



DD

Desenvolvimento em Debate

v.4, n.1
2016

D Desenvolvimento em **D**ebate

v.4, n.1, 2016

INCT/PPED
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em
Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento

CNPq
Conselho Nacional de Desenvolvimento
Científico e Tecnológico

FAPERJ
Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo
à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro

Instituições parceiras do INCT/PPED: UFRJ, UFF, UFRRJ, UFJF, UNICAMP e UERJ

Desenvolvimento em Debate é uma publicação seriada semestral editada pelo Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT-PPED) com o objetivo de divulgar trabalhos científicos originais da área de conhecimento interativa entre as Ciências Humanas, Sociais e Ambientais.

COORDENAÇÃO INCT/PPED

Renato Boschi e Ana Célia Castro

EDITOR

Carlos Henrique Santana

EDITORA ASSISTENTE

Ana Carolina Oliveira

CONSELHO EDITORIAL

Adel Selmi (INRA, France)

Alexandre d'Avignon (UFRJ)

Antonio Márcio Buainain (Unicamp)

Bhaven Sampat (Columbia University, USA)

Benjamin Coriat (Université de Paris XIII, France)

Carlos Eduardo Young (UFRJ)

Carlos Morel (Fiocruz)

Celina Souza (UFBA)

Charles Pessanha (UFRJ)

Cristina Possas (UFRJ)

Diego Sanchez Anchochea (University of Oxford, UK)

Eduardo Condé (UFJF)

Erik Reinert (University of Oslo, Norway)

Eli Diniz (UFRJ)

Estela Neves (UFRJ)

Giovanni Dosi (Scuola Superiore Sant'Anna, Pisa, Italy)

Ha-Joon Chang (University of Cambridge, UK)

João Alberto de Negri (IPEA)

Jorge Ávila (INPI)

Lionelo Punzo (Universidade de Siena, Italy)

Mario Possas (UFRJ)

Marta Irving (UFRJ)

Peter Evans (University of California, Berkeley, USA)

Peter May (UFRRJ)

Renato Boschi (IESP)

Sérgio Salles (Unicamp)

Shulin Gu (University of Beijing, China)

Valéria da Vinha (UFRJ)

Victor Ranieri (USP)

Contato: dd.inct.pped@gmail.com

Acesse nosso site : <http://desenvolvimentoemdebate.ie.ufrj.br>

Desenvolvimento em Debate / Ana Célia Castro, Renato Boschi (Coordenadores)

Rio de Janeiro, volume 5, numero 1, 2017

132p.

1. Desenvolvimento 2. Estado 3. Políticas Públicas 4. Variedades do Capitalismo. 5. BIC

ISSN 1982-2251

Sumário

Carta do Editor	5
Max Weber e a nova economia institucional: normas e convenções sociais em Axelrod, Bicchieri, North, Ostrom Bonnie Azevedo, Ronaldo Fiani	11
Infraestrutura de recarga de bateria e subsídios e incentivos fiscais: condições chave para a difusão do carro elétrico Claudia do Nascimento Martins	35
Entre o público e o privado: o financiamento da seguridade social brasileira Thais de Oliveira Barbosa Mothé, Maria Lúcia Teixeira Werneck Vianna	57
Políticas públicas e outra perspectiva de avaliação: uma abordagem antropológica Alcides Fernando Gussi, Breyner Ricardo de Oliveira	83
Método experiencial e avaliação em profundidade: novas perspectivas em políticas públicas Lea Carvalho Rodrigues	103
Eficiência econômica, eficácia procedural ou efetividade social: Três valores em disputa na Avaliação de Políticas e Programas Sociais Paulo de Martino Jannuzzi	117

Conversando sobre Políticas Públicas

O primeiro Festival Interuniversitário de Cultura do Rio de Janeiro (FEST-FIC), iniciativa do Fórum de Ciência e Cultura da UFRJ, realizado em abril de 2015, reuniu as várias Universidades do Estado para, através dessa festa de cultura e arte, expandir e desenvolver os diálogos da Universidade com a Sociedade. Nesse caminho fazia sentido revelar, no mesmo espaço de comunicação, a produção intelectual da Universidade carioca, especialmente voltada a conviver e interagir com a sociedade civil. Professores, mestrandos e doutorandos do Programa de Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED), do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, sentiram-se atraídos para apresentar – sob forma de um diálogo com a plateia – artigos que resultaram da reflexão das teses de doutorado, e que tivessem, em comum, implicações para as políticas públicas.

A publicação deste volume da Revista *Desenvolvimento em Debate* apresenta um conjunto de artigos desenvolvidos a partir da participação do PPED- IE-UFRJ no 1º FEST FIC.

O artigo de Bonnie Azevedo e Ronaldo Fiani, “Max Weber e a Nova Economia Institucional: normas e convenções sociais em Axelrod, Bicchieri, North, Ostrom”, analisa normas e convenções sociais na Nova Economia Institucional (NEI) à luz de conceitos weberianos como usos, costumes, convenções e normas jurídicas. Trata-se de uma reflexão teórica baseada na tese de doutorado de Azevedo, orientada por Fiani, “Uma Análise Antropológica de Douglas North (1973-2009): Indivíduo, Racionalidade, Cultura e Instituições”.

O artigo de Claudia do Nascimento Martins, “Infraestrutura de recarga de bateria e subsídios e incentivos fiscais: condições chave para a difusão do carro elétrico”, verifica o início da indústria automobilística no qual os carros movidos a vapor, a eletricidade e a combustão interna eram opções de uso e concorriam entre si. Porém, o surgimento de uma infraestrutura de abastecimento própria para os carros a gasolina tornou esses carros dominantes. Com as questões ambientais em evidência, os desafios para difundir o carro puramente elétrico ultrapassam questões técnicas, considerando quais inovações e desenvolvimento vêm ocorrendo.

O artigo de Thais de Oliveira Barbosa Mothé e Maria Lúcia Teixeira Werneck Vianna, “Entre o Público e o Privado: o Financiamento da Seguridade Social Brasileira” (Between Public and Private: Brazilian Social Security Financing), investiga a participação do setor público no financiamento de serviços privados de proteção social, mensurando seus valores e comparando-os com o que vem sendo destinado à proteção social pública. O artigo apresenta ainda a literatura recente sobre as relações “público-privado” na questão da proteção social no Brasil, tendo o financiamento como foco.

Em agosto de 2016, foi realizado, no PPED, o I Seminário do NUPPAA “O Estado no século XXI: análise e avaliação de políticas públicas”. O NUPPAA – Núcleo de Políticas Públicas: Análise e Avaliação foi fundado em 2016, no âmbito do INCT-PPED, sob a liderança da Profa. Ana Célia Castro com colaboração do Prof. Alcides Gussi, e destina-se a disseminar a produção científica interinstitucional, em rede, no campo da análise e avaliação de políticas públicas e a agregar conhecimento neste campo multidisciplinar em seus distintos paradigmas, enfoques, temas e métodos. Esse número completa a publicação de artigos submetidos e selecionados, que resultaram nesse importante seminário, bem como a produção de alunos do PPED/UFRJ e de pesquisadores associados ao recém-criado NUPPAA sobre análise e avaliação de políticas públicas.

O artigo de Alcides Fernando Gussi (PPED/UFRJ e UFC) e Breyner Ricardo de Oliveira (UFOP), “Políticas públicas e outras perspectivas avaliativas: uma avaliação sob a abordagem antropológica” problematiza a avaliação das políticas públicas em diferentes contextos culturais, sociais e econômicos a partir da construção de parâmetros de avaliação distintos daqueles indicados pelo modelo técnico-formal, que não tem levado em conta, muitas vezes, a pluralidade de atores sociais envolvidos, suas agendas e interesses, na realidade, tornando-os invisíveis. Para tanto, os autores afirmam o conceito de trajetória das políticas públicas, base para a construção de uma avaliação sob a abordagem antropológica, que configura um *ethos* epistemológico mais estruturado e crítico, alargando as bases conceituais e metodológicas da avaliação.

O outro artigo é de Lea Carvalho Rodrigues (UFC), “Método experiencial e avaliação em profundidade: novas perspectivas em políticas públicas”. O artigo tem como objetivo vincular e unir duas propostas de avaliação de políticas públicas: a de Raul Lejano (2012), centrada na noção de experiência, e a desenvolvida por ela mesma, a “avaliação em profundidade” (Lea Rodrigues, 2008, 2011a) com foco na análise do conteúdo das políticas públicas, seus contextos e em análise de categorias do entendimento, noções de tempo (percursos e trajetória) e espaço (territorialidade). Para além dos enfoques analíticos apresentados, o artigo ilustra a *démarche* teórica proposta com a análise do setor do turismo como estratégia de desenvolvimento.

Finalmente, o artigo de Paulo de Martino Jannuzzi, “Eficiência econômica, eficácia procedural ou efetividade social: Três valores em disputa na Avaliação de Políticas e Programas Sociais”, busca desnudar a subjetividade e parcialidade implícitas nas Avaliações de Políticas e Programas, explicitando alguns dos valores e princípios que

as regem. O autor elabora seu argumento a partir da constatação de que entre equipes técnicas, gestores e comunidades epistêmicas a Avaliação de Políticas e Programas Públicos seria vista como uma atividade objetiva, neutra, imparcial.

Consideramos, assim, que este volume da Revista Desenvolvimento em Debate, que ora se apresenta ao leitor, oferece um olhar privilegiado, interdisciplinar e compreensivo, sobre a análise e avaliação de políticas públicas.

Ana Célia Castro
Editora convidada

D Desenvolvimento
em Debate

D Desenvolvimento
em Debate

D Desenvolvimento
em Debate

D Desenvolvimento
em Debate

D Desenvolvimento
em Debate

D Desenvolvimento
em Debate

D Desenvolvimento
em Debate

D Desenvolvimento
em Debate

D Desenvolvimento
em Debate

D Desenvolvimento
em Debate

D Desenvolvimento
em Debate

D Desenvolvimento
em Debate

D Desenvolvimento
em Debate

D Desenvolvimento
em Debate

D Desenvolvimento
em Debate

D Desenvolvimento
em Debate

ARTIGOS

D Desenvolvimento
em Debate

D Desenvolvimento
em Debate

D Desenvolvimento
em Debate

D Desenvolvimento
em Debate

D Desenvolvimento
em Debate

D Desenvolvimento
em Debate

D Desenvolvimento
em Debate

D Desenvolvimento
em Debate

D Desenvolvimento
em Debate

D Desenvolvimento
em Debate

D Desenvolvimento
em Debate

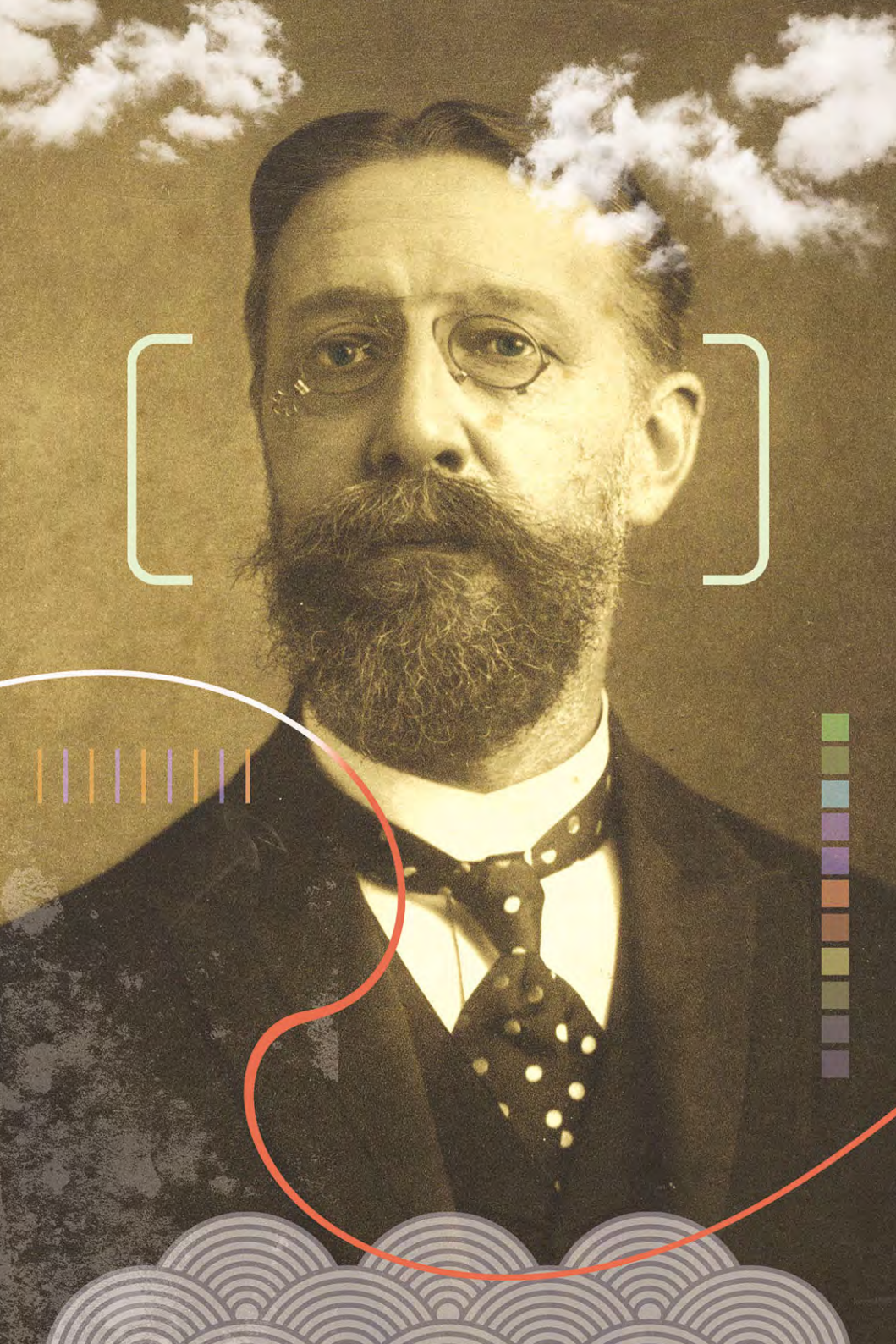
D Desenvolvimento
em Debate

D Desenvolvimento
em Debate

D Desenvolvimento
em Debate

D Desenvolvimento
em Debate

D Desenvolvimento
em Debate



Max Weber e a nova economia institucional: *normas e convenções sociais* em Axelrod, Bicchieri, North, Ostrom

Max Weber and the New Institutional Economics: social norms and conventions in Axelrod, Bicchieri, North, Ostrom

* Bonnie Azevedo

** Ronaldo Fiani

Resumo

Este artigo analisa *normas e convenções sociais* na Nova Economia Institucional (NEI), especialmente em Bicchieri, Axelrod, North e Ostrom à luz de conceitos weberianos como usos, costumes, convenções e *normas jurídicas*. Defende-se que o descumprimento de tais '*normas*' e '*convenções*' é mais grave do que é assumido pela NEI. Conclui-se que, embora tenham observado algumas consequências do descumprimento dessas regularidades sociais, os autores minimizaram a relevância das sanções dele decorrentes. Exatamente nesta lacuna, espera-se que a análise neoinstitucional mais se beneficie de um contraponto weberiano de resolução de conflitos e ensejo ao comportamento cooperativo.

Palavras-chave: Weber, Nova Economia Institucional, *normas e convenções sociais*, cooperação.

Abstract

This paper analyses social norms and conventions in New Institutional Economics (NIE), especially in Bicchieri, Axelrod, North and Ostrom, inspired by weberian's concepts of customs, conventions and rule of law. It's argued that the breach of such 'rules of law' and 'conventions' is more serious than it's assumed by NIE's authors. The conclusion reinforces that they observed some consequences of non-compliance, but they've minimized the relevancy of the resulting sanctions. It's a gap of neoinstitutional analysis that could benefits from a Weberian contrast consideration on conflict resolution and stimulates cooperative behavior.

Keywords: Weber, New Institutional Economics, social norms and conventions, cooperation.

* Doutora em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento pelo PPED da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1257690025069736>. E-mail: bonnieazevedo@gmail.com

** Professor Associado – Instituto de Economia/Universidade Federal do Rio de Janeiro. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7394437376053050>. E-mail: fiani@ie.ufrj.br

Introdução¹

Este artigo discute alguns conceitos weberianos – *usos, costumes, convenções e normas* jurídicas – para melhor compreender a ordem jurídica e os conceitos de *normas e convenções sociais* nas obras de alguns autores da chamada Nova Economia Institucional (NEI²).

Em leituras exploratórias, identificou-se uma superficialidade na forma como tais conceitos são abordados pela NEI. A contraposição feita pela NEI entre semelhanças e antagonismos de *normas e convenções sociais* será contraposta aos conceitos weberianos supracitados. Weber é o autor escolhido para essa análise da NEI porque, economista, jurista e sociólogo, entre outras formações, conciliou a influência da escolha racional do agente com a importância dos constrangimentos da aprovação/reprovação social.

Priorizam-se os conceitos e análises propostos por Bicchieri (2006) e Ostrom (1990), complementados pela discussão de North (1990, 1992, 1994) e Axelrod (2010, 1997), comparando-os, todos, aos conceitos weberianos mencionados. Bicchieri (2006) e Ostrom (1990) procuraram responder, etimológica e analiticamente, à discussão sobre *normas e convenções sociais*. North (1990, 1992, 1994) e Axelrod (1997, 2010) desenvolveram este tema, com foco na influência das instituições informais na promoção da cooperação ('regras do jogo', formais e informais) bem como das respectivas sanções em caso de descumprimento. Trata-se de um tema difundido na literatura das ciências sociais que buscou compreender a ordem social, suas estruturas e mecanismos de administração de conflitos (a desordem).

A seguir, narra-se duas situações do cotidiano: a primeira, em uma organização militar (OM³), na qual hierarquia e disciplina são valores maiores, *juridicamente assegurados pelos regimentos internos* de tais organizações; a segunda, sobre o comportamento – socialmente aceito – de ceder o lugar aos idosos nos transportes coletivos. A partir delas, os conceitos são comparados substantivamente, em sua definição e discussão. Defende-se que o próprio entrave à cooperação é uma das sanções mais expressivas de se desconsiderar, deturpar ou confundir a natureza dos constrangimentos sociais envolvidos nas negociações individuais e coletivas, sendo, portanto, o descumprimento de '*normas*' e '*convenções*' mais grave do que é assumido pela NEI.

Narrativa 1⁴

Nas organizações militares, hierarquia e disciplina são codificadas como *normas* jurídicas, condutas desejáveis e obrigatórias. Seus membros podem, caso ocorra ofensa a tais princípios, 'dar parte' de um 'desviante' – em termos durkheiminianos – ou 'prestar queixa' – o equivalente na linguagem da *norma* jurídica comum.

