivos estratégicos, a partir dos quais foi construído o mapa estratégico. Finalmente, na etapa de formalização, foram decididos os indicadores, as metas, as iniciativas estruturantes e estratégicas, com desdobramento dos principais projetos em planos de ação.

Para tanto, ao longo do processo de elaboração do PE, a ABDE promoveu

¹ Congregação de todos os Associados da ABDE representados na figura de seus presidentes.

reuniões com variados membros do SNF, contando com ampla participação de presidentes, diretores e equipes técnicas das instituições associadas. Além disso, o projeto foi apresentado e discutido em reuniões de diretoria², Assembleias Gerais, diversas Comissões Temáticas³ e em reuniões pontuais bilaterais com grande parte dos Associados.

A seguir, elencamos detalhamento das principais etapas do processo de elaboração do PE:

1. Proposição de diretrizes para o Planejamento Estratégico

Primeiro exercício coletivo do processo de planejamento, foi discutido em reunião da Assembleia Geral ampliada, que contou com a participação da maior parte dos presidentes das instituições associadas à ABDE, bem como de demais membros do corpo dirigente.

2. Validação das diretrizes

As diretrizes foram definidas em nova reunião da Assembleia Geral ampliada quando foram realizados exercícios, individuais e em grupo, para identificar gargalos, soluções, necessidades e objetivos estratégicos para o SNF.

3. Elaboração do Mapa Estratégico

A partir das diretrizes e dos exercícios complementares, realizados na Assembleia Geral ampliada, foi elaborada a versão preliminar do Mapa Estratégico do SNF, discutindo e consolidando as propostas dos associados.

4. Validação do Mapa Estratégico

Em reunião de Diretoria, houve nova discussão sobre os objetivos estratégicos do SNF, com implementação dos ajustes decorrentes, seguida da validação do Mapa Estratégico.

5. Descrição dos objetivos

Esta etapa do processo consistiu na elaboração de textos explicativos mais deta-

lhados sobre os 12 objetivos estratégicos (ver última seção).

6. Elaboração dos indicadores

Validados em Reunião da Comissão de Estudos e Pesquisas, a discussão sobre indicadores forneceu subsídios para a proposição de iniciativas estruturantes e estratégicas.

7. Definição de iniciativas estruturantes e estratégicas

Processo realizado em reunião ampliada da Comissão de Estudos e Pesquisas. A definição das iniciativas estruturantes e estratégicas contou ainda com contribuições individuais de presidentes, diretores e equipes técnicas das instituições associadas à ABDE.

8. Apresentação e aprovação da última versão do Planejamento Estratégico.

Apresentação e aprovação da versão final do PE do SNF em reunião de Assembleia Geral.

Objetivos e Mapa Estratégico

As discussões com executivos e equipes técnicas das instituições pertencentes ao SNF ajudaram a identificar os principais desafios que o Sistema deve enfrentar para se consolidar como instrumento decisivo na promoção ao desenvolvimento.

Diante destes desafios, foram elencados 12 objetivos estratégicos, detalhados adiante, referentes a temáticas como gestão de pessoas e da informação, iniciativas de articulação entre os membros do sistema e destes com outras instituições, instrumentos de garantias, fonte de recursos e gerenciamento de riscos, bem como a definição dos objetivos finais do SNF – a promoção do desenvolvimento.

Para a elaboração do Mapa Estratégico, os objetivos estratégicos foram estruturados em torno de quatro perspectivas: A) Competência; B) Relacionamento, Integração e Governança (subdivida em três grupos, Articulação Interna, Relacionamento Externo e Gestão / Governan

² Fórum de dirigentes da Associação eleitos pela Assembleia Geral.

³ Fórum associativo composto pelos representantes das instituições associadas à ABDE.

ça); C) Sustentabilidade Financeira; e D) Fomento ao Desenvolvimento;

A) Perspectiva: Competência

Objetivo 1: Ampliar a disponibilidade de competências necessárias à atuação do SNF.

Descrição do objetivo: Assegurar a capacitação técnica das Instituições pertencentes ao SNF, aperfeiçoando seus quadros de recursos humanos e promovendo a incorporação do potencial de conhecimento local.

Objetivo 2: Aprimorar os mecanismos de compartilhamento de informações

Descrição do objetivo: Aprimorar instrumentos de coleta, sistematização, análise, compartilhamento e divulgação de informações sobre o SNF e suas práticas, integrando-os às atividades de aperfeiçoamento da capacitação técnica das instituições pertencentes ao SNF.

B) Perspectiva: Relacionamento, Integração e Governança

Articulação Interna

Objetivo 3: Fortalecer a articulação entre as instituições pertencentes ao SNF

Descrição do objetivo: Reforçar a capacidade de interação e articulação, assim como estimular a complementariedade de atuação entre as instituições pertencentes ao SNF.

Relacionamento Externo

Objetivo 4: Identificar práticas bem-sucedidas de fomento ao desenvolvimento

Descrição do objetivo: Levantar e divulgar práticas nacionais e internacionais de fomento ao desenvolvimento, que obtiveram bons resultados.

Objetivo 5: Apoiar a elaboração de Planos de Desenvolvimento

Descrição do objetivo: Prestar suporte

técnico a governos e instituições públicas para a formulação de Planos Nacionais, Regionais, Estaduais e Locais de Desenvolvimento, colaborando especialmente com os aspectos operacionais, financeiros e de planejamento.

Objetivo 6: Prospectar oportunidades de investimento junto a governos e sociedade

Descrição do objetivo: Atuar proativamente na identificação e estímulo a oportunidades de negócio que contribuam para o aproveitamento das potencialidades de desenvolvimento das regiões, tomando como ponto de partida as expectativas de governos e da sociedade quanto ao tema do desenvolvimento.

Gestão / Governança

Objetivo 7: Aprimorar a estrutura interna de governança e gestão das instituições do SNF.

Descrição do objetivo: Definir critérios de excelência em governança e gestão, que norteiem a organização das instituições pertencentes ao SNF.

C) Perspectiva: Sustentabilidade Financeira

Objetivo 8: Aprimorar instrumentos de gestão de riscos.

Descrição do objetivo: Elaborar metodologias de gestão dos riscos, de acordo com os portes das instituições financeiras e com a complexidade das operações, observando normas nacionais e internacionais, e também preservando a particularidade da missão das instituições pertencentes ao SNF.

Objetivo 9: Desenvolver e aperfeiçoar mecanismos de garantias.

Descrição do objetivo: Aperfeiçoar e tornar mais eficazes os instrumentos de garantias existentes, criando novos mecanismos mitigadores de risco (colateral), que atendam às especificidades das operações de financiamento realizadas pelo SNF.

Objetivo 10: Articular o desenvolvimento

de políticas de fonte de recursos que viabilizem a atuação das IFDs.

Descrição do objetivo: Obter, junto a governos, organismos multilaterais e ao mercado, novas fontes de financiamento para o SNF, desenvolvendo especialmente instrumentos que possibilitem a capitalização das instituições de menor porte.

D) Perspectiva: Fomento ao Desenvolvimento

Objetivo 11: Contribuir para a formulação e execução de uma Política Nacional de Desenvolvimento integrada para as regiões.

Descrição do objetivo: Estimular a implantação de uma Política Nacional de Desenvolvimento, articulando as Políticas Nacionais, Regionais e Estaduais de Desenvolvimento, visando à construção e implantação de uma Política Integrada

com foco em infraestrutura, capacitação e inovação e aumento da produtividade.

Objetivo 12: Ser o promotor da agenda de fomento ao desenvolvimento.

Descrição do objetivo: Garantir reconhecimento público às ações realizadas pelas IFDs e demais instituições pertencentes ao SNF e às iniciativas entre elas articuladas, bem como melhor entendimento acerca dos desafios do desenvolvimento, como disparidades regionais, incentivo à inovação, sustentabilidade e MPMEs.

Perspectivas	Proposta de Mapa Estratégico para o Sistema Nacional de Fomento - SNF		
Fomento ao Desenvolvimento	Contribuir para a formulação e execução de uma Política Nacional de Desenvolvimento, integrada para as regiões		Ser o promotor da agenda de fomento ao desenvolvimento
Sustentabilidade Financeira	Aprimorar instrumentos de gestão de riscos	Articular o desenvolvimento de políticas de fonte de recursos que viabilizem a atuação das IFDs	Desenvolver e aperfeiçoar mecanismos de garantias
Relacionamento, Integração e Governança	<i>Integração / Articulação interna</i>	<i>Relacionamento Externo</i>	<i>Gestão / Governança</i>
	Fortalecer a articulação entre as instituições pertencentes ao SNF	Identificar práticas bem-sucedidas de fomento ao desenvolvimento Apoiar a elaboração de Planos de Desenvolvimento Prospectar oportunidades de investimento junto a governos e sociedade	Aprimorar a estrutura interna de governança e gestão das instituições do SNF
Competência	Ampliar a disponibilidade de competências necessárias à atuação do SNF		Aprimorar os mecanismos de compartilhamento de informações

FERNANDA FEIL

Graduada em Business & Commerce pela Monash University – Austrália, e em economia pela Universidade de São Paulo – USP. Possui mestrado em economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. Atualmente, é gerente de Estudos Econômicos da Associação Brasileira de Desenvolvimento - ABDE.

ANDREJ SLIVNIK

Economista graduado pela Universidade Estadual de Campinas – Unicamp, e mestrando em História pela mesma instituição. Atua como técnico na gerência de Estudos Econômicos da Associação Brasileira de Desenvolvimento - ABDE.

EXPLORANDO A QUALIDADE DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE SÃO PAULO: UMA ANÁLISE QUANTITATIVA BASEADA NO IEGM/TCESP

Eduardo Andrade Speeden⁴

O sistema orçamentário brasileiro tem uma estrutura legal avançada apoiada na técnica do Orçamento-Programa que liga a alocação de recursos financeiros à realização dos objetivos de governo e ao alcance de metas de resultado. As dificuldades de alinhar os processos de planejamento e orçamento na administração pública, no entanto, são enormes. De um lado, existem governos que preparam orçamentos para além da sua capacidade de arrecadação de receitas e, em seguida, formalmente - ou informalmente - contingenciam gastos e adiam projetos para alcançar o equilíbrio fiscal no final do exercício. De outro lado, orçamentos que são fortemente alterados, quer pela apropriação de excessos de arrecadação - revelando uma subestimação da previsão de receita - quer pela realocação de recursos entre ações e programas que denota falta de prioridade e gestão no curtíssimo prazo. Por conta dessas questões, a instituição do planejamento, que tem a credibilidade como pedra fundamental, fica prejudicada.

Considerando a importância do tema, este estudo procurou contribuir para a bibliografia sobre o orçamento público no Brasil analisando o IEGM (Índice de Efetividade da Gestão Municipal), desenvolvido pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo a partir de recentes avanços na captura de dados de forma eletrônica de todos os 644 municípios do Estado. O IEGM foi lançado em 2015 com

dados referentes à execução orçamentária de 2014. A questão que a pesquisa busca responder é: quais fatores influenciam a qualidade do planejamento orçamentário medida pelo Índice Municipal de Planejamento (iPlanejamento)?

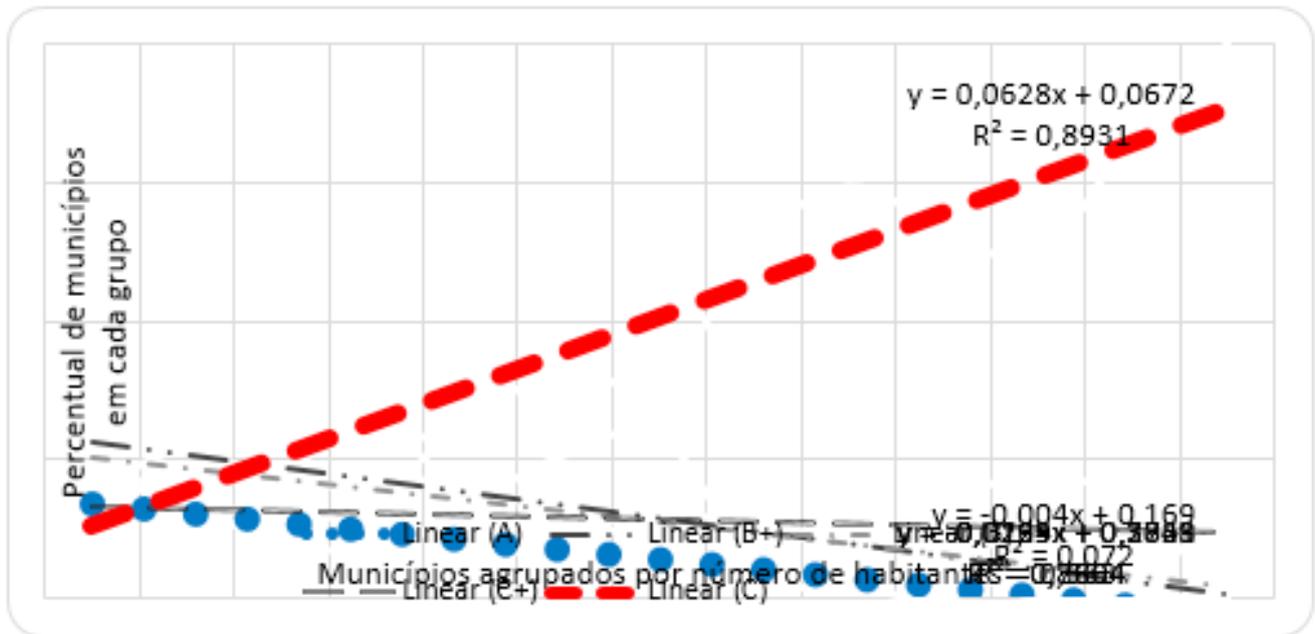
O iPlanejamento é um dos sete índices que compõem o IEGM e atribui notas de A a C aos municípios conforme o nível de consistência entre o que foi planejado e executado. O índice leva em conta principalmente a variação nas alocações de recursos financeiros e nas metas físicas dos programas e ações.

A pesquisa mostrou que quanto maior o município, pior é a qualidade do planejamento orçamentário (ver Gráfico 1). Apenas 64 municípios (9,9% do total) tiveram a nota máxima "A" no iPlanejamento. Desse total, 80% dos municípios têm menos de 20 mil habitantes. Mais de 50% dos municípios ficaram com as duas piores notas no índice: "C" e "C+".

Gráfico 1 – Tendência da distribuição percentual das notas do iPlanejamento de acordo com o tamanho dos municípios em número de habitantes. (Na página seguinte)

O orçamento per capita, por sua vez, tem efeito positivo sobre a nota do iPlanejamento. Quanto maior o orçamento per capita médio, maior a qualidade do planejamento orçamentário do município. Identificou-se a predominância de

⁴Administrador formado pela FEA/USP com especialização em Gestão Pública pela FGV e mestrado em Administração Pública pela Columbia University. Atua hoje como Assessor na Secretaria de Planejamento da Prefeitura de Teresina/PI.



Fonte: preparado pelo autor com base no IEGM/TCESP (2015)

Nota: Em destaque, a melhor nota ("A" - azul) e pior nota ("C" - vermelho) do iPlanejamento

orçamentos executados abaixo da previsão inicial. De acordo com Azevedo (2014), a superestimação do orçamento pode ser adotada por gestores como estratégia para administrar os recursos durante o ano. O autor alerta que essa prática aumenta o risco de apuração de déficits financeiros uma vez que a despesa aprovada é superior à capacidade de arrecadação do município. Os dados do IEGM, no entanto, não demonstram associação entre a superestimação do orçamento e o resultado financeiro negativo no exercício. Uma explicação possível é dada por Schick (1998) para quem o governo tem dois orçamentos: o público, maior, apresentado ao legislativo e à sociedade; e o real, menor, que determina quais contas são pagas e quanto é realmente gasto com base no fluxo de caixa.

A pesquisa também testou três elementos considerados pela literatura como fundamentais para o bom planejamento orçamentário: (1) existência de uma equipe dedicada ao planejamento (DIAMOND, 2003; SANTOS, 2011); (2) controle interno formalmente instituído (DIAMOND, 2003; SCHICK, 1998); (3) iniciativas de transparência na gestão fiscal (REZENDE, 2011). Em nenhum deles, no entanto, foi encontrada associação estatística com a

nota do iPlanejamento. Mais estudos são necessários para compreender porque esses elementos não estão influenciando a qualidade do planejamento orçamentário na esfera municipal.

A partir deste ano, os Tribunais de Contas de outros Estados passarão a adotar o IEGM em suas jurisdições através da criação da Rede Nacional de Indicadores Públicos - INDICON. A forte repercussão que o lançamento do índice causou nas administrações municipais paulistas vai se difundir pelo restante do país, potencializando o IEGM como rica fonte de dados para estudos na área pública e meio para a identificação de boas práticas na gestão municipal. A ampliação do horizonte temporal e do número de municípios comparados em pesquisas como esta vai contribuir para um melhor entendimento do processo de planejamento no setor público brasileiro e seu consequente e necessário fortalecimento.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, R. R. **Imprecisão na estimação orçamentária dos municípios brasileiros.** Dissertação (Mestrado). Ribeirão Preto: Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, 2014.

DIAMOND, J. **Performance Budgeting: Managing the Reform Process.** IMF Working Paper. Fiscal Affairs Department. IMF. Fev 2003.

REZENDE, F. **Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução.** In: CARDOSO Jr, J. C. (org.). A reinvenção do planejamento governamental no Brasil. Brasília: Ipea, 2011 (p. 177-216).

SANTOS, E.A.V. **O Confronto entre o**

Planejamento Governamental e o PPA. In: CARDOSO Jr, J. C. (org.). A reinvenção do planejamento governamental no Brasil. Brasília: Ipea, 2011 (p. 307-336).

SCHICK, A. **Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand Reforms.** The World Bank Research Observer, vol. 13, no. 1. Fev 1998. p. 123–31.

EDUARDO SPEEDEN

Administrador formado pela USP, especialista em Gestão Pública pela FGV, com 8 anos de experiência no setor de planejamento e orçamento municipal. Desenvolveu sua carreira na área pública como servidor da Prefeitura de Santos (São Paulo) onde buscou aprimorar a elaboração das peças orçamentárias através da padronização de procedimentos, melhoria na comunicação interna, uso de indicadores e foco na transparência. Neste ano, concluiu o Mestrado em Gestão Pública pela Columbia University como bolsista da Comunitas apresentando pesquisa que explora os fatores que influenciam a qualidade do planejamento orçamentário municipal. Está iniciando uma nova jornada na Prefeitura de Teresina, capital do Estado do Piauí, atuando junto à Secretaria de Planejamento na Frente de Equilíbrio Fiscal, iniciativa do Programa Juntos pelo Desenvolvimento Sustentável da Comunitas realizado em diversos municípios brasileiros com o objetivo de otimizar a utilização de recursos públicos.

OS DESAFIOS DA REALIZAÇÃO DE AVALIAÇÕES DE IMPACTO EM PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS: UMA ANÁLISE DAS AVALIAÇÕES CONDUZIDAS NO ESTADO DE MINAS GERAIS

*Cinthia Helena de Oliveira Bechelaine
Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (Bdmg)*

INTRODUÇÃO

A avaliação de políticas sociais constitui um campo articular da pesquisa social que se expande a partir da década de 1960 nos Estados Unidos, no bojo dos programas do welfare state desenvolvidos naquele país (WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004). Buscava-se, com isso, encontrar metodologias que permitissem avaliar a efetividade das intervenções estatais na área social, por meio da construção de métodos pautados em critérios técnicos que visavam respaldar as ações de governo e indicar alternativas com maior benefício social, corrigindo os rumos dos programas. Desde então, como argumentado por Bamberger, Rugh e Mabry (2011), existe uma demanda crescente por avaliações sistemáticas de ações, programas e projetos governamentais e seu valor, com a finalidade de contribuir para o aprimoramento da política em questão.

Nas avaliações que objetivam mensurar o impacto das políticas, a maior dificuldade metodológica não consiste em distinguir produtos de resultados, como afirma Khandker, Koolwal e Samad (2010), mas em demonstrar precisamente que os resultados encontrados (sejam eles positivos ou negativos) estão causalmente relacionados aos produtos oferecidos por uma dada política sobre análise. Sendo que essas dificuldades, completa Arretche (1998), vão desde as aparentemente mais simples, como a obtenção de informações sobre os programas, até as metodologicamente mais complexas, que dizem respeito à possibilidade de isolar a interferência das variáveis intervenientes em qualquer sistema aberto próprio da

análise social.

Esta pesquisa busca analisar, de forma conceitual e empírica, os desafios encontrados na implementação de avaliações de impacto, em especial, de quatro casos de avaliações de programas executadas a partir de 2007 pelo governo de Minas Gerais. Visa, portanto, a começar pela pesquisa bibliográfica, revisar o tema das avaliações e, a partir de pesquisa documental e empírica, identificar as dificuldades e problemas para a realização de tais avaliações encontradas no contexto mineiro.

Para cumprir esse objetivo, este trabalho está compreendido em cinco seções principais, a começar por esta introdução. Na seção seguinte apresentam-se aspectos conceituais gerais do campo das avaliações de programas e dos diferentes tipos de avaliações, com foco nas de impacto. A seção três trata da metodologia de pesquisa utilizada, seguida pela parte exploratória desta pesquisa, qual seja o estudo de caso das avaliações de impacto empreendidas pelo estado de Minas Gerais. Por fim, são apresentadas as considerações finais deste trabalho, seguida pelas referências utilizadas.

Conceitos gerais e tipos de avaliação de políticas públicas

O tema avaliação acomoda muitas definições, com uma profusão de conceitos e significados (PATTON, 2008). Para Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004, p. 103), como qualquer disciplina jovem, “[...] a avaliação encontra controvérsias em torno de suas definições e ideologias”. Segundo Ala-Harja e Helgason (2000, p.

10) um significado comum a todas as avaliações seria: a constituição de “[...] análises sistemáticas e de aspectos importantes de um programa e de seu valor, de modo a fornecer conclusões confiáveis e utilizáveis”. Rossi e Freeman (1993) apontam que a avaliação é a aplicação de procedimentos sistemáticos de pesquisa social científica, com o objetivo de investigar a efetividade de programas de intervenção social para ajudá-los a aprimorar aspectos importantes como eficiência, desenho e implementação entre outros. Para Cohen e Franco (1993, p. 77) o objetivo da avaliação é “maximizar a eficácia dos programas na obtenção de seus fins e a eficiência na alocação de recursos”. Alkin (2004) define avaliação como a atividade sistemática de obtenção de informações que podem ser utilizadas para mudanças de atitudes ou para a introdução de julgamentos que podem ser utilizados para o aprimoramento de projetos. De acordo Weiss (1998, p. 4) entende-se por avaliação de programas: “[...] a análise sistemática dos processos ou dos resultados de um programa (ou política), em comparação com um conjunto de padrões explícitos ou implícitos, com o objetivo de contribuir para o aprimoramento do mesmo”.

A partir da visão de vários outros autores (ARRETCHE, 1998; WEISS, 1998; PATTON, 2008; ALA-HARJA; HELGASON, 2000; AGUILAR; ANDER-EGG, 1995; MOKATE, 2002; COSTA; CASTANHAR, 2003), a avaliação é um instrumento de mudança que não deve apenas demonstrar os problemas ou propor soluções para os problemas detectados, mas produzir mudanças apropriadas que conduzam ao cumprimento de padrões de qualidade em diferentes serviços. Para Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004, p. 594), a avaliação, devidamente praticada, deve levar “[...] a melhorias diretas e incontestáveis de sistemas, programas e práticas – melhorias que não teriam ocorrido de nenhuma outra forma”. Nesse sentido, o propósito da avaliação não seria outro senão influenciar a reformulação de políticas antes de sua implementação (ex-ante), durante ou

posteriormente (ex-post).

Para Ala-Harja e Helgason (2000), uma avaliação não se destina a abolir a subjetividade envolvida na tomada de decisões, mas permite certa melhoria no provimento de informações aos governantes, sobre as quais eles possam fundamentar suas decisões e melhor prestar contas sobre as políticas e os programas públicos. Como afirmam Cohen e Franco (1993, p. 278).

[...] a avaliação não é um fim em si, e tampouco se pode pensar que seja o meio idôneo para superar todos os problemas que surjam na prestação de serviços [...]. Mas, sem dúvida ela contribui para aumentar a racionalidade na tomada de decisões, identificando problemas, selecionando alternativas de solução – dentro do possível – suas consequências, e otimizando a utilização dos recursos disponíveis.

Neste trabalho, utiliza-se o conceito de avaliação como o processo sistemático de coleta e análise de dados para determinar se os objetivos de um programa têm sido ou estão sendo alcançados e em que grau, com a finalidade de auxiliar na tomada de decisões. Nesse sentido, as avaliações existem para contribuir para o aperfeiçoamento de programas e políticas por intermédio da disponibilização de informações.

Muitas são as formas de diferenciar os tipos de avaliação. De acordo com Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004), diferenciadas concepções de modelos de avaliações foram criadas desde o surgimento dos primeiros estudos avaliatórios. De acordo com Aguilar e Ander-Egg (1995), mesmo que seja possível fazer diferentes classificações, recorrendo a diferentes critérios, quatro tipos de avaliações têm maior interesse prático: 1) segundo o momento em que se avalia; 2) segundo o papel ou função da avaliação; 3) segundo a procedência dos avaliadores; 4) segundo os aspectos do programa que são objeto da avaliação.

De acordo com o primeiro critério apresentado por Aguilar e Ander-Egg (1995), segundo o momento em que se avalia, pode-se fazer uma tríplice dis-

tinção: avaliações ex-ante, avaliações intermediárias e avaliações ex-post. As avaliações ex-ante, também chamadas de iniciais ou pré-decisão, são realizadas antes de se realizar uma decisão de empreender um projeto ou programa, com a finalidade de proporcionar certa segurança e racionalidade para a decisão de implementar ou não um projeto. A avaliação intermediária, como o próprio nome indica, é feita durante a fase de execução de um projeto, fornecendo informações sobre o andamento do programa em relação ao planejamento inicial. Por fim, as avaliações ex-post são aquelas realizadas quando o programa chegou ao fim.

Quanto às funções que uma avaliação deve cumprir, têm-se as avaliações somativas e as avaliações formativas (AGUILAR; ANDER-EGG, 1995). Para Patton (2008), as avaliações somativas são conduzidas quando o programa já está implementado e são utilizadas para subsidiar decisões como, por exemplo, alocação de orçamento, continuidade de um projeto ou expansão entre outros. As avaliações formativas são orientadas ao aperfeiçoamento das políticas uma vez que são adotadas durante a implementação de um programa como meio de adquirir mais conhecimento sobre a gestão, desenvolvimento e resultado que se deseja melhorar.

O terceiro critério, procedência dos avaliadores, divide as avaliações em quatro tipos: externa, interna, mista e autoavaliação (AGUILAR; ANDER-EGG, 1995). Assim, a avaliação externa recorre a avaliadores que não pertencem à instituição responsável por executar o programa; a avaliação interna é feita com a participação de indivíduos (como avaliadores) que pertencem à instituição promotora do programa avaliado e a avaliação mista é uma combinação das anteriores. Na autoavaliação, as próprias pessoas envolvidas na execução do programa a ser avaliado participam das atividades avaliativas.

Existem vantagens e desvantagens relacionadas ao critério de procedência

dos avaliadores de acordo com Aguilar e Ander-Egg (1995). Em uma avaliação interna ou na autoavaliação corre-se o risco de que os próprios avaliadores ressaltem aspectos positivos do programa em detrimento de aspectos que necessitem de melhoria, além da possibilidade de ocorrerem conflitos pessoais entre os próprios integrantes da equipe na busca do responsável pelas falhas do projeto, caso sejam identificadas. Embora na avaliação interna exista maior segurança e familiaridade com o programa que está sendo avaliado, a garantia da objetividade é menor em consequência do envolvimento dos avaliadores com o objeto da avaliação. Na avaliação externa, por outro lado, os avaliadores apresentam maior imparcialidade quanto ao programa a ser avaliado, mas não detêm pleno conhecimento de todos os fatores em jogo de acordo com a lógica de funcionamento do programa e da organização em que o mesmo está inserido.

Por fim, para Aguilar e Ander-Egg (1995, p. 46), “[...] uma das classificações mais úteis é a que se faz atendendo aos aspectos ou componentes do programa que são objeto de avaliação”, ou seja, quais aspectos dos programas devem ou não ser avaliados. As diferentes tipologias de avaliação que resultam desse critério têm implicações metodológicas e técnicas específicas para os avaliadores e demais envolvidos na avaliação.

De acordo com o critério o *que avaliar*, Figueiredo e Figueiredo (1986) apontam que a literatura de avaliação de políticas públicas costuma distingui-las em termos de sua efetividade, eficácia e eficiência. Por eficácia, a avaliação da relação entre os objetivos e instrumentos explícitos de um dado programa e seus resultados efetivos; por efetividade, entende-se o exame da relação entre a implementação de um determinado programa e seus impactos e, por avaliação de eficiência, a relação entre os custos empregados na implementação de uma dada política e os benefícios alcançados.

As avaliações de eficácia podem ser feitas entre, por exemplo, as metas

propostas e as metas alcançadas pelo programa ou entre os instrumentos previstos para sua implementação e aqueles efetivamente empregados. Constitui, usualmente, o tipo mais aplicado nas avaliações correntes de políticas públicas, porque ela é a mais simples e menos custosa (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986). As avaliações de eficiência indicam uma noção de otimização dos recursos disponíveis, custo mínimo possível para o máximo de benefício (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986). Para Arretche (1998), a avaliação de eficiência é a mais urgente de ser realizada, dado o contexto de escassez de recursos públicos que exige maior racionalização do gasto.

Por fim, as avaliações de efetividade (ou avaliações de impacto) constituem um tipo particular de avaliações que busca responder a perguntas de causa e efeito (KHANDKER; KOOLWAL; SAMAD, 2010). Ao contrário de avaliações gerais, que podem responder a perguntas a muitos tipos de perguntas, as avaliações de efetividade são estruturadas em torno do efeito causal (impacto) de um programa, isto é, as implicações do mesmo sobre determinado grupo de beneficiários. O foco na causalidade, marca das avaliações de impacto, determina as metodologias que podem ser utilizadas (KHANDKER; KOOLWAL; SAMAD, 2010). Para estimar o efeito causal de um programa sobre seu público-alvo, o método escolhido deve simular o que aconteceria com os beneficiários caso o programa não tivesse ocorrido, com o objetivo de descobrir quais mudanças nos beneficiários são diretamente atribuíveis ao programa em questão. Assim, para auferir o impacto de uma intervenção, utilizam-se diferentes métodos capazes de comparar os efeitos esperados do programa em um grupo de tratamento (grupos de indivíduos que participaram do programa) e outro grupo de controle (grupo de indivíduos com características semelhantes ao grupo tratamento, mas que não participaram do programa) em relação aos resultados/mudanças ao longo do tempo observados.

As avaliações de impacto também podem ser aplicadas a diferentes contextos, como afirmado por Gertler (2011) e abrangem problemas complexos, inerentes à natureza dos próprios programas sociais. Por exemplo, as avaliações podem ser direcionadas a programas de educação: qual o impacto das bolsas de estudo sobre o desempenho acadêmico? Ou programas de saúde: qual o impacto das campanhas de incentivo ao pré-natal sobre a redução da taxa de mortalidade infantil? Ou políticas de emprego: qual o impacto dos cursos de alfabetização de adultos na diminuição do emprego precário?

Assim, dada a natureza dos próprios programas avaliados e a complexidade das metodologias utilizadas nas avaliações de impacto, esse tipo de avaliação exige, normalmente, um tempo de execução mais prolongado e constituem avaliações mais custosas (ARRETCHÉ, 1998). Como afirmado por Garcia (2001), as avaliações de impacto enfrentam uma série de limitações, entre elas, a dificuldade de se isolar o impacto de uma política social, uma vez que se trata de contextos dinâmicos e interativos que se traduzem em distintos e inúmeros impactos. No entanto, mesmo com a complexidade inerente às avaliações de efetividade, Aguilar e Ander-Egg (1995) argumentam que esse tipo particular de avaliações apresenta uma importância indiscutível.

De que vale ou serve que a instituição responsável pelo programa funcione, se não se conseguem os resultados esperados? De que vale ou serve uma adequada implementação, se depois não se alcançam os resultados previstos? De que vale ou serve alcançar a cobertura prevista, se não se obtém o efeito esperado? (AGUILAR; ANDER-EGG, 1995, p. 55)

Neste trabalho, o foco se dará em avaliações de impacto realizadas por avaliadores externos, dada a estratégia empreendida pelo governo de Minas Gerais a partir do ano de 2007, como remonta a metodologia de pesquisa elucidada na seção seguinte.

METODOLOGIA

Para melhor atender ao objetivo desta pesquisa, optou-se pelo método exploratório-descritivo, de acordo com o modelo proposto por Vergara (2006). Exploratório, pois visa explorar um assunto geral, sobre qual existem poucos conhecimentos no contexto nacional, e entender a dinâmica da utilização dos resultados das avaliações. Descritivo, na medida em que buscará analisar os obstáculos da implantação de avaliação no governo mineiro.

Como técnica da pesquisa propôs-se utilizar o estudo de casos múltiplos (YIN, 2003), considerando as diferentes avaliações de projetos realizadas pelo governo de Minas Gerais. Tal escolha deve-se à existência de características e contextos diferenciados em cada uma das avaliações de políticas realizadas pelo governo de Minas Gerais. Os casos selecionados correspondem a avaliações de projetos estruturadores Aceleração da Aprendizagem (PAV), Viva Vida (VV), Gestão Integrada de Ações e Informações do Sistema de Defesa Social (IGESP) e Minas Sem Fome (MSF) realizadas pelas secretarias de estado de Educação, Saúde, Defesa Social e Agricultura, respectivamente, a partir do ano de 2007 no governo do estado de Minas Gerais.