Algumas OMs funcionam em regime de internato. Seus membros moram e trabalham e/ou estudam nela. Já no soar dos alarmes das refeições, a hierarquia

é anunciada e praticada na formação da fila do refeitório. Aqueles que ainda não são oficiais, são liberados para fazer suas refeições em ordem hierárquica, a partir do toque de 4 alarmes, um para cada nível hierárquico envolvido. Primeiro o 4º ano, e depois, sucessivamente, o 3º, o 2º e o 1º. Assim, existe uma organização para que as filas se formem entre aqueles de mesmo nível hierárquico. Isso não impede eventuais atrasos de algum indivíduo hierarquicamente superior, que o leve a comparecer no refeitório no momento em que a fila apenas está formada por seus subalternos. Nessa ocasião, três possibilidades foram relatadas por Z⁵ (o hierarquicamente superior):

1. Esperar no final da fila;
2. Os seus subalternos lhe oferecem o primeiro lugar da fila – o mais privilegiado, atitude esperada diante dos valores organizacionais;
3. Ausente a alternativa 2 e Z não disposto à opção 1, Z faz valer seu direito de ocupar o melhor lugar da fila.

No caso da opção 3, o indivíduo reforça sua hierarquia, estatuída pela organização, 'na marra'. Os que se recusam a seguir a previsão traduzida na alternativa 2, são considerados por Z, indivíduos desviantes à norma e, por essa razão, de caráter duvidoso. Assumir o desvio como falha de caráter é ainda mais comum quando o 'desviante' é conhecido por se desviar da regra quando essa lhe prejudica, mas invocá-la quando ele é o beneficiado. Este 'finge que não vê' o superior, assim se abstendo de obedecer, como se fosse relapso, distraído. Não seguir a alternativa 2, protocolo informal da OM, na concepção de Z, torna o descumpridor da norma não apenas um profissional como também um ser humano não-confiável, irresponsável, mau-caráter. Isto porque não se submeter à regra é não sucumbir à hierarquia que favorece outro, prejudicando-o. Z apresentou uma quarta possibilidade:

4. Adotar a opção 1 até o momento em que X, subalterno de Z, chega posteriormente e reforça seu direito sobre seus próprios subalternos (Ys), ignorando a presença de Z na fila e, portanto, ignorando a regra em prejuízo de Z, apenas para cumpri-la em seu favor (X). Nesse caso, *narrado por Z como o mais indigno* porque o provoca, como um insulto pessoal, moral, leva-o a passar à frente de X e todos os Ys presentes, para cumprir a regra tal como deveria ser cumprida, originalmente. Assim, Z demonstra a todos como 'erraram', descumprindo a regra, sem prejudicar ninguém. Estaria apenas cumprindo uma regra, a qual, supostamente, todos concordaram em obedecer ao juntarem-se à OM.

Para Z, o indivíduo que ignora essa *norma* jurídica que vale para todos na OM, seria igualmente capaz de ferir as *normas* e convenções da sociedade como um todo. Ferir uma regra socialmente aceita (dentro da OM, ou na sociedade civil), atenta contra um valor que deveria ser preservado. Por essa razão, não seria apenas descumpridor da

norma, mas por consequência e em última análise, um mau-caráter, por cumprir a regra apenas quando é favorecido por ela.

Para reforçar o argumento central de sua narrativa, Z citou casos em que adolescentes ou adultos cedem o lugar no ônibus para um idoso como uma situação equivalente. Mas aqui que essa história começa a se tornar mais complexa, pois envolve *normas e convenções sociais* simultaneamente. Vejamos por quê.

Narrativa 2

Essa narrativa diz respeito a ceder ou não o lugar ao idoso no ônibus. Quando há a presença de um idoso:

1. Os não idosos sentados no banco destinado aos idosos e não cedem o lugar aos que possuem tal direito, podem sofrer sanções legais e/ou morais;
2. Os não idosos sentados nos demais assentos, podem sentir-se moralmente obrigados a ceder seu lugar aos idosos, uma vez que os assentos destinados a estes estão ocupados por não-idosos, ou mesmo quando ocupados por idosos, porque a lei somente assegura 10% dos assentos para idosos.

Segundo a Lei Federal 10.741/2003, (...) artigo 39 (...). Além da gratuidade, também é assegurado no parágrafo II que nos veículos de transporte coletivo (...) serão reservados 10% (dez por cento) dos assentos para os idosos, devidamente identificados com a placa de reservado preferencialmente para idosos.⁶

As situações 1 e 2 se desdobram de formas distintas. No primeiro momento, se um passageiro não idoso sentar no lugar reservado, há diversas possibilidades. Entre elas:

1. O passageiro cede o lugar;
2. O passageiro não cede o lugar e o idoso reclama seu direito;
3. O passageiro não cede o lugar e o motorista ou o trocador, responsáveis pela condução do veículo e, pela consequente execução de todas as *normas* de trânsito e segurança implicadas, reclama o direito do idoso;
4. O passageiro não cede o lugar e outros passageiros reclamam o direito do idoso (sem ceder seu assento não preferencial);
5. Outros passageiros reclamam o direito do idoso, e independente de o indivíduo que estava no assento preferencial ceder o lugar, cedem seu assento não preferencial ao idoso;

Em na situação em que há mais idosos que assentos preferenciais (10% dos assentos pela lei supracitada):

- 6.1. Ou os passageiros dos demais assentos cedem o lugar (por valores morais traduzidos na convenção social);

6.2. Ou não cedem o lugar (não pactuando com tais valores morais, por desconhecê-lo ou por discordância consciente).

Nas situações dos itens 2, 3, 5, passageiros criam um constrangimento legal e moral ao não-idoso (que pode ou não senti-lo) ao ocuparem o assento preferencial e não cederem o lugar. Contudo, como o trajeto de ônibus é uma situação transitória, as sanções poderiam ser consideradas amenas, porque ao descer do ônibus, o indivíduo “zeraria” sua reputação diante dos demais membros da sociedade, pois é remota a possibilidade daquele grupo encontrar-se em sua formação novamente ou, encontrando-se, reconhecerem-se.

O item 4 é ambíguo. Aquele que reclama ao que está sentado no assento preferencial do idoso o dever legal/jurídico de ceder o lugar, pode ser vítima de resposta grosseira de que, caso incomodado, pode ele mesmo ceder seu lugar ao idoso. Se o passageiro do assento não-preferencial não cede seu lugar, está descumprindo um *costume*, em termos weberianos, que prevê a cessão do assento de não-idosos aos idosos, porém não está descumprindo nenhuma *norma*⁷, pois está nos 90% de assentos não preferenciais. Os passageiros, no caso do item 6, não descumprem norma jurídica ou costume.

Assim, sob as regras acordadas pelos membros da sociedade brasileira nas suas *convenções*, posteriormente, emerge uma lei: o Estatuto do Idoso. Weber discute essa transição como processo comum da ordem social.

(...) sempre é fluida a transição entre a simples aceitação apática da habituação inconsciente a determinada ação e a adoção consciente da máxima de uma ação correspondente à *norma*. Do mesmo modo que a simples regularidade efetiva de uma ação engendra convicções morais e jurídicas de conteúdo correspondente, a circunstância, por outro lado, de que meios coativos físicos e psíquicos imporem determinado comportamento cria a habituação efetiva e, por isso, a regularidade das ações. (Weber 1999: 220)

Contudo, rompimentos às *normas* e *convenções* são recorrentes. A fim de entender melhor ambas situações, discute-se alguns desses conceitos e como contribuem para o entendimento da questão.

Implicações teóricas e práticas das narrativas

Para Cristina Bicchieri (2006), Elinor Ostrom (1990) e Douglas North (1990) ‘*normas e convenções sociais*’ são dois tipos básicos de *instituições* informais⁸ que descrevem e representam a ordem espontânea, tema de estudo amplamente trabalhado pela escola austríaca do pensamento econômico. Por instituições informais entende-se o conjunto de regras sociais que não é codificado e garantido por autoridade política formalmente constituída. O conjunto dessas instituições informais configuraria um ordenamento social estabelecido de forma não intencional, por meio da cristalização de regras de interação adotadas por indivíduos e gradualmente difundidas pelo grupo

a que eles pertencem. Esse ordenamento constituiria uma *ordem espontânea* à medida que as regras adotadas pelos indivíduos não resultariam da intenção de ordenar a sociedade, mas apenas da necessidade de ordenar e solucionar um problema de interação individual.

Na tradição dos estudos da ordem espontânea⁹, as regras sociais *não emanam da autoridade política externa, mas se estabelecem de maneira natural* na sociedade (FIANI, 2011, p. 109-110), sendo denominadas por North 'restrições informais' (1990, p. 36). Uma das questões centrais aos estudos institucionais do último século foi se a ordem espontânea produziria instituições mais adequadas do que as estabelecidas por uma autoridade política e, se aquelas levariam, conseqüentemente, à cooperação e assim ao progresso social. Isso porque, se a cooperação que resulta da ordem espontânea produz o melhor resultado, seria desnecessária ou pouco relevante uma autoridade política reguladora, e com ela órgãos públicos de administração de conflito, planejamento e construção de estratégias para o desenvolvimento.

North ressalta que uma das mudanças mais marcantes que passamos na história da economia foi a transição de um mercado cujas transações eram respaldadas por relações pessoais, para um em que as relações impessoais passaram a caracterizar a maior parte das transações, levando a uma série de mudanças conexas, juntamente a esta transformação. Nas sociedades de relações pessoais, comuns nas sociedades mais tradicionais, como as narradas em diversos textos antropológicos¹⁰ *normas* sociais forneciam a base compartilhada de conhecimento a partir da qual ocorriam as ações de toda a coletividade. Na sociedade moderna, de conhecimentos e informações intensivos, de transformações constantes e velozes, a cooperação é anônima e os modelos mentais dos indivíduos muito diversos. Em um mundo de informações incompletas, os riscos de conflitos são maiores. Criam-se instituições – *third-party enforcement* – para assegurar as transações e diminuir seus custos (NORTH, 1994, p. 57 *apud* ABRAMOVAY, 2004, p. 52)

Third-party *enforcement* means the development of the state as a coercive force able to monitor property rights and enforce contracts effectively, but no one at this stage in our knowledge knows how to create such an entity. ... Put simply, if the state has coercive force, then those who run the state will use that force in their own interest at the expense of the rest of the society. (North, 1990, p.59)

Os custos de transação são parte das mudanças conexas à transição da ordem social e dos mercados baseados em relações pessoais para relações impessoais. Nas relações pessoais ou de longa duração, confiança, reputação, tradição e outros atributos intangíveis estão envolvidos. Logo, os custos de transação são baixos e o *third-party enforcement* sequer é necessário.

Com o aumento das trocas, em seus volumes, bens, tipos de acordos, entre outros, tornou-se necessário construir mecanismos que permitissem a ampliação das escalas de troca e começaram as primeiras relações de troca impessoais, ainda sem o *third-party enforcement*. A evolução das regras informais para as formais, até a compilação

delas em uma Constituição, é um processo que envolve diferentes elementos da vida social, nos quais constrangimentos formais e institucionais se misturam (North, 1990). As constituições aparecem como o elemento chave para assegurar o *enforcement* bem sucedido, isto é, sem abusos e assegurando que os interesses de grupos distintos não sejam suprimidos pelo poder do governante do Estado. Elas seriam o resultado das condições políticas e da opinião pública e não o contrário (RIKER, 1976, p. 13 *apud* NORTH, 1990, p. 60).

No início do período moderno, o Estado aumentou seu papel como regulador dessas trocas e passou a exercer o *third-party enforcement*, por excelência. O cenário das sociedades modernas, repleto de transações entre agentes econômicos que possuem informação incompleta, necessita de instituições que garantam os contratos – mecanismos de *enforcement* e *third-party enforcement*. Elas proveem um mecanismo de comunicação comum entre as partes, informando as sanções a que estão submetidas e incentivando os responsáveis pelo *enforcement* a agir, se necessário (NORTH, 1990, p. 57).

Contudo, lançar mão desse mecanismo de *enforcement* para o cumprimento dos acordos deveria ser exceção (NORTH, 1990, p. 35), ou mesmo desnecessário, porque é a forma mais custosa de garantir os resultados das transações, e baixos custos de transação são imprescindíveis para a eficiência. Além disso, existem formas diversas de assegurar a conformidade das partes aos termos da troca. Entre elas, as instituições informais estão entre os menos custosos e mais poderosos. Crenças comuns e ideologias, valores de honestidade e integridade, todos atuam como eficazes mecanismos de *enforcement*¹⁷.

Em regra, há uma síntese no processo de evolução das instituições discutidas, que podem ser assim traduzidas

A hierarchy of rules – constitutional, statute law, common law (and even bylaws) – together will define the formal structure of rights in a specific exchange. Moreover, a contract will be written with enforcement characteristics of exchange in mind. Because of the costliness of measurement, most contracts will be incomplete; hence informal constraints will play a major role in the actual agreement. These will include reputation, broadly accepted standards of conduct (effective to the extent that the conduct of the other parties is readily observable), and conventions that emerge from repetitive interactions. The relationship between rights and constraints in an exchange can be illustrated at three levels: first at the level of a single straightforward exchange, second in the more complex relationship involved in the production process, and finally for the economy as a whole. (NORTH, 1990, p.61)

Quando discutimos *enforcement* há uma barganha entre sociedade e instituições/ organizações, entre empreendedores e principais (sociedade civil em geral e grupos de interesse), entre empreendedores de interesses distintos (governante *versus* legislativo, governante *versus* governante, governante *versus* organizações nacionais e internacionais que regulam as trocas).

North questionou como seria possível manter a cooperação em relações impessoais (era moderna), isto é, como criar incentivos, mecanismos de *enforcement*, e outros fomentos ao desenvolvimento. Historicamente, o que muda a matriz de recompensas é a criação de novas instituições. Assim, as instituições definem os incentivos que, por sua vez, definem a matriz de recompensas, estimulando os indivíduos a cooperar ou não. Se quanto maior a especialização, a divisão do trabalho e o tamanho dos mercados, mais complexa a rede de instituições políticas e econômicas necessárias para assegurar a coordenação entre agentes e garantir acordos, mais necessárias são as instituições.

A NEI afirma que há muito mais que o auto interesse nas ações dos indivíduos no mercado. Portanto, não haveria apenas ações baseadas em uma racionalidade perfeita na qual a simetria de informações tornaria desnecessária a existência das instituições. Para North, não apenas não há auto regulação – isto é, a ordem espontânea dos mercados não leva ao equilíbrio geral dos mercados –, mas sem as instituições, os custos de transação são imensuráveis porque “(...) não envolvem apenas um problema simples de informação, mas diferenças nos sistemas de crenças que determinam a ação social” (ABRAMOVAY, 2004, p. 51).

Normas e convenções sociais eram os principais mecanismos reguladores das sociedades tradicionais, antes que tivessem instrumentos para formalizar a lei, o Estado e demais instituições/organizações reguladoras. *Normas e convenções sociais* eram informadas pelos valores morais inestimáveis ao grupo social. Quanto mais intenso o laço social promovido pelas relações pessoais, mais intensa a relevância das *normas* sociais e menores os custos de transação. Por essa razão, embora muitos defendam a evolução institucional das sociedades menos complexas para as sociedades modernas (ocidentais) como sinal de desenvolvimento, North acredita que instituições ineficientes sobreviveram em razão dos ganhos que rendiam aos governantes, ao produzir baixos custos de transação.

The breakdown of personal exchange is not just the breakdown of a dense communication network, but is the breakdown of communities of common ideologies and of a common set of rules in which all believe. The rise of impersonal rules and contracts means the rise of the State, and with it unequal distribution of coercive power. This provides the opportunity for individuals with superior coercive power to enforce the rules to their advantage, regardless of their effects on efficiency. That is, rules will be devised and enforced on behalf of the interests of the politically advantaged but they will not necessarily lower the costs of transacting in total. (NORTH, 1989, p. 1321)

Em grandes mercados de transações impessoais, novos mecanismos de *enforcement* passaram a ser necessários, sendo o mais importante deles o próprio Estado, força coercitiva no domínio econômico e político. Assim como North, Weber apontará que o Estado e seu aparato coativo estatal é fundamental em uma ordem social de relações impessoais, embora ressalte que

(...) do ponto de vista sociológico, a crença no caráter imperativo, jurídico ou convencional de determinado comportamento é primariamente *apenas um aditivo* que aumenta o grau de probabilidade com o qual o agente pode contar em relação a determinadas consequências de suas ações. (WEBER, 1999, p. 220)

Bicchieri (2006) e Ostrom (1990) não explicitam o conteúdo substantivo e as diferenças entre “*normas e convenções sociais*”. Há definições consagradas de *normas* e *convenções* entre os autores da NEI. Há mesmo autores que se referem apenas a *normas* como sinônimos de regras espontâneas; outros apenas às *convenções*, para designar o mesmo tipo de regra social. Quando conceituados separadamente, *normas* são regras sociais espontâneas cujo descumprimento acarreta sanções sociais para quem as desobedeceu, enquanto o descumprimento de *convenções* não incorreria em sanções (POSNER, 2000; BICCHIERI, 2006). Estes autores consideram que *convenções* sustentam-se apenas pelos ganhos mútuos que a coordenação das decisões daqueles que as seguem proporciona (VOSS, 2001, p. 109). Em suma, o custo para o indivíduo que desobedece a uma *convenção* social seria apenas o de não conseguir comunicar-se e coordenar suas ações com os demais membros do grupo seguidores da norma (BICCHIERI, 2006; FIANI, 2011).

E, sendo assim, questiona-se aqui o que eles podem estar desconsiderando acerca das consequências das sanções sociais impostas aos que contrariam as *normas* sociais vigentes? Entendendo a cultura como a gramática simbólica com a qual enxergamos o mundo (GEERTZ, 1989, 2002), e a ordem social¹² como fruto das regularidades da conduta humana e das orientações de fato verificadas na realidade social – que podem ser motivadas por *costumes, convenções, interesses particulares*¹³, entre outros (WEBER, 1999) – como construir ou, ao menos, criar condições propícias à cooperação a partir de uma melhor compreensão de como as “*normas e convenções sociais*” informam o comportamento?

Para Bicchieri (2006), *convenções* assumem significado semelhante ao conceito de *costumes* em Weber (1999), isto é: um comportamento tipicamente regular, mantido nos seus limites tradicionais por seu caráter habitual e imitação irrefletida, cuja continuação ninguém exige do indivíduo¹⁴. Seu conceito de *convenções* está vinculado às dinâmicas de coordenação e expectativas mútuas, embora estas não sejam suficientes ao cumprimento da *convenção*. *Um indivíduo obedece à convenção à medida que entende que a coordenação que essa obediência proporciona, resulta em vantagem específica para ele*. Weber concordaria, considerando seus argumentos sobre a submissão individual às regularidades coletivas.

Já Axelrod (2010, 1997) testou o desempenho de diferentes estratégias para o surgimento espontâneo de *convenções sociais* voltadas à cooperação. Conduziu simulações de jogos de computador, testando vários programas e o jogo cuja estratégia obtivesse as maiores recompensas seria o vencedor. Em todas as rodadas de testes, a estratégia convencionalmente chamada “olho por olho”, na qual o primeiro jogador coopera e nas jogadas subsequentes imita-se a jogada imediatamente anterior do

oponente, até que este coopere por si mesmo (demonstrando boa vontade), obteve maior sucesso. Axelrod concluiu que essa estratégia é a representação de uma *norma* social bem-sucedida, e assim “*normas sociais*” induzindo a cooperação evoluíram espontaneamente, bastando que os indivíduos interagissem entre si¹⁵, confirmando algumas das conclusões da escola austríaca sobre a ordem espontânea.

Como as *normas* se sustentam por muito tempo e podem ser transformadas em um período relativamente curto em relação ao passado (séculos de manutenção *versus* duas décadas de transição, por exemplo), costumam ficar mais visíveis quando são desafiadas (AXELROD, 1997, p. 46). Embora muitos estudem as *normas* sob a perspectiva das expectativas e dos valores envolvidos, não respondem como elas estão inseridas no comportamento. Para Axelrod (1997, p. 47), “A norm exists in a given social setting to the extent that individuals usually act in a certain way and are often punished when seen not to be acting in this way”.

Axelrod (1997, p. 47) visava descobrir quando a cooperação baseada nas normas emerge e “(...) to learn what conditions favor the development of norms so that cooperation can be promoted where it might not otherwise exist or be secure”, baseado no dilema do prisioneiro envolvendo vários jogadores. A mudança nas normas aponta que as pessoas usam o mecanismo de tentativa e erro em vez de cálculos elaborados baseados em crenças sobre o futuro. Assim, as melhores estratégias sobreviverão, enquanto as piores serão descartadas, adotando claramente uma estratégia evolucionária (AXELROD, 1997, p. 47). Seus resultados mostraram que era preciso outro mecanismo para que as normas emergissem e se tornassem estáveis, algo que explicasse a emergência de normas para a cooperação entre vários jogadores, a “*metanorma*”, além de outros mecanismos de estabilização da ordem e da cooperação.

A economia separa as normas sociais das *metanormas*. As *metanormas* seriam aquelas que punem não apenas o transgressor, mas aqueles que tiveram uma oportunidade de punir o transgressor e não o fizeram (AXELROD, 1997, p. 41). Axelrod aponta, assim como Granovetter (1978), que indivíduos estão dispostos a agir se os demais agirem primeiro (AXELROD 1997, p. 42). Para provar a relevância das normas, Axelrod relata o duelo de Alexander Hamilton, em 1804, mesmo quando todas as razões indicavam que a melhor estratégia era não duelar. O duelo ocorreu porque Hamilton considerou as sanções sociais que lhe seriam impostas, caso declinasse, mais importantes do que os resultados de perder (inclusive, a própria vida). Encontra-se outro exemplo no sistema “Viva e deixe viver”, traduzido por uma ética entre soldados nas trincheiras durante a I Guerra Mundial em prol da paz. Um oficial britânico registrou

I was having tea with A Company when we heard a lot of shouting and went out to investigate. We found our men and the Germans standing on their respective parapets. Suddenly a salvo arrived but did no damage. Naturally both sides got down and our men started swearing at the Germans, when all at once a brave German got onto his parapet and shouted out: “We are very sorry about that; we hope no one

was hurt. It is not our fault. It is that damned Prussian artillery (RUTTER, 1934, p. 29 *apud* AXELROD, 1997, p. 40)

Ainda restaria saber o que faria uma norma se estabelecer se ninguém tivesse incentivos a punir a deserção? Sociólogos como Durkheim entendem que o papel da norma é punir o transgressor e manter a ordem social ao mostrar a todos os demais qual é o comportamento socialmente aceito, obrigando a coletividade a imputar a sanção.

Quando a ousadia pode crescer desproporcionalmente pela ausência da aplicação dos mecanismos punitivos, a norma colapsa. Esse resultado levou Axelrod a investigar quais mecanismos poderiam estabelecer as normas. O mecanismo que mais se destaca é a *metanorma* (punir aquele que observou uma deserção e não puniu o desertor), mas não é o único.

Um traço marcante da *metanorma* é que ela torna a norma auto policiável, porque não compensa a ninguém ser ousado (AXELROD, 1997, p. 52-55). A *metanorma* vinga o que deserta e o que sabe da deserção e não o delata ou pune, porque nesse sistema, é entendido que agir assim também é uma forma de desertar do grupo, agindo contrário ao seu benefício. "The types of defection we are most angry about are likely to be the ones whose toleration also makes us angry" (AXELROD, 1997, p. 55).

Há outros mecanismos que ajudam a estabelecer uma norma que é estabelecida apenas parcialmente. Quando uma norma é internalizada, os custos psicológicos de desertar são muito altos, mesmo quando há benefícios na deserção (AXELROD 1997, p. 57). Portanto, em um grupo em que uma norma alcança a internalização, a norma é estável. Pais e algumas instituições como igrejas, escolas, governos promovem essa internalização por meio de diversos mecanismos de educação e aprendizagem, mas seu sucesso depende de fatores diversos como "(...) the degree to which the individual identifies with the group and the degree to which the norm and its sponsors are seen as legitimate" (AXELROD, 1997, p. 57).

Além disso, passado e futuro afetam diretamente o comportamento dos jogadores. Axelrod mostrou que a probabilidade da continuidade da interação, interfere diretamente sobre as ações cooperativas presentes, também consideradas a partir das jogadas anteriores e que orientam a decisão sobre a cooperação ou deserção¹⁶.

Cumprir o que é socialmente aceito é psicologicamente importante para reforçar os vínculos de pertencimento grupal. Para Axelrod (1997, p. 58-9), há uma propensão a adotar as normas pelo mecanismo da "prova social". A "social proof" da psicologia social seria o comportamento correto. Negá-lo, geraria altos custos. Observá-lo, por outro lado, informa-nos o limite socialmente tolerado de ousadia, isto é, o momento em que acionam-se mecanismos de punição. São as ações dos demais que informam o comportamento apropriado.

Quando o que está em jogo é como as normas interferem na intensidade do vínculo indivíduo *versus* grupo, Axelrod defende que "(...) cooperators have a stronger

ethical and group regarding impulse than defectors, a fator that led them to cooperate in the first place" (1997, p. 60) e permanecerem no grupo. Trata-se do pertencimento voluntário de um indivíduo a um grupo que possui fins comuns. Por isso, normas sociais tendem a ser muito fortes em sociedades coletivistas e mais forte nelas do que nas individualistas.

Diversas leis vigentes, antes foram normas. "Norms often precede laws but are then supported, maintained, and extended by laws" (AXELROD, 1997, p. 61). Embora nem todos obedeçam às normas, a lei obriga a todos. A lei tira o custo de garantir a norma dos próprios indivíduos e da coletividade, institucionalizando-o. Por outro lado, sabe-se que algumas leis não são cumpridas em razão de limitações impostas pelas práticas já arraigadas socialmente. Por vezes, leis são apenas suplementos às normas, provendo clareza para essas. Para Axelrod, há complementaridade entre leis e normas porque as normas se formalizam em leis enquanto essas validam as normas, num círculo vicioso (fraquezas complementares) ou virtuoso (forças complementares).

Se a obediência ou não à norma define a reputação individual, trata-se de outro mecanismo a favor da adoção do comportamento prescrito para apenas alguns indivíduos e papéis sociais ou vinculados à coletividade. Trata-se do princípio da sinalização, quando algo que simplesmente "é" torna-se um "dever ser" (AXELROD, 1997).

Os resultados de Axelrod (1997) pactuam com Weber. Um bem passa da disposição de A para a de B, e da de B para a de A. Ambos nutrem a esperança de que a outra parte se comportará de maneira correspondente à intenção própria, assim como na estratégia vencedora *olho por olho* (1997, 2010). Portanto, a existência de ordem externa, aparato coativo ou desaprovação social, assim como pressupor o reconhecimento subjetivo de qualquer *norma* como 'obrigatória' ou ainda a crença de que a parte contrária o faça seriam desnecessários. No entanto, como vimos, o processo de racionalização e sua tradução nas relações econômicas impessoais característico das sociedades modernas, a garantia externa e o instrumento do contrato se tornaram fundamentais para assegurar o cumprimento das relações econômicas.

Para Weber, o racionalismo é um traço essencial do capitalismo, mas a racionalidade é vista não como um pressuposto do comportamento humano (como na teoria econômica), e sim como uma variável que evoluiu historicamente (Swedberg, 2005: 62); o processo de evolução do comportamento racional – ou racionalização da conduta – implica, essencialmente, substituir a submissão ao *costume* (que geralmente não envolve nenhuma reflexão quanto à ação e suas finalidades) pela adaptação planejada a uma situação objetiva de interesses. (WEBER, 1964, p. 24 *apud* MELO, 2006, p. 6)

Pode-se considerar que o resultado de Axelrod e de North (ao reforçar que transações duradouras possuem custos de transação menores em razão da diminuição da incerteza nas transações) é consoante com as conclusões weberianas acerca das regularidades. Como confirmam as citações supra e subcitada, Weber confirma que a continuidade da relação entre os agentes é definidora de seu comportamento.

(...) o direito, a *convenção* e o *costume* de modo algum são os únicos poderes com os quais se conta e se pode contar como garantes de um comportamento prometido por outra pessoa, ou, de outra forma, considerado como um dever dela, mas que, junto com esses garantes, importa sobretudo o interesse próprio da outra parte na continuação de determinada ação consensual como tal. (WEBER, 1999, p. 222)

Assim, Weber considera as *convenções* sociais extremamente importantes, mas defende que a condição das decisões tomadas e da submissão ou não às regularidades sociais é o interesse individual da ação racional com vistas a fins. Logo, o descumprimento das orientações (apresentadas sob a forma de *normas* e *convenções*) diante da continuidade da relação dentro da instituição e do relacionamento daqueles que ali estão, é significativamente maior na narrativa 1 do que a narrativa 2.

Quem descumpra a regra na fila do refeitório pode entender que sua conduta não terá sanções que provoquem nele a vontade de se submeter à regularidade. Entretanto, isso pode ser uma interpretação limitada e imediatista que desconsidera *custos de transação*¹⁷. Os comportamentos possíveis a Z pressupõem a crença de que quem descumpra cria um ônus para o superior e/ou para toda a organização ao criar prerrogativas de descumprimento ou, na linguagem de Axelrod, *constranger a todos*, embora não haja *metanormas* implicadas. Isso porque ninguém será punido, por não punir um desertor, embora possa haver um sentimento de raiva e indignação perante o descumprimento de um desertor. Como vimos, existe não apenas a possibilidade de 'dar parte', o que o desertor pode considerar que não acontecerá, como também o próprio reforço à regra promovido pelo superior, dependendo da situação apresentada, pode ser acompanhado de reforços negativos mais ofensivos, como uma terceira possibilidade de retaliação subjetiva futura. Essa poderia ocorrer à medida que Z venha a ser responsável por lhe designar ofícios, em que poderá responder ao 'insulto moral' sentido. No caso do ônibus, o caráter das relações sociais formadas é transitório devido ao espaço social em que ocorre ser 'em trânsito', e por haver rotatividade entre os membros a cada pequeno intervalo de minutos. Ainda assim, não impediria a ocorrência de reprovações sociais simples até retaliações verbais mais ofensivas ou agressões físicas.

Para Bicchieri (2006), a conformidade à convenção existe porque ao indivíduo é conferida uma vantagem, obtida com o comportamento oportunista ou cooperativo, visando construir confiança e reputação suficientes para sustentar a relação estabelecida. As definições de Bicchieri, como muitas da NEI, observam a conformidade a partir das implicações da escolha racional individual¹⁸. Embora a autora considere a inserção do indivíduo em um contexto institucional, o custo da desobediência à *convenção* é estritamente individual, sem sanção social implicada nesse custo. Na narrativa 2, como não existe necessidade ou vontade de construir confiança, a possibilidade do ato de não ceder o lugar¹⁹ virar hábito não é entendida como uma problemática sob o ponto de vista social, porque seria 'apenas' o rompimento da regularidade, da *convenção*. Para North também pode valer a pena

não cooperar em trocas impessoais entre indivíduos anônimos em interações não repetidas.

Se descumprir *convenções* sociais não incorre em sanções, Bicchieri aproxima *convenções* do conceito weberiano de *costumes*. Para Weber, costumes diferem das *convenções* porque essas são condutas garantidas externamente pela probabilidade de que o comportamento contrário enfrente uma reprovação geral – que pode ocorrer em níveis variados – em determinada comunidade. Sua diferença para a *norma* é que esta conta com um *aparato coativo* – grupo de pessoas autorizadas a fazer valer as regras – para agir contra aqueles que as descumprem. Ressalta-se em Weber que, embora a *convenção* não conte com esse aparato coativo, seu descumprimento pode incorrer em sanções, porque levada às ultimas consequências, a reprovação social pode levar à exclusão do indivíduo do grupo social (WEBER, 1999), ou de uma empresa em um grupo corporativo, de um país em uma *convenção* internacional, entre outros.

Para Bicchieri (2006), *normas* sociais seriam centradas nas expectativas dos demais membros do grupo de que será cumprida e, portanto, obedecida por toda a coletividade (muito semelhante ao conceito weberiano de *convenções*). Sua definição se relaciona a uma situação específica, quando qualquer membro de um grupo adota a *norma*, possuindo preferências condicionais. Assim, há uma predisposição a obedecer à *norma social*, como a probabilidade e as expectativas da outra parte apontadas no texto de Weber, e somente se os indivíduos acreditarem que suas expectativas serão satisfeitas é que estarão dispostos a obedecê-la. Tais preferências existem porque qualquer membro do grupo possui expectativas:

- I. Empíricas: quando o indivíduo acredita que o grupo que a adota é parcela significativa da população;
- II. Normativas: aquelas em que o indivíduo acredita que grande número de pessoas espera a obediência à *norma* na situação que ela se aplica;
- III. Normativas com sanções: quando há sanção social informal (não legal), como censura velada ou aberta por parte do grupo, ostracismo e/ou desonra para os que desobedecem (BICCHIERI, 2006, p. 8 *apud* FIANI, 2011, p. 140).

Assim como os indivíduos possuem uma expectativa pela obediência alheia, também podem demonstrar reprovação, em caso de desobediência. Para Bicchieri, expectativas normativas, com ou sem sanções, é a característica especial das *normas* sociais em relação às *convenções* porque o único ônus que incorreria ao indivíduo descumpridor das *convenções* sociais seria a perda da oportunidade para coordenar-se com outros. Contudo, observando como a coordenação aparece em estudos da NEI, acredita-se que esse ônus possui uma implicação mais relevante que o rompimento com o *costume* para Weber.

As “normas sociais”, centradas nas expectativas normativas, contribuem para evitar o comportamento oportunista (como a *norma* jurídica e a *convenção* em Weber), à medida que ele corresponde a um desvio do comportamento cooperativo. Bicchieri (2006) e Axelrod (2010) concluem que as “normas sociais” que emergem

espontaneamente são capazes de estabelecer as regras para favorecer a cooperação, minimizando o agir oportunista e, conseqüentemente, os custos de transação. Weber (1999) reforça esse argumento apenas nos casos de sociedades mais tradicionais, porque na moderna sociedade capitalista ele acredita que a garantia externa do aparato coativo é indispensável porque são muitas as formas e ‘tentações’ ao comportamento oportunista, assim como North (1990).

Weber (1999) buscava explicar a sociedade pela compreensão dos sentidos que os indivíduos atribuíam as suas ações, bem como os efeitos da conduta individual em outros indivíduos. Seus estudos, aqueles especificamente da área de sociologia econômica, buscaram entender os fenômenos econômicos a partir da ação social (ação individual ocorrida na esfera social) e do papel das regularidades exteriores a essa conduta, orientando-a. Analisou e tipificou os reais motivos das ações sociais, observando se realmente era a institucionalização da *norma* que orientava os comportamentos, o que observou ser apenas um dos motivos. Não apenas entendia as regularidades como forças sociais importantes (outros motivos socialmente reguladores e garantidores da ordem), mas também não as consideravam determinantes da conduta, ao defender que o interesse individual na continuidade das relações era crucial na observância ou não dessas orientações.

Neste artigo, é preciso observar a ordem jurídica do ponto de vista sociológico, isto é, investigando o que ocorre de fato²⁰, a vigência ou validade empírica²¹ das regularidades. Assim, ultrapassa-se o que é apenas normativo (objeto de uma análise ou ponto de vista “puramente” jurídicos), combinado essa validade empírica à existência da condição da norma/direito: “uma forma específica de associação para fins de coação jurídica, que pode ser física ou psíquica, realizadas por um aparato coativo” (WEBER, 1999, p. 213).

Essa definição se assemelha à distinção entre Direitos *de jure* e Direitos *de facto* (SHAGLER, OSTROM, 1992), ao discutir direitos de propriedade. Os primeiros se apresentam como regra, estabelecidos pela autoridade política que detém os meios para fazê-los cumprir (o aparato jurídico weberiano) e devem ser obedecidos por todos. Isto é, são formalmente reconhecidos por todos e há instrumentos legais reconhecidos pelo Estado para reforçá-los. Já os direitos *de facto* são os direitos de propriedade reconhecidos pela comunidade, podendo existir simultaneamente, sobrepor-se, complementar-se, entrar em conflito entre si ou com os direitos *de jure*. Seriam direitos *de facto* enquanto não fossem reconhecidos pelas autoridades governamentais. Os direitos *de jure* e *de facto* afetam os incentivos individuais, norteados a conduta desses indivíduos diante dos resultados que pretendem atingir (Schlager & Ostrom, 1992). Ostrom, portanto, confere grande importância à escolha individual.

O direito *de jure* se aproxima do que Weber entende como Direito²². Para ele, o Direito é uma ordem com probabilidade de vigência empírica, definido pela existência de aparato coativo para seu cumprimento que lhe confere legitimidade garantida externamente. Quando essa garantia é monopólio do Estado, por meio da força física,

trata-se do Direito Estatal. É um conjunto de *normas* gerais, abstratas e impessoais e, por isso, imparciais. Entretanto, nem sempre o Direito foi dissociado da realidade (direito *de jure* e *de facto*), com ou sem validade empírica, ou como verbalizado no Brasil ‘lei que pega/lei que não pega’, traduzindo a distância entre formulação e prática jurídica, bem como à descrença/ausência de validade empírica nas regras sancionadoras do comportamento em caso de descumprimento. Assim, ser direito *de Jure* (Ostrom) ou Direito (Weber) não assegura validade empírica à norma jurídica, e a ausência dessa validade empírica pode indicar que ela é dissonante dos valores presentes nas regularidades sociais (as convenções weberianas e o direito *de facto* em Ostrom).