Tendo em vista que a natureza do objeto de pesquisa demanda uma análise de caráter interpretativo dos dados coletados, utilizou-se da estratégia qualitativa. Baseando-se no entendimento da Weiss (1998a), no qual uma multiplicidade de grupos de atores interfere nas avaliações, efetuaram-se entrevistas semiestruturadas com os usuários imediatos das avaliações realizadas pelas secretarias de Estado selecionadas, como por exemplo: gerentes dos projetos estruturadores do estado de Minas Gerais submetidos às avaliações; equipes dos programas envolvidas com as avaliações; avaliadores externos da Fundação João Pinheiro (FJP) e do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional de Minas Gerais (CEDEPLAR) responsáveis por realizar as avaliações; sponsors das avaliações, ou

seja, pessoas envolvidas nos processos de financiamento e contratação, como os coordenadores do Programa Estado para Resultados (EpR) e da FJP; e atores relacionados aos projetos de maneira indireta, como exemplo dos técnicos do EpR que acompanharam o desenvolvimento do conjunto de avaliações.

Em relação aos dados qualitativos coletados, utilizou-se o método de análise de conteúdo que, de acordo com Bardin (1988) visa retirar das entrevistas e materiais coletados as informações que melhor respondem ao problema de pesquisa. A seguir, apresentam-se os resultados da análise desta pesquisa.

Análise do modelo de avaliações de impacto no governo de Minas Gerais

Desde 2003, com a política do Choque de Gestão e a implantação de uma unidade de monitoramento intensivo dos programas estaduais e, a partir de 2007, com maior ênfase por meio do modelo Estado para Resultados, o governo mineiro introduziu um substantivo sistema de monitoramento e avaliação de suas políticas. Dentre os fatores determinantes para a assunção das avaliações de políticas, enfatiza-se a disciplina fiscal – também conhecida como Choque de Gestão, a criação de um escritório central para o monitoramento intensivo de projetos (projetos estruturadores), o processo de contratualização de resultados e a mensuração de indicadores finalísticos como afirmam Ferreira, Lopes e Campos (2010).

A implementação de um conjunto de avaliações de impacto de alguns programas mineiros remete ao fato da necessidade de ter, ao final de um ciclo governamental, um conjunto mais confiável de informações acerca da efetividade das principais políticas públicas no Estado, como afirmam Ferreira, Lopes e Campos (2010). O esforço desenvolvido na frente de avaliações de políticas públicas foi liderado pela FJP e pelo EpR, contando com o contínuo apoio da Secretaria de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (SEPLAG) e com a rede de especialistas do Banco Mundial. Para Ferreira, Lopes

e Campos (2010), a construção do modelo de gestão por resultados mineiro foi muito apoiada pelo Banco Mundial, por meio de financiamento e, principalmente, via interação entre seus especialistas e a equipe de governo.

A execução de um conjunto de avaliações de impacto foi uma iniciativa inovadora e, dada a sua natureza pioneira, seria também natural que o processo apresentasse dificuldades. Os principais problemas, na visão de stakeholders dos projetos avaliados, estariam relacionados ao tipo de avaliação escolhido, à dificuldade de planejar avaliações de impacto após a implementação dos projetos, a questões metodológicas das avaliações de impacto, à fragilidade dos dados e informações dos programas avaliados, à ausência de tempestividade dos resultados das avaliações e à falta de interação entre avaliadores e avaliados.

Precariedade no desenho das políticas públicas

Existiam diferenças significativas entre os projetos dependendo da iniciativa e da vontade e capacidade da equipe de projetos (FERREIRA; LOPES; CAMPOS, 2010). Assim, embora alguns projetos fossem selecionados para a realização de avaliações de impacto, eles apresentavam diferenças, tanto quanto ao seu planejamento inicial, quanto a cultura organizacional de cada uma das secretarias de Estado em que os projetos eram desenvolvidos, dada a heterogeneidade dos processos de idealização e estruturação dos projetos.

Tratando das dificuldades encontradas no desenvolvimento dos processos da avaliação, observou-se, a precariedade do desenho das políticas públicas que repercute na falta de dados e informações consolidadas sobre os projetos avaliados. A ausência de dados consolidados e confiáveis remete ao fato de que as políticas são implementadas sem que incorporem as necessidades de informação do projeto, seja para uma futura avaliação seja para controle interno, no momento em que são formuladas.

E, de fato, conforme visto nos padrões do Joint Committee (1994), os parâmetros de rigor ou exatidão determinam se uma avaliação produziu informações boas, relevantes e tecnicamente adequadas e objetivam garantir que a avaliação revele e transmita informações precisas sobre o mérito do programa. Na percepção do avaliador, o pressuposto de que as avaliações deveriam ser formuladas de forma integrada à formulação da política pública deve ser algo perseguido e incentivados pelos governos até que se crie uma cultura.

Você começa a pensar numa avaliação antes de implementar um programa. Então eu acho que isso é uma coisa que tem que começar a entrar também, de certa forma, na agenda das formações das políticas públicas. Então: "Ah, concebemos um novo programa. Concebemos o IGESP, achamos que isso vai ser bom", na verdade, tem que pensar o seguinte, "Bom, antes de implementar a gente vai querer avaliar, você vai querer fazer funcionar ou não. Então, como eu posso casar a implementação do programa com uma demanda para entender quais são os mecanismos que estão funcionando ou não?" A limitação foi essa: avaliações desse tipo, sendo concebida durante o processo de implementação do próprio programa, tendem a ser mais bem sucedidas e mais convincentes. (AVALIADOR IGESP)

Em relação ao mesmo problema, os avaliadores do projeto MSF ressaltaram que, caso a avaliação de um programa governamental fosse planejada antes da intervenção do mesmo ser iniciada, não seria necessário resgatar todo o processo de planejamento, uma vez que as populações beneficiadas e os próprios dados gerados seriam pré-requisitos para uma avaliação confiável do programa. No entanto, a cultura imediatista do setor público brasileiro, somado a interferências políticas existentes, impede esse tipo de prática, como comentam os avaliadores nos trechos abaixo.

Uma coisa é você fazer, já pensar na avaliação quando o projeto está sendo desenhado e outra coisa é você pensar fazer uma avaliação quando o projeto já está a anos

no caminho. Por quê? Porque daí tem um trabalho de reconstrução do que foi o planejamento desse projeto ou até do que não foi o planejamento desse projeto. Então é quase como você tem que resgatar todo o processo de planejamento junto com quem participou disso para você conseguir desenhá-la a política pública. (AVALIADOR MSF4)

Na visão do entrevistado da equipe do projeto PAV na Secretaria de Educação, a aferição dos resultados da avaliação é prejudicada, não por sua complexidade metodológica, mas devido à falta de foco dos projetos e à ausência de objetivo e escopos de atuação claros, uma vez que escopos de atuação muito amplos tendem a abraçar muitas ações de natureza diferente que prejudicam a mensuração dos resultados podendo levar ao dispêndio de esforços e recursos. Caso a avaliação seja realizada em projetos com problemas de escopo muito amplos, as avaliações serão desperdiçadas, já que, a priori, os projetos não têm uma definição clara de sua estratégia de atuação.

O que acontece muito nas avaliações de projeto é que, muitas vezes, o projeto, ele é desenhado e quer abraçar o mundo, então, ele quer resolver todos os problemas da educação com. Ele não quer só melhorar o desempenho do aluno, ele quer melhorar o desempenho, melhorar a autoestima, melhorar até a autoestima do professor, do pai, ele quer tudo. Aí quando eles vão desenhar, eles: "Olha, mas esse projeto está mal desenhado". Porque eles põem aqueles nobres da educação e aí ele vai olhar e: "Ah, mas o projeto não teve esse resultado!". Não teve porque não tinha como ter, porque não tinha uma ação que tivesse como chegar naquele resultado. Então, às vezes, também tem até um pouco de problema na concepção dos projetos – o projeto quer demais. (EQUIPE PAV2)

A ausência de diagnósticos que permitam identificar com clareza o problema a ser sanado pelo projeto e, conseqüentemente, a má definição de uma estratégia adequada de intervenção é também reprodução dos erros de uma cultura falha de planejamento, ainda comum no país, como argumenta Lobo (2001). O desdobramento do projeto em

suas etapas, a melhor delimitação de seu objetivo e público-alvo, etapas essenciais a qualquer projeto público, nem sempre estão presentes na elaboração de um bom planejamento. E a inexistência de planejamento corrobora os problemas informacionais dos projetos avaliados, lacuna essa que compromete a factibilidade das avaliações.

Rigor técnico e aspectos metodológicos

O foco na causalidade, marca das avaliações de impacto, exige a utilização de determinadas metodologias (KHANDKER; KOOLWAL; SAMAD, 2010). Para estimar o efeito causal de um programa sobre seu público-alvo, o método escolhido deve simular o que aconteceria com os beneficiários caso o programa não tivesse ocorrido, com o objetivo de descobrir quais as mudanças nos beneficiários são diretamente atribuíveis ao programa em questão. Assim, de forma simplificada, para auferir o impacto de uma intervenção, utilizam-se diferentes métodos capazes de comparar os efeitos esperados do programa em um grupo de tratamento (grupos de indivíduos que participaram do programa) e outro grupo de controle (grupo de indivíduos com características semelhantes ao grupo tratamento, mas que não participaram do programa) em relação aos resultados/mudanças ao longo do tempo observados.

De acordo com Khandker, Koolwal e Samad (2010), o método de atribuição aleatória, considerado o padrão-ouro de avaliação de impacto, é o método mais robusto para evitar uma amostra enviesada ou não representativa. Na amostra aleatória a probabilidade de qualquer indivíduo da população ser selecionado é exatamente a mesma de qualquer outro indivíduo, assim, a seleção dos beneficiários acontece por meio de um sorteio para decidir quem receberá os benefícios do programa (grupo-tratamento) e quem não receberá (grupo-controle). Pelo método, a probabilidade de determinadas características estarem presentes no grupo-tratamento seja a mesma de elas estarem presentes também no grupo-controle.

A importância de realizar avaliações com desenho aleatório a priori está relacionada à necessidade de encontrar conclusões mais confiáveis sobre o impacto dos projetos. O desenho aleatório de políticas, desde o seu início, permite maior confiança nos resultados das avaliações de impacto e, assim, respostas mais embasadas e mais certas sobre a validade do projeto para um determinado grupo de beneficiários. Por outro lado, sem selecionar aleatoriamente, é possível fazer uma escolha de modo que as características observáveis sejam semelhantes, mas não é possível garantir que uma característica de difícil mensuração seja comparável nos dois grupos (tratamento e controle). No entanto, como comentado no trecho abaixo, a concepção de uma avaliação aleatória requer um desenho de avaliação concomitante à implementação do projeto, o que nem sempre é possível de acontecer em governos. Para o avaliador do projeto IGESP abaixo, várias circunstâncias, dentre as quais estrangulamentos políticos, não permitem que o desenho aleatório das avaliações se torne comum em governos, argumentos esses compartilhado pelo avaliador do projeto PAV, como retratado abaixo, respectivamente.

A avaliação ideal é a que a gente chama de uma avaliação aleatória, que testa um grupo de controle, outro de tratamento e aloca, digamos, a eficácia do projeto aleatoriamente a algumas unidades e vê o que aconteceu. Hoje, seriam, digamos, a concepção perfeita de uma avaliação, mas isso requer, na verdade, um desejo e um desenho de avaliação anterior à implementação do projeto. E isso em várias circunstâncias tem restrições operacionais aí, várias circunstâncias existem restrições políticas mesmo, então é muito comum isso não ser feito. (AVALIADOR IGESP)

Outra dificuldade também o seguinte, porque como nada disso é feito de forma aleatória a gente tem que usar metodologias alternativas e tal. Claro, têm problemas essas metodologias, só que a gente propõe o aleatório e nunca consegue. Agora, por exemplo, a gente falou: "Vamos fazer aleatório", com a Secretaria de Educação, e, "Não, não, não, não". Então, depois não

reclama, o programa vai demorar e não adianta, não dá para espremer os dados. Porque a inclusão de municípios é político. (AVALIADOR PAV)

A insegurança nos resultados, do ponto de vista do avaliador do PAV, é, de fato, um desafio. Interromper um projeto somente devido aos resultados negativos avaliação de impacto, por exemplo, é uma atitude muito arriscada: primeiro, porque o pesquisador não terá certeza absoluta quanto ao resultado, devido às dificuldades metodológicas com que se depara ao longo do caminho e segundo, dado que a responsabilidade de realizar decisões severas quanto às políticas de um governo tem implicações políticas densas. Para elucidar a ideia, o avaliador emprega um exemplo hipotético para o projeto Bolsa Família, sendo sua percepção compartilhada por entrevistados da coordenação do EpR.

Tem sempre essa dificuldade, porque a gente não tem certeza absoluta, tem insegurança nos resultados. Esse é um desafio. Quer dizer, o dado que você tem no resultado que me mostra que não houve impacto... Imagina isso acontecendo com o Bolsa Família, por exemplo, e aí não deu impacto, o governo vai ignorar, não adianta, porque aquilo ali politicamente... Ele vai sempre falar: "Não, mas sua avaliação podia ser melhor por isso, por isso...". (AVALIADOR PAV)

E o discurso acadêmico de uma avaliação de impacto, ele não está bem casado com o discurso político. Por quê? Porque tem uma dissociação, ou seja, isso aqui é muito técnico, ele tem muito 'se, se, se, se...' tem muita hipótese. Política é um negócio que ele vai sentar e gritar para os quatro ventos. (COORDENAÇÃO EPR1)

Contudo, observa-se que, ainda que o método constitua um dos atributos essenciais das avaliações, não pode ser considerado como o único aspecto inerente ao seu sucesso ou ao seu fracasso. Quando o pesquisador argumenta que a fragilidade do método, por não ser aleatório, seria uma limitação das avaliações, ele desconsidera, portanto, outros aspectos tão essenciais e importantes quanto o rigor

técnico como, por exemplo, a cooperação entre os diferentes grupos envolvidos. Na verdade, ao considerar os padrões do *Joint Committee* (1994) o rigor técnico é apenas uma das características destinadas a julgar o nível de aderência da avaliação; a utilidade das informações geradas para os usuários, a sua viabilidade e a adequação ética são alguns dos aspectos essenciais à geração de avaliações informativas, tempestivas e influentes.

Para o gerente do projeto PAV, não seria justo implantar o projeto em apenas algumas escolas, que seriam o grupo-tratamento, e deixar outras escolas sem o projeto que, por sua vez, comporiam o grupo-controle, devido a uma experiência para verificar o impacto. Nesse caso, questiona-se o dilema ético das avaliações de impacto em projetos sociais de escolher entre atores sociais, no caso alunos, que poderiam participar do projeto, como um experimento, e alunos que não deveriam participar do projeto. Como está exemplificado na fala do gerente do projeto, abaixo.

A avaliação de impacto é uma avaliação diferenciada, e eu acho que ajuda muito a gente a perceber se o projeto realmente está dando resultado ou não está. Por outro lado, como as políticas públicas da educação precisam ser políticas que abranjam todo o universo das nossas escolas, eu acho que em alguns casos é difícil fazer avaliação de impacto na educação por isso. Vou te dar um exemplo. Como que eu posso, por exemplo, implantar um PIP, trabalhar o Programa Intervenção Pedagógica em "x" escolas e não em todas? Não tem como. Então, eu acho que a avaliação de impacto, ela é importante quando a gente tem projetos pontuais, como é o caso do PAV, mas, no geral, na educação a gente acha um pouco difícil não fazer projetos que não sejam universais. (GERENTE DO PROJETO PAV)

Falta de qualidade dos dados e informações dos programas

As dificuldades atreladas às avaliações não incidem somente na definição da metodologia, mas também em questões operacionais, como, por exemplo, problemas na obtenção de informações

sobre os programas avaliados (ARRETCHE, 1998). Lobo (2001) reforça a importância da informação desde o início de qualquer programa ou projeto governamental. Para a autora, a estruturação de sistemas disponíveis, de acessibilidade garantida e atendendo às peculiaridades dos programas sociais, é fundamental para o mínimo de factibilidade das avaliações. Assim, sistemas de dados, bem estruturados, desde o início do projeto, possibilitam estratégias de avaliação mais condizentes com seu objetivo.

Contudo, uma limitação geral das avaliações observada por Ferreira, Lopes e Campos (2010) diz respeito à qualidade dos registros administrativos e dados disponíveis dos projetos avaliados. Como dito pelos autores, ao longo das avaliações de impacto, identificou-se que alguns projetos avaliados não tinham todas as informações necessárias à realização de uma avaliação de impacto. De acordo com o entrevistado da coordenação do EpR, o principal gargalo das avaliações estava na ausência de dados dos projetos para testar os métodos. O grande desafio era ter uma base de dados confiável e acessível para a realização dos estudos, como se comenta no trecho abaixo.

O principal gargalo em termo de avaliação não é a metodologia de avaliar para fazer a continha, mas é você ter os dados. Uma vez que você tem os dados, que tivesse esses dados de uma maneira sistemática o tempo todo, chamar alguém, pegar os dados, fazer uma avaliação e entregar o relatório é rápido. O problema é ter essa base organizadinha e tal, que é o grande desafio. Ou seja, o melhor dos materiais está nos registros internos e que o Governo não tem capacidade e sistemática de acompanhar. (COORDENAÇÃO EPR1)

No quesito dados, três das quatro avaliações analisadas neste estudo encontraram problemas na qualidade das informações. A avaliação do MSF se defrontou com problema de cadastro dos beneficiários. Observa-se na fala dos avaliadores que os bancos de dados não estavam preparados para alimentar uma avaliação de impacto.

Quando o banco de dados da EMATER chegou até aqui com o cadastro dos beneficiários era um banco de dados muito deficiente, porque não era objetivo; ele não é feito para nenhum objetivo de avaliação, é simplesmente um cadastro que eles têm de beneficiários. Então muito do que se tinha pensado, na hora que você via o cadastro não era possível ser feito. Você fica fazendo adaptações para que você consiga fazer a avaliação. (AVALIADOR MSF3)

Para o entrevistado do PAV, a coleta de dados dos projetos educacionais, imprescindível às avaliações de impacto, era arcaica devido à insuficiência de critérios de seleção e carência por sistemas confiáveis de dados. De acordo com o relato, até números básicos, como o quantitativo de alunos ou escolas não estavam sistematizados, como se explica nesta entrevista.

Eles [os projetos avaliados] não estavam preparados. Porque, na realidade, em nenhum desses projetos não se foi pensando em uma avaliação de impacto no início, então até o controle mesmo de cada gerente, do que estava sendo atendido, do número de alunos atendidos, de escolas e tudo o mais, era um pouco... "manual", a palavra não é "manual", é um pouco arcaico no sentido assim, não era uma coisa padronizada. Não tinha bem definido qual que era a população-alvo, porque que aquela população era alvo. Faltava esse tipo de critério. As escolas, quais os critérios de escolher as escolas, os alunos, até o número de pessoas que estavam sendo atendidos, o número de alunos, o número de escolas, tudo isso não tinha um conhecimento certo, era pouco por alto. (EQUIPE PAV1)

Um ponto comum na percepção dos diferentes envolvidos na avaliação do Viva Vida diz respeito à dificuldade em conseguir os dados para a pesquisa. O processo de coleta de dados, principalmente para a avaliação dos impactos do Centro Viva Vida, não foi uma etapa fácil do estudo, de acordo com avaliadores, com o próprio gerente do projeto e com o técnico do EpR.

Uma das dificuldades da avaliação do Viva Vida foi com relação a dados, porque o registro... A gente pediu para as Gerências Regionais de Saúde que nos encaminhas-

se a relação de gestantes daqueles municípios, dos municípios ou das microrregiões, e isso era obtido junto às unidades básicas de saúde, o PSF e tal, só que esse registro é precário. Então, assim, muita coisa a gente não recebeu e muita coisa vinha assim, tipo uma folha escrita à mão e a gente tinha que processar isso aqui. A gente, "eu". (TÉCNICO EPR1)

A dificuldade de obtenção dos dados foi, na visão de diferentes stakeholders, a comprovação de que o projeto não estava preparado para ser avaliado. Na verdade, como ressalta o avaliador VV2, os gestores programas governamentais deveriam priorizar as avaliações no momento em que são desenhados, já delineando as suas necessidades de organização de dados.

E aí eu vejo nitidamente que a gente não tem essa preocupação de gerar uma linha de base para fazer uma avaliação. Então, assim, nasce a política, depois você tem uma ideia de avaliação e você tem que correr atrás. Olha só como que as coisas são meio atropeladas! (GERENTE DO PROJETO VV)

Uma coisa muito importante também, por exemplo, que as políticas implementem, incorporem essa questão da avaliação no momento em que a política está sendo formulada. Isso é uma questão crucial. Você estabelece fluxos de informação que vão te possibilitar fazer uma avaliação melhor, quer dizer, você prepara o terreno para a avaliação. Na verdade, seria importante que isso fosse incorporado no Estado, que a avaliação, ela fosse pensada já no momento do programa. Ou seja, ao formular um programa eu deveria pensar "é importante que esse programa seja avaliado no dia", então eu já posso preparar o terreno, garantir que as informações vão sendo sistematizadas, pensando em objetivos bem claros, porque, às vezes, você encontra objetivos ambíguos no programa, então a hora que você vai avaliar... (AVALIADOR VV2)

Problema da tempestividade

Outro ponto que merece destaque são as características organizacionais e políticas da instituição que, de alguma forma, dificultam a implantação das avaliações de impacto e, assim, a utilização

das mesmas como correção de rota.

Para o gerente do projeto PAV, um dos motivos que atrapalham a realização de avaliações de impacto na refere-se ao trade off entre extensão para tempo de execução da pesquisa e a necessidade urgente de expansão de projetos. Em outras palavras, como o desenvolvimento de uma avaliação de impacto demanda algum tempo para a sua conclusão – aproximadamente mais de dois anos, e, concomitantemente à execução da avaliação, existe uma pressão iminente pela ampliação das políticas, não é algo banal manter um projeto avaliado “parado” enquanto uma avaliação de impacto é concluída. No relato abaixo o gerente do projeto comenta e exemplifica a coação pela ampliação de projetos educacionais, como aconteceu no projeto Reinventando o Ensino Médio – o projeto já tinha um cronograma de expansão definido antes mesmo que alguma evidência sobre sua validade e resultados fosse concluída.

É meio complicado. Porque você não pode fazer a avaliação de impacto correndo. No mínimo, no mínimo, você precisa de um a dois anos. E eu acho que na educação, se a gente for esperar um a dois anos para fazer uma avaliação de impacto como tem que ser feita, nós vamos perder dois anos de atividade. Igual, agora, o Reinventando o Ensino Médio, começou com 11 escolas, em 2013 vai para mais 122 e, em 2014, já vai para o estado todo. Como é que nós vamos esperar uma avaliação de impacto para poder universalizar? Então eu acho que na educação tem hora que é difícil fazer avaliação de impacto por este prisma que tem que universalizar e não pode demorar muito. Mas eu acho que ela é muito importante. (GERENTE DO PROJETO PAV)

Leviton e Hughes (1981) enfatizam a importância de submeter os resultados de uma avaliação em tempo de se tomar as decisões necessárias. Em outras palavras, os autores citam a importância da tempestividade para o seu uso. Quanto a essa característica, os autores citam, não somente o tempo de espera para a apreciação dos resultados, mas também a interferência da fase do ciclo político em que as avaliações são recebidas.

E, de fato, diferentes entrevistados comentaram a relação entre a ocasião na qual os resultados foram entregues e a utilização das avaliações. Na visão da Secretaria de Educação, é próprio da natureza das avaliações de impacto ser mais alongada, o que nem sempre coincide com o ciclo político do governo, como explica o entrevistado da SEE e os coordenadores do EpR.

Um dos problemas que eu acho da avaliação de impacto é que o tempo da avaliação de impacto não coincide muito com o tempo de governo, porque para a avaliação de impacto você tem que ter no mínimo dois anos e, no governo, tudo é muito rápido as coisas. Às vezes, não há o tempo necessário, porque você tem que fazer, tem que mudar a política. Tem um gap entre tempo necessário para fazer uma boa avaliação e tempo que precisa para política pública. Acho que essa área é uma dificuldade das avaliações. (EQUIPE PAV1, grifos dos autores do artigo)

Para Shulha e Cousins (1997), a atividade política também estaria relacionada ao contexto de realização das avaliações, sendo que a tomada de decisões, alinhada às recomendações de uma avaliação, não depende somente de um único ator, mas de outros grupos de interesse e circunstâncias do próprio setor público. Nesse veio, Cousins e Leithwood (1986) ressaltam que valores e interesses de pessoas envolvidas nos programas mostraram-se concorrentes poderosos com os resultados das avaliações. O que condiz com a percepção dos entrevistados abaixo.

Aqui na Secretaria de Educação, as tomadas de decisões são feitas, não baseadas em dados técnicos; são feitas, porque têm que ser feitas. Você tem que tomar uma decisão em determinado momento, então você toma a decisão naquele momento na mesa: “vamos fazer isso, isso e isso”. (EQUIPE PAV2)

O ciclo político, ele é curto. Ele é, no máximo, cinco anos em alguns países, mas no nosso país são 4 anos, sendo que ele é mais curto ainda porque já no último ano o grupo que detém o poder já está preocupado com a nova eleição, e é natural da democracia, eles precisam se ocupar com o

seu capital político – o capital político dele é dado pelas apostas que eles fizeram há “x” anos atrás. Então, mesmo que as avaliações de impacto tivessem mostrando resultados ruins, mas se a aposta do político, que ele fez em determinado programa, isso não vai voltar atrás porque é a imagem dele, é a reputação dele. (COORDENAÇÃO EpR2)

De acordo com Bamberger, Rugh e Mabry (2011), os usuários de uma avaliação devem manter-se informados durante todas as fases de um estudo avaliatório, sendo avisados a cada descoberta preliminar feitas pelos avaliadores.

Falta de conhecimento dos gestores públicos e interação com os avaliadores

Acomete à avaliação a ausência de incentivos para facilitar o entendimento dos atores quanto aos relatórios de avaliação, que trazem fórmulas e termos complexos inerentes às metodologias que mensuram o impacto de políticas. Como assinalado por Leviton e Hughes (1981), a utilização pode ser prejudicada se os incentivos para ler os relatórios de avaliação são baixos. Como exemplo, os autores citam os jargões e vocabulários específicos utilizados pelos avaliadores como um dificultador do entendimento dos resultados das avaliações pelos usuários, uma vez que, para a maioria dos gestores e políticos, a avaliação ainda constitui uma ferramenta incomum. O entrevistado da equipe da SEE comprova o fato, quando comenta que se trata de um relatório complicado, de difícil entendimento.

O relatório é muito complicado, mas você consegue ler as conclusões, mas aquela parte de econometria, eu, por exemplo, não entendo quase nada. A gente lembra de algumas coisas que a gente estudou, mas é bem superficial, tem uma ideia por onde está passando aquilo. Quem quiser ler pode pular aquela parte e ler introdução e conclusão, pelo menos você vai saber: “Deu impacto. Deu, mas não deu muito...”. Mas é um relatório complicado, é difícil para as pessoas. (EQUIPE PAV2)

A falta de conhecimento dos gerentes dos projetos educacionais avaliados sobre o tema das avaliações de impacto,

devido a sua especificidade e complexidade metodológica, foi comentada por diferentes atores, nas entrevistas. De acordo com os entrevistados, essa dinâmica das avaliações de impacto não era algo trivial para um grupo de pedagogos que gerenciavam os projetos avaliados na SEE, principalmente no que tange à diferenciação entre os grupos controle e tratamento. Os entrevistados da SEE justificam, assim, a não participação dos gerentes da Secretaria pela ausência de conhecimento sobre as especificidades de uma avaliação de impacto. Não havia como demonstrar interesse e participar das avaliações se não havia qualquer vínculo entre avaliadores e avaliados e se não existiam incentivos para incluir os gerentes no processo de avaliação, como relatam os entrevistados abaixo.

Acaba que na avaliação de impacto há uma parte metodológica muito forte, né? E os gerentes não têm muito entendimento em relação a isso. Então, assim, eu não sei se eles acompanharam, conseguiram entender a parte metodológica, principalmente na definição do grupo controle, de tratamento, porque lá na Secretaria de Educação eles são pedagogos. Área de estatística não é o forte lá, e não teria que ser, porque eles são pedagogos. Então, assim, teve um pouco de falta de entendimento de como foi definido toda a técnica mesmo, a parte metodológica. (EQUIPE SEE1)

Segundo a percepção de alguns entrevistados, as equipes dos projetos têm outras prioridades que não se relacionavam à avaliação. Como afirma Mokate (2002), o enfoque em atividades tradicionalmente acomete a gerências de programas sociais, que são orientadas ao cumprimento de atividades e processos e o produto máximo do trabalho são entregas de serviços e, não, de resultados. Adjunto a esse estilo gerencial, que somente requer informações de monitoramento, as equipes não tenderão a contar com incentivos e, muito menos, interesse para realizar e encarregar-se de avaliações de impacto. Nesse sentido, a gerência e a equipe dos projetos se envolvem com uma administração focada em ati-

vidades facilmente controladas por eles e se afastam do tema e da importância da avaliação. Como exemplo, o discurso do entrevistado do EpR ressalta a falta de tempo para se envolver com os resultados do projeto.

Os gestores não têm o conhecimento disso, de avaliar políticas. Assim, não é uma área ainda que as pessoas não dão muita importância, porque tem várias coisas no seu dia adia que você tem que preocupar, de questões burocráticas, como é que funcionam os processos para gestão desses projetos e tal... Às vezes ele: "Ah, não, mas meu recurso está ali, eu tenho que fazer é isso, tenho que liberar meu recurso, tenho que fechar esse contrato aqui". Ele não pensa na política. Essa parte de você pensar a política, o que você está querendo implementar, como é que você vai medir isso para ver se é eficiência, isso é eficácia, isso gera impacto. (TÉCNICO EPR2)

Escolha do tipo de avaliação

O avaliador MSF3 protesta contra a predominância do modelo quantitativo nas avaliações. Fato já comentado por teóricos do campo, como Guba e Lincoln (1989), a constituição do campo de avaliações de programas caracterizou-se por pressupostos típicos do rigor positivista, cuja influência se mostra ainda presente acompanhando o histórico da administração pública do País, como ressalta Lobo (2001). Nesse sentido, o avaliador MSF3 argumenta que *não necessariamente a avaliação de impacto é a resposta para todas as avaliações*, sendo a combinação de métodos qualitativos e quantitativos uma alternativa interessante para explorar os resultados e os processos de um projeto.

Não necessariamente a avaliação de impacto é a resposta para todas as avaliações. Algumas pessoas questionaram a avaliação de impacto, eles achavam que era algo muito mais matemático, muito frio e que talvez não conseguisse captar tudo. Eles achavam que talvez uma metodologia mais qualitativa conseguisse perceber mais outras nuances do projeto. Eu, particularmente, gosto muito da avaliação qualitativa. Eu acho que tem hora que você ir e conversar com a pessoa e tentar perceber como que ela vê o projeto e quais são as

sugestões que elas dão, eu acho que isso pode ser as vezes muito mais interessante do que simplesmente fazer uma avaliação do antes e do depois, porque eu acho que durante é importante também. Eu acho que o ideal é você fazer uma "quali" antes e depois uma "quanti" ou vice-versa, porque eu considero que elas são complementares. (AVALIADOR MSF3)

Como elucida o trecho de entrevista abaixo selecionado, embora o gerente do projeto IGESP reconheça a importância do estudo para identificar a efetividade do IGESP, assume que talvez o instrumento de mensuração apenas do impacto do projeto não tenha sido o mais apropriado para responder as perguntas sobre a operação, reconstrução e melhoramento da política. O gestor deixa indícios de que, caso a avaliação fosse qualitativa e representativa das questões de implementação do programa, talvez seria mais bem aproveitada.

A de impacto eu acho que ela ficou muito restrita, muito. Engraçado, né? Por quê? Primeiro porque talvez ela não seja qualitativa, porque o negócio dela é muito mais o método. E para quem, na verdade, lida com o programa, para falar a verdade, o método, a modelagem estatística você não tem capacidade de criticar aquilo, de saber se aquilo está certo. [...] Eu disse "ok", isso é ótimo, isso fortalece, isso legitima mais, mas a questão que a gente lidava era... Era exatamente assim: "Gente, como é que opera isso? Por quê? Porque que ele gerou isso? porque que o IGESP gerou? O que do IGESP que gerou legitimidade?". Isso não é respondido. (GERENTE DO PROJETO IGESP)

Nesse sentido, atenta-se para as diferenças existentes entre as avaliações de impacto que aludem aos efeitos do projeto a partir de metodologias essencialmente quantitativas, e as avaliações de processos que representam chances ao monitoramento dos processos responsáveis pela produção do efeito esperado da política. Como apresenta Perez (2001), a pesquisa sobre os processos de um programa não se restringe apenas a diagnosticar, mas a corrigir os cursos das ações no momento em que os programas estão sendo executados.

Alguns atores, como Leviton e Boruch (1983), argumentam que estudos avaliatórios focados em desenho ou processos seriam mais bem utilizados que estudos focados em resultados dos programas. Esse argumento é compartilhado por um dos avaliadores do projeto que acredita que, do ponto de vista do usuário, as avaliações de processos seriam mais úteis que os tipos que utilizam métodos quantitativos sofisticados, dado que se concentram em problemas do dia-a-dia do projeto.