Pouco espaço resta para a consideração dos efeitos reais das *normas*, e mesmo quando se reconhece que existam, a relação entre *norma* e realidade é tida como problemática, algo que não pertence ao mundo jurídico. A relação ‘entre o dever-ser da *norma* e o ser da realidade natural’ coloca-se na conexão entre validade e eficácia da *norma*, reconhecendo-se, contudo, que eficácia ‘é uma qualidade da conduta efetiva dos homens e não (...) do direito em si’; em outras palavras, é um atributo do mundo real e não do normativo. (MELLO, 2006, p. 3)

Há uma distinção entre *costumes* e *convenções* em Weber, fundamentada na defesa que descumprir um *costume* é algo menor que descumprir uma *convenção*. Enquanto sobre o primeiro não recai consequências, porque não possui garantias externas de validade, sendo visto apenas como uma ‘saída de rotina’, isto é, uma alternativa ao próprio *costume*, descumprir uma *convenção* pode ser alvo de reprovações sociais relevantes (reforçando sua validade) e, em último caso, levando à exclusão social.

O conceito de “*convenções* sociais” de Bicchieri (2006) equivaleria ao de *usos* e *costumes* em Weber. *Uso* se refere ao que de fato é realizado, mediante o interesse individual, baseado nas expectativas previamente formadas: uma ação racional com vistas a fins pressupondo determinado comportamento da outra parte. Assume caráter de hábito e não o é, apenas porque quando se torna regular e duradouro, transforma-se em *costume*. Ambos possuem caráter voluntário, por aceitação irrefletida, uma simples imitação. Contudo, se o indivíduo não se voluntaria porque pode/deseja (ação racional com vistas a fins) fazer de outra forma, isso não ocasiona problemas para a ordem social.

Weber defende que meios coativos não violentos podem trazer efeitos muito seguros para a observância das regularidades²³ e até meios coativos jurídicos podem ser reforçados pelos aparatos coativos das comunidades, ou associações, como Weber apresenta. Os meios coativos não violentos reforçam para a comunidade as regularidades que funcionam como a orientação das ações. Sua observância por todos os seus membros é dispensável para entender tal prescrição como norma, porque o fato de alguns a desobedecerem não significa que a regra não é válida. Há sempre a possibilidade do descumprimento consciente de uma regra de acordo com o interesse em cada situação (WEBER, 1999, p. 218-219). A narrativa 1 exemplifica isso.

As regularidades orientadas por regras e não por hábito inconsciente são, em parte, regularidades de *costume* e *convenção*. Contudo, na maioria das vezes, são também máximas da ação subjetivamente racional referente a fim, em *interesse individual*. Estes contam com sua eficácia e, frequentemente, podem fazê-lo, de modo objetivo, em virtude de relações associativas ou consensos especiais, embora não protegidos por coação jurídica (WEBER, 1999, p. 218-219).

Assim, Weber aponta que as razões da obediência às regularidades sociais são:

1. Porque o mundo circundante aprova ou desaprova o oposto;
2. Porque os indivíduos se habituam inconscientemente à ordem (às regularidades) da vida sentida como *costume*. (WEBER, 1999, p. 215-219)

Além disso, a vigência empírica de uma *norma* e/ou *convenção* estaria diretamente vinculada aos interesses individuais em razão das oportunidades que dela resultam. No caso das *normas*, utilizamo-las para criar oportunidades ou garanti-las, baseando-nos no direito estatuído quando se pactua (um contrato) ou se impõe ao contrato uma *norma* jurídica.

Dessa forma, pode-se dizer que a coação jurídica, ao fazer de um *costume* um dever jurídico, quase nada acrescenta em sua eficácia e, quando contra ele se dirige, frequentemente fracassa na tentativa de influenciar as ações efetivas. A *convenção* (meros *costumes* convertidos em *normas* obrigatórias, ainda que não institucionalizadas legalmente, garantidas por coação psíquica) pode determinar muito mais os comportamentos que o aparato de coação jurídica. Isso conforma a *tradição*, que ocorre quando a *convenção* se apodera da regularidade das ações (transformando a ação de massas em uma ação consensual, lembrando que consenso não significa que todos os indivíduos obedecem, apenas que todos a admitem como regra norteadora da conduta). A repetição regular por imitação refletida ou adaptação às circunstâncias exteriores da vida confere a essa repetição o caráter de algo normativamente ordenado (WEBER 1999, p. 215-216), assim como a narrativa 2.

Portanto, Weber não antagoniza a ordem jurídica e a ordem convencional, porque também a *convenção* é apoiada por coação psíquica ou mesmo física, por vezes imposta pelo aparato coativo. O que caracteriza a ordem jurídica é a estrutura sociológica da coação, desde o aparato coativo do Estado (*third-party enforcement*) até sacerdotes no caso de sociedades na qual a religião assume o papel ordenador (WEBER 1999, p. 219-220).

Sobre *convenções* sociais: Weber e a NEI

O argumento weberiano mais elucidativo para a crítica empreendida à NEI defende ser *errônea a ideia de que não é 'exigido' ao indivíduo o cumprimento dos deveres convencionais* e que a consequência é a segregação voluntária de uma relação associativa de caráter igualmente voluntário. Há diversas maneiras de segregação

involuntárias – desde níveis de afastamento pouco significativos à exclusão completa da associação/comunidade. A força das *convenções* é tamanha que é possível encontrar exemplos de associações que renunciam ao caráter jurídico de suas ordens convencionais porque supõem que a desaprovação social resultante da infração, e suas consequências indiretas, são sanções suficientes. Esta força é comum em sociedades cuja crença subjetiva na vigência empírica de semelhantes *normas* é amplamente difundida, gerando um consenso; sociedades em que a probabilidade de reprovação social cria uma garantia convencional ou a existência do aparato coativo gera ‘garantia jurídica’ (WEBER, 1999, p. 219).

Consequentemente, quando a repetição é tanta que as pessoas se convencem de que suas ações – e não a *regra* jurídica que se pretende válida – correspondem à *norma*, o poder coativo garantidor deixa de impor a observância dessa regra. Por isso Weber considera que a regulação jurídica é apenas *um aditivo* (e não a garantia principal) e a racionalidade estatuída, apenas *um* componente da motivação para a ação, que aparece tardiamente e com intensidades variadas. As origens das regularidades tendem a ser obscuras, surgindo na prática cotidiana – via impulsos e instintos – de um *comportamento adaptado às necessidades dadas da vida*, que não foi condicionado ou modificado por uma ordem jurídica (WEBER, 1999, p. 223).

As conclusões de Weber concordam com as das reflexões antropológicas sobre o jurídico²⁴, indicando que as consequências do não cumprimento das ‘obrigações morais e/ou sociais’, das ‘regras informais’ e das ‘instituições’ são, de fato, sanções sociais. Autores da NEI citados nesse artigo embora tratem dessas questões e do papel delas na assimetria de informações, dos contratos e dos custos de transação, parecem desconsiderar as consequências de descumprimentos a alguns tipos de regularidades. O descumprimento das expectativas mútuas é mais frequente que se supõe, tanto nas sociedades modernas (NORTH, 1990) quanto nas sociedades primitivas²⁵. “*Normas e convenções sociais*” são conceitos que se relacionam à coordenação informal e à formação de uma ordem social que, embora dinâmica, encontra neles elementos para sua permanência e organização. Os fatores de coordenação e cooperação, bem como as falhas e os conflitos dela decorrentes, podem encontrar sua justificativa em elementos da esfera cultural que não são suficientemente elaborados nos estudos da NEI²⁶.

Notas sobre o início da cooperação

Ceder ou se abster? Predispor-se ou Contrapor-se? No Direito discutido por Durkheim, um crime não ofende apenas a vítima, mas toda a sociedade ordenada pela regra desrespeitada. Toda infração é uma afronta ao Estado, ao conjunto de *normas* institucionalizado em seu Direito, uma vez que o Estado assume a defesa das *normas* que criou, possibilitando o bem-estar social. Assim também as regularidades não-institucionalizadas – as *convenções*. Contudo, nesse caso, a ofensa é contra a sociedade

como coletividade organizada, gerando diversos níveis de reprovações e tensões sociais que geram as *metanormas*.

As duas narrativas apresentadas ilustram situações diversas. Na primeira, os indivíduos são membros de uma mesma organização e continuarão a se relacionar ainda que em níveis de intensidade ou proximidade, hierárquica ou situacional, diferentes. Na segunda, os indivíduos desertores e os sancionadores variam, bem como as expectativas empíricas e normativas (com ou sem sanções) de cada um.

Para Z, o indivíduo que descumpra a *norma* na OM, descumpri-la *convenção* no ônibus porque o 'desvio' da *norma* na situação 1, poderia indicar má índole. Conclui-se aqui que as duas situações possuem implicações distintas, embora caiba indagar se seria possível considerar ambos como infrações com as mesmas motivações, como defende Z?

Nas OMs, quem quer que deva ceder a prioridade e não o faz é, de fato, um desertor, porque descumpra *normas* da sua organização profissional, com a qual pactuou ao tornar-se membro dela voluntariamente. Assume, portanto, a obrigatoriedade de respeitar suas *normas* que priorizam hierarquia e disciplina como valores centrais. Entretanto, ressalta-se que, tanto pode ser interpretado como não descumprimento e apenas um comportamento de maneira a não se prejudicar, uma vez que Z não clamou seu direito naquele momento, quanto como comportamento conscientemente desertor ao discordar das *normas* da OM.

Desviar de uma norma regimental é assumir as consequentes sanções. Há três formas mais comuns: a legal, imposta pelo aparato coativo da OM; a moral, manifesta pelo desprezo de seus colegas²⁷ e a *vendeta*, a vingança pessoal, o "dar o troco" em algum momento futuro. Embora ressaltemos o papel da sanção moral nos estudos weberianos, esta pode ser sentida de forma insignificante ou efêmera para provocar um desejo de mudança de comportamento no desviante. Isso seria previsível em indivíduos que não compartilham dos valores morais da organização, por ser neófito e ainda desconhecê-los ou, conhecendo-os, discordar deles com ou sem motivos lógicos ou nobres para tanto.

Conclusão

Conclui-se que os conceitos weberianos – *usos*, *costumes*, *convenções* e *normas* jurídicas – são mais criteriosamente elaborados, dentro de uma lógica coerente com a sociologia compreensiva.

Espera-se que o contraponto weberiano tenha esclarecido porque compreender *normas e convenções sociais*, bem como suas consequências, é fundamental aos estudos sobre cooperação. Autores das Ciências Sociais, que se dedicaram à compreensão do Direito (reino das normas legais) e do Jurídico (englobando diversos mecanismos de manutenção da ordem social) discutindo a regulação social por mecanismos formais e informais, reforçam a relevância dos últimos.

Ao tratar de “*normas sociais*”, a literatura da NEI observada ora pactua ora diverge das conclusões sociológicas. Pactua mais que diverge, embora a análise das *convenções* sociais e as implicações de seu rompimento sejam superficiais, admitindo Weber como o referencial comparativo. Já sobre “*convenções sociais*” pouco é dito, e a ausência do mecanismo da sanção social ao seu descumprimento, como defendido nos autores da NEI abordados, parece um contrassenso.

Nos ambientes políticos e econômicos contemporâneos – onde sanções formais estão estabelecidas e as informais, por vezes, aparecem sob a forma de sanções comerciais²⁸ – seria imprudente desconsiderar os efeitos funestos de descumprir *convenções* sociais. Os párias sociais, os estigmas, os mecanismos de administração de conflitos recusados por motivos pessoais, ou porque a cultura não enxerga saída além das que são habituais, pode aparecer tanto na narrativa 1 (interações com expectativa de continuidade), quanto nos exemplos de Axelrod (2010). Os autores da NEI não desconsideraram as sanções decorrentes do rompimento com as *normas e convenções sociais* por completo, mas não compreenderam a importância de suas consequências. Exatamente aqui, entende-se que a análise neoinstitucionalista mais se beneficia de um contraponto weberiano sobre resolução de conflitos e, conseqüentemente, coconstrução de cooperação.

Notas

¹ Uma versão preliminar deste artigo, de autoria única, foi apresentada no V Congresso Anual de Direito e Economia, promovido pela UFPE/UFPB/UFAL/UCB, em 2012. O presente artigo resulta de sua revisão e co-autoria.

² Nova Economia Institucional.

³ OMs são instituições militares regidas pelos seus códigos; base de trabalho de todos os militares das forças armadas.

⁴ Essa narrativa relata eventos de uma instituição militar de formação de futuros oficiais, cuja identificação não é imprescindível. Admitindo hierarquia e disciplina como valores maiores nas Forças Armadas, supõe-se que a situação apresentada poderia ocorrer em qualquer uma delas.

⁵ “Z” denomina aquele que, na situação, for o hierarquicamente superior.

⁶ Disponível em <http://idososeseusdireitos.blogspot.com.br/2010/04/usuarios-nao-respeitam-assentos.html> Acessado em 29/04/2012.

⁷ Quando *norma* não vier acompanhado de adjetivação, ele estará se referindo às *normas* jurídicas, legais.

⁸ Ressalta-se em itálico alguns conceitos, especialmente os que traduzem as diferenças entre a teoria weberiana sobre a ordem social, especialmente a ordem jurídica e econômica, e a defesa da NEI.

⁹ Definição: “(...) a ordem social constituída por regras de comportamento tacitamente aceitas pela sociedade” (FIANI 2011, p. 106).

¹⁰ Entre os quais Malinowski, 2003; Radcliffe-Brown, 1973; Maine, 1917; Mauss, 1981.

¹¹ A literatura da teoria dos jogos sobre cooperação aponta que quanto maior a probabilidade da interação se repetir – isto é, que haja transações futuras envolvendo as mesmas partes – maior a probabilidade de que as partes cumpram os termos do contrato sem a necessidade dos mecanismos de *enforcement*.

¹² Toda ordem social é formada por comportamentos legitimados pela coletividade. Baseado neles, o indivíduo se relaciona com os demais por meio de expectativas resultantes dos *usos, costumes, normas e convenções* (WEBER, 1999).

¹³ Ao discutir interesses, trata-se da ação racional com vistas a fins, com vistas a valores ou ainda a ação afetiva e a tradicional. Em todas elas, o comportamento interessado está sendo influenciado.

- ¹⁴ Na NEI, os conceitos de “*normas e convenções sociais*” podem ter seus significados apresentados também sob outros conceitos como ‘regras e/ou instituições informais’, ‘obrigações sociais e/ou morais’, ‘regularidades sociais’ entre outros. Essas mudanças decorrem dos programas de pesquisa e das diferentes disciplinas.
- ¹⁵ No entanto, há características marcantes aqui que faltam em outros jogos. 1. O primeiro jogador começa cooperando; 2. Perdoa-se o outro jogador no momento em que ele volta a cooperar (só imitando a rodada anterior, exigindo pouca racionalidade) e 3. Trata-se de uma estratégia muito simples. (AXELROD 2010, 1997 *apud* FIANI 2011, p. 144)
- ¹⁶ A estratégia vencedora do torneio, a olho por olho, é uma estratégia cooperativa vinculada a um conhecimento anterior.
- ¹⁷ Em breve definição, custos de transação são todos os custos envolvidos para que uma transação aconteça, desde os materiais aos imateriais, tais como reputação, tempo investido, processo, informação, entre outros. É um dos conceitos centrais nos estudos da nova economia institucional. Para uma discussão mais extensa do conceito, Cf. Fiani (2011).
- ¹⁸ Para a teoria econômica convencional, que desconsidera a importância das regularidades, a fonte das escolhas econômicas é o interesse racional individual. Weber tem o mérito de conciliar a influência considerável que remete à ação racional individual com vistas a fins com o papel direcionador e inerente das regularidades sociais na escolha dos indivíduos.
- ¹⁹ Trata-se aqui dos 90% dos assentos que não são reservados aos idosos, porque somente nesses casos há comportamento convencional e não o comportamento orientado pela norma jurídica – 10%.
- ²⁰ Isto é, o quanto aquele comportamento, em termos weberianos, entendidos como ação social, tem a probabilidade de se verificar, uma vez que é considerado parte da ordem legítima (quando as regras daquela ‘ordem’ são percebidas como obrigatórias).
- ²¹ Pode-se falar em vigência empírica quando o aparato coativo funciona em medida relevante, mesmo sem quaisquer meios coativos físicos ou quando sua inobservância apresenta consequências jurídicas (para a qual há instância de coação jurídica).
- ²² Enquanto o direito *de facto* se aproxima do conceito weberiano de convenções.
- ²³ Embora os autores da NEI analisados tenham percebido isso, não reforçaram ou aprofundaram tal argumento, como Weber o fez, décadas antes.
- ²⁴ Entre eles, Maine (1917), Malinowski (2003), Radcliffe-Brown (1971) Mauss (1981), Geertz (1989, 1999).
- ²⁵ Nos primeiros textos da Antropologia Jurídica, o foco recaía sobre a ordem social criada pelos *costumes* e o nível de desenvolvimento da regulação em tais sociedades. *Costumes, convenções, normas* e resolução de conflitos eram palavras-chaves de então, destacando o peso das sanções sociais severas que recaíam sobre aqueles que desobedecessem.
- ²⁶ Entre os estudos antropológicos mais recentes sobre cultura como mecanismo de coordenação e cooperação no Brasil, encontra-se Migueles (MIGUELES, LARAIA, COSTA 2007; MIGUELES In ZANINI 2008: p. 41-63) e Zanini (org., 2008). Ambos estão preocupados com os entraves criados pelos passivos culturais brasileiros que geram custos de transação pelas perdas de oportunidade de cooperação nas organizações.
- ²⁷ Tanto os hierarquicamente superiores quanto subalternos que valorizam a adoção do comportamento prescrito por todos os membros daquela organização, entendida como uma comunidade.
- ²⁸ Que podem tornar-se legais e com justa causa, como o embargo à carne vermelha, em momentos de surto de vaca-louca.

Referências bibliográficas

- ABRAMOVAY, R.** Entre Deus e o diabo. *Tempo Social, Revista de sociologia da USP*, 16(2), 36. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ts/v16n2/v16n2a02.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2013.
- AXELROD, R.** *A evolução da cooperação*. São Paulo: Leopardo Editora. 2010.
- _____. *The complexity of cooperation: Agent-based models of competition and collaboration*. Princeton University Press. 1997.
- BICCHIERI, C.** *The grammar of society: The nature and dynamics of social norms*. Cambridge University Press. 2006.
- DURKHEIM, É., & MAUSS, M.** Algumas formas primitivas de classificação. *Ensaio de sociologia*. 1981. p. 399-455.
- FIANI, R.** *Cooperação e conflito: instituições e desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Elsevier. 2011.
- GEERTZ, C.** *A interpretação das culturas*. Rio de Janeiro. LTC. 1989.
- _____. O saber local: fatos e leis em uma perspectiva comparada. *O Saber Local*. 1999. p. 249-356.
- MAINE, H. S.** *Ancient Law. Reprint, London: JM Dent*. 1917.
- MALINOWSKI, B.** *Crime e Costume na Sociedade Selvagem*. Tradução de Maria Clara Corrêa Dias. Brasília: UnB. 2003.
- MAUSS, M.** Ensaio sobre a dádiva: formas e razão da troca nas sociedades arcaicas. In: *Sociologia e Antropologia. Vol. II. São Paulo: Cosac & Naify*. 2003.
- MELLO, M. T. L.** *Direito e economia em Weber. Revista Direito GV*, 2(2). 2006. pp. 45-65.
- MIGUELES, C.** Cultura como ativo intangível. ZANINI, M. T. *Gestão integrada de ativos intangíveis*. Qualitymark Editora Ltda. 2008.
- MIGUELES, C., DE SOUZA, G. C., & LAFRAIA, J. R. B.** *Criando o hábito da excelência*. Qualitymark Editora Ltda. 2006.
- NORTH, D. C.** Institutions and economic growth: An historical introduction. *World development*, 17(9). 1989. p. 1319-1332. Disponível em: <http://www.econ.ethz.ch/teaching/variee/2011_north_presentation.pdf>. Acesso em: 09 nov. 2013.
- _____. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge university press. 1990.
- _____. Institutions, ideology, and economic performance. *Cato J.*, 11, 477. 1991. Disponível em: <<http://object.cato.org/sites/cato.org/files/serials/files/cato-journal/1992/1/cj11n3-11.pdf>>. Acesso em: 08 set. 2013.
- _____. Economic performance through time. *The American economic review*. 1994. p.359-368. Disponível em: <<http://classwebs.spea.indiana.edu/kenricha/classes/v640/v640%20readings/north%201994.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2013.
- OSTROM, E.** *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge university press. 1990.
- RADCLIFFE-BROWN, A. R.** *Religião e sociedade. Estrutura e função na sociedade primitiva*. Rio de Janeiro: Vozes. 1973
- SCHLAGER, E., & OSTROM, E.** Property-rights regimes and natural resources: a conceptual analysis. *Land economics*. 1992. p. 249-262. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/3146375>>. Acesso em: 27 mai. 2012.

VOSS, T. Game theoretical perspectives on the emergence of social norms. HETCHER, Michael; OPP, Karl-Dieter (eds). *Social norms*. New York: Russel Sage Foundation. 2001. p. 105-136.

WEBER, M. Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva. v. 1. *Brasília: UnB*. 1999. p. 209-227.



Infraestrutura de recarga de bateria e subsídios e incentivos fiscais: condições chave para a difusão do carro elétrico

Battery recharging infrastructure and subsidies and tax incentives: key conditions for the spread of electric car

* Claudia do Nascimento Martins

Resumo

No início da indústria automobilística os carros movidos a vapor, a eletricidade e a combustão interna eram opções de uso e concorriam entre si, mas o surgimento de uma infraestrutura de abastecimento própria para os carros a gasolina, tornaram esses carros dominantes. Com as questões ambientais em evidência, os desafios para difundir o carro puramente elétrico ultrapassam questões técnicas, considerando que inovações e desenvolvimento vêm ocorrendo. A necessidade de infraestrutura de recarga da bateria, como também de incentivos fiscais e subsídios para torná-lo atraente ao consumidor são analisados neste artigo, que é parte da tese doutoral produzida no PPED-IE-UFRJ¹.

Palavras-chave: carro elétrico, ativos complementares, infraestrutura de recarga da bateria, subsídios e incentivos fiscais.

Abstract

At the beginning of the automobile industry, cars powered by steam, electricity and internal combustion were options of usage and competed with each other, but the emergence of a supply infrastructure for gasoline cars, made these cars dominant. With environmental issues in evidence, the challenges to spread the purely electric car went beyond technical issues, considering that innovations and development have been taking place. The need of battery recharging infrastructure, as well as tax incentives and subsidies to make it attractive to the consumer are analyzed in this article, which is part of the doctoral thesis produced on PPED-IE-UFRJ.

Keywords: electric car, complementary assets, battery recharging infrastructure, subsidies and tax incentives.

¹ Doutora em Ciências, em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED-IE-UFRJ). Mestre em Economia (UFF). Economista. Professora da Universidade Veiga de Almeida (RJ). E-mail: cnmartins2013@gmail.com

Introdução

As discussões em relação ao surgimento e ampla utilização de carros elétricos cujas baterias possam ser carregadas a partir da rede local vêm ganhando destaque no cenário internacional. De um lado apresenta-se um novo mercado que diversos agentes buscam explorar e, de outro, encontram-se governos com a missão de reduzir tanto a dependência de combustíveis fósseis quanto à poluição urbana e à emissão de gases de efeito estufa. Na realidade o carro puramente elétrico – alimentado apenas por baterias recarregáveis – não é uma tecnologia nova, cuja origem data de meados do século XIX quando os primeiros modelos foram projetados e construídos.

A indústria automobilística se desenvolveu rapidamente na década de 1890 com seu mercado sendo dividido principalmente entre elétrico e vapor. Em 1899, foram vendidos nos Estados Unidos 1575 carros elétricos, 1681 carros a vapor e 936 carros a gasolina. Entretanto, no período de 1899-1909, enquanto as vendas de carros elétricos naquele país mais do que duplicaram, as vendas de carros a gasolina aumentaram mais de 120 vezes. Nos primeiros anos do século XX o carro a gasolina superou seus concorrentes no mercado americano, enquanto que a mesma evolução já se apresentava na França, Grã-Bretanha e na Alemanha em anos anteriores. (COWAN e HÜLTEN, 1996)

Na realidade não foram as vantagens técnicas que levaram o motor a combustão interna ao patamar de tecnologia dominante e, futuramente, única na propulsão veicular. O argumento é que se, na virada do século XIX para o século XX, a indústria automobilística tivesse decidido utilizar energia elétrica, a pesquisa nesse ramo teria avançado o suficiente para tornar essa tecnologia tão eficiente, se não mais, do que a atualmente utilizada. Assim, segundo Freeman e Soete (2008, p. 244)

as redes de estações de reabastecimento, das oficinas de reparo e de manutenção, poderiam ter sido conceivelmente organizadas de forma diferente, diante de diversas estratégias e políticas das empresas de utilidade pública, dos fabricantes e dos órgãos reguladores.

A questão da deficiência na infraestrutura de abastecimento para os carros elétricos tornou-se um grande problema para os usuários nos Estados Unidos. As áreas urbanas do país começaram a usar mais energia elétrica principalmente com a introdução de lâmpadas e apenas as pessoas com maior poder aquisitivo tinham energia elétrica instalada nas suas casas. Nas áreas rurais, a eletricidade era praticamente inexistente, o que manteve os motoristas de carros elétricos perto de suas residências, considerando a baixa autonomia desses carros. A utilidade dos carros elétricos se restringiu às áreas urbanas enquanto à locomoção entre cidades ficou a cargo dos carros movidos a gasolina.

De acordo com Mowery e Rosenberg (2005) as vantagens, nos Estados Unidos, do motor a combustão interna em relação às duas outras formas de propulsão – vapor e eletricidade – ocorreram devido a superior infraestrutura criada para o seu

abastecimento como também o baixo custo local da gasolina, em relação ao da energia elétrica, proporcionando menor custo operacional. De acordo com Flink (apud MOWERY e ROSENBERG, 2005, p. 63) “o custo de dirigir um carro elétrico de Boston a Nova York em 1903 era quatro vezes maior do que o custo de dirigir um carro movido a gasolina na mesma rota”.

Apesar das qualidades dos carros elétricos, a formação da indústria do petróleo, que passou a gerar lucros extraordinários foi, passo a passo, freando as pesquisas que possivelmente aconteceriam para solucionar as deficiências dos carros elétricos, já que um setor automotivo começou a prosperar com base no motor a gasolina. As limitações do tempo de recarga e autonomia dos elétricos não resistiram ao sucesso iniciado com o lançamento do Modelo T, carro da Ford a gasolina em 1908, e com seus aperfeiçoamentos como a partida elétrica. Essa inovação desempenhou importante papel na ascensão de um dos produtos mais almejados e disputados pela sociedade de consumo: o automóvel. Para Freeman e Soete (2008) a principal razão para o grande aprisionamento (*lock-in*) aos motores de combustão interna foi devido, de forma natural, ao sucesso das linhas de montagem de Ford que reduziram drasticamente os custos e os preços do Modelo T. De acordo com Freeman e Soete (2008, p. 245)

o preço dos carros elétricos estavam subindo naquela época devido à introdução de melhores baterias, mas os dos Modelo T caíram de US\$ 850 em 1908 para US\$ 600 em 1913 e para US\$ 360 em 1916, devido a uma combinação de inovações organizacionais, técnicas e sociais. De forma pouco surpreendente, as vendas do Modelo T multiplicaram-se por cinquenta e a participação de mercado deles aumentou de 10% em 1909 para 60% em 1921. Os lucros sobre o valor líquido chegaram por vezes a atingir o nível de 300% ao ano, e os EUA alcançaram uma posição dominante no mercado mundial desses veículos.

No início do século XX observa-se a perda de competitividade e, consequentemente, de motivação para os investimentos em carros elétricos. Desta forma, a crescente disponibilidade de postos de abastecimento associado à redução contínua dos preços da gasolina e maior disponibilidade dos derivados de petróleo favoreceu a conquista do mercado pelos carros com motor a combustão interna.

O desenvolvimento de ativos complementares no início do século XX, especialmente refinarias, distribuidoras e postos de abastecimento, resultaram no surgimento de grandes corporações de petróleo que acabaram por empurrar o uso da gasolina. De acordo com Teece (1986), inovações tecnológicas requerem o uso de determinados ativos para produzir e distribuir novos produtos e serviços, ou seja, requer o uso de um conjunto de outras capacidades ou ativos que são complementares.

Na maior parte do século XX, crescer dependendo do petróleo era universalmente considerado um fato real. Entretanto no século XXI a dinâmica da civilização do petróleo começa a ser contestada tanto pelo argumento do esgotamento em um futuro breve das jazidas de petróleo, quanto pelo crescimento do movimento ecológico. Desta forma, os princípios da sociedade industrial estão sendo desafiados, colocando

em xeque o modelo – baseado no petróleo – no qual a civilização foi construída e sustentada ao longo do século XX.

O desenvolvimento cumulativo de tecnologias e a crescente quantidade de veículos movidos a combustão, que emitem gases poluentes, têm sido apontados como fatores que prejudicam o meio ambiente favorecendo o aquecimento global, cujos efeitos, danosos ao desenvolvimento, reacenderem a ideia do carro elétrico devido à busca por tecnologias limpas. Nesse contexto o artigo tem como objetivo evidenciar os movimentos que estão sendo realizados em favor da criação de infraestrutura de recarga de bateria, como também as ações de diferentes países, no que se refere aos subsídios e incentivos fiscais, com o intuito de equipar o preço dos carros elétricos aos carros convencionais. Políticas estas, dirigidas à difusão do carro elétrico, são fundamentais para tornar o carro elétrico não apenas atraente ao consumidor como também tornar possível a conversão de nossa mobilidade arraigada na explosão de combustíveis fósseis para tração elétrica.

Infraestrutura de recarga da bateria

Uma das grandes restrições ao consumo do carro elétrico, além do seu alto preço e a relativa baixa autonomia, é a recarga da sua bateria. A precariedade de infraestrutura de recarga age como um empecilho à aquisição do veículo. A infraestrutura de abastecimento inclui equipamentos de recarga, medidores de consumo e formas de cobrança, localizados em locais de estacionamento demorado e em vias públicas. Na realidade as estações de recarga podem se situar, no geral, da seguinte forma:

- **doméstico:** que inclui garagens de casas e apartamentos residenciais podendo ser usado para abastecer carros elétricos durante toda a noite;
- **local de trabalho:** que inclui garagens de escritório onde os carros elétricos podem ser abastecidos em 7-8 horas;
- **público:** que inclui vias públicas e em locais de estacionamento demorado como supermercados e *shoppings* onde a recarga de baterias pode ser feita em cerca de 3-4 horas (se a recarga for rápida) ou 20-30 minutos (se a recarga for muito rápida – *quick charge*);
- **troca de bateria (*swap*) – modelo *quick drop*:** estações de bateria semelhantes em conceito de postos de gasolina onde a troca de baterias é realizada em 2-3 minutos. (INSTITUTION OF MECHANICAL ENGINEERS, 2010)

A grande desvantagem dos carros totalmente elétricos é o tempo necessário para recarregar suas baterias. Com a tecnologia da bateria de íon de lítio, um carro elétrico completamente recarregado consegue alcançar uma distância comparável a de um motor de combustão interna com o tanque de combustível completo, porém precisará ser conectado a um recarregador no fim desse tempo. Atualmente isso significa que

um carro elétrico com bateria descarregada estará fora de operação durante várias horas antes de estar totalmente recarregado, tornando-se uma grande desvantagem.

No futuro, com o desenvolvimento tecnológico, tecnologias de recarga mais rápidas poderão ser disponibilizadas superando a deficiência dos carros elétricos em viagens longas. As estações de troca de bateria *swap* seria uma possível solução para o problema de recarga, pois haveria uma simples troca de uma bateria descarregada por uma nova totalmente carregada, diminuindo sensivelmente o tempo necessário para ter o carro elétrico pronto para se locomover novamente. Porém o custo elevado de uma estação *swap*, comparado às estações de recarga rápida (*quick charge*) tornou a tecnologia inadequada. Logo, a questão da infraestrutura de abastecimento ainda é grande obstáculo à difusão do carro elétrico.

Experiências internacionais

Alguns países vêm apresentando movimentos em direção à criação de infraestrutura de recarga. Em 2009, o governo português anunciou a implementação do Programa para a Mobilidade Elétrica em Portugal, que tem como principais objetivos a criação tanto de uma rede de carregamento – o Mobi. E – como um modelo de serviço para o carro elétrico. O Programa, centrado no usuário, visa implantar uma rede de carregamento acessível em qualquer ponto de Portugal e compatível com todas as marcas do veículo e aberta a todos os operadores (ADENE, 2015). A rede de carregamento Mobi.E tem como metas fornecer bases para a difusão do veículo elétrico, nas suas mais variadas vertentes e tipologias; projetar o país como estudo de caso internacional, promovendo a liderança de Portugal em soluções de carregamento de carros elétricos; além de proporcionar, em parceria entre empresas e centros de excelência, condições para gerar e atrair investimentos para o desenvolvimento de soluções para a mobilidade elétrica (ADENE, 2015).

Na Holanda a Fastned firmou parceria com a ABB, o grupo líder em tecnologias de eletricidade e automação, para fornecer a maior rede de carregamento rápido do país. Serão cerca de 200 postos espalhados pelas estradas do país, com capacidade para reabastecer um veículo em 15 a 30 minutos. A construção dos pontos de abastecimento deve ser concluída até 2015. Os equipamentos de recarga serão fornecidos pela ABB e cada carregador terá uma série de recursos de conectividade, como assistência remota, gerenciamento, manutenção e atualizações inteligentes de software (AUTOMOTIVE BUSINESS (a), 2015).

O plano para instalar postos de carregamento rápido de carros elétricos nas autoestradas holandesas foi iniciado em 2011, quando a Fastned pediu autorização ao Ministério de Infraestrutura para instalar uma rede de carregamento de veículos elétricos. Em dezembro de 2011, o governo holandês anunciou o lançamento de um processo de licitação para fornecer instalações de carregamento para as 245 estações de serviço existentes nas suas autoestradas. A Fastned, que ganhou a concessão para

201 estações, é uma empresa holandesa fundada em 2011 por Bart Lubbers e Michiel Langezaal com o objetivo de gerar uma infraestrutura de carregamento de âmbito nacional. A lógica do negócio baseia-se no conceito de que o primeiro a entrar nesse mercado poderá escolher as melhores localizações para o carregamento rápido no país, o que justifica um investimento precoce. Enquanto que a ABB, que opera em cerca de 100 países, sua parceira no projeto, é líder em tecnologias de energia e automação, possibilitando às empresas de eletricidade, água e gás, e à indústria, melhorar o seu desempenho, reduzindo o impacto ambiental. (ABB GROUP – AUTOMATION AND POWER TECHNOLOGIES, 2015).

A Europa usa o padrão Open Charge Point Protocol (OCPP) para que os veículos elétricos estejam aptos a usar quaisquer estações. Significa um protocolo de aplicação para a comunicação entre estações de carregamento de carros elétricos e um sistema de gerenciamento central, também conhecido como uma rede de estações de carregamento, semelhante aos telefones celulares e redes de telefonia celular. O Open Charge Point Protocol é uma iniciativa da fundação E-Laad na Holanda e tem como objetivo criar um protocolo de aplicativo aberto que permite que estações de carregamento de carros elétricos e sistemas de gestão centrais de diferentes fornecedores possam se comunicar uns com os outros (GREEN TRANSPORTATION. INFO, 2014).

A montadora japonesa Toyota assinou, em 2013, contrato com a WiTricity Corp. (Wireless Electricity Delivered Over Distance), empresa que licencia tecnologia de recarga *wireless* para carros elétricos e híbridos (caso 5), com o objetivo de lançar no futuro veículos capazes de reabastecer baterias sem o uso de cabos. (CROWN CROATION WORLD NETWORK, 2014). Além da WiTricity, outras empresas trabalham em sistemas de recarga *wireless* para carros elétricos, como a HEVO Power (Hybrid e Electric Vehicle Optimization). A tecnologia da Hevo Power para carregar um carro elétrico consiste em três componentes (Figura 1): (1) *power station*, é a superfície montada ou enterrada no chão e se conecta à energia fornecida pela rede; (2) *wireless receiver*, que é equipada em qualquer carro elétrico e se conecta ao sistema de gestão da bateria; e (3) *mobile app*, permite a comunicação entre os componentes de hardware, agindo como a única interface com o usuário final (HEVO POWER, 2014).