Agora, se você me perguntar “qual a avaliação que você achou mais interessante?”. Qual que você acha que é a avaliação que foi melhor em termos de resultados mais concretos para a secretaria, eu acho que foi a primeira avaliação; foi a avaliação de processo. Eu acho que para a secretaria a avaliação de processo foi mais interessante. Eu gostei muito da avaliação de processo, eu acho que a avaliação de processo, ela é muito interessante porque, além dela detectar o que está acontecendo, as principais dificuldades, eu acho que ela consegue dar uma informação maior: “Os principais problemas, os principais pontos fracos estão aqui. Porque que estão aqui? O que que está acontecendo?”. (AVALIADOR VVI, grifos dos autores da pesquisa)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como se verificou no presente estudo, a partir da discussão teórica e da análise empírica do caso de Minas Gerais, embora exista um crescente interesse em avaliações de programas governamentais no Brasil e nos governos estaduais, constatou-se que há uma série de desafios à realização concreta dessa concepção normativa de avaliação de políticas públicas, o que se buscará consolidar nesta conclusão.

Quanto ao tipo de avaliação selecionado, observam-se peculiaridades das avaliações de impacto que dificultam o seu uso. Um primeiro ponto se refere à complexidade inerente às avaliações de impacto dada a necessidade de utilizar métodos que permitam a aferição das relações de causa e efeito das políticas públicas. Para estimar o efeito causal de um programa sobre seu público-alvo, o método escolhido, sendo o aleatório o mé-

todo mais indicado, deve simular o que aconteceria com os beneficiários caso o programa não tivesse ocorrido, com o objetivo de descobrir quais mudanças nos beneficiários são diretamente atribuíveis ao programa em questão. A sofisticação dos métodos, inerente a esse tipo de avaliações, pode, contudo, distanciar o gestor dos projetos da prática de avaliação. Um segundo ponto se refere à realização mais comum de estudos não aleatorizados, o que implica conclusões insuficientes e, até, controversas, que colocam em cheque a real utilidade das avaliações. Por fim, a constatação de que as avaliações de impacto contemplam ciclos de desenvolvimento longos o que nem sempre é compatível com o tempo político do governo. Prova disso foi a elevada rotatividade citada nas entrevistas das pessoas envolvidas com as avaliações de impacto aqui pesquisadas, tanto por parte dos gestores dos projetos, quanto dos avaliadores. Como foi apresentado, um avaliador que iniciava a avaliação não era o mesmo que concluía o estudo ou o gestor que iniciou o projeto não era o mesmo que participou da apresentação dos resultados da avaliação.

Embora representem estudos técnicos que têm como finalidade identificar obstáculos, propor medidas de correção e alteração de políticas e programas a partir de evidências, as avaliações não constituem atividades destituídas de valores, como se fossem instrumentos técnicos imparciais ou impessoais. Nesse sentido, não se pode entender a avaliação como uma ferramenta meramente técnica, ao contrário, como afirmado por Draibe (2001), é uma atividade que, por sua própria natureza, condições e métodos, constitui uma ação conflitiva que consolida valores, afirma interesses, provoca mudanças e transforma pensamentos. Independentemente de qual seja a proposta de uma dada avaliação, seu desenvolvimento sempre irá apoiar-se em uma estrutura organizacional já definida e em um sistema gerencial e decisório que podem influenciar a sua condução e implementação.

REFERÊNCIAS

- AGUILAR, M. J.; ANDER-EGG, E. **Avaliação de serviços e programas sociais**. Rio de Janeiro: Vozes, 1995.
- ALA-HARJA, M.; HELGASON, S. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 51, n. 4, p. 5-59, out.dez. 2000.
- ALKIN, M. C. **Evaluation roots: tracing theorists views and influences**. Thousand Oaks, California: Sage, 2004.
- ARRETCHE, M. T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E. M. (Org). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998, p. 29-39.
- BAMBERGER, M.; RUGH, J.; MABRY, L. **Real world evaluation: working under budget, time, data, and political constraints**. Thousand Oaks: Sage, 2011.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1988.
- COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis: Vozes, 1993.
- COSTA, F. L. da; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 37, v. 5, p. 969-2, mai. 2003.
- COUSINS, J. B.; LEITHWOOD, K. A. Current Empirical research on evaluation utilization. **Review of Educational research**, v. 56, n. 3, p. 331-64, fall 1986.
- DRAIBE, S.M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. de (Orgs). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE-PUC-SP, 2001, p. 13-42.
- FERREIRA, A. H. B.; LOPES, H. M.; CAMPOS, E. S. A. Avaliação de políticas públicas: o caminho percorrido por Minas Gerais. In: GUIMARÃES; T. B.; PORDEUS; I. A.; CAMPOS, E. S. A. (Orgs). **Estado para resultados: avanços no monitoramento e avaliação da gestão pública em Minas Gerais**. Belo Horizonte: UFMG, 2010, p. 96-112.
- FIGUEIREDO, M. F.; FIGUEIREDO, A. M. C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise e Conjuntura**, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, p. 107-27, set.dez. 1986.
- GARCIA, R. C. **Subsídios para organizar avaliações da ação governamental**. Brasília, DF: IPEA, 2001, 68 p. (Texto para discussão, n.776).
- GERTLER, P. J. et al. **Impact evaluation in practice**. Washington, DC: The World Bank, 2011.
- GUBA, E. G.; LINCOLN, Y. S. **Fourth generation evaluation**. Newbury Park: Sage, 1989.
- JOINT COMMITTEE FOR EDUCATIONAL EVALUATION. Disponível em: <<http://www.jcsee.org/about>>. Acesso em: 05 dez. 2011.
- KHANDKER, S.R., KOOLWAL, G.B., SAMAD, H.A. **Handbook on impact evaluation: quantitative methods and practices**. Washington, D.C: The World Bank, 2010.
- LEVITON, L. C.; BORUCH, R. F. Contributions of evaluation to education programs and policy. **Evaluation Review**, Birmingham, v. 7, n. 5, p. 563-98, oct. 1983.
- LEVITON, L. C.; HUGHES, E. F. X. Research on the utilization of evaluations: A review and synthesis. **Evaluation Review**, Birmingham, v. 5, n. 4, p. 525-48, aug. 1981.
- LOBO, T. A avaliação de processos e impactos em programas sociais: algumas questões para reflexão. In: RICO, E. M. (Orgs). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 2001.
- MOKATE, K. M. Convirtiendo el "monstruo"

enaliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 8, n.1, p. 91-136, 2002.

PATTON, M. Q. **Utilization-focused evaluation**. Thousand Oaks: Sage, 2008.

ROSSI, P.; FREEMAN, H. **Evaluation: a systematic approach**. Newbury Park: Sage, 1993.

SHULHA, L. M.; COUSINS, J. Evaluation use: theory, research, and practice since 1986. **Evaluation Practice**, v. 18, n. 3, p. 195-209, 1997.

VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2006.

WORTHEN B. R.; SANDERS J. R.; FITZPATRICK J. L. **Avaliação de programas: concepções e práticas**. São Paulo: Gente, 2004.

WEISS, C. H. **Evaluation**. Upper Saddle River: Prentice-Hall, 1998.

WEISS, C. H. Have we learned anything new about the use of evaluation? **American Journal of Evaluation**, Champaign, v. 19, n. 1, p. 21-33, mar. 1998a.

YIN, R. K. **Case study research. design and methods**. Thousand Oaks: Sage, 2003.

CINTHIA HELENA DE OLIVEIRA BECHELAINE

É uma jovem líder que acredita na administração pública mais profissional e focada em evidências. Sua trajetória abrange experiências com os temas de gestão por resultados e avaliação de políticas públicas. Atua, desde 2013, como Gerente de Estratégia Corporativa no Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG) na área de planejamento estratégico. Participou de projetos inovadores do Governo de Minas Gerais, como o Programa Estado para Resultados e o Escritório de Prioridades Estratégicas, no cargo de Especialista em Políticas públicas e Gestão Governamental. Cinthia é mestre em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), possui formação complementar em curso de educação executiva na Harvard Kennedy School of Government e graduação em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro.

1ª NUDGE UNIT DO BRASIL - USANDO CIÊNCIA COMPORTAMENTAL APLICADA NA PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

José Moulin Netto

Os cidadãos em todo o mundo estão, cada vez mais, exigindo serviços melhores. Mas, especialmente no Brasil, a crise econômica e os déficits fiscais têm desafiado os governos e as empresas a encontrarem soluções mais eficientes para prestarem serviços efetivos. Por isto, é urgente usar inovações que tragam resultados comprovados, como a ciência comportamental aplicada, sendo Nudge uma das suas principais aplicações.

Em 2014, Tim Harford do Financial Times escreveu: “A economia comportamental é uma das ideias mais quentes da política pública. O Behavioural Insights Team (BIT) do governo britânico, usa a disciplina para desenhar políticas públicas. A Casa Branca anunciou seu próprio grupo de insights comportamentais”. Assim, criou-se um movimento global. Vários países/cidades vêm criando suas próprias unidades de ciência comportamental aplicada, também chamadas de Unidades de Nudge.

O QUE É NUDGE?

A ciência comportamental comprova que a grande maioria das decisões que tomamos no dia-a-dia são automáticas: não paramos para pensar. Usamos

atalhos mentais/heurísticas (regrinhas, vieses) desenvolvidos ao longo da vida. Estes atalhos mentais são muitas vezes compartilhados entre pessoas da mesma cultura, ou do mesmo estrato, Nudge é um “empurrãozinho” que leva pessoas mudarem, previsivelmente, seus hábitos ou comportamentos beneficiando a si e a sociedade como um todo,

- Usando os atalhos mentais/heurísticas, desenha-se contextos que motivem mudança de hábitos ou comportamentos — Sem restringir nenhuma das opções nem mudar significativamente os incentivos econômicos,

- Para descobrir o contexto mais efetivo para os diferentes estratos de pessoas, sempre que possível, conduz-se testes controlados e randomizados (RCTs), isto é, inclui um grupo de controle e outros grupos de tratamento,

Assim, Nudge garante a efetividade de uma política pública antes de sua implantação de em larga escala.

Exemplos de Nudge:

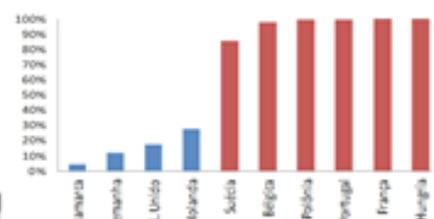
Nudge tem sido usado em várias áreas:

Em Amsterdam, pintaram uma mosca no fundo do mictório. Os homens tentam acertar a mosca e assim reduziu o respingo em 80%



Na Inglaterra, mensagens motivacionais semanais para os alunos reduziram em 7% o absenteísmo e em 33% o abandono

Para reduzir a velocidade no estacionamento, nos EUA, um supermercado pintou uma criança em perspectiva



Enorme diferença no % de doadores de órgãos: no questionário da carteira de motorista, alguns países colocam “marque este quadrado se quiser ser doador”, outros colocam “marque se não quiser ser doador”

- Saúde
- Educação
- Planejamento familiar
- Governo eletrônico
- Limpeza pública
- Reciclagem
- Ordem pública
- Educação financeira
- Emprego
- Segurança no trânsito
- Redução de despesas
- Integridade

Uma das áreas de maior utilização de *Nudge*, no mundo e no Brasil, é o aumento de recuperação de impostos não pagos.

Nos últimos dois anos, em parceria com diferentes organizações internacionais, a Prefeitura do Rio de Janeiro tem projetado e realizado diferentes projetos de *Nudge*:

- Aumento de aderência no tratamento de tuberculose, em parceria com o Banco Mundial

- Aumento do envolvimento dos pais na educação dos filhos e antecipação de matrícula
- Maior atividade física entre idosos
- Menor fechamento de cruzamentos
- Maior adesão ao portal da Prefeitura

Mas, a maioria tem sido em recuperação de impostos. Exemplos:

a) Uma carta ao fim do ano conseguiu arrecadar 200% a mais de IPTU em atraso que a carta padrão

b) A carta ao lado usou diferentes heurísticas e foi 60% mais efetiva que a carta padrão em evitar que o cidadão entrasse na dívida ativa

“Gostei e investiria mais” – Marco Aurélio Cardoso, Secretário da Fazenda do Governo Eduardo Paes

Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro
Secretaria Municipal de Fazenda

[variável – inscrição do imóvel]

Rio de Janeiro, 15 de maio de 2015.

Ameaça **Escassez**

Atenção: o prazo final é 29 de maio

Prezado(a) Contribuinte,

Faltam poucos dias para seu débito do IPTU 2014 ser inscrito em Dívida Ativa. Se isso acontecer, o débito será sujeito a cobrança judicial e acréscimos para pagamento de honorários advocatícios. Isso poderá levar à penhora e até à perda de seu imóvel.

Você recebeu ou está prestes a receber um DARM para o pagamento de seu IPTU 2014 em atraso até o dia 29 de maio. Basta pagá-lo em qualquer agência bancária.

Se precisar da segunda via do DARM enviado, acesse www.rio.rj.gov.br. Se tiver alguma dúvida, entre em contato com a Central 1746.

Atenciosamente,

Marco Aurélio Santos Cardoso
Marco Aurélio Santos Cardoso
Secretário Municipal de Fazenda

Facilidade
Autoridade

A NEXTA

A NEXTA (www.nexta.net) é a primeira empresa brasileira de consultoria especializada em projeto de ciência comportamental aplicada com foco no setor público. Nos últimos dois anos, sua equipe vem participando de workshops e das principais conferências mundiais de ciência comportamental. Seus consultores têm experiência de vários projetos em Ciência Comportamental incluindo todos os projetos Nudge conduzidos na Prefeitura do Rio de Janeiro.

Dependendo do problema específico a ser resolvido, a equipe do projeto inclui os principais especialistas em ciência comportamental do mundo, incluindo professores universitários e profissionais.

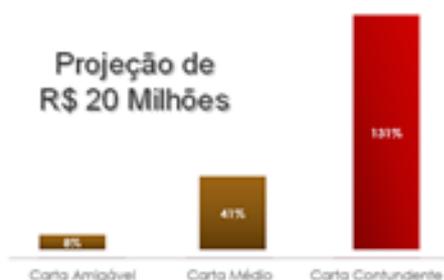
Nossa abordagem é de desenvolver uma real parceria com nossos clientes que participam das etapas do projeto. Com isso, em pouco tempo, os próprios clientes podem criar sua própria unidade de Nudge.

UM CASO

Para um município de Minas Gerais, A NEXTA usou 3 tipos de carta, cada uma com um contexto que usava diferentes heurísticas e graus de intensidade:

Contextos	Atalhos mentais / heurísticas			
	Apoio de especialista	Norma social	Ameaça	Individualização
Amigável	X			
Médio	X	X	Média	
Contundente			Forte	> 2 inscrições na dívida ativa

O resultado preliminar foi extremamente promissor:



“Nudge usa estratégia diferenciada de comunicação para aumentar a eficiência do equilíbrio fiscal.”

JOSÉ MOULIN NETTO

Moulin é Engenheiro pela UFRJ e tem um MBA pela Wharton School, Univ. da Pensilvânia. Tem também uma Pós-Graduação em Liderança e Gestão no Setor Público pelo CLP / Harvard Kennedy School. Atualmente é o Presidente da Fundação João Goulart cuja missão é desenvolver líderes e gestores na Prefeitura do Rio de Janeiro, onde criou uma Unidade de Nudge informal. Tem 20 anos de experiência em consultoria de gestão e estratégia em vários países. Montou equipes e abriu escritórios em São Paulo, Rio de Janeiro e Buenos Aires. Nos últimos 2 anos, estruturou vários projetos Nudge para diferentes governos. Criou uma empresa de consultoria especializada em projetos Nudge chamada NEXTA.

A ELABORAÇÃO DE BANCO DE PREÇOS PÚBLICOS POR CONSÓRCIOS DE MUNICÍPIOS COMO FORMA DE POSSIBILITAR COMPRAS COLETIVAS E LICITAÇÕES COMPARTILHADAS

Thiago Pedrino Simão

Antes de celebrar qualquer contrato, decorrente de procedimento licitatório ou de contratação direta, a Administração Pública deve apurar o valor estimado da contratação, em conformidade com a Lei nº 8.666/93 (arts. 7º, § 2º, inc. II e 40, § 2º, inc. II).

O problema reside justamente em como aferir o preço estimado de dado objeto, obra ou serviço.

Tradicionalmente, consolidou-se no âmbito das Cortes de Contas o entendimento de que a Administração deve estimar o preço da licitação com base em pelo menos três orçamentos elaborados por fornecedores que atuam no ramo da contratação.

Ocorre que essa tem se tornado a pior maneira de estimar o valor da futura contratação, pois em grandes centros três orçamentos não são capazes de retratar a prática de mercado e, não bastasse isso, como o tempo, os fornecedores perceberam que podem manipular (geralmente para cima) os valores cotados que serão empregados como critério de julgamento de suas propostas.

Lembra-se que os fornecedores não têm qualquer obrigação de fornecer essa informação e, ainda que o façam não se vinculam aos preços orçados por ocasião de uma futura licitação.

Ademais, os fornecedores não possuem qualquer interesse em antecipar para a Administração sua estratégia de negócio. Por melhor que seja o preço orçado, isso não garante vantagem alguma na licitação. Pelo contrário, permite aos concorrentes conhecerem a proposta do fornecedor, visto que o processo administrativo no qual esse documento será anexo deve ser público.

Por essas e outras razões, cada vez menos os fornecedores respondem as solicitações da Administração ou quando o fazem apresentam preços que não correspondem à realidade de mercado.

Em vista desse cenário, dois fatores se revelam imprescindíveis para a qualidade da pesquisa de preços, quais sejam, a análise da adequação dos valores considerados em vista da realidade de mercado e a ampliação e diversificação das fontes das informações coletadas com o objetivo de definir o valor estimado da contratação.

A experiência tem indicado bons resultados quando a Administração amplia as fontes de pesquisa e, principalmente, realiza a depuração dos valores pesquisados. **Ou seja, a Administração deve se valer, além dos três orçamentos de fornecedores, da referência de preços obtida a partir dos contratos anteriores do próprio órgão, de contratos de outros órgãos, de atas de registro de preços, de preços consignados nos sistemas de pagamentos, de valores divulgados em publicações técnicas especializadas e quaisquer outras fontes capazes de retratar o valor de mercado da contratação, podendo, inclusive, utilizar preços de contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes àquelas da Administração Pública.**

A melhora da qualidade da estimativa de preços passa pela consideração, nesse processo, apenas de referências que informem preços aceitáveis, assim entendidos aqueles que não representam claro viés em relação ao contexto de mercado aferido, isto é, que não sejam muito inferiores ao padrão míni-

mo ou superiores ao referencial máximo identificados para o produto ou serviço.

Assim, parece possível concluir que a melhor forma de realizar a estimativa de preços por ocasião da instauração de procedimento licitatório é pela realização de pesquisa de mercado que priorize a qualidade e a diversidade das fontes, pois quanto maior o número de informações e a respectiva excelência, mais próximo e condizente com a realidade do mercado estará o preço estimado.

Não parece demais imaginar como seria útil se o servidor pudesse contar com um banco de preços organizado e acessado por meio de um sistema informatizado, dotado de critérios de busca e pesquisa que lhe permitisse aferir os valores praticados por objeto, por quantidade, por CNPJ, por região do país, entre outros parâmetros.

Surge, então, a necessidade de que seja adotado, por todos os entes públicos, um sistema de Banco de Preços Público, que tem a finalidade de manter um banco de dados como referências, e análises de pesquisas de preços atualizadas.⁵

O objetivo de um Banco de Preços é contribuir para a racionalização das despesas referentes às compras governamentais, mediante o acompanhamento sistemático dos níveis de preços praticados pelos diversos órgãos públicos e entidades da Administração Pública quando da aquisição de bens e serviços.

A instalação de um Banco de Preços pode conduzir aos seguintes benefícios imediatos: 1) Padronização da Descrição dos Materiais, Serviços e Obras; 2) Centralização das Informações dos Fornecedores do Estado/Município; 3) Padronização do Processo de Compra desde a solicitação do Material ou Serviço; 4) Registro das informações sobre as Licitações e Compras Diretas; 5) Registro dos Preços Praticados (Licitação, Empenho e Liquidação); 6) Integração do Cadastro de

Fornecedores com o Cadastro de Contribuintes do Estado/Município; 7) Trava das Licitações e Compras Diretas; 8) Relação de Fornecedores Bloqueados Judicialmente; 9) Relação de Fornecedores com Penalidades; 10) Relação da Execução das Licitações; 11) Perfil de Compras das Unidades Gestoras (Secretarias, Departamentos, etc); 12) Preço de Referência dos Itens de Material, Serviço e Obras; 13) Economicidade nas Aquisições Públicas; 14) Produção de Informações Operacionais e Gerenciais sobre as aquisições realizadas pela Administração Pública Estadual/Municipal; 15) Integração com outros Sistemas de Execução e Controle de aquisição de Materiais e Serviços (RedeCompras, SICONV, etc.).

A operacionalização de um Banco de Preços traz ínsita a necessidade de realização de um “Banco de Especificações”, entendido como um conjunto de atividades integradas que visa à padronização de produtos e serviços adquiridos pelo governo, servindo de insumo para a criação do “Banco de Modelos”, que dará maior eficiência ao Banco de Preços, garantindo, acima de tudo, transparência e critérios mínimos de qualidade nas aquisições e contratações públicas.

A implementação de especificações, através de banco de modelos, traz a possibilidade de redução do tempo nos processos de compras, de divergências de fornecimento, dos valores através da gestão do Banco de Preços, além de possibilitar o aumento na qualidade nos dados para gestão e tomadas de ações através de informações estratégicas.

Os impactos negativos da falta de padronização são verificados quando a Administração efetiva compras erradas e emergenciais artificiais, engendrando processos de compra demorados e difíceis, com nítidas deficiências na gestão de estoques.

⁵ Manual Banco de Preços – SIGA/ES - Governo do Espírito Santo - Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos. http://www.compras.es.gov.br/download/Manual_Banco_de_Precos.pdf

Necessário, então, a adoção de uma linguagem uniformizada para aquisição de bens e serviços para órgãos e entidades do Governo dos Estados e dos Municipais, o que possibilita a elevação do grau de confiabilidade das informações e permite a implantação de programas de racionalização e controle das compras.

A implementação de metodologia de padronização, catalogação e classificação de materiais e serviços permitirá otimizar os processos de aquisição de bens e serviços e criar oportunidades para incorporar à gestão de suprimentos avanços tecnológicos voltados para a manutenção de padrões de qualidade e produtividade requeridos pela administração pública;

Daí porque a padronização dos itens de consumo e a regularidade da pesquisa de preços realizada pelo órgão central de compras permitirá aos Governos Estadual e Municipal assegurar a qualidade dos bens adquiridos, ter maior controle sobre os gastos de custeio e reduzir as despesas com compras e contratações de serviços para órgãos e entidades dos poderes.

Surge, então, o questionamento: *havendo dados e fatos suficientes para sustentar a necessidade de que todos os municípios implantem um banco de preços públicos, para fins de racionalização das compras públicas, seria possível a instrumentalização de consórcios municipais para a efetivação de compras coletivas?*

A resposta é positiva.

As relações intergovernamentais, antes regidas pelos convênios bilaterais, foram fortalecidas pela regulamentação dos consórcios públicos pela Lei 11.107/2005, que permitiu a gestão associada de serviços públicos por meio da criação de uma pessoa jurídica.

Os consórcios surgem no cenário brasileiro, portanto, como um novo instrumento do federalismo cooperativo, propiciando o desenvolvimento regional por intermédio da conjugação de esforços para a prestação de serviços públicos de forma associada.

O Decreto 6.017/2007 apresenta o

conceito legal de consórcio público em seu art. 2º, inciso I: consórcio público: pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei no 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos.

Entre as principais vantagens da formação de consórcios para a gestão pública, citam-se os ganhos crescentes de escala (quanto maior a população atendida, menores são os custos de manutenção da estrutura que presta esses serviços, pois essa deixa de ser subutilizada); a maior facilidade encontrada na captação de recursos: uma vez que os consórcios representam sempre grupos de municípios, esses tendem a ser vistos como prioridades – em relação aos pedidos feitos por municípios isolados – pelas fontes de recursos. O consorciamento, nesse sentido, representa o equacionamento de problemas em escala regional, algo preferível, sobretudo no caso de problemas cujas consequências dificilmente se limitam a atingir apenas um município.

Além disso, se pode considerar também outros pontos a favor desse mecanismo de gestão de territórios, como, por exemplo, a identidade de atividades e problemas, com a superação do limite das bandeiras partidárias; implementação de mecanismos de articulação e colaboração mútua; formulação e execução de políticas regionais com redução de custos operacionais; fortalecimento político da região; fiscalização tributária conjunta e, o que nos interessa neste trabalho, a possibilidade de efetivação de compras coletivas.

Um exemplo da possibilidade da realização de compras coletivas por consórcios municipais é aquele realizado pelo Consórcio Público do Extremo Sul, composto pelos seguintes municípios: Amaral Ferrador, Arroio do Padre, Arroio Grande, Canguçu, Capão do Leão,

Cerrito, Chui, Herval, Jaguarão, Morro Redondo, Pedras Altas, Pedro Osório, Pelotas, Pinheiro Machado, Piratini, Rio Grande, Santana da Boa Vista, Santa Vitória do Palmar, São José do Norte, São Lourenço do Sul e Turuçu.

O Pregão Eletrônico nº 01/2015⁶ destinou-se a selecionar as propostas mais vantajosas para aquisição de medicamentos pelos Municípios mencionados, mediante contratos a serem celebrados diretamente entre eles e os licitantes vencedores.

A adesão a um consórcio para a aquisição de medicamentos certamente possibilitará a redução dos custos, garantindo maior oferta de medicamentos e diminuição do desabastecimento do componente da Assistência Farmacêutica. Os preços dos medicamentos tendem a cair com a economia de escala e o poder de negociação de preços aumenta com maiores volumes negociados.

A adesão ao consórcio possibilitará economia de recursos e oferta mais regular de medicamentos. Além disso, municípios menores puderam usufruir do poder de compra e da infraestrutura administrativa dessa forma de organização, desobrigando a realização do processo de licitação de medicamentos em vários municípios da mesma região. Dessa maneira, o consórcio intermunicipal para a aquisição de medicamentos pode ser uma importante ferramenta para a melhoria da gestão da Assistência Farmacêutica.

Em 2008, os municípios da Associação dos Municípios do Médio Vale do Itajaí (AMMVI), no estado de Santa Catarina, passaram a utilizar o Consórcio Intermunicipal de Saúde (CIS-AMMVI) para a aquisição de medicamentos. Esse novo modelo de aquisição tinha como meta a redução dos custos operacionais dos municípios, bem como a busca por preços mais vantajosos que os obtidos em com-

pras individuais.

Em estudo realizado por Silvâni Maria Sehnem do Amaral e Carine Raquel Blatt⁷, foi analisado o impacto da aquisição de medicamentos pelo consórcio CIS-AMMVI no desabastecimento e no custo dos medicamentos do componente da Assistência Farmacêutica Básica.

Em relação ao número de itens que apresentaram falta em pelo menos um dia, houve uma redução aproximada de 12,0% em 2008 em relação a 2007, e de 48% em 2009 em relação a 2007. O número de medicamentos em falta por um período superior a 90 dias foi de 11 (2007), três (2008) e dois (2009).

Os preços pagos em 2008 para a aquisição dos medicamentos por unidade, já sob influência do consórcio, foram sistematicamente mais baixos que em 2007 (63% dos itens). Quando comparados os valores unitários de 2009 com a aquisição dos medicamentos por meio de consórcio com os valores de 2007, os valores unitários foram inferiores para 76% dos itens.

A ideia que os municípios devem promover uma união, através de consórcio, para fins de realização de compras coletivas, parece tomar corpo. A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ) da Câmara dos Deputados aprovou em 11 de agosto de 2015, proposta que beneficia municípios com menos de 50 mil habitantes e os consórcios públicos intermunicipais na compra de maquinário pesado para a realização de serviços em vias públicas.

Segundo o texto, os bancos públicos oficiais disponibilizarão linhas de crédito em condições especiais para a compra desse maquinário por municípios com menos de 50 mil habitantes e por consórcio entre dois ou mais municípios em área contínua. A medida está prevista no Projeto de Lei Complementar 456/09, do de-

⁶ <http://www.consorcio.azonasul.org.br/Lista/85/Licitacoes>

⁷ AMARAL, Silvâni Maria Sehnem do; BLATT, Carine Raquel. Consórcio intermunicipal para a aquisição de medicamentos: impacto no desabastecimento e no custo. Revista de Saúde Pública, São Paulo, v. 45, n. 4, p. 799-801, ago. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsp/v45n4/2196.pdf>

putado Manoel Junior (PMDB-PB), e recebeu parecer pela aprovação do relator, deputado Jorginho Mello (PRSC).

CONCLUSÃO

Indispensável que os municípios adotem programas de modernização das compras públicas, sendo necessário que sejam padronizados e gerenciados os procedimentos para solicitação, licitação, contratação e controle dos materiais e serviços adquiridos pelas unidades gestoras, devendo ocorrer integração, em um único sistema, das áreas de licitação, contratação e almoxarifado, permitindo uma maior agilidade e transparência aos procedimentos, gerando informações para a tomada de decisões.

Logo, deverá ser adotado um Banco de Especificações, estabelecendo a padronização das especificações técnicas de bens e serviços e um o Banco de Preços, parametrizando os preços referenciais para bens e serviços.

Tendo por base tais premissas, natural que seja criado o estímulo para que os municípios reúnam-se em consórcio para realizar a compras através de uma Central de Compras, utilizando-se de processo de licitação ou pregão eletrônico. Assim, uma lista de projetos e ações podem ser adotadas:

PROJETO 01: Homologação de Marcas

Objetivo: criar um banco de dados de marcas homologadas para melhorar a qualidade dos bens a serem adquiridos pelos municípios consorciados.

Ações estratégicas:

- Normatizar os procedimentos do banco de marcas;
- Criar descrição padrão dos bens e serviços;
- Criar plataforma/sistema para utilização do banco de marcas.

PROJETO 02: Cadastro de Fornecedores

Objetivo: instituir banco de informações de fornecedores e registros cadastrais de licitantes e contratantes do consórcio e dos municípios consorciados, inclusive implementar e informar o cadas-

tro de empresas e pessoas físicas inidôneas, suspensas ou impedidas de contratar e licitar com a Administração Pública, nos termos da legislação em vigor.

Ações estratégicas:

- constituir um instrumento básico de apoio aos processos de compras e contratações;
- fomentar a instituição de um Sistema Integrado do registro cadastral de fornecedores para todos os municípios Consorciados;
- firmar parcerias com instituições e ou implementar cadastro de empresas e pessoas físicas inidôneas, suspensas ou impedidas de contratar e licitar com a Administração Pública.

PROJETO 03: Licitação Compartilhada

Objetivo: realizar licitações compartilhadas em favor dos municípios consorciados, acompanhar a execução, bem como proceder à aquisição, administração ou gestão compartilhada de bens e serviços de interesse dos municípios consorciados, inclusive para a execução de ações ou programas Federais e Estaduais transferidos ou conveniados com os municípios;

Ações estratégicas:

- Definição de política, normas, regras, indicadores, controles e estratégias de compras;
- Planejamento das necessidades para contratações periódicas;
- Identificação, avaliação e definição de produtos e serviços com potencial para contratação compartilhada, tendo como parâmetros volume, valor e frequência;
- Geração de economia em escala na medida em que é possível aumentar as quantidades contratadas.

THIAGO PEDRINO SIMÃO

Bacharel em Ciências Jurídicas pelas Faculdades Integradas de São Carlos (FADISC). Pós-graduado em Ciências Criminais pelo Centro Universitário de Araras (UNAR), em Direito Tributário pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas), em Direito Municipal pela Escola Paulista de Direito (EPD) e em Liderança e Gestão Pública pelo Centro de Liderança Pública (CLP), com módulo internacional realizado na The John F. Kennedy School of Government at Harvard University.

Advogado e atual Procurador Geral da Prefeitura Municipal de Itirapina-SP. Adotando uma visão sistêmica da ciência jurídica, detenho experiência no trato de questões relacionadas ao direito público, tendo atuado nas esferas da advocacia privada e pública. Tenho por objetivo relacionar o direito com a gestão pública, traçando elementos conectivos da racionalidade jurídica com as tendências contemporâneas em políticas públicas, gestão econômica e tributária nas esferas governamentais, permitindo um planejamento estratégico na nova formatação entre Estado e Administração Pública.



PAINEL 2: CIDADES
E REGIÕES
METROPOLITANAS:
O QUE FUNCIONA?

DIAGNÓSTICO E ESTRATÉGIAS PARA A POLÍTICA TARIFÁRIA DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO

*Aguiar Gonzaga Vieira Costa
Martha Martorelli*

INTRODUÇÃO

A Política Nacional de Mobilidade Urbana é um instrumento da política de desenvolvimento urbano que objetiva a integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território do município.

Destaca-se nesta Lei o Capítulo II que traz diretrizes para a regulação dos serviços de transporte público coletivo com ênfase na política tarifária. Com base nesta temática, questões como diferenciação entre tarifa pública e tarifa de remuneração, a necessidade de propiciar modicidade tarifária para os usuários e os impactos dos benefícios tarifários concedidos no valor da tarifa ganharam destaque e, cada vez, mais fazem parte dos debates relativos aos serviços de transporte público.

Este artigo busca, com base na análise de alguns aspectos, verificar o panorama nacional com relação a esta temática observando os avanços com relação à implantação da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

As informações utilizadas são provenientes de um levantamento realizado pelo Ministério das Cidades considerando o ano base de 2014. O universo da pesquisa é composto de 525 municípios com população superior a 60.000 habitantes segundo o CENSO 2010 - IBGE. A pesquisa também foi enviada aos estados e ao Distrito Federal com o objetivo de se obter informações a respeito das principais regiões metropolitanas. O índice de participação da pesquisa foi de 50,54%. Entende-se como estados e municípios participantes, os que responderam os questionários da pesquisa e aqueles que se manifestaram para informar que não possuíam sistema

de transporte público coletivo.