Nos Estados Unidos a empresa Better Place, fundada em 2007 na Califórnia, criou o modelo de *quick drop* baseado na troca de bateria (*swap*) em postos específicos em menos de quatro minutos, exigindo que o carro seja projetado para permitir essa operação. Os altos custos de troca de baterias, adicionado ao fato de restringir seu serviço a apenas um único modelo de carro elétrico – o Renault Fluence Z.E., levaram a Better Place a entrar em processo de falência em maio de 2013. Apesar dos problemas a ideia permanece, tanto que a Tesla Motors desenvolve um modelo de troca de baterias em São Francisco e Los Angeles, nos Estados Unidos (FAST COMPANY, 2014; TRANSPORT EVOLVED, 2014). A ideia parece excelente, mas a questão é que é uma tecnologia muito cara, pois tem que se estocar alguns *packs* de baterias; Além disso,

o preço das estações é muito alto e o tempo que levaria a troca das baterias seria o mesmo em uma estação *quick drop* de recarga de bateria.

Figura 1 – Mecanismo de funcionamento da Hevo Power:



Fonte: HEVO POWER, 2014.

A cidade de Palo Alto, na Califórnia, região que se consolida na vanguarda da tecnologia mundial sediando empresas como Google, Apple, Facebook e Tesla Motors, desenvolve um projeto para incluir tomadas especiais para carros elétricos em todas as casas novas. A norma foi aceita, por unanimidade, pelo conselho local e o argumento é que com apenas U\$ 200 pode-se realizar uma instalação de uma estação de carregamento suficiente para dois veículos. O custo de instalação em uma residência nova é de cerca de um quarto do custo de instalação da estação em uma casa já construída. O conselho de Palo Alto objetiva incentivar a aceitação dos carros elétricos estudando a instalação de estações energéticas de carregamento rápido como forma de incentivar a aceitação desses carros na região (THE VERGE, 2014).

No início de 2012 a Tesla Motors construiu estações chamados *Superchargers* nos Estados Unidos, Europa e Ásia, projetadas para carregar as baterias de forma rápida e sem custo adicional para os proprietários de um Tesla. Os *Superchargers* fornecem meia carga em menos de 20 minutos e são estrategicamente colocados próximos a restaurantes de estradas, cafés e centros comerciais, para permitir que os proprietários de carro possam dirigir de estação para estação, com paradas mínimas. Nos Estados Unidos são atualmente 131 estações de recarga de baterias, na Europa são 98 e na Ásia 36. (TESLA, 2014)

Na França a Renault implantou coberturas fotovoltaicas nas fábricas em Douai, Mauberge, Flins, Batilly, Sandouville e Cléon, nas quais seus pátios de veículos ou estacionamentos foram cobertos pelos painéis, totalizando 400 mil metros quadrados de área. As coberturas fotovoltaicas somadas são capazes de gerar 59 MW, equivalente a uma produção de 52.600 MWh por ano, algo como o consumo anual de uma cidade de 15 mil habitantes. (AUTOMOTIVE BUSINESS (b), 2015)

Iniciativas no Brasil

A CPFL Energia (Companhia Paulista de Força e Luz) iniciou em 2013 o Projeto de Pesquisa & Desenvolvimento "Projeto PD-0063-0060/2013 - PA0060 - MOBILIDADE

ELÉTRICA - INSERÇÃO TÉCNICA E COMERCIAL DE VEÍCULOS ELÉTRICOS EM FROTAS EMPRESARIAIS DA REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS do Programa de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico do Setor de Energia Elétrica das empresas CPFL Paulista, CPFL Piratininga e RGE, do Programa de P&D regulado pela ANEEL², integrando carros elétricos nas frotas de grandes empresas da região. O projeto visa construir um laboratório real de mobilidade elétrica na região metropolitana de Campinas, com o intuito de criar condições para a realização dos estudos de impacto da mobilidade elétrica no setor elétrico. (informações CPFL Energia, outubro de 2014)

Entre os objetivos do projeto da CPFL Energia, destacam-se a avaliação dos impactos do carro elétrico na rede de distribuição de energia como possíveis interferências, demanda de energia necessária e adequações dos padrões construtivos. Além disso, estuda a proposição de regulamento tarifário para a cobrança das recargas como, por exemplo, horário de carregamento e cobrança em *roaming*² além da realização de diversos outros estudos acadêmicos para a desmistificação do tema de mobilidade elétrica no país. O projeto busca o entendimento do modelo de negócio das distribuidoras de energia elétrica com os carros elétricos e desenvolve competências de provedor, instalador e explorador de infraestruturas de recarregamento. Até o momento participam desse projeto, como entidades executoras, o CPQD (Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações), a Universidade Estadual de Campinas e, como parceiros frotistas³ na construção desse laboratório real, as empresas Natura e 3M, que utilizam os carros em sua frota, permitindo a compreensão real da mobilidade elétrica. Em contrapartida, realizam o pagamento de uma quantia mensal pela utilização dos veículos, que são fornecidos pela Renault-Nissan, que fomentará as pesquisas. (informações CPFL Energia, outubro de 2014)

A Renault inaugurou em sua unidade de São José dos Pinhais, Paraná – o Complexo Ayrton Senna - um conjunto de painéis fotovoltaicos com 132 metros quadrados de área para a geração de energia a partir da captação da luz solar, que será direcionada ao abastecimento dos carros elétricos da marca, Zoe, Twizy e Kangoo, além de distribuí-la para a rede de iluminação próxima às instalações. O conjunto é formado por 80 placas com capacidade de gerar 20kwh e captada de forma contínua durante o dia, inclusive em dias nublados e com baixa luminosidade. A geração é suficiente para recarregar as baterias de um carro elétrico em 2 horas. (AUTOMOTIVE BUSINESS (b), 2015)

Juntamente com a inauguração do sistema fotovoltaico da Renault, no Complexo Ayrton Senna, começou a operar também, um eletroposto com a possibilidade de carregamento de até dois carros elétricos simultaneamente. O sistema foi homologado pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), reconhecido e aprovado pela Companhia Paranaense de Energia (Copel). (AUTOMOTIVE BUSINESS (b), 2015)

O recarregamento do carro elétrico no Brasil é realizado por meio dos eletropostos. No tipo *wallbox* (carregador residencial) é possível recarregar nas casas que demora de 6 a 8 horas para completar 100% da carga da bateria. Dependendo do fabricante este pode fornecer o serviço de eletroposto para a residência, caso contrário é necessário

comprar o equipamento, contratando um profissional para realizar as adequações e instalação. Entretanto se a moradia for em um edifício não é possível instalar o *wallbox*, utilizando então a infraestrutura pública existente. Existe infraestrutura considerada semi rápida com recarregamento de 2 horas, e uma outra com recarga de 80% na primeira meia hora e 20% na meia hora restante, completando 100%.

Atualmente os eletropostos públicos no Brasil oferecem recarga de bateria gratuitamente pois não existe regulamento e legislação que trate do tema, logo não é permitido cobrar a energia recarregada. Assim, a ausência de regulação para a recarga no Brasil indica a manutenção de uma infraestrutura de abastecimento que está restrita a programas pilotos em algumas cidades. Para apoiar a difusão do carro elétrico há a necessidade, portanto, de legislação que abra caminho para o desenvolvimento dos carros elétricos.

Subsídios e incentivos fiscais ao carro elétrico

Governos, motivados por metas de longo prazo para frear mudanças climáticas e o aquecimento global juntamente com a redução do uso do petróleo, vêm estabelecendo metas para aumentar a participação no mercado dos carros elétricos. Em apoio a esses objetivos alguns governos estão concedendo subsídios, incentivos fiscais e implementando políticas regulatórias para ajudar a acelerar o movimento de carros elétricos no mercado.

Panorama internacional

De acordo com Mock e Yang (2014) existem inúmeros incentivos públicos destinados a equipar o preço dos carros elétricos com os carros convencionais com o objetivo de aumentar suas vendas, dentre eles subsídios diretos, incentivos fiscais e economia no custo de combustível. Assim, tendo como base o relatório de Mock e Yang (2014), listam-se, em seguida, países que têm adotado esses incentivos:

Subsídios diretos

São oferecidos por uma série de países na compra de um carro elétrico, como:

- França: carros com emissões de CO₂ inferiores a 20 g/km recebem um bônus único de 7.000 euros e, para carros entre 21 e 50 g/km de emissão de CO₂, como o Volvo V60 *plug-in*, o bônus é de 5.000 euros. O valor do incentivo não pode exceder 30% do preço de compra do veículo, incluindo o VAT (*value-added tax*)⁴ e o custo da bateria.
- Reino Unido: desde 2011, os consumidores que compram um carro elétrico novo (totalmente elétrico ou híbrido *plug-in*) que emite menos de 75 g de CO₂/km recebem um bônus de 25% do valor do carro, até a um máximo de 5.000 libras (cerca de 5.800 euros).

- Suécia: programa executado de 2012 a 2014, em que um máximo de 5.000 carros com emissões de CO₂ de 50 g/km ou menos, receberam, uma única vez, 40.000 coroas suecas (cerca de 4.500 euros).
- EUA : um programa de subsídio federal permite um bônus único, dependendo da capacidade da bateria do carro, de até um máximo de 7.500 dólares em forma de crédito fiscal. Para o Renault Zoe (totalmente elétrico), o bônus seria de 7.500 dólares enquanto que para o Volvo híbrido *plug-in* V60 seria de 5.400 dólares. Na Califórnia, há outro programa de subsídio no nível estadual concedendo, de uma única vez, aos compradores dos carros totalmente elétricos mais 2.500 dólares e para o híbrido *plug-in* 1.500 dólares.
- Japão: um programa do governo permitiu, desde 2009, um bônus único tanto para carros elétricos como outros carros com combustíveis mais eficientes. O programa foi estendido até 2013 com ajuste, fornecendo um bônus com base na diferença de preço entre o carro elétrico e o a gasolina, sendo limitado a 850.000 ienes (cerca de 6.300 euros).
- China: desde 2010 existe um programa nacional que prevê um bônus único para carros elétricos e carros com célula de combustível. O programa foi estendido até 2015 com algumas revisões. O bônus é entre 35.000 e 60.000 yuanes (cerca de 4.200 e 7.200 euros) para carros totalmente elétricos, dependendo da autonomia da bateria do veículo e 35.000 yuanes (cerca de 4.200 euros) para carros híbridos *plug-in* com intervalo de bateria não menos de 50 km. Logo, o Renault Zoe receberia um bônus de cerca de 6.000 euros, enquanto o Volvo V60 receberia um bônus de cerca de 4.200 euros.

Incentivos fiscais

São elementos importantes para estimular a compra dos veículos, existindo quatro principais categorias:

- *VAT (value-added tax)*: no Japão o imposto é de 5% enquanto na Dinamarca, Noruega e Suécia é de 25% aplicando-se, geralmente ao preço base do veículo, excluindo qualquer imposto sobre compra e registro. Quanto aos carros totalmente elétricos a Noruega é o único país que exclui carros totalmente elétricos do pagamento de VAT, o que representa uma redução do preço, para o Renault Zoe, por exemplo, de 4.500 euros. Entretanto, na Noruega assim como em outros países, a isenção do VAT para os carros híbridos *plug-in* não se aplica. Em alguns países a incidência do VAT para os carros elétricos é maior do que para os carros convencionais, isto porque o seu preço base é maior e sujeito a um VAT maior, mesmo após o pagamento de bônus, como ocorre na China e no Japão. Na Alemanha, o Renault Clio, que é um carro convencional com preço base de 13.277 euros está sujeito a 2.523 euros, enquanto o Renault Zoe, com preço base de 21.422 euros é taxado

em 4.070 euros de VAT. Na Alemanha a alíquota de VAT é de 19% para carros enquanto que outros produtos como alimentos, livros e flores a alíquota é de 7%.

- *one-time purchase/registration tax* (imposto único de compra/de registro): alguns países cobram um imposto sobre a compra ou registro do veículo, além do VAT, e proporcionam uma redução de impostos para os carros totalmente elétricos. Na Holanda o imposto depende do nível de emissão de CO₂ do veículo, com taxas mais elevadas para diesel do que para os veículos a gasolina. Veículos a gasolina com menos de 95 g/km (gasolina) ou a diesel com menos de 88 g/km estão isentos do imposto de registro. No caso do Renault Zoe, o valor do benefício equivale apenas a 500 euros, uma vez que as emissões do Renault Clio (99g/km) ficam apenas ligeiramente acima do limite de 95 g/km. No caso do Volvo V60, o benefício resultante é bem superior, cerca de 11 mil euros, pois a versão V60 não-híbrido emite 169 g/km de CO₂ e é um veículo diesel, de modo que as taxas de imposto aplicadas são bastante elevadas. Outros mercados com um forte efeito de imposto de registro são a Dinamarca e Noruega. Na Dinamarca, o cálculo é com base no preço do veículo, equipamentos de segurança a bordo e o consumo de combustível, e os carros totalmente elétricos estão isentos do imposto de registro. Para o Renault Zoe, a economia estimada é de cerca de 14 mil euros. No caso do híbrido *plug-in* Volvo V60, o valor base para o cálculo do imposto é de cerca de 77 mil euros, em comparação com cerca de 94 mil euros para a versão diesel regular. Na Noruega, o imposto é baseado no peso do veículo, potência do motor e emissões de CO₂ e os carros totalmente elétricos são isentos da taxa de registro. A economia para o Renault Zoe é estimada em torno de 4.100 euros. Para o Volvo V60, um imposto de registro de cerca de 37 mil euros aplica-se à versão PHEV, em comparação com cerca de 35 mil euros para a versão diesel regular.
- *annual circulation tax*: alguns países cobram um imposto anual de propriedade do veículo, mas proporcionam uma redução de impostos para carros elétricos. Na Alemanha o imposto é calculado com base nas emissões de CO₂ e na capacidade do motor do veículo. Carros totalmente elétricos e híbridos *plug-in* estão isentos por um período de dez anos a partir da data do primeiro registro. Para o Renault Zoe, cujo preço base na Alemanha é de 21.422 euros, a isenção representa uma economia de 20 euros por ano, enquanto que o *plug-in* Volvo V60, cujo preço base é de 51.571 euros, a economia é cerca de 170 euros. Na Holanda o efeito é maior, pois o imposto geralmente é baseado no peso do veículo. Até o final de 2013 todos os carros que emitiam menos de 111g/km (gasolina) ou 96 g/km (diesel) de CO₂ estavam isentos do imposto. A economia anual no caso do Renault Zoe é estimada em torno de 380 euros,

no caso do Volvo V60 cerca de 1.900 euros. Os limites para isenção fiscal foram ajustados a partir de janeiro 2014 por um período de quatro anos, de forma que apenas os carros com emissão de menos de 50 g/km de CO₂ ainda estão isentos do imposto de circulação anual.

- *company car tax*: carros de empresa são muito populares em muitos países europeus. Na Alemanha, em 2012, apenas 38% dos automóveis novos de passageiros foram registrados por proprietários privados, enquanto 62% foram registrados como carros da empresa, sendo um percentual significativo. O mesmo ocorre para os carros elétricos já que em 2012 399 carros totalmente elétricos foram registrados por proprietários privados, em comparação com 2.617 registrados como carros de empresas. A ideia básica do sistema de carros de empresas é que ao invés de pagar um salário mais elevado ao seu empregado, a empresa oferece para fornecer-lhe um carro, arcando com todos os encargos relacionados, geralmente incluindo os custos de combustível. O empregado, por outro lado, tem acesso a um que pode ser usado para viagens particulares, porém, em troca, tem que pagar um imposto especial, o *company car tax*, para usufruir do benefício de ter acesso gratuito a um veículo. Na Holanda, normalmente, 25% do preço do veículo é considerado como parte da renda do motorista e está sujeito ao imposto de renda. Em 2013, os automóveis de passageiros cujo nível de CO₂ não ultrapassasse a 50 g/km foram excluídos do imposto de automóveis corporativos. Carros emissores de 51-95 g/km (gasolina) ou 51-88 g/km (diesel) estavam apenas sujeitos a um benefício de 14% da renda tributável. Os benefícios estimados no caso do Renault Zoe são cerca de 1.100 euros por ano, e no caso do Volvo V60, cerca de 4.300 euros por ano, por um período de cinco anos. A partir de 2014, os carros corporativos com 50 g/km de CO₂ ou menos deixaram de ser totalmente isentos de tributação.

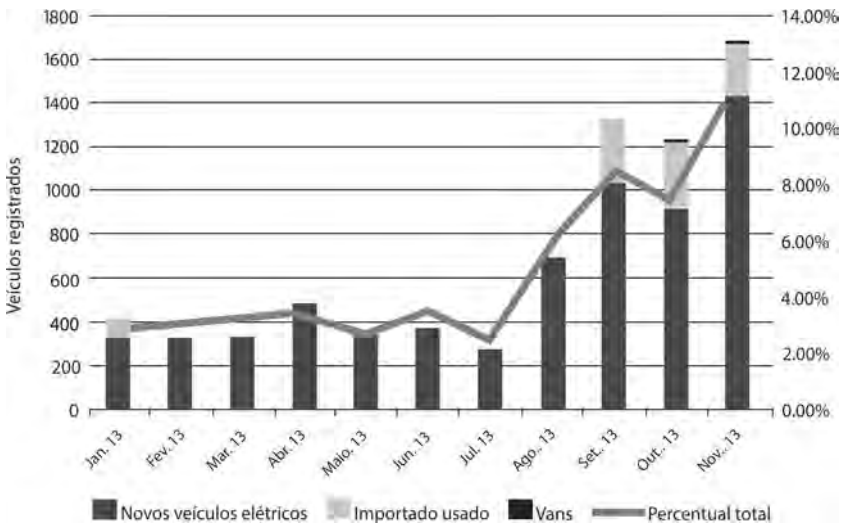
Economia nos custos de combustível

- Os preços da gasolina e da eletricidade variam em todos os países. A Noruega tem preços relativamente elevados da gasolina, mas tarifas relativamente baixas de energia elétrica, assim as economias de custos resultantes da mudança para um carro elétrico são maiores do que em outros países. Já na Alemanha, o preço da gasolina é menor, em relação aos demais países europeus, enquanto o preço da eletricidade doméstica é comparativamente maior, logo a economia estimada é menor. Na China, o preço da eletricidade é significativamente mais baixo do que o da gasolina, e, portanto as economias percentuais de mudança para um veículo elétrico são altas. No entanto, porque os preços da gasolina são baixos, comparados com outros mercados, as economias absolutas estão em seu limite mais baixo. A economia de custos de combustível é considerada como um incentivo para o carro elétrico.

Ocorre que alguns países, por conta do preço maior da energia elétrica em relação à gasolina, poderiam aumentar as tarifas sobre a eletricidade utilizada para veículos do que para a eletricidade doméstica, a fim de explicar a maior eficiência dos carros elétricos em comparação com os carros de motores a combustão e a eliminação de impostos que estão associadas a estes motores poluentes. Entretanto, não existe um movimento para maior taxaço de energia elétrica como combustível de carros elétricos, sendo considerada então uma forma dos governos incentivarem a compra e uso desses carros ⁵.

As vendas de carros elétricos têm aumentado não só nos Estados Unidos como também na Europa, especialmente França, Alemanha e Noruega. A Noruega é um país com consideráveis reservas de hidrocarbonetos, maior produtora de petróleo na Europa e exportador significativo de gás natural, que poderia torná-la uma candidata improvável para inserir o carro elétrico na mobilidade urbana. Em novembro de 2013 quase 1.700 carros 100% elétricos foram vendidos, incluindo os importados usados (Gráfico 1). Considerando que a população da Noruega é de 5 milhões de habitantes, a linha mostra um número progressivo da venda de carros elétricos nos últimos meses de 2013, fazendo com que a taxa atual da adoção de carros elétricos da Noruega seja a mais alta do mundo. O Tesla Model S foi o carro elétrico mais vendido em setembro de 2013 e o Nissan Leaf o mais vendido em outubro do mesmo ano, atingindo 5,6% do mercado de carros novos (ENERGY POLICY INFORMATION CENTER, 2014).

Gráfico 1 – Vendas de carros 100% elétricos na Noruega em 2013



Fonte: ENERGY POLICY INFORMATION CENTER, 2014.

As razões para o sucesso dos carros elétricos na Noruega são compreendidas. A maioria de sua população é centrada perto da capital Oslo, reduzindo a demanda de viagens de longa distância, mais de 4.000 estações de carregamento já foram instaladas no pequeno país, 127 dos quais são carregadores rápidos e os preços da gasolina são elevados, mesmo para os padrões europeus, com média de US\$ 9 por galão, já que a Noruega consome cerca de 13% da sua produção de petróleo, exportando a grande maioria. Além disso, o país oferece uma série de incentivos que vão desde estacionamento gratuito para carros elétricos, viagens gratuitas em *ferry boats*, estradas com acesso livre aos pedágios, até redução de impostos sobre a aquisição dos carros elétricos. (ENERGY POLICY INFORMATION CENTER, 2014)

O governo norueguês está subsidiando de forma agressiva os carros elétricos com quase 100% na compra do veículo. Ao isentar carros elétricos de impostos típicos e taxas adicionais, a Noruega tem realizado grandes esforços para tornar a propriedade do carro elétrico mais atraente. Esses benefícios vêm quase que inteiramente das receitas e não de subsídios diretos, pois a isenção ocorre a partir dos impostos normalmente cobrados sobre a aquisição de carros a gasolina. (ENERGY POLICY INFORMATION CENTER, 2014) Entretanto, com a crescente pressão para que os incentivos tanto fiscais quanto para a venda sejam reduzidos o governo norueguês já sinaliza redução dos incentivos para os próximos anos. O Tesla S, modelo 100% elétrico é o mais vendido enquanto que veículos movidos a baterias já representam 25% dos emplacamentos de carros zero-quilômetro, representando um recorde mundial. (O GLOBO, 2015)

A política de incentivos na Noruega foi tão satisfatória que, em Oslo, os congestionamentos têm sido provocados pelo aumento de carros elétricos na cidade. Considerando que esses carros usam a faixa seletiva de ônibus (Figura 2), os motoristas desses veículos têm argumentado que os atrasos causados pelos carros elétricos trazem um custo pois, segundo eles, o tempo perdido no trânsito por milhares de passageiros de ônibus é muito maior que o tempo ganho por algumas dezenas de condutores de carros elétricos. (FOLHA DE SÃO PAULO, 2014)

Por meio de políticas públicas, o governo norueguês, ao longo das últimas décadas, tem buscado o bem-estar a sua população, considerando que o termo “desenvolvimento sustentável” foi cunhado pela ex-primeira ministra da Noruega Gro Harlem Brundtland quando, na década de 1980, a Organização das Nações Unidas (ONU) lhe encomendou um estudo que originou o “Relatório Brundtland” ou “Nosso Futuro Comum”. De acordo com o relatório, ser sustentável significa conseguir prover as necessidades das gerações presentes sem comprometer a capacidade das gerações futuras em garantir as próprias necessidades. (ENVOLVERDE JORNALISMO E SUSTENTABILIDADE, 2015) No contexto do documento, o desenvolvimento sustentável, em sua essência, é um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações humanas (DIAS, 2011). Assim, a adoção

Figura 2 – Carros elétricos congestionam a faixa de ônibus durante o horário de rush, em Oslo, capital da Noruega



Fonte: FOLHA DE SÃO PAULO, 2014.

de incentivos generosos do governo norueguês aos carros elétricos compactua com a busca em reduzir a emissão de gases poluentes dos carros convencionais, responsáveis por 10% das emissões totais no país (FOLHA DE SÃO PAULO, 2014).

A China, em um esforço para promover a inserção de mais veículos não convencionais à frota anunciou, em 2014, que todos os carros 100% elétricos, híbridos ou movidos a células de combustível estariam isentos de impostos sobre compra até 2017. Com o corte, que reduz em 10% o preço de veículos nacionais e importados, o governo chinês espera tornar os ecológicos mais atraentes. A medida é parte da estratégia chinesa de combater os altos níveis de poluição atmosférica em suas grandes cidades. Atualmente, existem cerca de 70.000 carros elétricos em uso na China, mas até 2020 o governo espera que esse número aumente para cinco milhões. Nos últimos anos, o país vem expandindo sua rede de carregamento já que empresas de energia locais, como a *State Grid*, juntamente com empresas privadas, como a fabricante de carros elétricos Tesla, estão atuando na expansão generalizada de pontos de recarga em várias cidades chinesas. (EXAME.COM, 2014)

Panorama nacional

O governo brasileiro, em outubro de 2015, isentou o imposto de importação para automóveis que têm como única forma de energia a eletricidade ou o hidrogênio,

sendo incluídos na lista de exceções à tarifa externa comum do Mercosul, os ex-tarifários⁶. Até então esse imposto era de 35%. A decisão publicada pela Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) beneficia a tecnologia da célula de combustível, cuja conversão do hidrogênio em eletricidade movimentava o motor. Os carros híbridos *plug-in*⁷, que têm a bateria alimentada tanto por uma fonte externa quanto por um motor gerador situado no interior do veículo, tiveram seu imposto reduzido de 35% para alíquotas de 2%, 4%, 5% e 7% dependendo da sua eficiência energética. Contudo, com o objetivo de incentivar as primeiras linhas de montagens de híbridos *plug-in* no país, esses veículos poderão também serem isentos do imposto de importação se as montadoras os trouxerem em partes para montagem final no Brasil. (SOCIEDADE BRASILEIRA DE VAREJO E CONSUMO, 2015)

Os incentivos preparados pelo governo brasileiro, em 2014, para consumo de veículos com propulsão alternativa, não incluíram os carros totalmente elétricos. O governo, naquele momento, apoiou, com a desoneração do imposto de importação, apenas carros híbridos de autogeração, ou seja, àqueles que aproveitam a energia produzida pela desaceleração ou frenagem do veículo para recarregar as baterias, reduzindo o imposto de importação de 35% para 2%, incluídos na lista de produtos beneficiados pelo regime de ex-tarifário. (ANTP, 2014)

A isenção do imposto de importação para os carros totalmente elétricos e híbridos *plug-in* além de beneficiar as montadoras busca, segundo o governo, inserir o país nas novas rotas tecnológicas, com incentivos a veículos de alta eficiência energética, baixo consumo de combustível e reduzida emissão de poluentes (CAMEX, 2015). Logo, a aprovação de leis que garantam a isenção ou diminuição de impostos sobre os carros elétricos no Brasil, além de incentivos para a sua produção, são fundamentais para a sua difusão. Se houvesse um plano de redução ou isenção de impostos para a produção, tanto no produto final quanto em sua cadeia produtiva, seria possível disponibilizar carros elétricos nacionais com valores aproximados aos dos carros populares a gasolina comercializados hoje no país.

Projetos de carros elétricos nacionais, de empresas emergentes de base tecnológica, estão em andamento, como a VEZ (Veículo de Emissão Zero) do Brasil, que ainda está em fase de investimento sem ter iniciado a fabricação, e a ATTO Nacional Montadora Elétrica. A ATTO está desenvolvendo e testando um carro elétrico urbano de dois lugares – o Atto-3 (Figura 3), com futura produção em Cascavel, no Paraná. Entretanto o que ocorre no Brasil, em relação ao carro elétrico, é o mesmo que vem ocorrendo há tempos em outros setores da indústria nacional. Diferentemente de países desenvolvidos que incentivam fortemente suas indústrias e inovações, o país começa a receber carros elétricos de empresas estrangeiras sem incentivar àqueles que, legitimamente, se desenvolvem e serão produzidos no país.

Uma preocupação dos empreendedores brasileiros é a isenção de impostos sobre importações de carros elétricos, pois prejudicaria atividades de P&D e as iniciativas da indústria nacional. A venda de carros elétricos no Brasil, sejam eles

Figura 3 – Atto 3 protótipo de testes



Fonte: Arquivo pessoal da ATTO Nacional Montadora Elétrica.

nacionais ou estrangeiros, é essencial para o processo de difusão, mas é importante que a indústria nascente conte com incentivos governamentais para enfrentar a concorrência. Assim, uma iniciativa que isente impostos sobre os carros elétricos desenvolvidos e produzidos no Brasil, isentando também de impostos sua cadeia de suprimento, além de proteger e incentivar as iniciativas da indústria nacional pode contribuir para que projetos consigam sair do papel criando um mercado nacional e competitivo. (VEZ VEÍCULO DE EMISSÃO ZERO, 2015)

Os carros elétricos têm menos custos de manutenção já que não precisam de mudanças de óleo e outras operações de manutenção, pois os motores têm menos peças móveis. Na realidade todos os carros totalmente elétricos têm uma fração das partes móveis de carros a gasolina e são muito confiáveis. Além de não haver mudanças de óleo, não há velas de ignição, conversores catalíticos ou outro equipamento de emissão. Como resultado, os carros só precisam ser limpos uma vez ou duas vezes por ano para verificar os sistemas do veículo e girar os pneus.

Os custos de manutenção constituem estímulos para a difusão de carros elétricos. No Brasil, a manutenção dos carros elétricos que existem no país, basicamente de frotistas, tem sido realizada pelos fabricantes. Entretanto, o fato das oficinas no Brasil não estarem preparadas hoje para esta nova tecnologia não significa que não estarão caso haja mercado. Na realidade isso não significa um obstáculo para a difusão, pois haverá capacitação apenas para a parte eletrônica, já que o controle da mecânica será igual. Além disso, não exigirão mudanças de infraestrutura nas oficinas para atender aos carros elétricos. Logo, tem-se um ativo complementar, no caso as oficinas de manutenção, que deverá se adaptar para a eletricidade, em termos de manutenção de carros, a partir do que já existe.

Os custos com combustível constitui hoje o principal estímulo a difusão do carro elétrico, pois o custo por km rodado é menor que o carro a gasolina, mesmo considerando a variação dos preços relativos de gasolina e energia elétrica; ou seja, o custo da energia elétrica despendida pelos carros elétricos, com um sistema de armazenamento de energia em baterias, é bastante inferior ao custo do combustível utilizado por carros com motores a combustão interna, para a mesma distância percorrida e em condições idênticas de utilização. Assim, da mesma forma que o custo de manutenção, o custo com o “combustível” do carro elétrico representa um ponto positivo para a aquisição e difusão do carro elétrico.

Apesar desses pontos positivos, o carro elétrico ainda é caro devido ao custo da bateria. No Brasil o preço ainda é maior devido ao imposto de importação pois os carros são importados e tem uma alíquota elevada. Assim, é necessário realizar, no âmbito fiscal, avanços para trazer os preços para um patamar próximo dos carros convencionais, já que existe um diferencial significativo de preço que necessita ser reduzido para viabilizar a comercialização do carro elétrico em escala industrial.

Conclusão

A implantação da infraestrutura de abastecimento tem sido muito lenta. É claro que praticamente todas as montadoras têm buscado desenvolver carros elétricos, a bateria ou híbridos. A eficiência destes carros já é comprovada. O que tem que se buscar é viabilizá-los, em termos de custo inicial e de facilidade de recarga. Torná-los atraentes ao consumidor é o grande desafio. Incentivos para a aquisição dos carros elétricos são importantíssimos, mas favorecer a construção de infraestrutura de abastecimento é primordial.

Percebe-se, atualmente, que a competitividade não se apoia tanto no desempenho de setores e empresas isolados, mas sim no funcionamento eficiente de cadeias de valor nas quais interagem diferentes agentes, cujas atividades cooperam para o desenvolvimento da cadeia como um todo. A interação e complementaridade entre esses diferentes agentes podem gerar lucros que os atores não obteriam se atuassem isoladamente no mercado. A questão hoje não é mais o carro elétrico em si. Ele já existe e seu avanço tecnológico tem sido significativo. O que é necessário hoje é desenvolver e alavancar uma infraestrutura de recarga que dê suporte ao seu definitivo estabelecimento.

Desta forma, é fundamental a parceria do Estado com os agentes privados, no caso a parceria com as empresas privadas que estão investindo tanto na produção dos carros elétricos quanto na criação de ativos complementares, para promover o seu desenvolvimento. O fato é que apenas incentivos fiscais podem não ser suficientes para alavancar as vendas dos veículos em questão. Embora países europeus e Estados Unidos disponibilizem incentivos fiscais para este tipo de carro, eles ainda não são atraentes aos consumidores. O consumo desses carros é afetado pela ausência de infraestrutura pois o indivíduo não irá adquirir um carro que não sabe onde abastecer. Logo, os incentivos são relevantes, mas a implementação de uma infraestrutura também é primordial, e o Estado em cooperação com os agentes privados devem criar condições reais não somente para o desenvolvimento tecnológico do carro movido a energia elétrica, mas também a sua difusão.

A popularização da mobilidade elétrica fará com que o carro elétrico se torne cada vez mais acessível ao consumidor final. Por enquanto os carros totalmente elétricos, especialmente da Aliança Renault-Nissan, estão sendo vendidos para empresas em frotas institucionais. Assim, desenvolver infraestrutura de recarga das baterias, como

também estimular financeiramente a aquisição desses veículos, são condições-chaves para viabilizar e difundir o carro elétrico e o apoio governamental é fundamental para dar o impulso inicial aos carros elétricos.

A difusão da tecnologia do motor elétrico pode, no longo prazo, alterar a estrutura industrial criando ou mesmo destruindo empresas e setores, influenciando o ritmo de crescimento econômico e a competitividade de empresas e países. O desenvolvimento dos ativos complementares deverá seguir então a mesma trajetória dos carros elétricos e seu desenvolvimento dependerá, em muito, do padrão em que o carro elétrico se estabeleça. Os *players* partidários dos carros elétricos não dispõem ainda de força para enfrentar a enraizada cadeia produtiva do motor a combustão interna. A utilização do etanol na gasolina, tecnologia desenvolvida no Brasil que permite menores emissões de poluentes, principalmente se comparada com modelos movido somente a gasolina, representa mais uma dificuldade à chegada em massa dos carros totalmente elétricos. A existência de políticas de estímulos à bioenergia explica, em parte, a falta de prioridade atribuída pelo governo brasileiro à difusão do carro elétrico.

Notas

¹ Tese defendida no PPEd-IE-UFRJ no dia 30 de março de 2015 com a orientação do Prof. Paulo Bastos Tigre, e tendo como título " Condicionantes da difusão do carro elétrico no Brasil: análise dos fatores institucionais, econômicos e técnicos".

² A cobrança horo-tarifária regulamentada pela ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica) permite dar desconto em horários de menor demanda e sobretaxar no pico (medidor bidirecional inteligente). A cobrança em *roaming* com medidor inteligente permite identificar o usuário pelo veículo e não pela "tomada" para fazer a cobrança. O carro elétrico passa a ser considerado um "consumidor móvel", pois tem a mobilidade para ora carregar a energia em um determina local e ora carregar em outro. Ocorre que, nessas movimentações o veículo pode utilizar a energia de diferentes concessões, por exemplo: um cliente residente em Campinas, onde a distribuidora de energia é a CPFL Energia, pode ter que viajar com seu carro elétrico até a capital São Paulo, onde a distribuidora é a AES Eletropaulo, em que não é cliente. Nesse caso, como será a cobrança da energia consumida no carregamento em SP? No Brasil, existem 67 distribuidoras de energia elétrica. Logo, essa é uma das questões em que o projeto da CPFL Energia pretende aprofundar.

³ Protistas são pessoas jurídicas que utilizam os veículos em seus processos de logística, vendas, marketing etc.

⁴ VAT (*value-added tax*) ou taxa de valor adicional. Este imposto começou a ser cobrado em 1973 na Grã-Bretanha e hoje aplicado em muitos países. No Brasil tem-se o ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) e o ISS (Imposto Sobre Serviços), que são similares ao VAT. Entretanto o VAT implica o pagamento de um único imposto.

⁵ A convergência tecnológica entre as redes elétricas inteligentes, os pequenos geradores individuais eólicos e solares e os carros elétricos, compartilhando-se equipamentos eletrônicos de controle, baterias, *softwares* e *interfaces*, reduz drasticamente o custo de aquisição ou adequação e permite ganhos para a utilização da energia elétrica na residência permitindo benefícios para usuários e operadores, como também reduz o custo da mobilidade pela eficiência. Logo, torna-se solução para vários problemas e gerando também oportunidades.

⁶ O regime de ex-tarifário consiste na redução temporária da alíquota do imposto de importação de bens de capital (BK) e de informática e telecomunicação (BIT), assim grafados na Tarifa Externa Comum do Mercosul (TEC), quando não houver a produção nacional equivalente. Representa uma redução no custo do investimento. (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR, 2015).

⁷ Os carros híbridos *plug-in* combinam um motor convencional a combustão interna com outro elétrico, sendo uma combinação dos carros puramente elétrico e dos carros híbridos. Os carros híbridos não se conectam a uma fonte externa e a energia elétrica que move o motor elétrico é produzida no interior do próprio veículo por um motor de combustão interna que aciona o gerador, podendo ser gasolina, o etanol ou óleo diesel. A energia não utilizada é armazenada para ser usada quando necessária.

Referências bibliográficas

ABB GROUP – AUTOMATION AND POWER TECHNOLOGIES. Fastened selecciona a ABB para construir a maior rede holandesa de carregamento rápido de veículos elétricos. Disponível em: <<http://www.abb.com/cawp/seitp202/e68bb83ec1bc8fbbc1257bb40059727e.aspx>>. Acesso em: 15 de agosto de 2015.

ADENE. AGÊNCIA PARA ENERGIA. *Mobi.E* Disponível em: <<http://www2.adene.pt/pt-pt/NavegacaoDeTopo/EnergiaNosTransportes/MobilidadeElectrica/Paginas/Mobi-E.aspx>>. Acesso em: 31 de agosto de 2015.