CARACTERIZAÇÃO DOS PASSAGEIROS TRANSPORTADOS

A figura 1 (na página seguinte) mostra a caracterização nacional dos passageiros que utilizam o serviço de transporte público coletivo com base nos dados levantados pelo Ministério das Cidades. Observa-se a predominância de passageiros pagantes comum, ou seja, que custeiam integralmente o valor da própria passagem, seguidos de usuários do vale-transporte, estudantes, passageiros que fazem integração tarifária, gratuidades e estudantes com desconto na tarifa.

TARIFAS

O modelo de remuneração e tarifação do transporte público urbano por ônibus no Brasil ainda é baseado no custo. Assim, os prestadores do serviço têm suas receitas fixadas, a partir do custo total de operação, com a inclusão de margem de remuneração do capital. A estimação dos custos totais operacionais pelo poder público se dá por meio de uma equação específica, a “planilha de custos” – também chamada de “planilha GEIPOT”, que incorpora os custos médios, fixos e variáveis incorridos na produção do serviço de transporte que são repassados aos pagantes. As tarifas, na grande maioria dos casos, são calculadas pelo rateio do custo total pelo número de passageiros transportados.

Nota-se que o modelo de remuneração pelo custo não estimula a eficiência: se uma empresa tem seu custo elevado por uma gestão ineficiente, a tarifa paga pelo usuário também subirá. Além disso, o modelo promove um círculo vicioso: se o número de passageiros trans

Passageiros Transportados

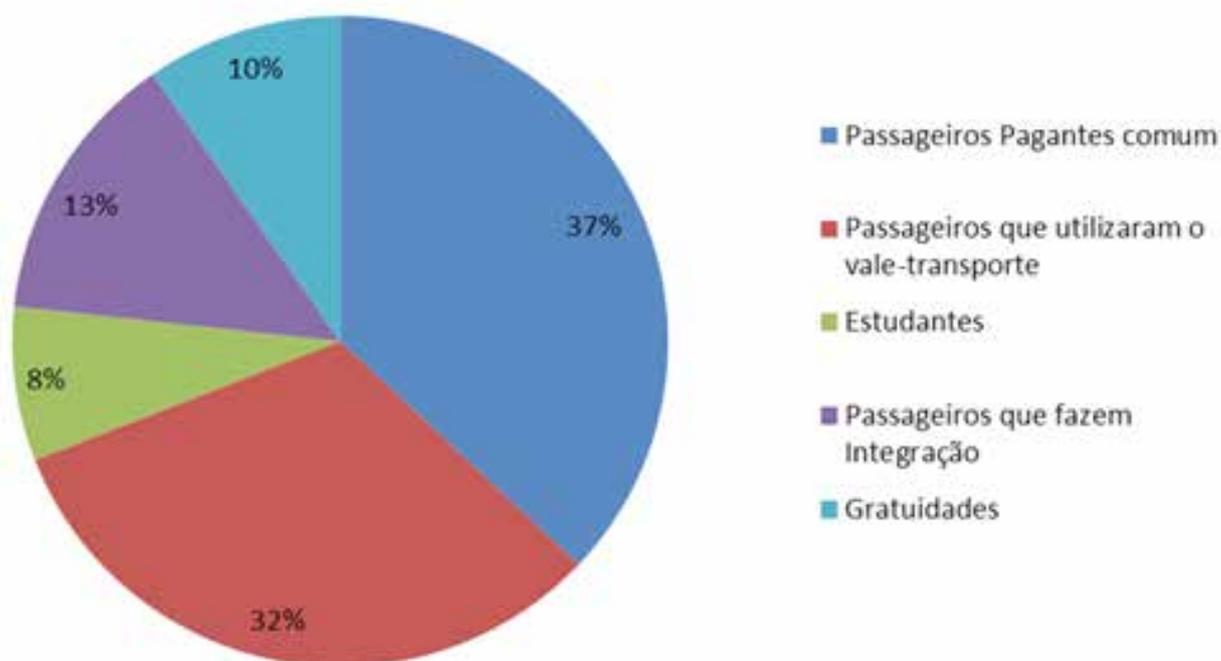


Fig. 1 Caracterização dos passageiros transportados no serviço de transporte público coletivo

portados cai, a tarifa sobe, resultando em nova queda do número de usuários. Também não são repassados aos usuários os ganhos de produtividade das empresas que se beneficiam das melhorias na rede e na infraestrutura promovidas pelo poder público. Adicionalmente, em virtude de não haver estímulo para aumento da produtividade e eficiência no setor, eventual ineficiência de prestadores de serviços é levada para o cálculo tarifário.

Na pesquisa realizada, para o dado relativo à tarifa predominante foram consultados os valores presentes no momento da pesquisa e os valores anteriores das tarifas dos serviços de transporte público coletivo nos municípios e regiões metropolitanas. O valor médio de tarifa registrado em 2015 foi de R\$ 2,90, representando um aumento de 11% em relação ao valor médio de 2014 (R\$ 2,61).

Foram levantados ainda os principais itens que influenciam na composição tarifária. O resultado, conforme mostrado na figura 2 (na página seguinte), destaca que o componente que mais contribui com o valor das tarifas é a despesa com pessoal responsável pela operação (38% do valor). Outro item que

também impacta, consideravelmente, é o diesel (21%). Dentre os demais itens (25%), que não foram especificados na pesquisa, estão, conforme a planilha GEIPOT: despesas administrativas, lubrificantes, rodagem, remuneração e outras despesas com pessoal.

Dentre as diretrizes da política tarifária da Lei 12.587/12 está a simplicidade na compreensão, transparência da estrutura tarifária para o usuário e publicidade do processo de revisão. Porém, ainda não é prática dos gestores locais o repasse da informação dos custos dos insumos e os respectivos pesos no preço da tarifa aos usuários.

Peso dos Principais Insumos na composição tarifária

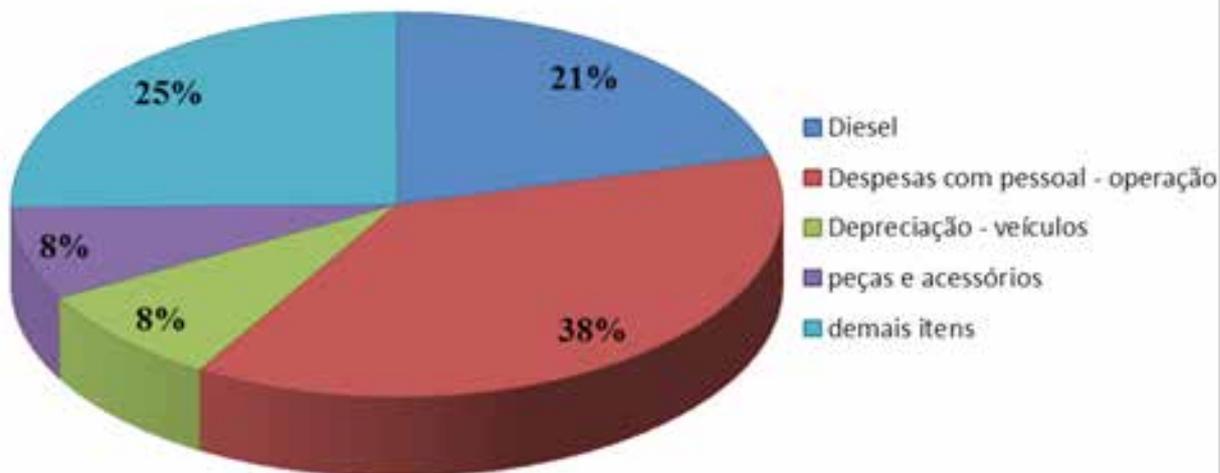


Fig. 2 Peso dos principais insumos na composição tarifária

GRATUIDADES E DESCONTOS

Além da gratuidade constitucional concedida aos idosos com mais de 65 anos no pagamento de tarifa dos serviços de transporte público coletivo, alguns municípios concedem benefícios tarifários a diversas outras classes. Esses benefícios, quando não correlacionados a uma receita extra tarifária, promovem o aumento do custo do transporte para os demais usuários pagantes.

A figura 3 mostra exemplos comparando a porcentagem dos municípios, com serviço de transporte público, que concedem gratuidades e meia-tarifa. Destaca-se o predomínio de gratuidades para pessoas com deficiência (quase 80% dos municípios), seguida pela gratuidade para pessoas a partir de 60 ou 65 anos. Para os estudantes observa-se o predomínio da meia-tarifa na maioria dos municípios.

Porcentagem de Municípios com Benefícios Tarifários

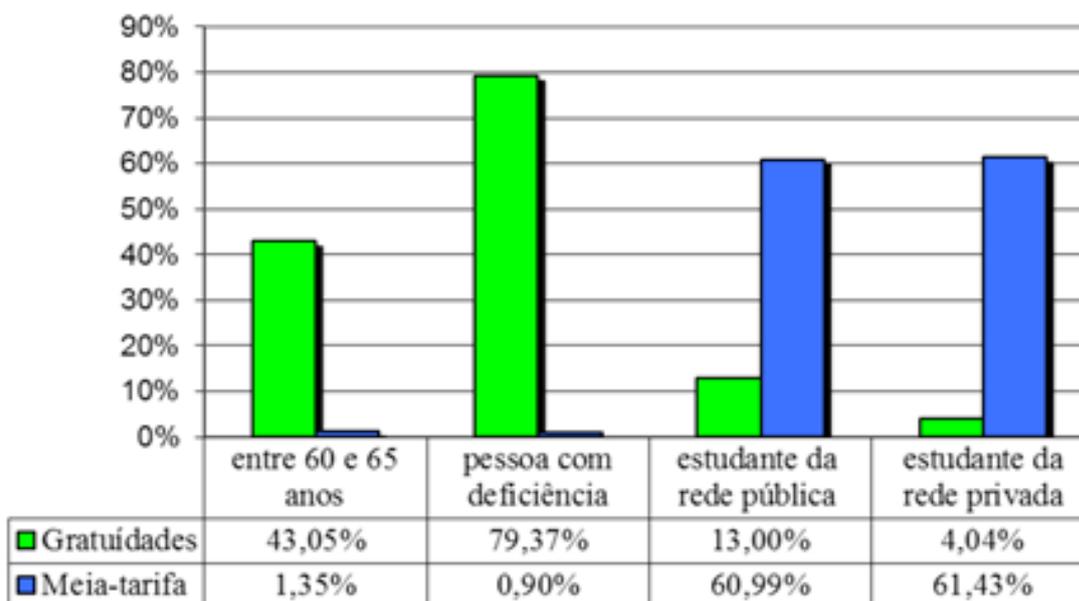


Fig. 3 Presença de benefícios tarifários nos municípios

Com relação a esta temática vale destacar que a Lei de Mobilidade Urbana preconiza que os municípios deverão divulgar, de forma sistemática e periódica, os impactos dos benefícios tarifários concedidos no valor das tarifas dos serviços de transporte público coletivo. Porém, na prática, este preceito não é aplicado, e os usuários do serviço de transporte não tem conhecimento de que, em muitas vezes, uma parcela do valor da tarifa que eles pagam subsidia a gratuidade ou desconto concedido a determinado grupo de pessoas.

RECEITA TARIFÁRIA X RECEITA EXTRATARIFÁRIA

A Política Nacional de Mobilidade Urbana aborda a diferença entre o valor da passagem cobrada do usuário (tarifa pública) e a tarifa de remuneração que se trata do valor que cobre o real custo da prestação do serviço de transporte público coletivo. Desta forma, a receita total do serviço é constituída pela soma da receita tarifária com a receita extra tarifária. De forma a proporcionar modicidade tarifária aos usuários deste serviço, a lei preconiza a necessidade de um aumento da proporção da receita extra tarifária do sistema. Porém, como

mostrado na figura 4, esta participação ainda é bastante discreta, até mesmo para as cidades com maior população.

Para as cidades maiores, a receita extra tarifária é constituída fundamentalmente por subsídio público para custeio de gratuidades ou descontos ou para subsídio parcial do sistema como um todo. No caso das cidades menores, destacam-se as receitas de publicidade nos veículos, que representam um valor muito pequeno com relação ao custo total do sistema.

Outra diretriz da política tarifária (art. 8º, IV) fala da contribuição dos beneficiários diretos e indiretos para custeio da operação dos serviços. Este é um tema em que se faz necessária uma considerável evolução no Brasil de forma a propiciar alternativas para o custeio do serviço de transporte público, com base principalmente nos instrumentos previstos na Política de Mobilidade Urbana e no Estatuto da Cidade.



Fig. 4 Percentual de receita tarifária e extra tarifária na composição da tarifa de municípios

ÍNDICE DE PASSAGEIROS POR QUILOMETRO

O índice de passageiros por quilômetro (IPK) é um dos parâmetros utilizados para o cálculo tarifário dos serviços de transporte coletivo por ônibus quando a forma de cálculo da remuneração do operador é por passageiro transportado ou passageiro equivalente.

Este índice reflete o grau de utilização do serviço de transporte público por ônibus na cidade, ou seja, quanto maior o número, maior a lotação dos veículos. Desta forma, uma operação mais eficiente e um maior número de passageiros transportados em um veículo contribuem para um maior o IPK.

A figura 5 evidencia que o IPK é consideravelmente maior para as cidades com mais de 750 mil habitantes, ou seja, os veículos de transporte público coletivo das maiores cidades possuem uma maior taxa de ocupação do que os das menores cidades.

TECNOLOGIA NA MOBILIDADE URBANA

O incentivo ao desenvolvimento tecnológico e científico é uma das diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana e também uma das atribuições

da União. O uso de alguns equipamentos contribui também para a melhoria na prestação do serviço de transporte público coletivo.

Considerando o universo dos municípios que possuem serviço de transporte por ônibus verificou-se, conforme mostrado na figura 6 (na página seguinte), que a bilhetagem eletrônica já está presente em mais de 80% dos municípios. Este é um avanço considerável para um melhor controle dos passageiros transportados pelas empresas operadoras.

Destaca-se também a tecnologia de monitoramento eletrônico de frota, realizado normalmente por meio de GPS, presente em 53% dos municípios com serviço de transporte público por ônibus.

Outras tecnologias presentes em menor escala foram: Centro de Controle Operacional (31,46%), Centro de Controle de Tráfego (21,13%), Informações em tempo real aos usuários, que podem ser acessadas pela internet em qualquer dispositivo móvel, (20,66%) e sistemas de semáforos inteligentes concedendo prioridade aos ônibus (12,68%).

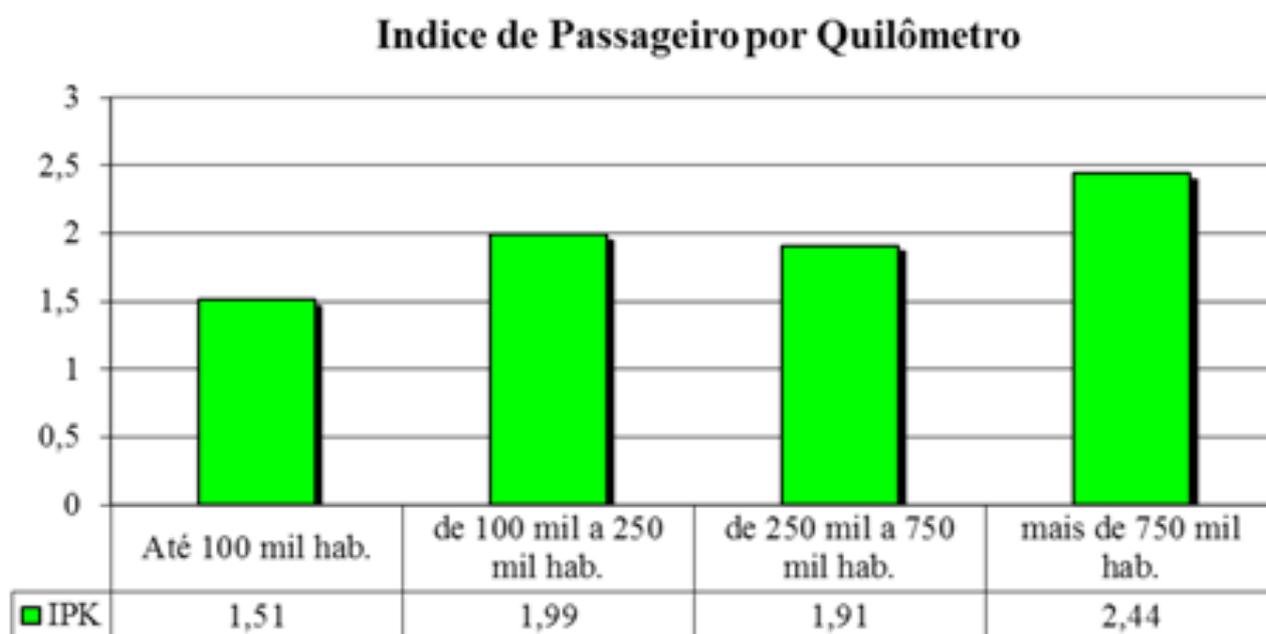


Fig. 5 Índice de passageiros por quilômetro médio por faixa populacional

Tecnologia presente na mobilidade urbana

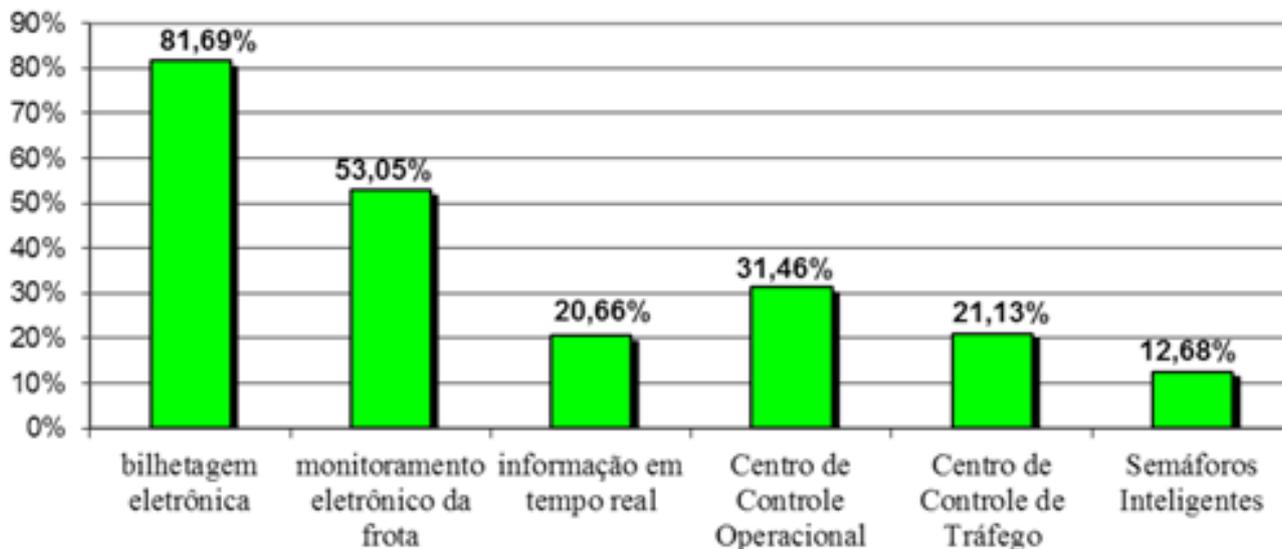


Fig. 6 Tecnologia presente na mobilidade urbana

ACESSIBILIDADE DA FROTA

A acessibilidade universal é um dos princípios da Política Nacional de Mobilidade Urbana. A Lei nº 12.587/12 também diz que é direito dos usuários ter ambiente seguro e acessível para a utilização do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana.

A renovação da frota, aliada a um processo de adequação com relação à acessibilidade, pode acarretar aumento no valor da tarifa onerando os usuários.

Observa-se na figura 7 que, para veículos de menor capacidade

(micro-ônibus e ônibus convencional), a adaptação da frota é feita, predominantemente, por meio de uso de plataformas elevatórias. Já os veículos articulados e biarticulados são, majoritariamente, de piso baixo.

Ressalta-se que, mesmo que os veículos não estejam modificados para atender aos requisitos de acessibilidade, é possível que o acesso ao serviço de transporte possa estar acessível, mediante adequações das estações, terminais e pontos de parada, de forma a promover o embarque dos usuários em nível.

Acessibilidade da Frota

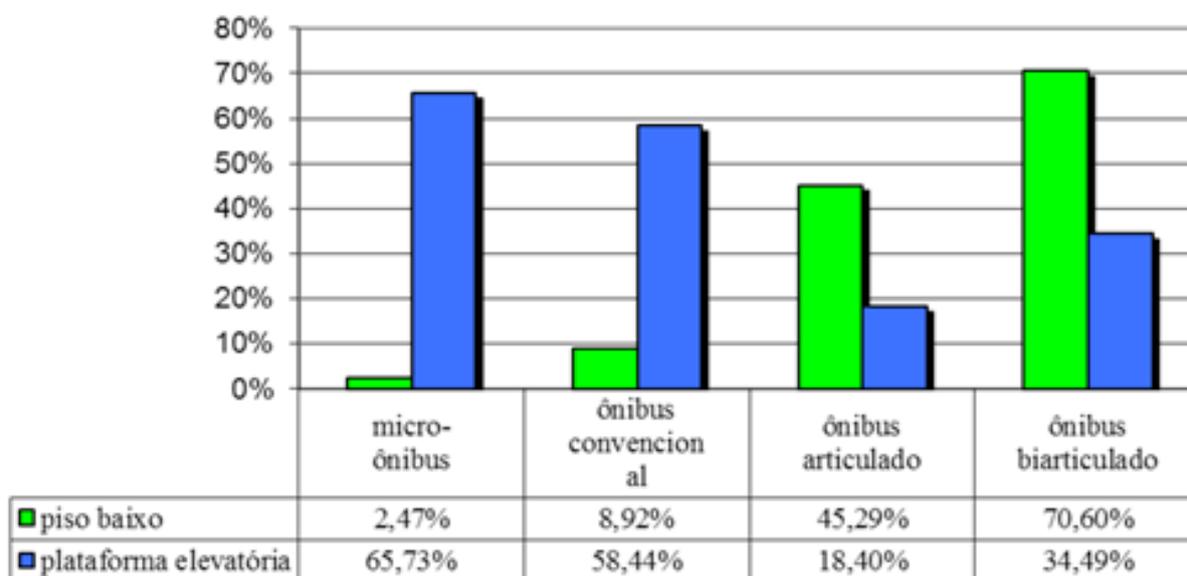


Fig. 7 Acessibilidade da frota considerando diferentes tipos de veículos

ESTRATÉGIAS PARA A POLÍTICA TARIFÁRIA

É possível afirmar que os sistemas de transporte coletivo brasileiros adotam mecanismos de subsídios internos, uma vez que, com a predominância de modelos de tarifa única, os sistemas operam com uma espécie de compensação interna, nos quais, como regra, a tarifa dos usuários das viagens mais curtas cobre parte dos custos dos que residem em áreas mais distantes.

A política tarifária deve ser instrumento da política de ocupação equilibrada da cidade de acordo com o plano diretor municipal. Desta forma, a fixação de preços pode ser utilizada como fator de gestão da demanda. Assim, tarifas mais baixas para viagens locais podem ser um importante estímulo para a consolidação de subcentros e para o desenvolvimento regional. Preços reduzidos nos horários de menor demanda (fora dos picos) podem produzir um melhor aproveitamento da estrutura operacional implantada; do mesmo modo, tarifas relativamente mais elevadas, para o pagamento de viagens isoladas, podem inibir a utilização de meios de pagamento múltiplos adquiridos com antecedência.

A Lei de Mobilidade Urbana diz que na ocorrência de superávit tarifário proveniente de receita adicional originada em determinados serviços delegados deverá ser revertida para o próprio Sistema de Mobilidade Urbana.

Dentre os instrumentos de gestão do sistema de transporte, presentes na Lei 12.587/12, é citado o pedágio urbano, descrito como a aplicação de tributos sobre modos e serviços de transporte urbano pela utilização da infraestrutura urbana, visando desestimular o uso de determinados modos e serviços de mobilidade, vinculando-se a receita à aplicação exclusiva em infraestrutura urbana destinada ao transporte público coletivo, aos modos não motorizados e no financiamento do subsídio público da tarifa.

Outra forma possível de obtenção de recursos seria por meio do estabelecimento da política de estacionamento

de uso público. Diferentemente do instrumento anterior, este já é utilizado em alguns municípios brasileiros e é mais bem aceito pela sociedade. Comumente são chamados de “área azul” ou “zona azul”.

Políticas de estacionamento, com o objetivo maior de prover de alimentadores o transporte coletivo, em áreas de carência do sistema público, podem ser positivas e precisam ser planejadas de acordo com as pesquisas sobre transportes disponíveis em cada cidade.

De forma complementar, vale ressaltar, que para uma real vinculação de recursos é fundamental a criação de fundo municipal específico de transporte ou mobilidade urbana.

CONCLUSÕES

A Política Nacional de Mobilidade Urbana trouxe, de forma inovadora, diversos pontos para o debate relativo à prestação do serviço de transporte público coletivo, destacando-se a importância da avaliação das diretrizes da política tarifária.

A partir do diagnóstico realizado, foi possível verificar que alguns pontos necessitam de uma gradativa evolução para proporcionar tarifas justas e eficiência na prestação do serviço. Uma das formas de se obter tal resultado, por exemplo, pode ser o aumento da receita extra tarifária para o sistema.

A política de concessão de descontos e gratuidades deve ser repensada para que não seja subsidiada pelos outros usuários do sistema e sim por fontes de receitas específicas. Além disso, critérios socioeconômicos devem ser prioritários.

Destacam-se, também, nos últimos, anos avanços com relação à acessibilidade da frota e, principalmente, ao uso da bilhetagem eletrônica dentre outras tecnologias que buscam otimizar a operação e aumentar o controle por parte do poder concedente.

Atualmente, com o crescimento dos custos operacionais, aumento das tarifas e, em alguns casos, a queda da demanda, os questionamentos sobre os problemas de financiamento da prestação

dos serviços de transporte coletivo urbano ganharam espaço.

Neste ambiente, muitos questionam a conveniência e a justiça social da permanência dos modelos de tarifa única, alegando o crescimento exagerado do custo médio das viagens, além de não promover equidade em relação aos usuários e as respectivas distâncias percorridas.

REFERÊNCIAS

Ministério das Cidades (2013), **Política Nacional de Mobilidade Urbana – Cartilha da Lei nº 12.587/12**, Ministério das Cidades, Brasília.

Ministério das Cidades (2016), **Pesquisa Nacional de Avaliação do Vale-transporte 2015**, Ministério das Cidades, Brasília.

Ministério das Cidades (2015), **PlanMob – Caderno de Referência para Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana**, Ministério das Cidades, Brasília. GOMIDE, A. A. (1998). **A Regulação Econômica nos serviços públicos de transporte urbano no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1998, Porto Alegre – RS.

COSTA, M. S. (2008). **Um Índice de Mobilidade Urbana Sustentável**. Tese (Doutorado) - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2008.

AGUIAR GONZAGA VIEIRA DA COSTA
Formado em Engenharia Elétrica pela Universidade de Brasília com especialização em Gestão Pública. Atualmente é Analista de Infraestrutura da Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana (SeMOB) do Ministério das Cidades onde atua na implantação de um sistema de informações em mobilidade urbana, na capacitação de municípios e no apoio à implementação da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

MARTHA MARTORELLI
Engenheira, com especialização em Gestão Pública e Meio Ambiente, Analista de Infraestrutura da Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana, do Ministério das Cidades, desde 2008. Desde 2012 coordena as ações de disseminação da Política Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana, as atividades de capacitação de municípios para a elaboração dos Planos de Mobilidade Urbana e as publicações governamentais sobre o tema. Atualmente possui blog para a participação de interessados nas discussões sobre mobilidade urbana, Cidade Cidadão.

CENTRO PARA TODOS

Washington Fajardo

O centro da cidade do Rio de Janeiro vem sendo alvo de intervenções urbanas de grande escala que transformam sua imagem bem como suas características locais. Tais intervenções buscam tornar este lugar mais atrativo tanto para investidores quanto para promover o entendimento do Centro como um bom lugar para viver e trabalhar.

No contexto de intervenções urbanas municipais de grande porte dos últimos anos que investem em opções de transporte de massa, capazes de atrair um número ainda maior de pessoas, tais como o VLT (Veículo Leve sobre Trilhos), BRT Transbrasil, Via Binário, Túnel Rio 450 e a Via Expressa, entende-se a importância de realizar ações que visem responder às necessidades específicas de cada lugar, com intervenções em menor escala, a serem implementadas a curto, médio e longo prazo, a fim de conectar estas intervenções ao centro histórico do Rio garantindo qualidade urbana para o todo o Centro.

O projeto Centro Para Todos é uma iniciativa da Prefeitura, lançada em junho de 2015, coordenada pelo Instituto Rio Patrimônio da Humanidade – IRPH, com consultoria da Bloomberg Associates e que reúne, de forma integrada, ações de melhorias dos espaços públicos do Centro do Rio de Janeiro utilizando a tecnologia a nosso favor.

O projeto foi estruturado em duas linhas de ações: operacional e institucional, e o local do projeto, o Centro Histórico, foi dividido em nove áreas: Praça Tiradentes, Centro Financeiro, Praça XV, Cinelândia, Lapa, Cruz Vermelha, SAA-RA, Castelo e Campo de Santana. Dentro de cada área, foram estabelecidas rotas prioritárias, onde as ações operacionais de curto prazo tiveram maior foco.

O Grupo Operacional é composto pela Subprefeitura do Centro, CET-Rio, COMLURB, Guarda Municipal, RIOLUZ, SECONSERVA (Secretaria Municipal de

Conservação), SEOP (Secretaria Municipal de Ordem Pública), SMDS (Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social) e Fundação Parques e Jardins, sob a coordenação do IRPH e recebendo apoio da RIOTUR e da SECPAR. O objetivo é realizar ações que tornem o Centro Histórico mais limpo, seguro, iluminado, conservado e ordenado.

O Grupo Institucional é formado pelo IPP (Instituto Pereira Passos), SMAC (Secretaria Municipal de Meio Ambiente), SMF (Secretaria Municipal de Fazenda), SMU (Secretaria Municipal de Urbanismo) e PGM (Procuradoria Geral do Município) que também atuam sob coordenação do IRPH. O objetivo é agilizar o licenciamento por meio de comitê executivo, abordar a problemática dos vazios urbanos e títulos de propriedade, mapear e elaborar um inventário de propriedades problemáticas e desenvolver estratégias para incentivar o desenvolvimento residencial e investimentos privados na área.

Em uma nova metodologia de atuação, a cada mês uma área foi vistoriada por representantes do grupo operacional no período diurno e também no período noturno para levantamento de demandas. A realização dessas vistorias conjuntas permitiu o melhor conhecimento da atuação de cada órgão e principalmente identificar que as falhas muitas vezes são decorrentes simplesmente da falta de coordenação entre os órgãos e pela falta do olhar do usuário. Estas vistorias foram filmadas e transmitidas ao vivo pelos aplicativos Facebook e Periscope dando oportunidade à população para conhecer e acompanhar o projeto.

Após as vistorias, cada órgão elaborou planos de ações que foram acompanhados, mensurados e relatados em newsletters semanais motivando os participantes do projeto e mostrando que é possível melhorar os espaços públicos através de esforços coordenados. Além disso, para agilizar o processo de comunicação, fo-

ram criados grupos operacionais no Whatsapp com estes órgãos e outros, incluindo representantes do comércio e amigos do bairro, por exemplo, relatando em tempo real os problemas e soluções de serviços públicos. Algumas fotos das ações realizadas foram postadas também no Instagram e na página do facebook do Projeto Centro Para Todos.

No âmbito institucional, o projeto reuniu outras secretarias para ativar programas como o mapeamento de títulos e vazios urbanos através da criação de um aplicativo de banco de dados que pode ser alimentado por dispositivos como smartphones e tablets. No futuro, estes dados serão importantes para o levantamento da vocação de imóveis vazios ou abandonados e definir estratégias de transformação de áreas subutilizadas. Ainda no grupo institucional, foi criada uma comissão para agilizar a análise de processos de licenciamento. A estratégia de reunir semanalmente representantes dos órgãos responsáveis pela análise dos processos num mesmo local permitiu a redução do tempo de espera para o primeiro parecer em 83%.

A próxima etapa do projeto é viabilizar novas formas de parcerias com o setor privado com programas semelhantes aos Business Improvement Districts – BID's que já existem em outros países e provocar a integração dos equipamentos culturais, comércio local e modais para que possam, além de realizar eventos conjuntos e melhorar a divulgação de seus espaços, atrair mais vida ao bairro. Desta forma, esperamos garantir a sustentabilidade do projeto.

Em outro foco de ação para promover a participação pública, identificamos 4 clusters de cultura: Lapa-Tiradentes-Central, Passeio-Cinelândia-Glória, Candelária-Praça XV-Castelo e região do Porto. Organizamos com o apoio da Secretaria Municipal de Cultura, uma série de reuniões com os representantes dos espaços culturais, comércio e modais, apresentando o projeto Centro Para Todos, levantando demandas que poderiam ser atendidas pela Prefeitura e pelos modais,

criando canais de comunicação através do whatsapp para resolver problemas de serviços públicos, promovendo conexões entre estes representantes, e incentivando a realização de eventos conjuntos e o uso de páginas do facebook de cada cluster para divulgação das atividades culturais do bairro.

Esta forma de coordenar, registrar e mensurar criando indicadores das ações de diferentes órgãos da Prefeitura para requalificação do espaço público é inovadora. A importância de olhar para o território urbano como conjunto na gestão dos serviços públicos, inclusive a iniciativa de reunir e estimular o diálogo entre os espaços culturais com o comércio e o setor de transportes se mostrou evidente. Espera-se ao final deste projeto que o Centro Histórico seja um lugar mais atraente, vivo e agradável e, quem sabe, possa servir de modelo para outros bairros da cidade.

WASHINGTON FAJARDO

Arquiteto e urbanista, Presidente do Instituto Rio Patrimônio da Humanidade e do Conselho Municipal de Proteção do Patrimônio Cultural, é assessor especial do prefeito Eduardo Paes para assuntos urbanos, autor do projeto arquitetônico das Arenas Cariocas; autor da concepção arquitetônica da revitalização do Imperator - Centro Cultural João Nogueira, no Méier; autor do mecanismo que dedicou 3% do valor das CEPACs para Patrimônio Cultural no Porto; criou o edital Pro-APAC e Centro Carioca de Design na Praça Tiradentes.



PAINEL 3:
REFORMAS DE
BAIXO PARA CIMA:
GOVERNANÇA
COMPARTILHADA
NA PRÁTICA

PLATAFORMA DE SERVIÇOS DIGITAIS PARA APLICATIVOS CÍVICOS

*Monique Louise de Barros Monteiro
Marcelo da Silva Sousa
Remis Balaniuk*

Desde o início de 2015, o Tribunal de Contas da União tem internalizado bases de dados provenientes do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES), do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (relativas a assistência social) e do Sistema Nacional de Emprego (SINE).

Após importação dos dados, eles podem ser disponibilizados para a sociedade sob a forma de dados abertos, não apenas para consulta humana como também para processamento por sistemas de software. Dentro desse contexto, surge a oportunidade de expor as informações por meio de serviços digitais – ou web services – definidos aqui como componentes de software que disponibilizam operações de consulta aos dados custodiados. Tais operações podem ser acessadas por aplicações desenvolvidas externamente para a obtenção dos dados por meio de protocolos padronizados, de acordo com os padrões da World Wide Web. Tais protocolos incluem, por exemplo, Hypertext Transfer Protocol (HTTP).

Dentre as aplicações cliente passíveis de consumir os web services supracitados, estão, por exemplo, aplicativos móveis desenvolvidos não apenas internamente pelo TCU, mas também desenvolvidos por atores diversos da sociedade.

OBJETIVOS

O projeto Plataforma de Serviços Digitais para Aplicativos Cívicos tem por objetivo o desenvolvimento e disponibilização de web services voltados para a exposição de dados abertos da Administração Pública.

Os web services foram projetados inicialmente como ferramenta de apoio

para o desenvolvimento de aplicativos móveis cívicos, no contexto do Projeto BEPiD (Bolsa de Capacitação para desenvolvimento de aplicativo IOS), por meio de uma parceria entre o TCU e a Universidade Católica de Brasília (UCB). A parceria em questão envolveu o desenvolvimento de aplicativos cívicos por parte de alunos da referida universidade. Aqui, definimos aplicativos cívicos como aplicativos a serem utilizados pelos cidadãos para consultar e prover feedback sobre serviços públicos. No contexto da cooperação TCU/UCB, os aplicativos deveriam utilizar os canais de informação fornecidos pelos web services desenvolvidos pelo Tribunal.

Os web services desenvolvidos permitem tanto a exposição de dados como a armazenagem de informações genéricas relativas a aplicativos cívicos (ex.: perfis de usuário, postagens, avaliações, etc.), permitindo-se a coleta de dados provenientes de crowdsourcing (informações providas por meio de controle social relacionadas a serviços públicos). Tais informações poderão ser utilizadas como insumo para futuras abordagens de análise de dados visando à melhoria dos serviços públicos e à coleta de indicadores relacionados a processos de trabalho do TCU.

Foram especificados e desenvolvidos os seguintes conjuntos de web services para disponibilização das informações:

- Saúde: informações relacionadas a especialidades médicas, estabelecimentos de saúde, profissionais, medicamentos e serviços especializados, todos no âmbito de serviços públicos. A documentação da interface para tais serviços pode ser encontrada em <http://mobile-aceite.tcu.gov.br/mapa-da-saude/rest/api-doc>.
- Assistência Social: informações rela-

tivas a centros de referência e centros de referência especializada de assistência social (respectivamente, Cras e Creas). A documentação da interface para tais serviços pode ser encontrada em <http://mobile-aceite.tcu.gov.br/mapa-da-saude/swagger/index.html?url=/mapa-da-saude/v2/api-docs#!/assistencia-social>.

- Empregos: informações relativas a postos do SINE. A documentação da interface para tais serviços pode ser encontrada em: <http://mobile-aceite.tcu.gov.br/mapa-da-saude/swagger/index.html?url=/mapa-da-saude/v2/api-docs#!/empregos>
- Educação: informações relacionadas a educação, incluindo basicamente dados cadastrais de estabelecimentos educacionais e seus recursos. A documentação da interface para tais serviços pode ser encontrada em <http://mobile-aceite.tcu.gov.br/nossaEscolaRS/rest/api-doc>.

Daqui em diante, denominaremos os conjuntos de web services acima citados de API, sigla para *Application Programming Interface*.

A API inicialmente proposta e disponibilizada para os web services seguiu os requisitos esperados pelos aplicativos Mapa da Saúde e Nossa Escola, desenvolvidos por alunos inseridos no Projeto BEPiD. Em virtude principalmente das necessidades de coletar feedback de cidadãos, os aplicativos foram desenvolvidos seguindo um modelo de rede social, demandando, portanto, a existência de um cadastro de usuários e de avaliações de serviços públicos por eles fornecidas. A partir daí, surgiu o metamodelo para aplicativos cívicos, um conjunto adicional de web services que permite consultar, incluir, alterar e excluir informações relacionadas a usuários, aplicativos, grupos de usuários, postagens, hashtags, notificações, etc.

Adicionalmente, para que o mesmo modelo pudesse ser adotado tanto para saúde pública como para educação, bem como para outras áreas de atuação do Estado, é possível que usuários postem avaliações, sob a forma de postagens, de entidades genéricas denominadas aqui

de objetos. Assim, um usuário pode avaliar um objeto, que pode ser, por exemplo, uma escola ou um hospital, a depender do contexto de utilização.

A documentação da interface para os serviços do metamodelo pode ser encontrada em <http://mobile-aceite.tcu.gov.br/appCivicoRS/rest/api-doc>.

RESULTADOS

Os aplicativos *Mapa da Saúde*, *Nossa Escola*, *Meu Remédio*, *Mami* e *Vacin App* constituem exemplos reais de aplicações desenvolvidas tendo por base a API disponibilizada. Estão disponíveis nas lojas *App Store* e/ou *Google Play*.

Por fim, em 2016, surgiu mais uma oportunidade de validar o metamodelo para aplicativos cívicos acima descrito por meio de uma iniciativa do mundo real: o Desafio de Aplicativos Cívicos, promovido pelo TCU. O objetivo é promover uma *hackaton* para que desenvolvedores externos inscrevam aplicativos cívicos que façam uso dos web services disponibilizados.

Desde o início das inscrições para a *hackaton*, já coletamos e implementamos cerca de 20 (vinte) sugestões para o aprimoramento da API disponibilizada.

O resultado e premiação para os melhores aplicativos está previsto para ocorrer em novembro de 2016.

MARCELO DA SILVA SOUSA

É Bacharel em Ciência da Computação pela UnB, com mestrado em Sistemas Distribuídos (UnB) e especialização em desenvolvimento de aplicativos móveis (Uniara). Auditor Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União desde 2006, exerce funções relacionadas à gestão de equipes de desenvolvimento e arquitetura de software. É detentor de 16 certificações profissionais (SOACC, SOACP, PMP, CTFL, CSM, CSD, SCJA, SCJP, SCJD, SCWCD, SCBCD, SCEA(I), RUPF, IRUP, ITIL Foundations, Oracle SQL Expert). Atua como professor universitário e em cursos preparatórios para concursos públicos, online e presenciais, na área de Desenvolvimento de Sistemas. Autor de livro na área de Tecnologia da Informação, é um entusiasta das iniciativas de transparência, das tecnologias cívicas e dos dados abertos.

INTEGRAÇÃO LEGISLATIVA E DESENVOLVIMENTO DO PODER LEGISLATIVO LOCAL

*Paulo Roberto Alonso Viegas
Francisco Etelvino Biondo*

Num país com governo organizado em três Poderes independentes e harmônicos entre si, pode-se inferir que o papel institucional do Poder Legislativo passa por uma oportuna e legítima aproximação de seus membros, representantes da sociedade, com os cidadãos a quem devem prestar contas, permitindo melhor conexão e comunicação entre ambos os grupos.

É claro que um Legislativo possui funções típicas, como a de fiscalizar o uso dos recursos públicos, julgar e legislar. Particularmente, pode-se dizer que legislar e fiscalizar a aplicação de recursos públicos são funções que alavancam a atividade econômica. Quanto à função de legislar, por delimitar o campo de ação dos agentes econômicos para desenvolverem suas atividades. Quanto à função de fiscalizar a aplicação de recursos, porque o gasto público promove a circulação de moeda, a qual será disputada por agentes econômicos que, por sua vez, geram negócios, emprego e renda.

No Brasil, o Poder Legislativo federal é bicameral, coexistindo a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. No caso específico do Senado Federal, ele é composto por representantes dos Estados e do Distrito Federal, estrutura que busca equilibrar o poder dos Estados no Congresso e manter a federação de pé.

Cabe salientar que a organização do Estado sob a forma federativa envolve grande complexidade, com Poderes distribuídos em diferentes esferas de competência. No caso do Brasil são: União, Estados e Distrito Federal, e Municípios. Em especial, na esfera municipal, há dificuldades típicas quanto ao bom funcionamento da administração, em boa medida pela omissão, consciente ou não, dos legislativos locais.

Tais dificuldades podem ser relacionadas à vários aspectos, como à obtenção de recursos financeiros adequados às respectivas necessidades do ente local, a um efetivo controle sobre o uso de recursos públicos, ao desconhecimento das atividades administrativas e competências pelos servidores, à desinformação de agentes administrativos e políticos locais, à submissão e dependência dos Legislativos aos Executivos locais, ao uso da máquina pública para benefício pessoal ou de grupos, à desorganização administrativa, ao uso inadequado dos recursos financeiros para resolver questões locais sensíveis.

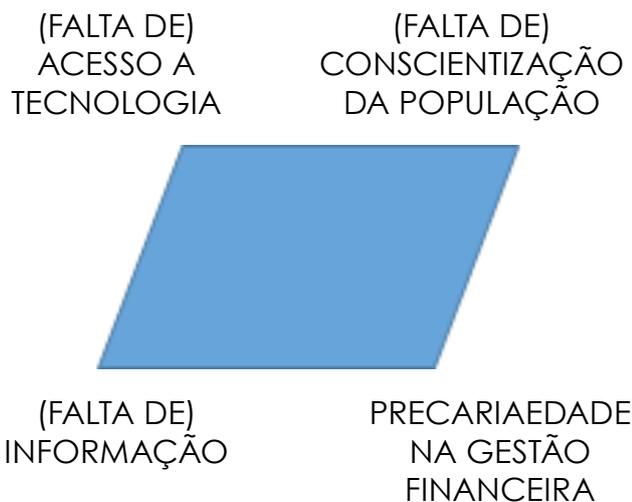
Esses fatores permitem que se faça um diagnóstico do funcionamento institucional do Brasil, a partir de suas "pontas", ou seja, de seus municípios, incluindo aí aqueles menos organizados e desenvolvidos. Ora, se for possível realizar esse diagnóstico e com base nele melhorar o funcionamento de agentes locais, pode-se com isso melhorar o resultado do todo, inclusive permitindo a redução da dependência dos poderes locais com relação aos poderes centrais (União e Estados).

No Brasil, considerando-se, ainda, o âmbito municipal, muitos problemas decorrem de omissão ou falha na atuação institucional do Legislativo local, problemas muitos dos quais podem ser mitigados a partir de ação autônoma das próprias Casas. Há, hoje, 5.570 Casas Legislativas municipais e, segundo estimativas do Programa Interlegis do Senado Federal, mais de 70% delas se deparam com essa situação.

Apoiado de evidências empíricas, procurou-se identificar as causas das dificuldades verificadas no funcionamento das Casas Legislativas locais. Uma vez estando as causas identificadas, foi possível

segmentá-las em quatro grupos de forma estruturada, sob um esquema “quadrilateral”. Esse esquema baseia-se, então, nos seguintes grupos: 1 - falta de informação de natureza técnica e gerencial para agentes políticos e administrativos; 2 - precariedade na gestão de recursos financeiros (planejamento, realização e controle), hoje altamente dependente de fonte não onerosa relativa às transferências constitucionais; 3 - dificuldades ao pleno acesso de tecnologias de processamento de informações e de comunicação; e 4 - falta de consciência da população e de agentes políticos quanto à ideia de “cobrança” (influenciada pela questão cultural ilustrada pela máxima “não cobrar para não ser cobrado”).

O supracitado esquema “quadrilateral” pode ser esquematizado da seguinte maneira:



Esse modelo de “causas”, consequência do diagnóstico aplicado a cada Casa Legislativa municipal, pode gerar formas distintas de quadrilátero, o que ocorre em função do grau com que cada uma das quatro causas afeta a realidade de cada Legislativo municipal. Assim pode-se ter diferentes formatos de “quadriláteros”, tal como, por exemplo:

Modelo hipotético 1



Gráfico 1: Modelo hipotético 1

No Modelo hipotético 1, o diagnóstico realizado no Legislativo de um determinado município indica, como principais causas de problemas, a falta de Informação e a falta de Conscientização da População.

Modelo hipotético 2



Gráfico 2: Modelo hipotético 2

No Modelo hipotético 2, o diagnóstico realizado no Legislativo de outro município indica que as quatro causas de problemas afetam de modo similar o funcionamento do Legislativo local, o que não significa que ele se encontra numa posição “ótima”. Significa tão somente que as quatro causas de problemas tendem a afetar de modo semelhante a Câmara Municipal analisada.

Uma situação mais desejável seria aquela que as causas pouco afetam à Casa analisada, gerando menos problemas e permitindo a elas um melhor funcionamento. Por exemplo, no modelo hipotético 1, a causa relacionada à precariedade na gestão financeira afeta a Casa analisada de forma menos contun-

dente do que o correspondente grupo provoca no modelo hipotético 2.

Por conseguinte, a partir dos resultados diagnosticados de cada Legislativo local, propõe-se um planejamento esboçado no desenho de um metamodelo de maturidade de Casas Legislativas locais. Esse modelo visa elencar objetivos a serem perseguidos pela administração para lidar com seus problemas e respectivas causas, organizados segundo dois grupamentos de variáveis. Portanto, deve considerar, primeiramente, a variável "Domínios de Ação", destinada ao enfrentamento dos grupos de causas dos problemas diagnosticados, estando a eles associados. Em segundo lugar, deve-se considerar a variável "Níveis de Desenvolvimento" das Casas Legislativas, que permitam a partir do estágio evolutivo da Casa, planejar as ações e acompanhar o desenvolvimento do trabalho e

a evolução do seu funcionamento.

Os Níveis de Desenvolvimento variam de 1 a 4 (Legislativo Instalado, Legislativo Administrado, Legislativo Governado e Legislativo Integrado), conforme o grau de maturidade alcançado pela Casa Legislativa. Quanto os Domínios, eles compreendem as classificações Informação, Comunicação, Educação e Tecnologia. Essa última se subdivide em três segmentos: legislativa, de gestão e de tecnologia da informação. Em cada domínio se estabelece parâmetros que permitam as Casas a mitigarem os efeitos das causas de problemas supramencionadas, além de desenvolverem soluções que aprimorem o seu funcionamento. Nos cruzamentos dessas variáveis são estabelecidos, portanto, os objetivos a serem perseguidos para essas finalidades.

A síntese dessa ideia pode ser verificada no quadro seguinte:

NÍVEL // DOMÍNIO	INFORMAÇÃO	COMUNICAÇÃO	EDUCAÇÃO	TECNOLOGIA		
				LEGISLATIVA	GESTÃO	TI
NÍVEL 4 LEGISLATIVO INTEGRADO	-					
NÍVEL 3 LEGISLATIVO GOVERNADO	-					
NÍVEL 2 LEGISLATIVO ADMINISTRADO	-					
NÍVEL 1 LEGISLATIVO INSTALADO	-					

Obs: A aplicação da ferramenta do Metamodelo não se restringe às Casas Legislativas municipais, podendo ser aplicadas também às esferas estadual e federal.

Quadro 1: METAMODELO DE MATURIDADE DE CASAS LEGISLATIVAS

Então, com base nesse metamodelo de maturidade, é possível estabelecer planos de desenvolvimento institucional (PDI) para cada Casa Legislativa e, a partir de uma coordenação centralizada das respectivas ações, buscar um desenvolvimento institucional equilibrado de todo o Legislativo brasileiro.

Sugere-se que o Plano de Desenvolvimento Institucional deve ser orientado por quatro tipos de macro objetivos do Legislativo, sendo eles: integração, modernização, transparência e sustentabilidade. As ações que modelarão o desenvolvimento de cada Casa Legislativa serão, então, agrupadas nessas quatro classificações, visando atingir aos respectivos objetivos de evolução da Casa. Há, inclusive, a possibilidade de estabelecimento de metas parciais de evolução a partir do estágio de desenvolvimento em que se encontra a Casa. Dentre essas ações, podem ser destacadas a oferta e implantação de sistemas de gestão legislativa, desde sistemas voltados à compilação de leis locais, à transparência das informações, ao apoio à informação legislativa e ao processo legislativo, ou ao acompanhamento quanto à adequação municipal às disposições da Lei da Ficha Limpa. Ainda, a iniciativa de criação de diversos grupos de discussão via internet no âmbito do Poder Legislativo muito contribui para a integração e atualização das Casas Legislativas. Pode-se, então, tratar nesses grupos de temas como desenvolvimento de soluções de sistemas, de gestão do orçamento público, de gestão de projetos, de processo legislativo, de sistemas de controle e acompanhamento, entre outros assuntos de interesse do Poder Legislativo.

Conforme as ações forem sendo executadas, espera-se que a situação da Casa Legislativa se altere, situação que será captada em nova rodada de diagnósticos, conferindo dinâmica à situação do legislativo brasileiro, sem prejuízo de outras ações que possam ser feitas em paralelo relativamente a cada Casa legislativa.

A mencionada coordenação cen-

tralizada, o que encontra amparo legal no art. 241 da Constituição Federal, permite que se reduza custos da ação como um todo e se ofereça políticas de desenvolvimento específicas para essas Casas. Isso inclui soluções informatizadas baseadas em sistemas não proprietários, desenvolvidos pela comunidade legislativa fomentada pelo ente centralizador da ação. Uma boa razão para que se adote a centralização da coordenação das ações para aplicação em nível local é a consequente redução de custos e os ganhos de escala com a produção e aplicação de modelos de sistemas de base padronizada, mas que podem ser customizados para cada Casa legislativa. Além disso, entes mais estruturados podem elaborar soluções padronizadas e as difundirem em ambiente colaborativo para que outras Casas as adotem a um custo baixo. Também, é possível a oferta de implementação de sites das Câmaras para que elas dêem transparência para a população, o que pode ser feito com hospedagem localizada no ente centralizador, reduzindo custos de manutenção de links mediante compartilhamento.

A ideia ora proposta, em parte já iniciada no âmbito do Programa Interlegis do Senado Federal, necessita de reformulação, e um caminho a ser percorrido é o aqui apresentado. Parte desta proposta já compõe o planejamento estratégico prospectivo do Programa Interlegis. Destaca-se, assim, que o trabalho ora apresentado baseia-se na experiência vivida no âmbito do Programa Interlegis, bem como em pesquisas e análises lógicas sobre os problemas discutidos.

O Programa Interlegis foi criado há 19 (dezenove) anos pelo Senado Federal, e hoje se encontra incorporado à escola de governo do Senado Federal, o Instituto Legislativo Brasileiro (ILB). O Programa fora vinculado ao Senado, seja porque ele se encontra posicionado no topo da estrutura orgânica do Poder Legislativo, como também por ele ser o responsável pela sustentação e equilíbrio da Federação, como já mencionado. O Interlegis desenvolveu sua missão apoiado em recursos

de financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), relação que foi encerrada em 2014, o que reduziu de modo significativo a sua atuação. Passou, então, a depender, de forma parcimoniosa, de recursos orçamentários do Senado Federal, o que dificulta a realização plena de seu trabalho.

Entre os trabalhos e resultados alcançados pelo Interlegis podem ser citados a elaboração de sistemas de apoio à gestão do processo legislativo (SAPL) e de administração de gabinetes ou escritórios parlamentares (SAAP), além da administração do "Domínio.leg", usado com o intuito de criar uma identidade aos ambientes virtuais legislativos do país. Além disso, ocorrem, também, a realização de oficinas de revisão de marcos jurídicos de centenas de Câmaras Municipais, a criação de diversos grupos colaborativos na internet voltados ao desenvolvimento e organização dos entes do Legislativo, e a oferta de cursos presenciais e a distância sobre temas relativos ao funcionamento do Legislativo. Esses cursos compreendem conteúdos específicos para entes em diferentes estágios de desenvolvimento institucional.

Os números alcançados nesses anos de operação do Programa Interlegis são notórios. Por exemplo, o Programa conta hoje com cerca de 1500 sites hospedados em seu servidor em Brasília, o que se justifica pelo fato de muitas Casas Legislativas não terem condições, fi-

nanceiras ou técnicas, de estruturarem localmente seus sítios na internet. Ainda, somente em 2016, estima-se a emissão de 100.000 certificados de educação a distância (EAD), o que é acompanhado de médias mensais de 200.000 usuários no ambiente virtual de ensino, e 400.000 visitas ao sítio da plataforma educacional.

Uma importante ferramenta usada pelo Programa Interlegis, e que pode ter seu uso potencializado com a adoção da proposta aqui apresentada, é a capacitação mediante Educação a Distância. A potencialização aqui tratada refere-se, numa primeira abordagem, à adoção da modelagem de gestão educacional baseada nas ideias de "mapeamento de competências" e "trilhas de aprendizagem", amplamente difundidas nos meios acadêmicos e corporativo. De acordo com a primeira, analisa-se a estrutura orgânica do ente e se estabelece competências que o ocupante de cada cargo deve preencher para tecnicamente estar preparado para o desempenho das respectivas funções. Na segunda ideia, se estabelece um plano de desenvolvimento de capacidades que cada pessoa na organização deve realizar para que adquira as competências que seu cargo requer. Essa modelagem começou a ser efetivamente implantada pelo ILB/Interlegis em 2016.

Uma visão da penetração do trabalho já realizado até o final de 2015 pode ser verificada na imagem seguinte:

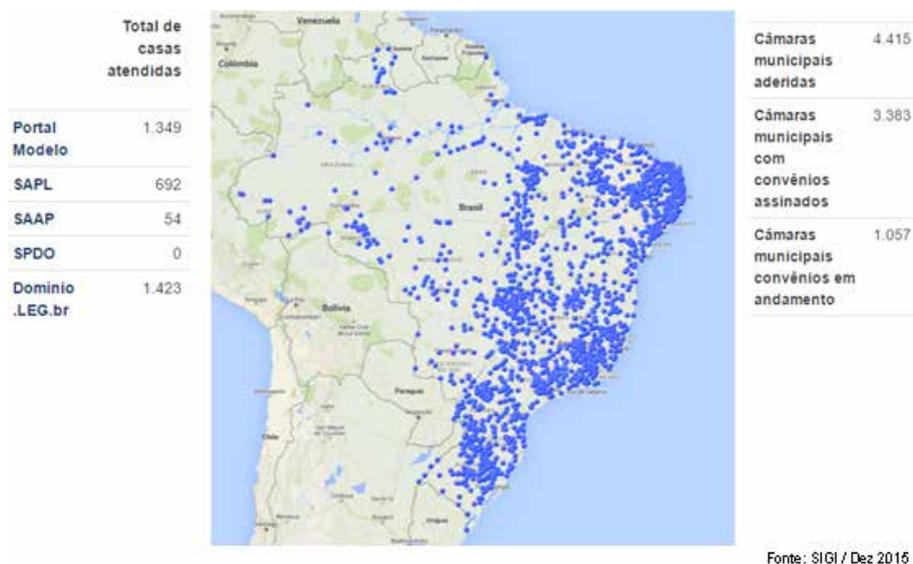
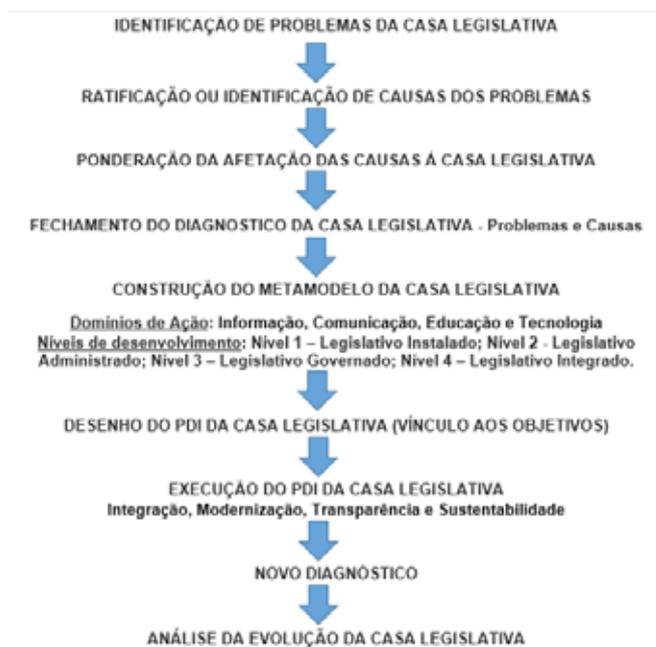


Ilustração 2: Programa Interlegis – Penetração das ações

Na ilustração anterior, Câmaras aderidas são aquelas firmaram termo de intenções de adesão com o Programa Interlegis. Dessas, boa parte delas assinaram convênios com o Programa. Como já salientado, os produtos e serviços oferecidos são: Portal Modelo, SAPL, SAAP e Domínio.LEG. As oficinas de instrução e capacitação para a revisão de Marcos Jurídicos não figuram na Ilustração 2. Ressalta-se que o SPDO não foi liberado para implantação, apesar de já ter sido desenvolvido. O SAAP, por sua vez, encontra-se em reformulação, e por isso apresenta pouca penetração nas Câmaras.

Em 2016, o trabalho continuou se desenvolvendo em busca de uma maior penetração do produtos e serviços. O desafio doravante é colocar em prática o plano de ação delineado para o avanço do Programa Interlegis, com base na proposta de ação ora apresentada.

Uma síntese das etapas da proposta de ação pode ser verificada na imagem seguinte:



Quadro 2: SÍNTESE DAS ETAPAS DA PROPOSTA DE AÇÃO

A proposta de ação, portanto, representa uma sequência de passos a serem dados em direção ao fortalecimento institucional das Casas Legislativas municipais. A partir desse

entendimento, e considerando que o Programa Interlegis busca a maturidade dessas Casas, pode-se imaginar que a adoção do Plano em tela, pelo Interlegis, pode contribuir para que as Casas adquiram um nível de funcionamento com maior independência e autonomia. Com isso, pode-se imaginar que elas venham a ter mais acesso a informação, a tecnologias de trabalho, a capacitação e educação, de modo a gerar efeitos socialmente desejáveis e meritórios quanto ao seu desempenho.

Essa ideia se justifica na medida em que a esta proposição contribui para evidenciar os aspectos de responsabilidade, legalidade e transparência que permeiam as atividades desses entes, e também para a aproximação do Poder Legislativo municipal com o cidadão.

O trabalho compreende o planejamento de uma nova etapa de funcionamento do Programa Interlegis, com objetivos, metas e atividades específicas, considerando o atual contexto tecnológico e social, e caminhando em direção a uma coesão ainda mais forte da federação com respeito à independência de seus entes, e à adoção de políticas sociais mais consistentes e inclusivas.

Para o êxito dessa proposta, todavia, identificou-se ser necessário o cumprimento de alguns requisitos. O primeiro deles refere-se à decisão sobre a quem cabe a realização do projeto ou programa. Tendo como base a experiência do Programa Interlegis, cabe dizer que não há consenso atualmente entre senadores quanto a sua manutenção. Alguns têm questionado se caberia ao Senado promover o desenvolvimento institucional do Legislativo, em suas três esferas de atuação. A defesa, neste trabalho, é no sentido de que cabe, sim, ao Senado essa missão, por motivos já aqui salientados – por exemplo, ser o Senado a “Casa da Federação” – e conforme disposições constantes dos arts. 46 e 241 da Constituição Federal.

Um segundo requisito diz respeito à necessidade de se identificar uma nova

fonte de financiamento para o Programa. A retomada de linha de financiamento junto a uma instituição internacional de fomento, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), por exemplo, é indicada, na medida em que essas instituições cobram resultados periodicamente quanto à evolução física e financeira dos projetos apoiados. Isso permite o acompanhamento do desenvolvimento institucional das Casas. Além disso, deve-se entender que financiamentos a projetos dessa natureza devem ser entendidos como parte de um plano de Estado, com o contrato de financiamento firmado entre União e a agência internacional de fomento. Esse entendimento não parece ter sido percebido, quando do cancelamento de despesas do Interlegis para fins de redução do gasto orçamentário do órgão responsável pela sua execução em anos recentes.

Uma alternativa ao financiamento do Programa seria a identificação e captação de recursos privados, com interesses específicos na questão, ou de recursos de caráter não oneroso a partir de Fundos que tenham o desenvolvimento do homem e da sociedade como apelo maior.

Um terceiro requisito estaria relacionado a como conferir "enforcement" e estabilidade à execução do programa ou projeto. Ingerências políticas e desacertos administrativos costumam atrasar a execução de projetos na esfera pública. Criar mecanismos que suportem a execução é muito desejável e importante para a eficácia do intento. Isso porque, dada a natureza do projeto, podem ocorrer conflitos em função, por exemplo, de questionamento de competências institucionais para a sua realização, de conveniências políticas que variam a cada momento, de ofensas a pretensão espaço de outro Poder ou de outra esfera administrativa, entre outros motivos correlatos. Nesse sentido, sugere-se angariar apoio dos Tribunais de Conta dos Estados e dos Municípios. Isso porque esses entes têm interesse no

desenvolvimento institucional dos Poderes de Estado, e uma colaboração deles com esta proposta tende a gerar sinergias positivas com o seu trabalho. Ainda, esses entes, responsáveis pela fiscalização e acompanhamento da administração pública, em especial a do Poder Executivo em suas distintas esferas, gozam de poder suficiente para submeter os entes fiscalizados a suas decisões e cobranças. Por isso, faz sentido o Programa contar com o apoio institucional dos Tribunais de Conta para que consiga alcançar os resultados esperados, de forma mais célere e eficaz.

A participação dos Tribunais de Conta pode, inclusive, contribuir para a resolução de importante questão que ocorre de forma recorrente em vários municípios brasileiros: a influência indevida do Executivo municipal no correspondente Legislativo. Apenas para exemplificar, a experiência empírica nos levou a identificar casos em que os componentes do Legislativo desconheciam de sua independência orçamentária e patrimonial com relação ao Executivo local. Há casos em que os membros do Legislativo, após desentendimentos de suas lideranças com o prefeito, foram expulsos de suas instalações (no prédio da prefeitura) e passaram a fazer reuniões ao ar livre. São exemplos que abarcam situações institucionalmente indesejáveis, contra as quais a proposta de fortalecimento do legislativo se opõe.

Portanto, a proposta em tela traz inovação ao mecanismo de organização administrativa e estatal, promovendo ideias que desenvolvam as instituições localmente, a partir do fortalecimento do Poder Legislativo local. Isso inclui inovação aberta e mudanças administrativas promovidas "de baixo para cima", com reforço a ideia de equilíbrio entre Poderes no âmbito municipal, promovendo a transparência, a cidadania, a estabilidade social e a integração nacional.

PAULO ROBERTO ALONSO VIEGAS

Consultor do Senado Federal, tendo atuado nas áreas de orçamento, fiscalização e controle, e de economia para os setores de energia e mineração. Trabalhou como advisor para senadores e comissões parlamentares (Assuntos Econômicos, Serviços de Infraestrutura, e Orçamentos). É Mestre em Ciências Econômicas pela Universidade de Brasília (UnB), Engenheiro de Produção pela UFRJ, com MBA em Gestão de Negócios pela Fundação Dom Cabral, pós-graduação em Administração de Empresas pela EAESP/FGV, e graduado em Direito pelo UniCEUB.

FRANCISCO ETELVINO BIONDO

Instituto Legislativo Brasileiro - ILB - Escola de Governo do Senado Federal, Brasília - Brasil.

SPU E A SEMENTE DA INTEGRAÇÃO

*Willian Bueno
Ednilson Oliveira*

A Secretaria de Patrimônio da União (SPU) está desenvolvendo, no âmbito do Programa de Modernização da Gestão do Patrimônio Imobiliário da União, instrumento de integração de banco de dados, com ferramentas de visualização geoespacial, que tem o potencial de ser utilizada na gestão e no planejamento integrado de projetos de infraestrutura nas três esferas de governo.

Há muito que o Instituto de Obras Públicas vem defendendo a criação de uma plataforma única de planejamento e gestão de obras públicas. Artigos anteriores do IOP como, por exemplo, Integração BIM+GIS para Projetos de Infraestrutura e o Sistema Unificado do Processo de Obras – OPUS já adiantavam esse assunto. Citam-se também a publicação BIM – A Experiência do DNIT e os encaminhamentos ao Grupo de Trabalho Interministerial para Acompanhar os Gastos Públicos do Governo Federal e ao Senador membro da Comissão de Infraestrutura do Senado, nos quais o assunto sobre integração foi explorado e até proposto a membro do Poder Legislativo.

Fato é que essa ideia é tão viável que começa a ter sua semente plantada no âmbito da Administração Pública Federal. O responsável por isso é a Secretaria de Patrimônio da União (SPU), do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG). A SPU vem desenvolvendo uma plataforma para integração de dados referentes a imóveis da União. Com essa iniciativa, a SPU busca uma padronização cartográfica a partir de um modelo de dados geoespaciais com base nos padrões da INDE (Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais), com precisão e confiabilidade suficientes para o controle e a gestão eficiente de imóveis da União.

A SPU, preocupada com a identificação dos imóveis da União, resolveu criar uma plataforma para integrar todos

os imóveis pertencentes à União de maneira georreferenciada, tendo em vista o fato de que terrenos de marinha e terrenos marginais de rio federal possuem grande potencial para a implantação de investimentos em áreas estratégicas da infraestrutura nacional como, por exemplo, a construção de portos, usinas hidrelétricas, terminais multimodais, etc. Dessa forma, tais áreas precisam estar muito bem identificadas e mapeadas pelo Governo Federal.

Mas a SPU não ficou apenas nisso. Ela se preocupou em dar um olhar mais técnico e trazer uma visão de futuro para esta ferramenta. Com ela, a SPU busca uma gestão mais eficiente com o auxílio de ferramentas de geoprocessamento e intercâmbio de informações institucionais. A ferramenta inclui a criação de um banco de dados geoespacial, no qual será possível a inclusão de camadas de informações das mais diversas áreas do governo. Isso inclui, por exemplo, o desenvolvimento de modelos digitais de terreno tridimensionais, com simulação de alagamento (Predição Morfológica), que servirão de instrumento para tomada de decisão nas questões estratégicas e gerenciais da SPU.

A iniciativa traz em si princípios do Big Data, um moderno conceito de banco de dados que busca armazenar grandes quantidades de informações para eventual análise. Trata-se de um conceito relativamente recente, que vem ganhando força desde o ano 2000, e tem promovido a sistemática utilização dessa grande quantidade de informações disponíveis, com o objetivo de favorecer análises para tomada de decisões mais inteligentes.

O grande insight no qual a SPU vem trabalhando é a utilização de dados já existentes para uma gestão mais efetiva. Isso possibilita a simulação da interface entre o território e todos os atributos físicos

e qualitativos adjacentes. Ou seja, busca-se integrar todas as informações dos bancos de dados existentes em uma única plataforma geoespacial. Além disso, a utilização integrada de dados geoespaciais permite prever o impacto da implantação de projetos, especialmente projetos de infraestrutura. Assim, por exemplo, as informações que as Prefeituras, os Correios, a Receita Federal, as Agências Reguladoras possuem, passarão a conversar entre si, gerando informações acessíveis em diferentes camadas geoespacializadas, criando uma poderosa ferramenta para análise de projetos e tomada de decisão do governo.

A ferramenta, em desenvolvimento pelo Programa de Modernização da Gestão da SPU, está em fase final de desenvolvimento, mas a catalogação das informações é complexa e segue normativos técnicos rígidos, fator que demanda ações de curto, médio e longo prazo. Inicialmente, o trabalho está sendo estruturado com base no banco de dados da própria SPU, o qual possui um extenso acervo de produtos cartográficos que estão sendo digitalizados de acordo com a seguinte estruturação: primeiro faz-se a digitalização e vetorização de mapas, plantas e cartas seguindo as boas práticas da cartografia, passando pela extração dos atributos, fazendo-se então a validação dessas informações e depois a carga no banco de dados da SPU.

Destaca-se também que a SPU é pioneira em usar essa tecnologia como forma de gestão do patrimônio. Esse programa está sendo feito em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que dá apoio financeiro e técnico aos países que trabalham para reduzir a pobreza e a desigualdade, por meio de projetos inovadores.

No futuro, realizando uma extrapolação de imóveis para projetos de infraestrutura, essa ferramenta possibilitará um planejamento integrado das ações do governo, por meio do compartilhamento de informações inter-relacionadas. Dessa forma, a SPU está abrindo uma janela de oportunidade para comunicação in-

tegrada entre projetos de infraestrutura. Projetos de diferentes esferas ou órgãos, quando estiverem carregados nessa plataforma, terão a possibilidade de serem analisados quanto a forma como que os mesmos interagem entre si e com o meio a sua volta. Isso reduz riscos de execução, associados a conflitos físicos entre diferentes projetos, e riscos ambientais, associados a conflitos entre o projeto e o meio ambiente.

O IOP parabeniza a iniciativa da SPU e cria a expectativa de ver esse sistema ser adotado pela Administração Pública Federal. As vantagens são inúmeras, desde a gestão mais eficiente de obras públicas, como possibilidade de maior transparência aos investimentos em infraestrutura, uma vez que todos estarão disponibilizados em uma única plataforma de gestão. Existe também grande potencial de benefício aos estados e municípios, visto que esta plataforma pode ser estendida, integrando também demais entes federados.

É muito importante a valorização dessa iniciativa, de modo a ampliar seu uso e garantir efetividade a essa tecnologia. Conforme já apontado pelo IOP, a gestão voltada à integração do planejamento da infraestrutura já vem sendo adotada por diversos países com excelentes resultados. O Brasil não pode ficar de fora.

WILLIAN BUENO

Analista de Infraestrutura do Ministério do Planejamento. Mestrando em Administração Pública pela Universidade de Columbia. Diretor Adjunto de Caracterização e Incorporação do Patrimônio na Secretaria do Patrimônio da União, em que está implementando o uso de tecnologias inovadoras para gestão do patrimônio público, tais como BIM (Modelagem da Informação da Construção) e GIS (Sistema de Informações Geoespaciais). Presidente do Instituto de Obras Públicas (IOP), em que está liderando o projeto “Infraestrutura para Crescer”. Trata-se de uma ação colaborativa entre diversos profissionais do setor, com o objetivo de aprimorar a governança pública na entrega de infraestrutura à sociedade.

EDNILSON OLIVEIRA FERREIRA

Analista de Infraestrutura do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, exerce o cargo de Coordenador de Projetos e Programas Aquaviários no Departamento de Obras e Serviços de Acessos Aquaviários da Secretaria de Infraestrutura Portuária do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil. É formado em Engenharia de Fortificação e Construção pelo Instituto Militar de Engenharia, além de Sócio Fundador e Diretor do Instituto de Obras Públicas, no qual atualmente coordena a equipe de Tecnologia de Gestão da Informação do Projeto Infraestrutura para Crescer.



PAINEL 4:
INOVAÇÕES
NAS POLÍTICAS
PÚBLICAS SOCIAIS

PROGRESSIVE TAXATION AS A POLICY TOOL TO FIGHT INEQUALITY

Francisco Carvalheira Neto

INTRODUCTION

Before addressing the core subject of this paper, it is important to bring some epistemological remarks on the nature of social sciences. When considering historical trends of inequality, the researcher should recognize that “politics is ubiquitous and that economic and political changes are inextricably intertwined and must be studied together” in order to reject simplistic and deterministic approaches⁸. Secondly, the “beauty” of the social sciences is precisely the uncertainty about a given conclusion on any controversy.⁹

Nevertheless, there is plenty of room for improving the scientific knowledge about our societies. This is the context in which this paper aims to contribute. Although subject to size constraints, the primary goal of this study is to provide a literature review based on Thomas Piketty, describing inequality trends worldwide.¹⁰

The debate on inequality, in particular, is subject to intense controversy, since it sets the stage to considerations on

equity and social justice. One can easily jump from a more descriptive, analytical approach on economic inequality towards policy lessons on the role of redistribution in modern democratic societies.

The economic background after the financial crisis of 2008-2009, as well as the current stage of globalized financial capitalism poses serious challenges to the social state in democratic societies, as designed throughout the 20th century. As this paper will describe in more details, economic inequality of income and wealth is increasing globally. One of the main causes for this phenomenon is the global tax competition between states.¹¹

The context in which national states face the problem of inequality is complex, and it also includes lower economic growth rates. Global reports claim that there is a “new normal” economic global scenario, characterized by “higher unemployment, lower productivity growth, and subdued economic growth”,¹² in which governments face severe budgetary constraints.

⁸ “A quick glance at the curves describing income and wealth inequality or the capital/income ratio is enough to show that politics is ubiquitous and that economic and political changes are inextricably intertwined and must be studied together. This forces one to study the state, taxes, and debt in concrete ways and to abandon simplistic and abstract notion of the economic infrastructure and political superstructure” PIKETTY, Thomas, *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge, Massachusetts, London, England: The Belknap Press of Harvard University Press, 2014, p. 705.

⁹ Thomas Piketty poses humorous rhetoric questions illustrating that epistemological fact – “Did Maggie Thatcher save Britain? Would Bill Gates’s innovations have existed without Ronald Reagan?” *Ibid.*, p. 622-624.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ “At the same time, the recent rise of tax competition in a world of free-flowing capital has led many governments to exempt capital income from the progressive income tax. This is particularly true in Europe, whose relatively small states have thus far proved incapable of achieving a coordinated tax policy. The result is an endless race to the bottom, leading, for example, to cuts in corporate tax rates and to the exemption of interest, dividends, and other financial revenues from the taxes to which labor incomes are subject” *Ibid.*, 603.

¹² 5 WORLD ECONOMIC FORUM, *The Global Competitiveness Report 2015-2016*. Geneva: World Economic Forum, 2015, p. 8.

As national States compete, in globalized financial capitalism, for receiving capital flows, a “race to bottom” occurs.¹³ In this scenario, favorable forms taxation of capital tend to flourish, exempting the richest people (normally, the top centile of the wealth hierarchy) from taxation, and contributing to increase inequality.

Another important introductory remark is related to the differences between the current moment and the response to the Great Depression. This difference is very enlightening of the challenges national states face, and of how difficult it is to counteract current inequality trends. The political and economic debate between the “antimarket” and “antistate” camps, in academia as well as in politics, tends to dispute the meaning of this difference.

The “antimarket” camp considers that the pragmatic response after 2008 simply “avoided the worse”. The basic conclusions of this camp were that, when responding to the 2008 crisis, there was no real “return of the state” to managing the economy”.¹⁴ On the other hand, the response to the “the Great Depression, as terrible as it was, at least deserves credit for bringing about radical changes in tax policy and government spending”.¹⁵

This is the context in which we present progressive taxation as a policy tool to fight inequality, presenting a historical background of this fiscal policy principle,

as well as some key concepts describing the relation between the tax system and the inequality structure.

Thomas Piketty calls for a strong modernization of the social state, which includes not only social spending, as well as the tax system. The author considers that the social states achieved a level of complexity that “threatens to undermine their social and economic efficacy” and therefore, needs to be reform and modernized.¹⁶ This modernization includes the use of progressive taxes as a mechanism to fight inequality and to provide economic growth and political stabilization.

DEVELOPMENT

Consequences of Inequality

Rising trends of income and capital inequality worldwide pose complex challenges to the effective governance of democracies as well as to sustained economic growth.

This tension has led authors to investigate why “democratic forms have coexisted with massive increases in economic inequality”, in countries like United States and other advanced democracies, exploring a number of alternative explanations, like the asymmetric influence of the most rich on the political system or even the basic “ideological shift toward acceptance of a form of free market capitalism”.¹⁷

¹³ 6 “At the same time, the recent rise of tax competition in a world of free-flowing capital has led many governments to exempt capital income from the progressive income tax. This is particularly true in Europe, whose relatively small states have thus far proved incapable of achieving a coordinated tax policy. The result is an endless race to the bottom, leading, for example, to cuts in corporate tax rates and to the exemption of interest, dividends, and other financial revenues from the taxes to which labor incomes are subject” PIKETTY, op. cit., p. 603.

¹⁴ Ibid., p. 575-576.

¹⁵ Ibid., p. 575.

¹⁶ Ibid., p. 577.

¹⁷ BONICA, Adam; McCarty, Nolan; POOLE, Keith T.; ROSENTHAL, Howard. Why Hasn't Democracy Slowed Rising Inequality?. *Journal of Economic Perspectives*, v. 27, n. 3, 2013, available in <http://www.ingentaconnect.com/content/aea/jep/2013/00000027/00000003/art00007>, access in July 15th 2016, p. 103;121.

Although the explanations underling this phenomenon – coexisting democratic institutions and rising inequality - might be an open question, Thomas Piketty considers that the economic inequality itself brings a risk to the stabilization of democracies. High degrees of inequality of income and wealth tends to compromise the public trust on the institutions and to undermine their legitimacy, with important implications to the stability and the prosperity of modern democratic societies: “when it comes to the ownership of capital, such a high degree of concentration is already a source of powerful political tensions, which are often difficult to reconcile with universal suffrage”.¹⁸

Other authors align with Piketty’s findings on this respect:

Income inequality is regarded as the crucial factor leading to social conflict, and political instability. High inequality could lead to a lower level of democracy, high rent-seeking policies, and a higher probability of revolution. An economy could fall into a vicious cycle because the breakdown of social cohesion brought about by income inequality could threaten democratic institutions.¹⁹

Throughout the history, a number of methods have been used for preventing social unrest within a context of high inequality. In addition to political repression, elites in democratic countries often use more subtle methods such as

justification of the inequality as a result of meritocracy. This last method usually considers a variation of the argument that “preventing the rich from earning would harm the worst well-off”,²⁰ and it is usually applied in modern democratic societies.

The political risk associated to inequality is, therefore, significant.

Additionally to this political risk, recent literature shows that economic inequality na also affect growth negatively. These studies use comparative research on data relating economic growth and inequality in order to conclude that inequality itself also poses a high risk to sustained economic growth. In other words: contrary to classic economic theory’s claims, for which inequality was “growth-enhancing”,²¹ “recent literature has re-examined the interactions between inequality and growth”.²² These studies found a correlation linking “higher initial income inequality with lower growth”, by a number of complex transmission channels:

- (i) through the impact of income inequality on encouraging (unproductive) rent-seeking activities that reduce the security of property rights;
- (ii) through social tensions and political instability that increase uncertainty and discourage investment;
- (iii) high inequality is likely to be reflected in a relatively poor median, representative voter who will seek redistribution through taxation that, in turn, will bring about further distortions in the economy; and conversely in
- (iv) a more equal initial income distribution

¹⁸ “The egalitarian societies of Scandinavia in the 1970s and 1980s (it was 30 percent in Germany and France at that time and is more than 35 percent now). In more inegalitarian societies, the top decile claimed as much as 50 percent of national income (with about 20 percent going to the top centile). This was true in France and Britain during the Ancien Régime as well as the Belle Époque and is true in the United States today. Is it possible to imagine societies in which the concentration of income is much greater? Probably not. If, for example, the top decile appropriates 90 percent of each year’s output (and the top centile took 50 percent just for itself, as in the case of wealth), a revolution will likely occur, unless some peculiarly effective repressive apparatus exists to keep it from happening” PIKETTY, op. cit., 324.

¹⁹ THORBECKE, Erik; CHARUMILIND, Chutatong. Economic Inequality and Its Socioeconomic Impact. World Development, v. 30, n. 9. Great Britain: Elsevier Science, 2002, available in <https://thorbecke.economics.cornell.edu/docs/SEImpact.pdf>, access in July 15th 2016, p. 1485.

²⁰ “If inequalities are seen as justified, say because they seem to be a consequence of a choice by the rich to work harder or more efficiently than the poor, or because preventing the rich from earning more would inevitably harm the worst-off members of society, then it is perfectly possible for the concentration of income to set new historical records” PIKETTY, op. cit., 325.

²¹ THORBECKE; CHARUMILIND, op. cit., p. 1480.

²² Ibid., p. 1482.

implies a greater income share accruing to the middle class that is likely to reduce fertility and population growth.²³

Another author, François Bourguignon, argues that the negative economic consequences of inequality take the form of “market imperfections”. These imperfections, like asymmetric access to credit market²⁴ as well as to educational opportunities,²⁵ appear in different sectors of the economy. This process engenders economic inefficiency, which eventually compromises sustained growth:

In all of these cases, market imperfections are responsible for unequal access to crucial services or supplies, resulting in the failure of opportunities and potential to be exploited, while other less promising opportunities are fulfilled. These inequalities, connected to the poor functioning of markets, are linked to the concept of inequality of opportunities [...]. Because they precede the process of income formation, they may explain both income inequality and economic inefficiency.²⁶

Finally, it is interesting to notice that the economic and political dimensions of inequality are intertwined. Indeed, François Bourguignon makes an interesting argument, stating that the political tension brought by high inequality can itself be a source of inefficiency and low growth:

[I]t is reasonable to imagine that a substantial rise in inequality, or even the perception of a

rise above a certain threshold, will inevitably lead to societal tension and political instability, both of which are detrimental to economic activity. Extreme cases of this would be the civil conflicts or large-scale revolutionary movements that, throughout history, have almost always incorporated claims about certain types of inequality. When it comes to the contemporary era, Alberto Alesina and Roberto Perotti have shown that political instability in developing economies, as represented by an indicator that takes into account attempted coups d'état and assassinations as well as the number of casualties in domestic conflicts, can be at least partially explained by the degree of inequality in a given country, and has, unsurprisingly, a negative effect on investment and growth.²⁷

This paper focused, so far, on the risks associated with inequality both to the economy as well as to the political stabilization and cohesion of modern democracies, which is an important theoretical premise, backed by empirical data.

Rising inequality

It is also important to describe some basic patterns and characteristics of the rising inequality worldwide. There is a recent economic literature analyzing these trends.

Income and wealth inequality are consistently widening all over the world, since the 1970's/1980's. Following a period of compression in inequality, in the 20th

²³ Ibid., p. 1480.

²⁴ “Therefore, a potential entrepreneur who has no wealth and no network of connections will often have to give up on a brilliant idea that would have created jobs and value, simply because he lacks the necessary collateral or guarantee. On the other hand, a different entrepreneur who has access to capital or to good connections will be able to create a business that is less commercially or socially valuable than the first one would have been”. Bourguignon 131-132.

²⁵ “Talented students may not have access to higher education, either because their parents do not have sufficient means to fund them or because the system of student loans has gaps, or because the environment they grew up in did not encourage them to prioritize their academic studies. On the other hand, students born into wealthier families are able to go to college even though they are less talented and society will benefit less from their education” Bourguignon 132.

²⁶ BOURGUIGNON, François. *The Globalization of Inequality*. Translated by Thomas Scott- Railton. New Jersey: Princeton University Press, 2012, p. 132-133.

²⁷ Ibid., p. 134.

century, which is due to the war period shocks as well as the welfare state policies, economic inequality has been rising:

[T]he two world wars, and the public policies that followed from them, played a central role in reducing inequalities in the twentieth century. (...) [I]nequality began to rise sharply again since the 1970s and 1980s, albeit with significant variation between countries, again suggesting that institutional and political differences played a key role.²⁸

Among the main causes for this trend, there is a characteristic of capitalism: capital concentration has an intrinsic tendency of growing on a rate faster than the output growth. According to Piketty, this finding is expressed by the formula $r > g$, in which "r" represents the capital growth rate, and "g", the output growth rate.

Besides that intrinsic aspect of capitalism, there is the economic principle of "unequal returns of capital". This means that capital return rates tend to increase along with the fortune size. This phenomenon occurs due to the fact that, as people are richer, better investment opportunities become available.²⁹

These two factors combine creating a process of divergence: the richest groups of the population will be able to accumulate increasingly more than

poorest, which, led to itself, will most likely lead to greater inequalities.³⁰

Additionally to this, one of the characteristics of inequality, with important policy implications, is that the inequality of wealth is much more extreme, by any given country in any given time (for which there is available data), than the inequality of income. This finding is based on historical data.³¹

Moreover, and contrary to economic classic theory, this high degree of capital concentration is not related to life-cycle savings, but to the accumulation effects of inherited wealth:

In other words, and contrary to a widespread belief, intergenerational warfare has not replaced class warfare. The very high concentration of capital is explained mainly by the importance of inherited wealth and its cumulative effects: for example, it is easier to save if you inherit an apartment and do not have to pay rent. The fact that the return on capital often takes on extreme values also plays a significant role in this dynamic process.³²

It is important to highlight that this accumulative process is independent of the origin of the initial fortune. Indeed, it will accumulate, through inheritance and replication, independently of it was gained by inheritance or by innovation.³³

²⁸ PIKETTY, op. cit., p. 292.

²⁹ Ibid., p. 527.

³⁰ "If the fortunes of the top decile or top centile of the global wealth hierarchy grow faster for structural reasons than the fortunes of the lower deciles, then inequality of wealth will of course tend to increase without limit. This inegalitarian process may take on unprecedented proportions in the new global economy. In view of the law of compound interest discussed in Chapter 1, it is also clear that this mechanism can account for very rapid divergence, so that if there is nothing to counteract it, very large fortunes can attain extreme levels within a few decades. Thus unequal returns on capital are a force for divergence that significantly amplifies and aggravates the effects of the inequality $r > g$ " Ibid., p. 527.

³¹ "The first regularity we observe when we try to measure income inequality in practice is that inequality with respect to capital is always greater than inequality with respect to labor. The distribution of capital ownership (and of income from capital) is always more concentrated than the distribution of income from labor. Two points need to be clarified at once. First, we find this regularity in all countries in all periods for which data are available, without exception, and the magnitude of the phenomenon is always quite striking. To give a preliminary idea of the order of magnitude in question, the upper 10 percent of the labor income distribution generally receives 25 to 30 percent of total labor income, whereas the top 10 percent of the capital income distribution always owns more than 50 percent of all wealth (and in some societies as much as 90 percent)" Ibid., p. 300.

³² Ibid., p. 303.

³³ Ibid., p. 542.

Finally, there is another pattern of inequality worldwide: within the upper decile of wealth distribution, the top centile concentrates on business and financial assets³⁴ rather than in real estate assets, contrary to what happens to the so-called “patrimonial middle class”.³⁵

These findings are important to tax reform because understanding more deeply the differences between the rich (the top decile) and the super-rich (the top centile) will contribute to more effective and economically efficient forms of progressive taxation.³⁶

The previous and present sections of this paper briefly addressed some negative consequences of inequality, as well as inequality trends worldwide. The next section will analyze progressive taxation as an effective mechanism to promote redistribution in modern democracies.

Progressive taxation as policy tool to fight inequality

As seen before, there is strong evidence, demonstrated by literature review, that high degrees of inequality have significant negative consequences. This is, therefore, a consistent argument favoring mechanisms of redistribution in modern democracies. A number of different interventions and policies can be used to deter the current trends of rising inequality.

The recent economic scenario of slower growth rates, associated to the complexity of globalized financial

mechanism, call for an urgent need to reform the mechanisms of redistribution. Piketty phrases that challenge as the need to “reform the social state” to 21st century’s challenges, which would demand modernizing rather than dismantling the social state designed throughout the 20th century.³⁷

This normative approach – stressing the need to counteract rising inequality with redistributive policies – is also backed by Bourguignon:

[F]ighting against rising inequality, which has followed long periods of stability, seems crucial not only from the point of view of social justice, but also as an essential safeguard for preserving societal stability and economic performance. Not doing so would be equivalent to gambling on the point at which more inequality may become a serious obstacle for economic progress or might even trigger social movements that may threaten the existing economic order.³⁸

A recent article published by the International Monetary Fund reached a similar conclusion. It analyzed metadata on inequality and economic growth in several countries and concluded that a moderate redistribution has a positive effect on economic growth.³⁹ Although this article was based on fiscal transfers (and not on progressive taxation), the results favors redistribution.

³⁵ Ibid., p. 321-323.

³⁶ “Housing is the favorite investment of the middle class and moderately well-to-do, but true wealth always consists primarily of financial and business assets” Ibid., p. 320.

³⁷ Ibid., p. 585-588.

³⁸ BOURGUIGNON, op. cit., p. 142.

³⁹ “And second, there is surprisingly little evidence for the growth-destroying effects of fiscal redistribution at a macroeconomic level. We do find some mixed evidence that very large redistributions may have direct negative effects on growth duration, such that the overall effect—including the positive effect on growth through lower inequality—may be roughly growth-neutral. But for non-extreme redistributions, there is no evidence of any adverse direct effect. The average redistribution, and the associated reduction in inequality, is thus associated with higher and more durable growth” OSTRY, Jonathan D.; BERG, Andrew; TSANGARIDES, Charalambos G.. Redistribution, Inequality, and Growth. IMF Staff Discussion Note, 2014, available in <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2014/sdn1402.pdf>, access in July 15th 2016, p. 25-26.

This is why promoting redistribution to fight inequality includes reforming the tax system, but also the social spending and social services system. Although this is not the primary focus of the present paper, it is important to highlight Thomas Piketty's remarks on this important dimension, which is complementary to tax reform:

If total taxes and social spending remain more or less unchanged in proportion to national income (or perhaps rise slightly in response to growing needs), how can we improve the operation of hospitals and day care centers, adjust doctors' fees and drug costs, reform universities and primary schools, and revise pension and unemployment benefits in response to changing life expectancies and youth unemployment rates? At a time when nearly half of national income goes to public spending, such debates are legitimate and even indispensable. If we do not constantly ask how to adapt our social services to the public's needs, the consensus supporting high levels of taxation and therefore the social state may not last forever.⁴⁰

Taxation can be used as an important mechanism of redistribution. This will be the focus of this section, using progressive taxation as a policy tool to fight inequality.

Progressive taxation in the 20th century

Progressive taxation was adopted by developed countries in the 20th century mainly in the interwar period. Universal suffrage played a role in increasing the pressure towards progressivity, but the war effort was crucial to push for that policy. Piketty sees progressive taxation "as much a product of two world wars as it much of democracy".⁴¹

A number of developed countries adopted progressive income tax at the early decades of the 20th century:

To be sure, a number of countries adopted a progressive income tax before the outbreak

of World War I. In France, the law creating a "general tax on income" was passed on July 15, 1914, in direct response to the anticipated financial needs of the impending conflict (after being buried in the Senate for several years); the law would not have passed had a declaration of war not been imminent. Aside from this exception, most countries adopted a progressive income tax after due deliberation in the normal course of parliamentary proceedings. Such a tax was adopted in Britain, for example, in 1909 and in the United States in 1913. Several countries in northern Europe, a number of German states, and Japan adopted a progressive income tax even earlier: Denmark in 1870, Japan in 1887, Prussia in 1891, and Sweden in 1903.⁴²

The early adoption of progressive tax considered the "overall income", that is, "the sum of income from labor, including both wage and nonwage labor, and capital income of all kinds, including rent, interest, dividends, profits, and in some cases capital gains". Governments used overall income as a measure of each person's ability to contribute.⁴³

The comparison of this fiscal policy principle with the current trend of exempting capital income (especially when derived from financial assets) enlightens how the world has evolved towards inequality in recent decades. In United Kingdom, another fiscal policy principle also contrasts with the current favorable forms of capital taxation: a traditional fiscal typology that distinguished between "earned" incomes, derived from labor, and "unearned" incomes, derived from capital (rents, interests, dividends). This an example of the generalized suspiciousness towards elites' earnings.⁴⁴

The economic shock of 1914-1919 also played an important role. It accelerated the pace of adoption of progressive taxation, and it also contributed to raise top rates.⁴⁵

⁴⁰ 33 PIKETTY, op. cit., p. 588.

⁴¹ 34 PIKETTY, op. cit., p. 606.

⁴² 35. Ibid., p. 606.

⁴³ Ibid., p. 606-607.

⁴⁴ Ibid., p. 618.

⁴⁵ Ibid., p. 609.

For instance, the United States adopted “confiscatory” rates in 1919, above 70%.⁴⁶ The war effort intensified this trend on the following decades. The average income top income tax in United States was 81% in the period between 1932 and 1980 periods; it reached a record of 94% in 1944, after the Second World War victory.⁴⁷ United Kingdom even surpassed United States with a top income rate of 98% in the 1940s.⁴⁸

The reaction to the Great Depression also contributed to progressive tax. In United States an anti-elite feeling grew among the population, because “many blamed the elites for having enriched themselves while leading the country to ruin”.⁴⁹

The political and economic rationale behind these extreme rates was creating disincentives to the perpetuation of the income concentration,⁵⁰ without hurting individual freedom and property. According to this rationale, progressive tax, even with very high top rates such as the abovementioned, does not prohibit the individual to work and earn the corresponding gains (it is not an “absolute prohibition”), neither it takes away all the earned capital or income, since the first portions of wealth, under a progressive structure, would be inevitably taxed at lower rates (it is not an “absolute expropriation”).⁵¹

Progressive taxation in the 20th century was an example of a balanced redistributive policy, designed to conciliate social justice with individual freedom: in other words, a “relatively liberal method for reducing inequality”.⁵² Not surprisingly, Anglo-Saxon countries like United States and United Kingdom were pioneers and early adopters of progressive taxation.⁵³ After the 1970s, these countries went on the opposite direction and decrease their tax rates to levels below continental European rates.⁵⁴

The debate on the economic effects of redistribution through progressive taxation

Among the arguments used by those against progressive taxation is that this policy would compromise country’s efficiency, and therefore, sustained economic growth. These claims are based on the theoretical framework from classic economic theory. Bourguignon provides a summary of this perspective, which is based on the alleged existence of a trade-off between equality and economic efficiency in the economy:

A central tenet of economic theory is that the redistribution of income cannot be lump sum, because redistribution instruments—that is, taxes and transfers of all types—are based on the income economic agents generate through their activity and how

⁴⁶ Ibid., p. 615.

⁴⁷ “The top rate rose to 63 percent in 1933 and then to 79 percent in 1937, surpassing the previous record of 1919. In 1942 the Victory Tax Act raised the top rate to 88 percent, and in 1944 it went up again to 94 percent, due to various surtaxes. The top rate then stabilized at around 90 percent until the mid-1960s, but then it fell to 70 percent in the early 1980s. All told, over the period 1932–1980, nearly half a century, the top federal income tax rate in the United States averaged 81 percent”. Ibid., p. 617.

⁴⁸ Ibid., p. 618.

⁴⁹ Ibid., p. 616.

⁵⁰ Ibid., p. 615.

⁵¹ Ibid., p. 615.

⁵² Ibid., p. 615.

⁵³ Ibid., p. 615.

⁵⁴ “Over the past three decades, their top marginal income tax rates, which had been significantly higher than the top rates in France and Germany, fell well below French and German levels. While the latter remained stable at 50–60 percent from 1930 to 2010 (with a slight decrease toward the end of the period), British and US rates fell from 80–90 percent in 1930–1980 to 30–40 percent in 1980–2010 (with a low point of 28 percent after the Reagan tax reform of 1986) (see Figure 14.1). The Anglo-Saxon countries have played yo-yo with the wealthy since the 1930s” Ibid., p. 619.

they spend it. Under these conditions, income and wealth redistribution policies will necessarily distort the operation of markets and make the economy inefficient in the sense that it will no longer operate at maximum capacity on its production frontier. Therefore, there will inevitably be trade-offs between equality and efficiency. In other words, the simple fact of dividing the cake more equally will shrink the size of the cake, because it will distort the behavior of agents and the operation of markets. Taxing the income that an individual gains from his or her economic activity will reduce the incentive to work, start a business, or invest. Distributing revenue from taxation to the rest of the population could have negative consequences on the supply of labor. The result would be a lower volume of goods and services available in the economy, and therefore a drop in efficiency.⁵⁵

Based on this theoretical framework, critics of progressive taxation believe that it would reduce incentives to innovate, since the most competent will not be able to fully access the proper reward for their work.

Bourguignon refutes this classic theory's basic premise, which is based on a "restrictive theoretical framework" (that "all markets are perfectly competitive"): "the hypothesis that there is an inverse relationship between efficiency and equality is not very robust".⁵⁶

This controversy led Thomas Piketty to analyze the case of large company's top executive earnings. The salaries of these top executives rose significantly in recent decades, while governments

like United States and United Kingdom drastically reduced the top rates of income taxes. There is ongoing debate on the causes of phenomenon, and whether this regressive policy helped or not to increase productivity and growth, like classic theory predicted.

Under classic economic perspective, the significant decrease of top income rates stimulated growth and productivity. It created the incentives for top executives to increase their labor supply as well as their productivity.⁵⁷

If one believes the classic economic models based on the theory of marginal productivity and the labor supply, one might try to explain this by arguing that the decrease in top tax rates spurred top executive talent to increase their labor supply and productivity. Since their marginal productivity increased, their salaries increased commensurately and therefore rose well above executive salaries in other countries.⁵⁸

Piketty refutes this causal relation. He believes the classical explanation "runs into serious conceptual and economic difficulties". The author argues that the top executive salaries rose based on the "bargaining power" model: after the 1980's, the decrease in top marginal income rate to the richest significantly increased the incentives for top executive to persuade other agents, like stakeholders and members of the compensation committee, to concede them the high raises.⁵⁹ In other words,

⁵⁵ BOURGUIGNON, op. cit., p. 129-130.

⁵⁶ Ibid., p. 130.

⁵⁷ PIKETTY, op. cit., p. 620.

⁵⁸ Ibid., p. 620.

⁵⁹ "It is always difficult for an executive to convince other parties involved in the firm (direct subordinates, workers lower down in the hierarchy, stockholders, and members of the compensation committee) that a large pay raise say of a million dollars is truly justified. In the 1950s and 1960s, executives in British and US firms had little reason to fight for such raises, and other interested parties were less inclined to accept them, because 80-90 percent of the increase would in any case go directly to the government. After 1980, the game was utterly transformed, however, and the evidence suggests that executives went to considerable lengths to persuade other interested parties to grant them substantial raises. Because it is objectively difficult to measure individual contributions to a firm's output, top managers found it relatively easy to persuade boards and stockholders that they were worth the money, especially since the members of compensation committees were often chosen in a rather incestuous manner" Ibid., p. 620-621.

“lower marginal tax rates encourage executives to negotiate harder for higher pay”, instead of any “hypothetical increase in managerial productivity”.⁶⁰

The author discharges alternative explanations, like differences in corporate governance or in company size, to the differences in executive pay. He concludes that the only effective remedy to deter that rising process of top executives' salaries would be the implementation of dissuasive taxes.⁶¹

The case of the significant raise in top executives' salaries is enlightening, however, of a more important controversy on the effects of progressive taxation and redistribution on the economy as a whole.

After analyzing data on economic growth and top marginal tax rates for eighteen countries in the period of 1960-2010, Piketty found out “there is no statistically significant relationship between the decrease in the top marginal tax rate and the rate of growth”. This is a solid argument against the economic supply-side theory criticism on progressivity taxes:

In other words, the reduction of top marginal income tax rates and the rise of top incomes do not seem to have stimulated productivity (contrary to the predictions of supply-side theory) or at any rate did not stimulate productivity enough to be statistically detectable at the macro level.⁶³

The author claims that, since the 1970's, countries that reformed their system towards a low progressivity, like United

States and United Kingdom, did not gain in productivity in comparison with rich European countries that maintained relatively high levels of progressivity.⁶⁴

In fact, not only the decrease in the top marginal income did not contribute to economic growth, but it is positively correlated to the wealth concentration in the top centile of income, since the 1980s.⁶⁵

The conclusions summarized in this section have important policy implications, since the alleged negative effect on productivity is often used as an argument against progressivity taxes.

On the contrary, a carefully designed progressive tax system can be an effective policy tool not only to reduce inequality, but to promote sustained economic growth as well. Bourguignon, like Piketty, also refutes the existence of an absolute trade-off between equality and economic efficiency in the economy. The author stands strongly for redistributive policies, such as progressive taxation: “fortunately, however, there are policies that both redistribute income, or modify the distribution of production factors, and improve the overall efficiency of the economy, especially given that inequality itself can have a negative effect on economic efficiency”.⁶⁶

Recommended progressive tax reforms

Reforming the tax system can also help to counteract the risk of political instability explored on the previous section. A regressive tax system – in which poor people contribute with a larger

⁶⁰ Ibid., p. 623.

⁶¹ “Finally, we found that variations in the marginal tax rate can explain why executive pay rose sharply in some countries and not in others. In particular, variations in company size and in the importance of the financial sector definitely cannot explain the observed facts. Similarly, the idea that skyrocketing executive pay is due to lack of competition, and that more competitive markets and better corporate governance and control would put an end to it, seems unrealistic. Our findings suggest that only dissuasive taxation of the sort applied in the United States and Britain before 1980 can do the job” Ibid., 624.

⁶² Ibid., 761.

⁶³ Ibid., p. 621.

⁶⁴ Ibid., p. 621.

⁶⁵ Ibid., p. 620.

⁶⁶ BOURGUIGNON, op. cit., p. 130.

portion of their wealth/income when compared to rich people - damages fiscal consent. Indeed, exempting the top centile of the wealth hierarchy can stimulate middle class to question the legitimacy of the system in general.⁶⁷

One of the most drastic cases of regressive tax system is Brazil. Despite the country's prosperous period of economic growth in the 2000's, which successfully combined democracy, equity and economic growth,⁶⁸ Brazilian redistributive process lacked of a proper progressive taxation.⁶⁹

As a result of that regressive tax system, the large economic inequality in the country remained roughly the same throughout the 2000's. Indeed, in 2014, the top centile of the income distribution in the country hold 25% of the income and 30% of the total wealth.⁷⁰

A number of different forms of progressive taxation can be explored in order to help countries in general to promote tax reforms oriented to progressivity.

One of the targets of progressive taxation is "intergenerational transmission of wealth". Progressive taxes can help to reduce this transmission in order to "prevent the perpetuation of inequalities from one generation to the next".⁷¹ This form of taxation contributes to alleviate

"ex-ante" inequality. Complementary methods of taxation might also be used, like taxes on inter-vivos transfers.⁷²

Another important measure would involve a significant increase in top rates. According to Piketty, the "optimal" tax rate on top executive income would be approximately 80% (above 500.000 or 1 million a year), in United States.⁷³ This would achieve the objective of drastically reducing the remuneration at this level.

The author considers that, in order to leverage the resources necessary to sustain social spending and public services, which, in general terms, have a redistributive effect; it would also be necessary to increase tax rates on the levels of income of upper middle class. For the United States, Piketty mentions the example of a 50 or 60% tax rate on incomes above 200.000.⁷⁴

⁶⁷ "Clearly, such a fiscal secession of the wealthiest citizens could potentially do great damage to fiscal consent in general. Consensus support for the fiscal and social state, which is already fragile in a period of low growth, would be further reduced, especially among the middle class, who would naturally find it difficult to accept that they should pay more than the upper class" PIKETTY, op. cit., 604.

⁶⁸ KERSTENETZKY, Celia. Desenvolvimento em sociedades desiguais. In: Seminar O Papel do Estado no Século XXI., 2015, Brasília, Escola Nacional de Administração Pública, p. 6.

⁶⁹ Ibid., p. 18.

⁷⁰ Ibid., p. 18.

⁷¹ BOURGUIGNON, p. 167.

⁷² Ibid., p. 170.

⁷³ 66 "An "optimal rate" would prevent useless economic behavior, will not have the negative effect of hurting economic growth, and it will focus on extremely high levels of income - 0.5 to 1% in the income hierarchy" PIKETTY, op. cit., p. 625.

⁷⁴ Ibid., p. 625.

The author's view of the current path of the debate on fiscal policy and taxation is pessimist. Based on the history of progressive tax throughout the 20th century, he believes that, without a "radical shock", United States and Europe will most likely persist rejecting any significant shift towards more equality-based fiscal policies.⁷⁵

Thomas Piketty defends a global progressive tax on capital. The author believes this an "ideal" goal, a "useful utopia" that might push countries to tax reform towards a more progressive system.⁷⁶ This proposal could work as every reform can be compared. It would work on the academic and political debate as a benchmark, a ground reform that can inspire marginal improvements towards a more equality-based fiscal system.

According to the author, the primary objective of such global tax on capital would be to gain control over globalized financial capitalism. Although domestic reforms, like reforming social spending and implementing progressive income tax, are not enough,⁷⁷ this ideal form of a global tax on capital provides an analytical benchmarking to measure, inspire and compare other tools and regulations.⁷⁸ Large continental countries have some degree of autonomy to trigger equality-based reforms on taxation.⁷⁹

CONCLUSION

This paper demonstrated, through a literature review, that economic inequality among citizens, both of income and capital, is a complex problem that has important economic and political consequences.

⁷⁵ "That said, the history of the progressive tax over the course of the twentieth century suggests that the risk of a drift toward oligarchy is real and gives little reason for optimism about where the United States is headed. It was war that gave rise to progressive taxation, not the natural consequences of universal suffrage. The experience of France in the Belle Époque proves, if proof were needed, that no hypocrisy is too great when economic and financial elites are obliged to defend their interests and that includes economists, who currently occupy an enviable place in the US income hierarchy. Some economists have an unfortunate tendency to defend their private interest while implausibly claiming to champion the general interest. Although data on this are sparse, it also seems that US politicians of both parties are much wealthier than their European counterparts and in a totally different category from the average American, which might explain why they tend to confuse their own private interest with the general interest. Without a radical shock, it seems fairly likely that the current equilibrium will persist for quite some time. The egalitarian pioneer ideal has faded into oblivion, and the New World may be on the verge of becoming the Old Europe of the twentyfirst century's globalized economy". Ibid., p. 627.

⁷⁶ "To be sure, appropriate updating of the last century's social-democratic and fiscal-liberal program is essential, as I tried to show in the previous two chapters, which focused on two fundamental institutions that were invented in the twentieth century and must continue to play a central role in the future: the social state and the progressive income tax. But if democracy is to regain control over the globalized financial capitalism of this century, it must also invent new tools, adapted to today's challenges. The ideal tool would be a progressive global tax on capital, coupled with a very high level of international financial transparency. Such a tax would provide a way to avoid an endless inequality spiral and to control the worrisome dynamics of global capital concentration". Ibid., p. 627.

⁷⁷ Ibid., p. 627.

⁷⁸ "Whatever tools and regulations are actually decided on need to be measured against this ideal" Ibid., p. 627.

⁷⁹ "Larger political communities such as the United States and China have a wider range of options, but for the small countries of Europe, which will soon look very small indeed in relation to the global economy, national withdrawal can only lead to even worse frustration and disappointment than currently exists with the European Union. The nation-state is still the right level at which to modernize any number of social and fiscal policies and to develop new forms of governance and shared ownership intermediate between public and private ownership, which is one of the major challenges for the century ahead. But only regional political integration can lead to effective regulation of the globalized patrimonial capitalism of the twenty-first century" Ibid., p. 700-701.

On the economic dimension, and contrary to classic economic theory predicted, inequality can produce inefficiencies that compromise sustained economic growth. Under a political perspective, it can trigger great dissatisfaction among citizens, which can lead to social unrest and can eventually compromise the stability of democratic institutions.

In addition to these important findings, the present study conducted a brief summary of the major trends of economic inequality worldwide. Inequality has been increasing significantly since the 1970 and 1980's, and this complex scenario brings important challenges to democracies. Author such as Thomas Piketty recognizes this problem as a process intrinsic of capitalism.

The rising inequality, therefore, is phenomenon that needs to be counteracted by redistributive policies, if we consider the need to guarantee sustained economic growth as well as the effective governance of democratic societies.

Throughout the 20th century, one of the most effective mechanisms to implement this redistributive goal was progressive taxation in developed countries, which has also been replaced by more progressive taxation policies since the liberal shift in the 1970's.

In order to implement tax reforms in the 21th century towards progressivity, there a number of forms of taxation that can be used, including the benchmarking with Thomas Piketty's proposal of a global tax on capital. Other mechanisms might be considered, like taxes on inheritances, the end of the capital tax exemptions, as well as the rise in top income tax rates.

Progressive taxation, therefore, is an effective mechanism of promoting redistribution. In other words, it can be an effective policy tool available to modern democracies in the 21th century. The complex economic scenario, that includes slower growth rates all over the world, calls for an urgent need to counteract rising inequality with progressive taxation.

BIBLIOGRAPHY

BONICA, Adam; McCarty, Nolan; POOLE, Keith T.; ROSENTHAL, Howard. Why Hasn't Democracy Slowed Rising Inequality?. *Journal of Economic Perspectives*, v. 27, n. 3, 2013, available in <http://www.ingentaconnect.com/content/aea/jep/2013/00000027/00000003/art00007>), access in July 15th 2016.

BOURGUIGNON, François. *The Globalization of Inequality*. Translated by Thomas Scott-Railton. New Jersey: Princeton University Press, 2012.

KERSTENETZKY, Celia. Desenvolvimento em sociedades desiguais. In: *Seminar O Papel do Estado no Século XXI.*, 2015, Brasília, Escola Nacional de Administração Pública.

MORGAN, Milá Marc. *Income Concentration in a Context of Late Development: Na Investigation of Top Incomes in Brazil using Tax Records, 1933–2013*. Paris: Paris School of Economics, 2015.

OSTRY, Jonathan D.; BERG, Andrew; TSANGARIDES, Charalambos G.. *Redistribution, Inequality, and Growth*. IMF Staff Discussion Note, February 2014, available in <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2014/sdn1402.pdf>, access in July 15th 2016.

PIKETTY, Thomas, *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge, Massachussets, London, England: The Belknap Press of Harvard University Press, 2014

THORBECKE, Erik; CHARUMILIND, Chutatong. *Economic Inequality and Its Socioeconomic Impact*. *World Development*, v. 30, n. 9. Great Britain: Elsevier Science, 2002, available in <https://thorbecke.economics.cornell.edu/docs/SEImpact.pdf>, access in July 15th 2016.

WORLD ECONOMIC FORUM, *The Global Competitiveness Report 2015-2016*. Geneva: World Economic Forum, 2015.

FRANCISCO CARVALHEIRA NETO

Advogado, Francisco é Mestre em Administração Pública por Columbia University. Integra a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, vinculada ao Ministério do Planejamento - Governo Federal. Já atuou como Assessor Legislativo no Ministério da Justiça e no Senado Federal, em temas como política tributária e desenvolvimento, transparência e acesso à informação, reformas administrativas no setor público, direitos humanos, direito autoral, Marco Civil da Internet e segurança pública. Francisco também coordenou a implementação da Lei de Acesso à Informação no Ministério da Justiça e implementou neste órgão uma política pioneira de transparência e dados abertos. Em sua vida acadêmica, tem se dedicado ao estudo da progressividade tributária como instrumento para redução da desigualdade econômica.

LIVRES E IGUAIS: ANÁLISE INICIAL DO PROGRAMA TRANSCIDADANIA NA CIDADE DE SÃO PAULO

Michelle Borges Miranda

INTRODUÇÃO

“Existe um L... antes do programa e um outro L... após o programa TransCidadania.”⁸⁰

A inclusão na agenda política do Governo Brasileiro e de alguns estados e cidades do país como São Paulo, sobre a importância do debate em torno da diversidade sexual, direitos civis e sociais, afim de se garantir a cidadania de pessoas LGBT⁸¹ é fruto das ações dos movimentos sociais LGBT's que nasceram de maneira organizada no final da década de 1980, como resposta primeiramente a epidemia da AIDS. O movimento desde aquele período já tentava expor que o debate acerca da diversidade sexual deveria se dar de maneira ampla, e não apenas como requisito para controle e vigilância dos grupos ditos de risco que em geral se referia a população LGBT (Nardi, 2008).

Esse primeiro debate provocado pelos movimentos sociais e movimentos de saúde proporcionou a entrada dessa questão na agenda política do momento, que, mesmo dentro dos seus limites, foi fundamental para se discutir sobre a pluralidade de expressões da sexualidade, reivindicadas desde os anos 1960 pelos movimentos feministas e de libertação sexual, e anos mais a frente para retirada da homossexualidade da lista de patologias mentais pela Associação Psiquiátrica Americana em 1973,

bem como no Brasil houve a decisão do Conselho Federal de Psicologia de condenar tratamentos que prometessem a “cura” da homossexualidade.

Mas a entrada da questão da AIDS na agenda política governamental não significou que as demandas da população LGBT como um todo também tivessem inserção. Ao contrário, no Brasil, as políticas públicas para a população LGBT começaram a ter um início de avanço após a formulação do Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH-2), ainda no Governo FHC e ampliada no PNDH-3 em 2009 na Gestão do Governo Lula do Partido dos Trabalhadores (PT) onde foi previsto, entre outras, o programa Brasil sem Homofobia. Ainda assim cheio de limites, pois nos anos seguintes reivindicações de direitos básicos como nome social, criminalização da homofobia, campanhas de diversidade sexual nas escolas, foram impedidas de serem implementadas mesmo sendo previstas na PNHD-3. Fazendo diversos grupos questionar a efetividade de decretos, e projetos que se encontram estagnados, que podemos entender como resultado da morosidade da formulação e implementação de políticas públicas para a população LGBT e compromisso com a pauta na agenda política.

Sabemos que as políticas públicas no campo da sexualidade são permeadas de particularidades, uma vez que elas estão ligadas também a valores, culturas, crenças e tradições construídas ao longo da sociedade, repletas de racismo,

⁸⁰ Trecho retirado de entrevista realizada na sede do programa TransCidadania com participantes do programa no dia 23/03/2016.

⁸¹ Sabemos que existe uma disputa no seio do movimento LGBT a respeito da sopa de letrinhas que tenta dá conta numa única sigla da diversidade sexual, sem invisibilizar nenhum grupo. A sigla LGBT não dá conta por si só. Mas para este trabalho adotaremos ela por agrupar os principais grupos em discussão (Gays, Lésbicas, Bissexual e Transgêneros - Travestis e Transexuais), em especial o movimento T que é o objeto de estudo desse trabalho.

machismo, sexismo, LGBTfobia, discriminação e preconceito quanto a tudo que se coloca contrário a norma. De acordo com Mello (2012) a própria tentativa de normatização da homossexualidade é vista com desconfiança por diversos seguimentos do movimento LGBT, dado o receio de uma vez que ao ser assimilado uma expressão de sexualidade essa seja usada para normatizar as demais.

Essas particularidades das políticas públicas em parte se dá pelas próprias particularidades do movimento LGBT, pois, mesmo que aprovada uma política dita para população LGBT ela não significa dizer que a mesma está sendo pensada para todas as comunidades que cada letra tenta representar na sigla, ou seja: para gays, lésbicas, travestis, transexuais, bissexuais e outros que a sigla nem dá conta. Isso porque embora esses grupos tenham em comum a luta contra a violência e preconceito vivido diariamente em razão da sua orientação sexual ou da sua identidade de gênero, cada grupo tem também suas próprias reivindicações, demandas, e características específicas de seu grupo.

Estas características se reproduzem também na própria visibilidade que se dá para os diferentes segmentos da comunidade LGBT. A travesti, por exemplo, para além da fobia contida na sociedade contra os LGBT em geral, sofre diversos outros preconceitos e a ela são colocados estigmas que a fazem ser secundarizada dentro da própria comunidade. Não por acaso, o movimento de lésbicas, bissexuais e o movimento T (Transgêneros, travestis e transexual) fazem o esforço de manter viva em ações a comunidade para além da comunidade LGBT como um todo. A pesquisadora Berenice Bento possui uma vasta literatura onde aborda o movimento das travestis no Brasil com a mais ampla e rica profundidade, onde podemos ter uma abrangência melhor sobre o assunto.

Porém, ao analisarmos as políticas públicas existentes atualmente no Brasil, nos questionamos se tais políticas ao tentarem desempenhar o papel para o qual

a política foi desenhada estariam auxiliando no combate da LGBTfobia, contra a violência e discriminação que a população LGBT sofre cotidianamente. Nos perguntamos ainda se as políticas públicas desenvolvidas para a população LGBT estariam servindo apenas como uma tutela do governo. Logo, entende-se que qualquer política pública hoje formulada para a população LGBT poderia dá conta não apenas das questões objetivas ligadas ao problema que a mesma pretende solucionar, mais também atuando na colaboração da mudança de paradigmas, afim de criar uma cultura tolerante à diversidade, antidiscriminatória e anti-violenta contra LGBTs na sociedade, e mais ainda, que seja capaz de capacitar promovendo a criação da autonomia necessária da pessoa LGBT, para que a mesma possa deixar de vivenciar uma cidadania precária, com vai descrever Berenice Bento.

Entretanto, políticas públicas para a população LGBT não se justificam apenas pela violência cotidiana que esses grupos sofrem em decorrência da sua identidade de gênero ou expressão de sexualidade que contradiz a norma. A violência que LGBTs sofrem é pública, e é um problema público, devendo o estado, através do governo, punir e reparar a violência concreta e simbólica que esse grupo sofre cotidianamente. Mas para além disso, as políticas públicas são essenciais para se garantir a igualdade de direitos e sua extensão, que hoje ainda é tido como um privilegio heterossexual.

Contudo, a própria definição de política pública não é única e nem unânime. Ela varia de acordo com os cientistas sociais e políticos quanto a natureza de suas ações e o foco de análise, variando desde sua definição mais simples como sendo seu papel a soluções de problemas da sociedade até definições que focam nas ações dos governos sobre questões públicas para produzir efeitos específicos, influenciando a vida de cidadãos (MEAD, 1995; LYNN, 1980; PETERS, 1986) e o estudo do poder de decisão do governo (DYE, 1984). Sendo a definição de Laswell (1958) a mais difundida, que sugere que

a política pública se dá pela análise de quem ganha o quê, o porquê e, que diferença ela faz.

Para Souza, a política pública é a ferramenta onde “os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real” (SOUZA, 2003b). Os estudos sobre políticas públicas no Brasil são recentes, e tem como ênfase a análise das estruturas e instituições, bem como as características das políticas setoriais específicas e dos seus processos de negociação.

Entretanto, segundo Souza (2006), essas definições ainda focam as ações do governo e não dão conta de enxergar os limites do mesmo, a necessidade da discussão e debate entre governos, a influência de agentes externos que incidem sobre as diversas fases da política pública influenciando o rumo e a tomada de decisão do governo. Os estudos recentes sobre o processo de produção de políticas públicas mostram que não basta observar apenas quem formula a política em si, mas também analisar os subsistemas envolvidos. Embora as abordagens sobre políticas públicas ainda não tenham uma definição única, todas elas entendem que a mesma se dá em forma de ciclos que compreendem de maneira geral as fases de formulação, implementação e avaliação da política.

O conhecimento que permeia as políticas públicas quanto a elaboração, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação tem ganhando destaque nos debates nas últimas décadas, em certa medida influenciado em decorrência da mudança de paradigmas sobre como o Estado deve gerir as políticas na sociedade. Em especial em países da América Latina, ou em países de desenvolvimento recente da democracia, as políticas públicas tem ganhando enfoque impulsionado por fatores como a adoção de políticas restritivas de gastos e menor interferência do Estado (tanto em políticas econômica quanto em políticas sociais), adoção de comportamentos equilibrados entre despesa

e receita e ainda a incapacidade de formar coalizões políticas que respondam questões como, o equilíbrio de impulsionar o desenvolvimento econômico e promover a inclusão social da maior parte da sociedade.

Interessante notar que para Rua (1995), apesar do nome já remeter a um conhecimento, as políticas públicas têm caráter público não pela amplitude social de sua ação, mas pela soberania de quem a executa, o poder público. Sem dúvida, isso será importante para nortear o debate acerca das políticas públicas para determinados setores, como no caso desse trabalho, as políticas públicas para travestis e transexuais.

Existe uma compreensão no senso comum de que políticas públicas são para todos, universais, não podendo privilegiar um determinado setor, políticas particulares, por conta do caráter público da política. Outro equívoco recorrente é de se tratar políticas públicas como políticas sociais. Embora, políticas sociais sejam políticas públicas, nem toda política pública é necessariamente uma política social. Com isso, quando uma política pública, de aspecto social, é desenhada para um grupo em específico, como no caso de travestis e transexuais, uma das primeiras barreiras a se romper é a da ignorância acerca da legitimidade da política pública destinada a um setor em específico, para além do convencimento da necessidade da política em si.

Para Mello (2012) existe uma dificuldade grande ainda quanto aos fatores de influência e pressão externa para promoção de políticas públicas para LGBTs. Diferentemente de grupos com maior aceitação para construção de políticas públicas como idosos ou crianças. Políticas que visem a questão da sexualidade ainda esbarram no conservadorismo carregado de preconceitos que impedem de ver a real situação e mazelas que precisam ser solucionadas. Especialmente em países de tradição cristã, como é o caso do Brasil, onde debates que envolvam sexo, gênero, família ou reprodução, ainda que pelos esforços de seus agentes

de movimentos sociais consigam ganhar atenção para agenda governamental, ainda passam por dolorosos e burocráticos processos até conseguir algum tipo de efetividade.

Nesse sentido, a análise de políticas públicas é de fundamental importância para entender as motivações e o que impulsionam a criação, implantação e sucesso de uma política, sistematizar no que for possível as etapas de planejamento e suas ações, definir os agentes de implementação, levantar normas e possíveis riscos, monitorar o andamento da implantação bem como seus resultados, seus limites. Tudo isso a fim de conseguir um número maior e melhor de modelos capazes de ajudar na formulação e implantação de outras novas políticas com índice maior sucesso, levando em consideração as especificidades da realidade onde a política será implementada e avaliar a efetividade de uma política.

Porém, avaliar efetividade de políticas públicas não é uma tarefa simples. Existem dificuldades para se criar indicadores de efetividade capazes de medir o grau de sucesso da política na vida das pessoas, e com isso medir se os objetivos e metas formulados na política foram alcançados. Nisto também se constitui um dos motivos para a avaliação constante da política.

A literatura clássica sobre formulação e análise de políticas públicas, em especial a partir do século XIX tendo como auge da produção este período até o século XX, observou a necessidade de dividir a análise das políticas públicas no que foi chamado por Harold Lasswell (1958) de fases ou estágios. Lasswell é considerado por muitos analistas como pioneiro no estudo das ciências políticas, em especial das políticas públicas no sentido de antecipar e efetivá-las na sociedade iniciando nos anos de 1930 à 1940, tendo influenciado diversos outros trabalhos que seguiram a mesma lógica de divisão de fases ou estágios, mas que divergiam sobre as divisões propostas por Lasswell, ou à sua forma de entender cada fase como algo estanque e não dinâmico, e

ainda, sobre a influência de outros atores que não pertencesse a estrutura governamental, ou ainda que, parte das fases ou estágios da política poderiam se dar fora do ambiente governamental, sendo posteriormente absorvida por este. (REZENDES, BAPTISTA, 2015)

Mas foi Hebert A. Simon quem sugeriu uma primeira divisão para análise baseado nos estudos de Lasswell, e a ele também se considera créditos no estudo das políticas públicas. Seus estudos foram publicados em 1947, onde concebe sua teoria dividindo em três fases o processo de visualização do problema, escolha e tomada de decisão sobre as questões organizacionais: inteligência, desenho e escolha. Anos mais tarde, o próprio Lasswell propôs uma simplificação do modelo de análise de construção e desenvolvimento da política pública, porém, segundo Charles Lindblom (1950), o modelo de Lasswell permanecia estático e considerando o desenvolvimento da política apenas dentro do aparelho governamental, propondo então um novo modelo de análise partindo do entendimento que existia entre as fases uma troca de poder e interação do início ao fim do processo, tornando-o complexo em todo o seu ciclo de vida. (REZENDES, BAPTISTA, 2015).

Gary Brewster (1974), por exemplo, destacou o caráter dinâmico das políticas públicas não as entendendo como um ciclo linear, mas uma sequência de fases que podem sofrer mudanças ao longo do seu curso, sendo este um ciclo contínuo e não um ciclo definido como propôs Lasswell, tendo estas fases anteriores aos estágios dentro do espaço governamental. Howlett e Ramesh (1990) dividiram o processo de políticas públicas em cinco etapas (Montagem de agenda; Formulação da política; tomada de decisão; Implementação; e Avaliação), e as chamaram de 'Improved model', que tem por definição a formulação de uma política a partir da percepção de problemas, seguindo as demais etapas até o fim do ciclo. (REZENDES, BAPTISTA, 2015).

Mattos e Baptista (2015), organizaram no livro "Caminhos para Análise das

Políticas de Saúde” uma série de artigos que tiveram por norte a discussão sobre análise de políticas públicas de saúde no Brasil, onde fazem um percurso histórico das primeiras metodologias de análise dessas políticas, até os seus desdobramentos no país. Neste livro Baptista e Rezendes (2015) sugerem uma tabela simplificada, onde podemos observar a evolução de alguns modelos e suas principais características. Segundo os autores as características em comum das agências públicas (fazedoras de políticas), dos atores participantes do processo de construir a política, as inter-relações dos mesmos e das demais variáveis externas que podem a vim influenciar o processo foram os pontos de partida para diversos modelos.

A partir das entrevistas em profundidade realizadas durante o ano de 2015 e 2016 na sede do Programa TransCidadania, observou-se que dos modelos descritos, o que melhor descreve a metodologia utilizada pelo programa é o modelo de Howlett e Ramesh, o ‘Studying Public Policy (1993) que faz uma análise dividindo em quatro fases: construção da agenda, formulação e tomada de decisão da política, implementação e avaliação da política. Esse ciclo entende que uma política passa pelo primeiro estágio de identificação do problema na sociedade, onde alguns desses problemas dependendo de uma série de variáveis, vão compor a agenda política que será realizada ao longo de um governo, ou até mesmo podendo se transformar numa agenda fixa, que transpassa o governo de um mandato.

Os estudos de Kingdon (1984) nos ajudou a ter uma perspectiva de como analisar os fatores de influência para a inclusão de uma política na agenda governamental que ele chamou de: fluxo problema (que estão na sociedade, mas que não estão em pauta), fluxo soluções ou alternativas (problemas que possuem especialista que já elaboraram soluções ou alternativas e aguardam um momento oportuno para encaixar na agenda) e o fluxo político (situações advindas de barganhas ou acordos).

Após a agenda formada, segundo o modelo de Howlett e Ramesh, entrasse no momento de formulação e tomada de decisão da política, que de maneira resumida é o momento de diálogo entre intenções e ações, onde irão se definir princípios e diretrizes para o desenvolvimento de uma ação. A implementação das políticas que compõem a agenda envolve a análise de uma série de sistemas e atividades, junto aos Sistemas de Gerenciamento de Decisão, Sistemas de Informação, agentes implantadores de políticas e Sistema de Logísticas e Operacionais, que irão dá base concreta para medir a viabilidade de uma política segundo as metas, critérios e prioridades de um governo.

A avaliação da política é uma fase que atualmente vem sendo bastante debatida em virtude da complexidade de avaliar uma política, pelos resultados obtidos, esperados, e também por que é complexo a avaliação de eficiência e efetividade, pela ausência de uma definição que possa abranger as diversas leituras que isso pode subintender. Começando que, a avaliação não está relacionada apenas a última fase de um processo, embora, na maioria dos modelos ela apareça na última fase do ciclo, a avaliação é um processo que passa por todas as fases do ciclo de diferentes maneiras, e para cada uma dessas maneiras, ela se dará de uma forma específica e medirá questões ligadas aquela determinada fase com propósitos distintos.

A avaliação pode ser realizada no início de um processo para medir a viabilidade do mesmo, ou pode ser realizada durante o processo para ir testando a política e trazendo feedback do andamento do mesmo, ou ainda, como é mais comum de se imaginar, a avaliação pode ser realizada ao final do processo com o propósito de medir os resultados, e mesmo esses resultados podem ser avaliados de maneiras distintas.

Vários autores classificam os tipos de avaliação. Aguilar e Ander-Egg (1994) classifica a avaliação em “exame”, “ex-posto”, avaliação de processos e avalia

ção de resultados. Já Draibe (2001) definiu os tipos de resultados em desempenho, impactos e efeitos. Aretch (2001) classifica a avaliação em avaliação política, análise de políticas públicas e avaliação de políticas públicas, e ainda sugere outras classificações decorrentes da relação entre processos e resultados: avaliação da eficácia, avaliação da eficiência e avaliação da efetividade.

Na tentativa de apresentar uma política que na preocupação de desenvolver seu escopo visasse também combater a LGBTfobia, preocupando-se com a autonomia da população que se pretende alcançar. Esse trabalho inicial irá expor como se deu a construção do programa Transcidadania como uma política pública setorial para a população de travestis e transexual na cidade de São Paulo, buscando analisar suas decisões com base nas entrevistas em profundidade com os gestores do programa e os modelos de criação e avaliação de políticas públicas mencionados, além de expor um rápido balanço do programa no seu primeiro ciclo de vida, através dos apontamentos oficiais do programa e depoimentos das beneficiárias do mesmo.

OS PRIMEIROS PASSOS PARA UMA TRANSCIDADANIA: O PROGRAMA.

Segundo Ruz (1995), as agendas políticas nem sempre refletem os anseios do conjunto da sociedade civil, o que significa que, existe uma série de outros fatores que determinam a agenda, tais como interesses outros do governo que não seja a satisfação da situação em si da população, uma vez que um problema pode existir durante muito tempo incomodando e gerando insatisfações em grupos sem que chame a atenção das autoridades públicas, que pode vir a acontecer apenas numa mudança de conjuntura, mobilização da ação política (coletiva ou individual), situações de crises, calamidades ou catástrofes, ou uma oportunidade (as chamadas janelas de oportunidade).

Nessa fase, chama-se a demanda de “estado de coisas”, antes que se torne um “problema político”. Entretanto, mes-

mo que uma situação se torne um problema político, não os dá garantias de que serão efetivamente solucionados ou sequer gerado políticas públicas para responder tal questão, a isso se chama de “não-decisão”, que se refere ao processo de emperramento no processo de decisão, por conta de conflitos de interesses dentro do próprio governo, podendo até, mesmo que se formule uma política a mesma vir a não ser implementada.

É o caso, das políticas públicas para a população LGBT como um todo, que ganhou notoriedade e espaço na agenda política de debates, mas continua sendo invisível nos marcos de grandes políticas que garantam para além de direitos sociais, garantam direitos civis da pessoa LGBT, ou como as cartilhas anti-homofobia que mesmo sendo pauta de debate do governo, parte da agenda política, sendo formulada a cartilha não foi implementada por ordem da Presidência da República.

No trabalho “Análise de políticas públicas: uma revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes”, Capella (2015) observa que os modelos desenvolvidos de subsistemas e análises de políticas públicas, não conseguem ser aplicados em sua totalidade ao contexto brasileiro por conta de uma série de especificidades da realidade política nacional divergente da realidade estadunidense a qual a maioria desses modelos foram elaborados. Entretanto, eles servem de parâmetros parcial para algumas análises de comportamentos similares que possam ser apresentados nas políticas públicas brasileiras e dos subsistemas.

Por exemplo, através do modelo de múltiplos fluxos propostos por John Kingdon (2003) podemos entender como as mudanças, inclusões ou retiradas de problemas, se dão na agenda governamental. Capella (2015) diz que o modelo é baseado em três processos (ou fluxos) que afetam a formação da agenda governamental, são eles: problemas, soluções e contexto político. Dessa forma, ao analisarmos o exposto acima quanto as

problemáticas da população LGBT, o contexto político de pressão para implantação de políticas públicas, e inclusive, algumas propostas dadas ao longo dos anos pelo próprio movimento LGBT, podemos começar a desenhar como se deu o programa TransCidadania na cidade de São Paulo.

O TransCidadania é um programa social desenvolvido pela Prefeitura de São Paulo na gestão do então Prefeito Fernando Haddad, criado pelo Decreto no 55.874, de 29 de janeiro de 2015, firmando parceria entre a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC) e a Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo (SMDTE).

Esse programa faz parte das metas do Plano de Governo Haddad Prefeito 2012, “Um tempo novo para São Paulo”, onde no capítulo chamado “Direito à Diversidade Sexual”, o mesmo afirmava que pretendia colocar em prática o Plano Municipal de Combate à Homofobia, elaborado nos anos de 2008 e 2011 durante as Conferências Municipais que previam propostas quanto as questões de direitos e cidadania à população LGBT.

O plano de governo de 2012 previa ações quanto à saúde, educação, segurança, cultura, nome social, criação de Centros de Referência e Combate à Homofobia (com advogados, psicólogos e assistentes sociais), equipar a Coordenadoria da Diversidade Sexual (CADS) de recursos humanos e orçamentários, criar vinculado ao CADS uma unidade móvel para atendimento da população LGBT, fortalecer o Conselho Municipal LGBT e melhorar o mapeamento de ocorrências homofóbicas no município de São Paulo.

Seguindo a orientação da Câmara Municipal de São Paulo que desde 2008 após uma mobilização da sociedade civil que exigia um Programa de Metas de todo prefeito após sua posse, em 2013 foi apresentado o Programa de Metas 2013-2016 do então Prefeito Fernando Haddad que pode ser entendido como a consolidação do programa de governo Um tempo Novo para São Paulo.

Comprometendo-se em reduzir a realidade desigual e desequilibrada da população de São Paulo, o Programa de Metas 2013-2016 se propunha a governar a cidade de maneira transversal entre as unidades que compõem a prefeitura, e realizar seu plano através de 100 metas, que agrupou em três eixos temáticos que se desdobram em 21 objetivos estratégicos. Os eixos temáticos foram: 1 - Compromisso com os Direitos Sociais e Cívicos, 2 - Desenvolvimento Econômico Sustentável com Redução das Desigualdades e 3 – Gestão Descentralizada, Participativa e Transparente.

Neste plano, no eixo 1 “Compromisso com os Direitos Sociais e Cívicos”, o objetivo 10 refere-se a “Promover uma cultura de cidadania e tolerância, reduzindo as manifestações de discriminação de todas as naturezas”. Dentro desse objetivo encontram-se as seguintes metas:

- Meta 49 – Criar e efetivar a Secretaria Municipal de Promoção da Igualdade Racial;
- Meta 50 – Viabilizar a implementação das Leis Federais no 10.639/2003 e no 11.645/2008 que incluem no currículo oficial da rede de ensino a temática da História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena;
- Meta 51 – Criar e efetivar a Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres;
- Meta 52 – Reestruturar os 5 Centros de Cidadania da Mulher, redefinindo suas diretrizes de atuação;
- Meta 53 – Desenvolver ações permanentes de combate à homofobia e respeito à diversidade sexual;
- Meta 54 – Implantar a Ouvidoria Municipal de Direitos Humanos e Combate à Discriminação e à Intolerância;
- Meta 55 – Implementar a Educação em Direitos Humanos;
- Meta 56 – Criar a Comissão da Verdade, da Memória e da Justiça no âmbito do Executivo Municipal.

De acordo com o ex-Coordenador Adjunto de Políticas LGBT, o programa TransCidadania foi idealizado no esforço de cumprir a meta 53, para além das de-

mais iniciativas previstas no programa de gestão como o Centro de Referência em Direitos Humanos na Prevenção e Combate à Homofobia (CCH), Unidade Móvel de Cidadania LGBT e o Centro de Referência em Direitos Humanos – Coordenação Balcão de Atendimento.

Na tentativa de cumprir os objetivos e metas estipulados quanto à afirmação dos direitos humanos, participação social como método de gestão e o sentido de pertencimento à cidade enquanto espaço de exercício de cidadania, a Prefeitura de São Paulo criou no início da gestão novos instrumentos a partir da junção de ferramentas já existentes no município.

A nova Secretária Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC) foi criada a partir do Decreto Municipal no 53.685, de 2 de janeiro de 2013, unificando as já existentes Comissão Municipal de Direitos Humanos (criada em 2002) e a Secretaria Municipal de Participação e Parceria (criada em 2008). Ganhando força normativa tornando-se lei pela Lei Municipal no 15.764, de 27 de maio de 2013, através da Lei Municipal de Reforma Administrativa.

Pode-se observar que para a construção das novas políticas a serem implementadas pela nova gestão, o então Prefeito Fernando Haddad decidiu por aproveitar para a secretária que estava sendo criada e as coordenações, e direções dos programas que previa estabelecer, figuras públicas, experientes de movimentos sociais que já haviam trabalhado com o mesmo no período que foi Ministro da Educação em Brasília durante o Governo Federal de Lula.

Esse fato, de acordo com o próprio plano de governo, foi de extrema importância para trazer para dentro da gestão novas mentalidades sobre gestão de políticas públicas e participação social, ou seja, uma tentativa de se fazer uma nova política, onde governo e população conseguissem ter maior diálogo e o mesmo pudesse corresponder os anseios da sociedade de maneira mais efetiva. Esse elemento chama atenção para que Abers e Bulow (2011) vão dizer a respeito

de figuras dos movimentos sociais passarem a colaborar como agentes do governo, especialmente no Brasil:

“Os movimentos sociais tem lutado tanto para transformar comportamentos sociais como para influenciar políticas públicas. Como parte desses esforços, muitas vezes se mobilizam em prol de mudanças nos processos de tomada de decisão estatal, demandando a inclusão da sociedade civil em novos espaços participativos. Essa demanda implica não somente na criação de espaços de diálogo entre atores da sociedade civil e do governo, mas da maior presença de ativistas de movimentos sociais dentro do próprio Estado.” (ABERS e BULOW, 2011)

De acordo com a prefeitura, o objetivo da SMDHC é o aprimoramento das políticas públicas quanto aos direitos humanos e a participação social, através de mecanismos tradicionais (conferências, conselhos e audiências públicas) e de novas formas inovadoras e não institucionais, pelo diálogo social, promovido através das novas mídias e com a ocupação do espaço público com direitos humanos, ou seja, sua política principal é ter a participação social como método de gestão.

A partir da SMDHC foram criados três macros coordenação, divididas em eixo de atuação, elas foram, a Coordenação de Promoção e Defesa de Direitos Humanos, a Coordenação de Participação Social e Gestão Estratégica e a Supervisão Geral de Administração e Finanças. A SMDHC abrangeu em seu projeto duas áreas que viu como principal para o cumprimento das metas da secretaria: a de Promoção e Defesa de Direitos Humanos e a de Participação Social como método de gestão. Com isso, pretendeu-se melhorar a articulação e gestão transversal das políticas de Direitos Humanos e Cidadania da Cidade de São Paulo.

Cada uma das três coordenações se desdobra em outras coordenações mais específicas em suas áreas de atuação. Para Coordenação de Promoção e Defesa de Direitos Humanos, coube englobar algumas pastas já existentes e outras que foram criadas. Dessa forma a

coordenadoria ficou composta pelas seguintes coordenações: Educação em Direitos Humanos, Promoção do Direito à Cidade, Direito à Memória e à Verdade, Políticas para Juventude, Políticas para a População em Situação de Rua, Políticas para Criança e Adolescente, Políticas para LGBT, Políticas para Idosos e Políticas para Migrantes.

Dessa forma, coube a Coordenadoria de Políticas para LGBT, da SMDHC, articular as ações que satisfariam a meta 53 do Plano de Metas 2013-2016, que diz respeito a “Desenvolver ações permanentes de combate à homofobia e respeito à diversidade sexual”. As ações planejadas foram:

- Campanha com veiculação na grande mídia, com o objetivo de promover o respeito e a cidadania da população LGBT e combater a homofobia.
 - Centros de Referência e Combate à Homofobia
 - Atividades de formação continuada na rede municipal de ensino.
 - Promoção de atividades de combate à homofobia em espaços públicos.
 - Apoio para a realização da Paradas do Orgulho LGBT, uma das maiores do mundo, organizado pela APOGLBT (Associação da Parada do Orgulho LGBT).
 - Elaboração do Programa TransCidadania.
 - GTI para saúde integral da população LGBT (com SMS)
 - Revitalização do Largo do Arouche: Subprefeitura Sé
 - Centros de Referência e Combate à Homofobia: rede de proteção à vítima de violência homofóbica e de promoção

da cidadania LGBT

Dessa forma, o terreno para a criação do programa TransCidadania estava minimamente garantido, a partir daí, segundo Alessandro Melchior, atual coordenador de políticas LGBT da SMDHC estava dada a largada para a elaboração do Programa TransCidadania que foi inaugurado dois anos depois.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Partindo de uma perspectiva teórica pós-estruturalista, as técnicas utilizadas neste trabalho são diversificadas. Inicialmente se baseou na busca e análise de políticas públicas para travestis e transexuais documentos acadêmicos, dados oficiais governamentais que relatem as políticas públicas desenvolvidas para trans e travestis no cenário brasileiro e internacional, na análise documental da política do TransCidadania na Cidade de São Paulo e na observação participante⁸², documentada em diário de campo, das atividades de acesso público do programa.

Trabalhou-se com aquisição de dados através das participantes do programa TransCidadania, e para isso este trabalho adotou técnicas de metodologia qualitativa como os métodos como observação participante, para conhecer a dinâmica do programa e de suas participantes, e método de Focus Group⁸³, com questionário semiestruturado para realizar as entrevistas necessárias ao projeto, priorizando sempre métodos participativos que busquem estimular a liberdade de exposição das ideias e sentimentos das participantes dentro do objetivo proposto e cumprindo também as questões de preservação de identidade e não exposição

⁸² De acordo com Correia (2009) entende-se como método a observação participante como o contato direto, frequente e prolongado do investigador, com os atores sociais, constituindo a observação em uma técnica de investigação que usualmente se complementa com a entrevista semiestruturada ou livre, juntamente com outras técnicas de análise documental.

⁸³ Focus Group é um tipo de entrevista em profundidade realizada em grupo, cujas reuniões apresenta características definidas quanto a proposta, tamanho, composição e procedimento de condução. (OLIVEIRA,1997)

das participantes tal como prevê o comitê de ética da Universidade a qual este projeto está vinculado.

Este trabalho utilizou procedimentos metodológicos classificados como Pesquisa social, histórica, descritiva e exploratória, com abordagem qualitativa para tratamentos dos dados. O caráter de pesquisa social deste projeto se dá quando um projeto se propõe em melhorar a compreensão de ordem, de grupos, de instituições sociais e éticas. (MARCONI; LAKATOS, 2008). Para analisar os dados levantados será utilizado a técnica de verificação através do mapa dialógico⁸⁴ (CONKLIN, 2006).

ANÁLISE INICIAL E DISCUSSÃO DO PROGRAMA TRANSCIDADANIA

Quando o programa Transcidadania foi lançado, uma das principais e mais frequente pergunta feita aos Coordenadores do programa era sobre sua formulação. Pesquisadores, jornalistas e os mais diversos interessados no programa queriam saber se ele havia sido inspirado em outros programas semelhantes.

É curiosa tanto a pergunta quanto a resposta olhando dos dois pontos de vista. Para alguns entrevistadores, acostumados com o modelo de pesquisa acadêmica, onde tudo é referenciado, citando três ou mais autores para validar tal pensamento ou ação, a resposta dos gestores pode ser escutada com admiração, surpresa e certa resistência acadêmica, quando os gestores expõem que o programa não teve um modelo a seguir e que foi surgindo da vivência e expectativa dos envolvidos.

Para os gestores, não existe surpresa nessa resposta, uma vez que são raras, quase que inexistentes as políticas públicas para as pessoas travestis e transexu-

ais, quando se comparado com a realidade dessas pessoas e a demanda delas atualmente na sociedade.

“Quando a gente começou a pensar no Transcidadania (...) primeiro que foi uma encomenda do Prefeito. Então ele realmente tem a ver com o modelo de gestão que a gente queria aplicar na cidade. Que era um modelo de gestão para pessoas que nunca foram recepcionadas pelo serviço público na cidade de São de Paulo e pessoas trans era um desse público, além de LGBT. Então essa era uma encomenda do prefeito. A partir daí foram feitas várias pesquisas e agente pediu até o apoio pra ONU e não conseguimos encontrar. Encontrávamos ações de políticas públicas, mas não um programa que atendesse e desse conta dessa população. Então o TransCidadania ele não se inspirou em ninguém que não fosse as necessidades né? das pessoas que davam na militância, que davam pesquisando sobre isso e que vieram conosco (...) então não tinha um modelo pra guiar”. (Sammy Larrat, Coordenadora do programa Transcidadania)

De acordo com o ex-Coordenador Adjunto, o Coordenador de Políticas Públicas LGBT e a Coordenadora do Transcidadania, a experiência da equipe envolvida em outros projetos, a proximidade com a realidade da vida cotidiana de pessoas travestis e transexuais, a suas vivências e a oportunidade aberta pelo então prefeito de São Paulo em dialogar com as demandas do movimento LGBT fizeram diferença na formulação do programa. E de fato.

Quando analisamos tais dados de acordo com o modelo de ciclo de políticas públicas de Hewlett e Ramesh (1993), construção de agenda, formulação e tomada de decisão da política, implementação e avaliação, e mais especificamente os estudos de Kingdon (1984)

⁸⁴ Mapa dialógico é a representação da discussão por meio de um conjunto de questões ou problemas, possíveis soluções, respostas, prós e contras, anotações, referências e conclusões ou decisões. A conversa é orientada e configurada pela da visualização do próprio mapa que representa o diálogo.

sobre fluxos, e possíveis fatores de influência para entrada de uma demanda na construção de uma agenda, percebemos que no caso do programa Transcidadania houve uma confluência de fluxos que se somaram, e não apenas a influência de um único. Pois os problemas sociais históricos das pessoas travestis e transexuais (fluxo problema), as leis e portarias já existentes na cidade de São Paulo e em Território nacional tais como a lei de respeito ao nome social nos equipamentos públicos, tratamento no SUS de hormonioterapia que foram utilizadas no escopo para formulação do programa (fluxo soluções ou alternativas) e o interesse do gestor público em ter na sua agenda política algumas das demandas LGBT, possibilitaram a mistura necessária para criar a fundação, ou base, para o programas.

Porém, interesse em incluir uma demanda na agenda política não significa a realização e efetivação da mesma. Após a inclusão do programa Transcidadania na agenda política de São Paulo, de acordo com a coordenadora do programa, iniciou-se uma série de reuniões de costura entre as secretarias para mapear e definir a agenda de cada uma delas dentro do programa. Nisso se revela a característica transversal da política, que buscou a parceria dos demais órgãos para garantir a efetividade das leis e decretos de acesso a assistência social e garantia de direitos as beneficiárias do programa, que de acordo com a decisão política dos gestores, por questões orçamentárias e estratégicas, seriam inicialmente, isso é, no ano de 2015 beneficiadas 100 participantes chegando a dobrar esse número após um ano de programa em 2016.

O processo de formulação e tomada de decisão, como podemos perceber pela Nota Conceitual do programa, disponível no site da prefeitura de São Paulo, se deu por influência de uma série de dados coletados pelos pesquisadores e envolvidos nesse processo que retratavam sobre a violência contra a população LGBT no Brasil de acordo com organizações e associações como a ILGA (Asso-

ciação Internacional de Gays e Lésbicas, dados do Grupo Gay da Bahia (CGB), números oficiais da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, da ONG Transgender Europe e pesquisas da Fundação Perseu Abramo.

Todas essas pesquisas só enfatizaram o que já é de conhecimento de quem lida no dia a dia da rua com essa população, um número alarmante de violência letal contra travestis, onde, de acordo com Sergio Carrara (2006) mais de 70% dos casos de execução contra travestis foram arquivadas e dessas, mais de 40% se refere a pessoas negras e pardas. Porém podemos presumir que os números são bem maiores, uma vez que não existe uma pesquisa oficial e os casos quando chegam nas delegacias não são tratados como homofobia, transfobia ou mesmo violência contra a pessoa LGBT. As pesquisas ainda demonstram que a prostituição e atividades ilícitas são frequentes entre as travestis de baixa renda, e segundo a pesquisa realizada em 2008 do Revelando Tramas, mostrou que a respeito de violências simbólicas e psicológicas sofridas em ambiente escolar entre alunos, a LGBTfobia foi relatada com mais de 63% dos casos.

Por outro lado, no que diz respeito a políticas públicas existentes no município de São Paulo foi observado o Centro de Referência da Diversidade, equipamento da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) localizado no centro da cidade presta atendimentos ao público LGBT em geral com orientações médicas e jurídica, e apoio social; o Centro de Combate à Homofobia (CCH) atende pessoas LGBT vítimas de violência e discriminação; e o Ambulatório de Saúde de Travestis e Transexuais, vinculado à secretaria de saúde do Estado de São Paulo.

O POT (Programa Operação Trabalho), criado pela lei 13.178/2001 e atualizado pela lei 13.689 de 2003 e Decreto 44.484/2004, é uma política de transferência de renda condicionada à realização de atividades de qualificação e formação profissional. Ele foi utilizado como pos

sibilitador para a transferência de renda para as beneficiárias, dando-as possibilidade de dedicar mais tempo as atividades educacionais e de formação cidadã que estava sendo desenhada no programa, embora os próprios organizadores tivessem críticas sobre o mesmo antes da formulação do programa como descrito na nota conceitual:

"Esses elementos, embora previstos na justificativa e no desenho inicial do POT, foram perdidos ao longo dos últimos anos. As ações de formação e qualificação profissional foram paulatinamente substituídas pela utilização das seis horas de atividades previstas na legislação no desenvolvimento de atividades laborais em órgãos municipais e conveniados, para suprir rotinas administrativas, de expediente e outras atividades do gênero.

Essa inversão apresenta problemas conceituais, políticos e relacionados à perspectiva da qualificação da gestão pública, além da própria descaracterização do programa. Em primeiro lugar por substituir ações e rotinas de expediente, que deveriam ser executadas por servidores públicos concursados, por beneficiários de um programa social. Além de fragilizar um dos pilares da administração pública, que é a valorização dos servidores públicos, essa medida também prejudica os próprios serviços municipais ao colocar em risco a continuidade das ações prestadas pela Prefeitura, na medida em que são prestadas por beneficiários de programas sociais que podem ser desligados quando atingirem algum dos critérios de saída do programa ou realocados de acordo com a discricionariedade política da supervisão direta, sem contar com a retaguarda jurídica e legal dos servidores públicos.

Atualmente o Programa Operação Trabalho possui 12 modalidades em parceria com diversos órgãos municipais. Essas modalidades preveem o desenvolvimento de atividades de orientação e monitoria em telecentros do município, zeladoria e manutenção de equipamentos esportivos e mesmo de orientação de tráfego, como a modalidade Travessia Segura da Companhia de Engenharia de Tráfego (CET), por meio do qual 200 pessoas atuam sinalizando o trânsito em vias de grande fluxo e pontos de travessia. Trata-se, portanto, de uma descaracterização dos objetivos do programa." (Prefeitura de São Paulo, Nota conceitual do Programa Transcidadania)

Após a implantação do POT, em 2009 foi criada uma modalidade chamada POT LGBT, que atendeu segundo a nota conceitual, 92 pessoas desde 2009 e estava ligado à antiga Coordenação de Políticas de Atenção à Diversidade Sexual (CADS). Em março de 2014 foi assinado o Termo de Cooperação entre a Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo e a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, ou seja, o POT Transcidadania, prevendo os critérios a serem definidos pelo Programa Transcidadania, já visualizando sua entrada num programa maior. Porém, embora o POT tenha sido importantíssimo para a realização do programa Transcidadania, ainda hoje ele é visto com uma certa problemática, por limitar em dois anos as beneficiárias, e os gestores entenderem que dois anos perto de uma vida de exclusão de direitos e oportunidades, é muito pouco para trazer o sentimento de dignidade e cidadania de fato para as centenas de travestis e transexuais.

"(...) A gente precisa conseguir se desvincular do POT. Porque o POT é uma lei e diz que você só pode ter vinte quatro meses. De que forma nós conseguiríamos uma justificativa de gestão, jurídica, para solucionar esse problema. Por que dois anos não é suficiente". (Symmy Larrat, Coordenadora do Transcidadania LGBT)

Esse processo de parcerias entre secretarias e outras entidades, de acordo com o modelo de Hewlett e Ramesh (1993) são características da etapa de implementação da política, onde se observa a possibilidade de concretização das ações propostas no desenho da política. De acordo com o decreto de criação do programa as funções iniciais acordadas foram:

"Art. 3º Compete à Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania:

I acompanhar e avaliar, em articulação com as demais Secretarias Municipais, a implementação do Programa;

II encaminhar e auxiliar os beneficiários do Programa na adesão a outros programas e ações públicas e na obtenção de outros benefícios a que possam fazer jus;

III referenciar equipamentos municipais, em especial das redes de saúde, assistência social e de apoio à mulher, para atendimento e acolhimento de pessoas travestis e transexuais;

IV prestar apoio técnico e financeiro à execução das atividades previstas no Programa. Parágrafo único. O referenciamento previsto no inciso III do "caput" deste artigo não impede nem exclui o atendimento de pessoas travestis e transexuais nos demais equipamentos públicos.

Art. 4o A rede municipal de saúde deverá ofertar, nos equipamentos municipais a serem referenciados, a terapia hormonal, no âmbito do Processo Transexualizador e pelo Sistema Único de Saúde (SUS), conforme Portaria no 2.803, de 19 de novembro de 2013, do Ministério da Saúde.

Art. 5o Os artigos 2o e 17 do Decreto no 44.484, de 10 de março de 2004, passam a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 2o

Parágrafo único. A Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania poderá celebrar convênios, parcerias ou termos de cooperação específicos para o desenvolvimento de atividades pelos beneficiários provenientes do Programa TransCidadania, respeitadas as normas e diretrizes do POT." (NR)

"Art. 17.

.....

VII Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania." (NR)

Art. 6o O artigo 8o do Decreto no 40.232, de 2 de janeiro de 2001, passa a vigorar acrescido do § 3o, com a seguinte redação:

"Art. 8o

§ 3o Na realização de censos de caráter qualitativo, deverão constar as classificações quanto à orientação sexual e à identidade de gênero, destinadas a subsidiar a elaboração de políticas públicas voltadas aos respectivos segmentos de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais." (NR)

Art. 7o Todas as unidades da Administração Municipal Direta e Indireta que prestam atendimento ao público deverão afixar, em local visível, placa contendo a seguinte mensagem:

"De acordo com o Decreto no 51.180, de 14 de janeiro de 2010, os órgãos e entidades da Administração Municipal Direta e Indireta devem respeitar e usar o nome social das pessoas travestis e transexuais." (Decreto no 55.874, de 29 de janeiro de 2015)

Outras funções foram surgindo na medida que outros órgãos foram formandos

do parceria com o programa. A exemplo da secretaria de combate a violência contra as mulheres, empresas que se mostravam interessadas em parcerias para aproveitar a mão de obra qualificada que seria formada pelo programa como previsto em seu decreto de lançamento do programa, e os demais eixos previstos no programa: eixo autonomia, eixo oportunidades e eixo cidadanias.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: ISSO AINDA É O INÍCIO

"O transcidadania tá ali para justamente mostrar que essas pessoas existem."
(Symmy Larrat, Coordenadora do Transcidadania LGBT)

Ao longo desse trabalho pudemos perceber com nitidez que as debilidades que estruturalmente o programa têm e seus desafios são visíveis pelos próprios gestores, e que embora os mesmos tenham compromissos com a gestão, esse compromisso não os torna cegos diante dos desafios, ao contrário, os torna cientes do trabalho que possuem.

Alguns desses desafios observados como limitação de orçamento, participação efetiva das secretarias no dia a dia do programa, questões sobre o pós programa, não também citados pelos coordenadores, e mais, a questão da empregabilidade das participantes. Porém, como cita Symmy Larrat, esse programa é um início para a vida de centenas de beneficiárias que concretamente estão tendo novas oportunidades, e também mais um passo para a tomada de consciência e mudança de cultura de uma sociedade extremamente transfóbica, machista, racista e misógina.

Não nos cabe aqui criticar o programa a fim de fazer retroceder o pequeno passo que se dá para a garantia de cidadania e direitos de pessoas que a sociedade ignora cotidianamente. Nós cabe contribuir de maneira a amplificar essa experiência, com as possibilidades que a academia nos oferece para conjuntamente darmos passos para melhorar ainda

mais essa e outras políticas que devem surgir para a população de pessoas travestis e transexuais, amplificar e aprofundar as políticas e os estudos que possam escancarar para a sociedade o cotidiano dessa parcela da população e mais, as travestis e transexuais negras que são segundo os relatórios já citados, são os principais alvos da violência denunciada.

O processo de pesquisa de campo não é simples, ainda mais quando a área que se busca informações é próxima do pesquisador que recebe informações secundárias no seu cotidiano, podendo levá-lo a cometer certos erros como ir para campo cheio de conceitos e pré-julgamentos que não o possibilita enxergar as sutilezas do campo de pesquisa. Dessa forma, é necessário se dedicar a um processo de regressão, preservando sua experiência de pesquisa, mas se desprendendo de conceitos, formulações ou até mesmo princípios que o viciem e seja um empecilho na sua pesquisa, e ainda, busque novas fontes de para se aprofundar no assunto para além do conhecimento já adquirido.

Esse trabalho é parte de um estudo de mestrado em andamento, e por isso não pretende-se esgotar aqui as discussões sobre o tema, ainda mais sobre a fase de avaliação da política que propositalmente não foi tratada neste trabalho. Porém algumas impressões ao longo desse processo de dois anos puderam ser levantadas possibilitando algumas discussões agora e no futuro como por exemplo, a inclusão de quadros de movimentos sociais LGBT na coordenação dos programas e as tomadas de decisões quanto a construção e implementação do programa. Como destaca Abers e Bulow (2011):

“Nossa revisão da literatura sobre movimentos sociais brasileiros permitiu detectar pelo menos dois padrões adicionais de intersecção entre movimentos sociais e o Estado ao longo das duas últimas décadas: a incorporação de ativistas de movimentos sociais em cargos governamentais e a formação de novos movimentos sociais a partir da interlocução entre ativistas dentro e fora do Estado.” (ABERS e BULOW, 2011)

O debate sobre a participação de figuras dos movimentos sociais dentro dos órgãos do governo é palco de intenso debate e desgaste. Tal ação não é vista com bons olhos na maioria dos movimentos sociais por questões como perda de autonomia frente ao governo, capitulação das pautas, e interesses particulares, como observam Abers e Bulow (2011).

No caso do programa TransCidadania, o fato do PT ter sido criado fruto de movimentos sindicais e sociais e sua forte ligação com as principais centrais sindicais e movimentos popular, torna mais suscetível a participação de figuras dos movimentos dentro dos governos deste partido como é no caso de São Paulo onde a prefeitura é gerencia pelo Partido dos Trabalhadores. Abers e Bulow (2011) ainda apontam que essa característica de relação entre movimentos sociais e estado é nitidamente da América Latina, em especial no Brasil.

“Esse pressuposto impede que se capturem algumas das relações complexas que existem entre pessoas no aparato estatal e aquelas que agem a partir de organizações de movimentos sociais. Se pensarmos o Estado como um bloco homogêneo que opera em um espaço organizativo distinto, dificilmente conseguiremos reconhecer redes que cruzam as fronteiras entre Estado e sociedade civil como parte importante dos movimentos sociais. Porém, como sugerimos a seguir, na América Latina – e, em particular, no Brasil – as redes de movimentos sociais muitas vezes cruzam essas fronteiras.” (ABERS e BULOW, 2011)

Com o desenvolvimento da pesquisa não podemos negar a importância que se tem para o programa TransCidadania a inserção de figuras que já militam pelas questões LGBT's. Pois esses ao entrarem para o governo trazem consigo um conjunto de experiência e vivência que os ajudam na elaboração das ações quando as mesmas estão dentro da agenda política do governo. Além, de serem facilitadores e canais de comunicação entre a sociedade e o governo a qual fazem parte.

Porém um outro ponto observado,

que deriva dessa inserção de especialistas dos movimentos sócias, afim de facilitar uma maior participação social, é o quanto isso se reflete na prática das tomadas de decisões. Os estudos de modelos de análises de políticas públicas apresentados na revisão de literatura de Capella (2015), deixa nítido que as fases das políticas públicas no Brasil adotam pontos distintos de modelos distintos.

Isso se dá por diversos fatores entre eles a questão dos modelos não terem sido desenvolvidos para a realidade brasileira, e por conta das especificidades da cultura política local. Por exemplo, embora o TransCidadania e a própria SMDHC terem nascido com a proposta de transversalidade e maior participação social ainda são dentro do governo que se toma as principais decisões que norteiam a implantação dos projetos e programas. O que lembra os estudos de Hamm (1983) sobre os comitês do Congresso estadunidense, grupos de interesse e agências federais e suas relações na formação de políticas públicas, observando que as subunidades especializadas ainda possuem forte desempenho na produção de políticas.

Contudo, este é apenas um primeiro esforço de analisar o programa TransCidadania em relação a construção políticas públicas para travestis e transexuais, na tentativa de com isso conseguir contribuir para futuras construções de políticas para essa população que nas palavras de Mello (2012) em termos de políticas públicas “nunca se teve tanto, e o pouco que se tem ainda é quase nada”.

REFERÊNCIAS

ABERS, R., BULOW, M. “Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade?”. Revista Sociologias, Porto Alegre, ano 13, nº 28, set./dez. 2011, p. 52-84

AGUILAR, J.M.; ANDER-EGG, E. Avaliação de Serviços e Programas Sociais. Petrópolis: Vozes, 1994.

ARRETCHE, M.T.S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth M. (org) Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate. São Paulo: Cortez Editora, 1998.

AVRITZER, Leonardo; COSTA, Sérgio. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. Dados – Revista de Ciências Sociais, vol. 47, n. 4, p. 703-728, 2004.

BAPTISTA, T. W.F., REZENDE, M. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. In: BAPTISTA, Tatiana W. F., MATTOS, Rubens A. (org) Caminhos para Análise das Políticas de Saúde. Porto Alegre: Rede UNIDA, 2015. p. 220-259.

BREWER, G. The policy sciences emerge: to nurture and structure a discipline. Policy Sciences, v.5, p. 239-244, 1974.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt and BRASIL, Felipe Gonçalves. ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA REVISÃO DA LITERATURA SOBRE O PAPEL DOS SUBSISTEMAS, COMUNIDADES E REDES. Novos estud. - CEBRAP [online]. 2015, n.101, pp.57-76. ISSN 0101-3300. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002015000100003>.

DRAIBE, S.M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. de (orgs.). Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. São Paulo : IEE/PUC-SP, 2001. p.13-42.

DYE, Thomas D. Understanding Public Policy. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall. 1984.

HOWLETT, M; RAMESH, M. Studying Public Policy. Canadá: Oxford University Press, 1995.

KINGDON, J. Agendas, alternatives and public choices. Boston: Little Brown, 1984.

LASWELL, H.D. Politics: Who Gets What, When, How. Cleveland, Meridian Books. 1936/1958.

LASSWELL, H.D. The Policy Orientation. In: LERNER, D. LASSWELL, H.D. (eds) The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method. Stanford: Stanford University Press, 1951.

LINDBLOM, C.E. The Policy-Making Process. 2nd ed. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1984

LYNN, L. E. Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis. Santa Monica, Calif.: Goodyear. 1980

MEAD, L. M. "Public Policy: Vision, Potential, Limits", Policy Currents, Fevereiro: 1-4. 1995.

MELLO, Luiz; AVELAR, Rezende Bruno de and MAROJA, Daniela. Por onde andam as políticas públicas para a população LGBT no Brasil. Soc. estado. [online]. 2012, vol.27, n.2, pp.289-312. ISSN 0102-6992. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69922012000200005>.

NARDI, Henrique C. (2008). O estatuto da diversidade sexual nas políticas de educação no Brasil e na França: a comparação como ferramenta de desnaturalização do cotidiano de pesquisa. Psicologia e Sociedade, 20(n. Esp.), 12-23.

PETERS, B. G. American Public Policy. Chatham, N.J.: Chatham House. 1986.

PETERS, B. G. The Politics of Bureaucracy. White Plains: Longman Publishers. 1995.

PETERS, B. G. "Review: Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability by R. W. Rhodes", Public Administration 76: 408-509. 1998.

RUA, M. Graças & AGUIAR, Alessandra T., "A Política Industrial no Brasil 1985-1992: Políticos, Burocratas e Interesses

Organizados no Processo de Policy-Making" in Planejamento e Políticas Públicas, No. 12, jul-dez 1995.

SIMON, H.A. Administrative Behaviour: a study of decisionmaking processes in administrative organizations. New York, Simon e Schuster Inc, 1947.

SOUZA, C. "Políticas públicas: uma revisão da literatura". Sociologias, Porto Alegre, ano 8, no 16, 2006, p. 20-45.

_____. "‘Estado do campo’ da pesquisa em políticas públicas no Brasil". Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, vol. 18, no 51, 2003a, p. 15-20.

_____. "Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa". Caderno CRH, Salvador, no 39, vol. 16, 2003b, p. 11-24.

MICHELLE BORGES MIRANDA

Pesquisadora formada em sistemas de informação pela Universidade Federal Rural da Amazônia - UFRA, mestranda em Mudança Social e Participação Política pela USP, desenvolve pesquisas sobre mulheres na computação, resistência dos sistemas de informação, inclusão digital, social e políticas públicas para mulheres, travestis e transexuais. Atualmente é analista de infraestrutura na ThoughtWorks. Ativista e militante dos movimentos sociais (de computação e de mulheres negras), pertence a comunidade de Software Livre e têm forte interesse em Políticas Públicas e desenvolvimento de Tecnologias inclusivas.

COLUMBIA GLOBAL CENTERS | RIO DE JANEIRO

Rua Candelária, 9, Centro - Rio de Janeiro
+55 (21) 3553-0991
riodejaneiro.cgc@columbia.edu