ANTP AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES PÚBLICOS. Carro híbrido terá incentivo e elétrico, não. 05 de setembro de 2014. Disponível em: <<http://antp.org.br/website/noticias/clipping/show.asp?npgCode=9EE56194-FB2D-4EB5-9030-E3D156D6265D>>. Acesso em: 08 de novembro de 2015.

AUTOMOTIVE BUSINESS (a). Fastned e ABB implementarão rede de recarga rápida na Holanda. Disponível em: <<http://www.automotivebusiness.com.br/noticia/17438/fastned-e-abb-implementarao-rede-de-recarga-rapida-na-holanda>>. Acesso em 26 de outubro de 2015.

AUTOMOTIVE BUSINESS (b). Renault instala painéis solares em fábrica do Brasil. Disponível em: <<http://www.automotivebusiness.com.br/noticia/20550/renault-instala-paineis-solares-em-fabrica-do-brasil>>. Acesso em 09 de outubro de 2015.

CAMEX CÂMERA DE COMÉRCIO EXTERIOR. Camex aprova redução da alíquota do Imposto de Importação para carros elétricos e movidos à células de combustível. 27 de outubro de 2015. Disponível em: <<http://www.camex.gov.br/noticias/ler/item/659>> Acesso em: 07 de novembro de 2015.

COWAN, R.; HULTÉN, S. Escape lock-in: the case of the electric vehicle. *Technological Forecasting and Social Change*, vol. 53, n. 1996, p. 61-80. Disponível em: <<http://www.cgl.uwaterloo.ca/~racowan/escape.pdf>>. Acesso em: 14 de novembro de 2013.

CROWN CROATION WORLD NETWORK. Marin Soljagic Croatian physicist and inventor founder of WiTricity Corp. announces "GOODBY WIRES...". Disponível em: <<http://www.croatia.org/crown/articles/10510/1/Marin-Soljagic-Croatian-physicist-and-inventor-founder-of-WiTricity-Corp-announces-quotGOODBY-WIRESquot.html>> Acesso em: 10 de julho de 2014.

DIAS, R. *Gestão ambiental: responsabilidade social e sustentabilidade.* São Paulo: Atlas, 2011.

ENERGY POLICY INFORMATION CENTER. *Lessons from Norway: EVs and Oil Production Highly Compatible.* Disponível em: <<http://energypolicyinfo.com/2013/12/lessons-from-norway-electric-vehicles-and-oil-production-highly-compatible/>>. Acesso em: 15 de julho de 2014.

ENVOLVERDE JORNALISMO E SUSTENTABILIDADE . *A trilha da sustentabilidade.* 14 de outubro de 2014. Disponível em: <<http://envolverde.com.br/sociedade/trilha-da-sustentabilidade/>> Acesso em: 11 de fevereiro de 2015.

EXAME.COM . China elimina impostos sobre carros elétricos. 11 de julho de 2014. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/economia/noticias/china-elimina-impostos-sobre-carros-eletricos>>. Acesso em: 20 de outubro de 2015.

FOLHA DE SÃO PAULO. Carros elétricos atrapalham o trânsito em Oslo. 03 de setembro de 2014. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2014/09/1509922-carros-eletricos-atrapalham-o-transito-em-oslo.shtml>> Acesso e: 11 de fevereiro de 2015.

FREEMAN, C.; SOETE, L. *A economia da inovação industrial.* Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2008.

GREEN TRANSPORTATION. INFO. Open Charge Point Protocol & OCPP Organization. Disponível em: <<http://greentransportation.info/ev-charging/protocols/ocpp.html>>. Acesso em: 10 de julho de 2014.

HEVO POWER. Disponível em: <<http://hevopower.com/>>. Acesso em: 10 de julho de 2014.

INSTITUTION OF MECHANICAL ENGINEERS. Electric Vehicle infrastructure. *Transport Policy System*, feb. 2010.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. O que é o Ex-tarifário? Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=2&menu=1174>> Acesso em: 08 de novembro de 2015.

MOCK, P.; YANG, Z. Driving electrification. A global comparison of fiscal incentive policy for electric vehicles. *White Paper*. ICCT The International Council on Clean Transportation. May 2014. Disponível em: <http://www.theicct.org/sites/default/files/publications/ICCT_EV-fiscal-incentives_20140506.pdf>. Acesso em: 27 de outubro de 2014.

MOWERY, David C.; ROSENBERG, N. *Trajetórias da inovação: a mudança tecnológica nos Estados Unidos da América do Norte no século XX*. Campinas, SP: Editora Unicamp, 2005.

O GLOBO. Noruega reduzirá incentivos aos carros elétricos. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/carros/noruega-reduzira-incentivos-aos-carros-eletricos-16103628>>. Acesso em 18 de agosto de 2015.

SOCIEDADE BRASILEIRA DE VAREJO E CONSUMO. Carro elétrico tem tarifa de importação zerada. Disponível em: <<http://www.sbv.com.br/2014/2007543-carro-eletrico-tem-tarifa-de-importacao-zerada/>> Acesso em: 08 de novembro de 2015.

TEECE, D. J. Profiting from technological innovation. *Research Policy*, 15(6), 1986, p. 285-305.

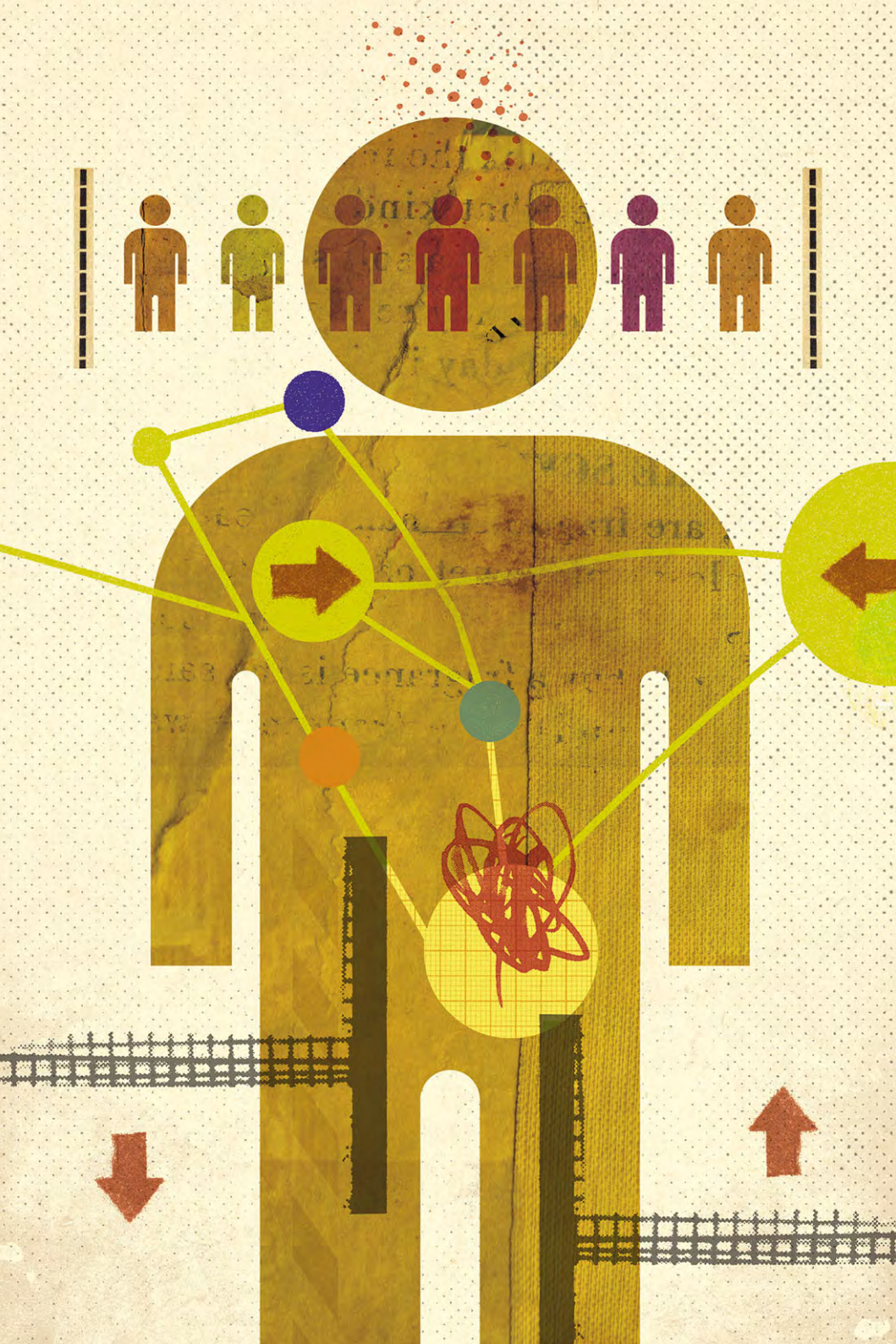
TESLA. Supercharger The Fastest Charging Station on the Planet. Disponível em: <<http://www.teslamotors.com/supercharger>>. Acesso em: 21 de novembro de 2014.

THE VERGE. Palo Alto will require all new homes to support electric vehicle chargers. Disponível em: <<http://www.theverge.com/2013/10/1/4790608/palo-alto-mandates-all-new-homes-wired-for-electric-vehicle-chargers>>. Acesso em: 12 de dezembro de 2013.

TRANSPORT EVOLVED. Rapid Chargers to Make Israel a Better Place for Electric Cars. Disponível em: <<http://transportevolved.com/2014/02/24/rapid-chargers-to-make-israel-a-better-place-for-electric-cars/>>. Acesso em: 10 de julho de 2014.

VEZ VEÍCULOS DE EMISSÃO ZERO. Campanha pela isenção de impostos sobre carros elétricos. Disponível em: <<http://www.vezdobrasil.com.br/campanha-pela-isencao-de-impostos-sobre-carros-eletricos/>>. Acesso em: 23 de agosto de 2015.





Entre o público e o privado: o financiamento da seguridade social brasileira

Between public and private: brazilian social security financing

* Thais de Oliveira Barbosa Mothé

** Maria Lúcia Teixeira Werneck Vianna

Resumo

O presente trabalho investiga a participação do setor público no financiamento de serviços privados de proteção social, mensurando seus valores e comparando-os com o que vem sendo destinado à proteção social pública. A Seguridade Social foi escolhida para representar o sistema de proteção social brasileiro. Em paralelo, como proteção social privada consideraram-se as áreas de assistência, previdência e saúde privadas. Apresenta-se também a literatura recente sobre as relações “público-privado” em proteção social no Brasil, tendo como foco a questão do financiamento. Por fim, realiza-se uma crítica quanto à parcial socialização dos custos de mercado com proteção social privada.

Palavras-chave: seguridade social, gastos tributários, economia do bem estar social.

Abstract

This work investigates the involvement of the public sector in private social protection financing, measuring their values and comparing them with what has been allocated to public social protection. Social Security was chosen to represent the Brazilian social protection system. At the same time, we consider private social protection privates assistance, pensions and health care. It also presents recent research on the social protection “public-private” relations in Brazil, focusing on the issue of funding. Finally, we made a critical review about the partial socialization of the private social protection market cost.

Keywords: social security, tax expenditures, welfare economics

* Doutoranda - Instituto de Economia/UFRJ: Avenida Pasteur, 250. Urca – Rio de Janeiro
E-mail: thaisoliba@gmail.com

** Professora Associada - Instituto de Economia/UFRJ: Avenida Pasteur, 250. Urca – Rio de Janeiro
E-mail: marilu@ie.ufrj.br

Introdução

O financiamento dos sistemas de proteção social provoca sempre grandes discussões, afinal é necessário que o governo arrecade os recursos necessários ao seu funcionamento e a questão tributária afeta a todos. Mesmo aceitando que altas cargas tributárias são o preço a ser pago para se viver em uma sociedade harmoniosa, ainda há discussões sobre como esse ônus será dividido entre a sociedade.

Sobre a configuração do sistema de proteção social brasileiro, suspeita-se de que a existência de financiamento público para serviços privados de proteção social, sobretudo através da política tributária, seja uma característica merecedora de atenção. Como apontou Amenta (2003, p. 121), em tradução livre da autora, é preciso notar: “ (...) a necessidade de ter em conta os gastos tributários para fins sociais em estudos de política social, pois esses incentivos fiscais são muitas vezes substitutos funcionais para programas de despesas.”

Sobre a existência de gastos públicos direcionados à proteção social privada, tal financiamento é realizado sobretudo de forma indireta via sistema tributário, o que o torna pouco perceptível. O fato de os gastos indiretos com a proteção social privada não serem contemplados pela contabilidade tradicional pode fazer com que sua importância não seja notada, nem como um benefício de proteção social, nem como um ônus para que se possa discutir sua distribuição. Nesse contexto, evidenciar o financiamento público tanto direto quanto indireto para a proteção social privada é algo urgente. O presente trabalho considera os gastos públicos tanto diretos quanto indiretos como uma forma de financiamento público para determinada área, agregando as duas modalidades de gasto a fim de dimensioná-lo. Somente com esse conhecimento é possível realizar uma avaliação desse tipo de política, discutindo a possibilidade de uma reorientação da mesma.

Realizar uma tentativa de contabilização de tais gastos no Brasil, mesmo que aproximada, é objetivo desse trabalho. O gasto indireto de natureza tributária, também conhecido como subsídio fiscal ou benefício tributário, destinado aos serviços de proteção social privados pode se dar de diversas maneiras e nas três esferas federativas. Contudo, houve dificuldade em contemplar estados e municípios nessa contabilização devido à dificuldade de disponibilização de dados sobre gastos indiretos consolidados para todo Brasil. Sendo assim, serão analisados apenas os subsídios fiscais concedidos pela esfera federal.

Esses benefícios são concedidos tanto através de impostos quanto de contribuições sociais. No caso do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF), a iniquidade é bastante notável. Nesse caso os benefícios tributários decorrem da possibilidade de deduzir gastos com serviços de educação, saúde, previdência privada, além de uma dedução fixa por dependente ou dos gastos com pensão judicial, da base de cálculo do IRPF. Para receber tais benefícios é necessário estar nas faixas de rendimento tributadas por este imposto, em 2009 ele incidiu nos rendimentos acima de R\$ 1.373 mensais,

o que de acordo com a PNAD do mesmo ano era a realidade de apenas 17,7% dos trabalhadores brasileiros.

Como receber subvenções fiscais para gastos com serviços de proteção social privados é um benefício restrito a quem possui rendimentos superiores aos valores estipulados – ou seja, não pode ser usufruído por todos os cidadãos brasileiros – suspeita-se de uma situação de iniquidade. Apenas a parcela da população em melhor situação econômica paga tal imposto, conseqüentemente apenas ela pode usufruir dessa subvenção, já que não há como realizar deduções em impostos indiretos. Logo existem benefícios exclusivos para a parcela da população em melhor situação.

A isenção e renúncia de impostos devidos pela pessoa jurídica como IRPJ, CSLL e COFINS para muitas entidades cuja atividade consiste na prestação de serviços de proteção social privados é outra maneira pela qual o Estado brasileiro contribui indiretamente para o financiamento de tais serviços. Aqui também há suspeita de uma situação de iniquidade, visto que o Estado contribui para o financiamento de serviços que em geral são acessíveis apenas à parcela mais rica da população, exceto quando efetivamente filantrópicos.

Suspeita-se de que a existência desses gastos públicos indiretos seja uma característica merecedora de atenção, já que eles são pouco notados e há indícios de que representam um grande volume de recursos. Piola, Servo, Sá e Paiva (2012, p.4) afirmam que: “A Secretaria da Receita Federal (SRF) estima para 2011 uma renúncia de arrecadação federal superior a R\$ 13,5 bilhões devido às isenções, deduções e desonerações na área de saúde. Contudo, esse número pode estar subestimado”. Em resumo, o aporte de recursos públicos de forma direta e indireta para os serviços privados relacionados à proteção social já é conhecido e estudado por alguns autores, sobretudo na área de saúde. Como este é em sua maior parte indireto, sua real extensão e sua importância costumam passar despercebidas, seja pela opinião pública ou pelos técnicos e acadêmicos.

Atualmente convivem no Brasil a proteção social pública e a privada. Tal situação é por vezes vista como paradoxal, já que as iniciativas pública e privada atuam mais de forma paralela do que complementar, o que é marcante no caso da saúde. A maioria da população não possui recursos suficientes para pagar por serviços privados (planos de saúde ou pagamento por serviço), logo só tem acesso ao sistema público. Como em 2013 a ANS contabilizou a cobertura de planos de saúde em torno 25% da população, logo, no mínimo 75% da população brasileira depende do SUS. Além disso, muitos usuários de planos de saúde têm um plano segmentado – por exemplo, cobrindo apenas consultas e exames, ou apenas internações hospitalares – e quando precisam da cobertura excluída de seus planos provavelmente recorrem ao SUS. Mesmo tendo a cobertura, por vezes o atendimento é dificultado, fazendo também com que os usuários recorram ao SUS.

Vale lembrar que atualmente a saúde privada não é autônoma, ou seja, não é independente de qualquer subsídio ou financiamento do setor público (PAIM, 2005).

O mesmo ocorre com as outras áreas da proteção social abordadas nesse trabalho: a presença de subsídios diretos e indiretos é marcante. Além disso, a parte da população menos favorecida economicamente não é a única a usufruir do sistema público: universidades públicas, serviços de saúde de alta complexidade e regimes de previdência para funcionários públicos e militares têm uma considerável participação em seu público de cidadãos nada desfavorecidos economicamente.

Ao se deparar com a grande regressividade da estrutura tributária brasileira, marcada por um elevado peso de impostos indiretos, fica evidente o fato de os cidadãos menos favorecidos serem aqueles que mais contribuem proporcionalmente à sua renda com o financiamento de políticas públicas (SALVADOR, 2007). A carga tributária bruta por faixa de renda pode ser vista na tabela 1. Somando-se a isso a existência de financiamento direto e indireto para serviços privados de proteção social, acessíveis apenas à parcela mais favorecida economicamente da população, há indícios de uma “dupla regressividade”, ou seja, regressividade na estrutura de arrecadação e também na de gastos.

Tabela 1 – Carga Tributária por faixa de renda

Renda mensal familiar	Carga tributária bruta – 2008
até R\$ 830	53,9%
de R\$ 830 a R\$ 1.245	41,9%
de R\$ 1.245 a R\$ 2.075	37,4%
de R\$ 2.075 a R\$ 2.490	35,3%
de R\$ 2.490 a R\$ 3.320	35,0%
de R\$ 3.320 a R\$ 4.150	35,0%
de R\$ 4.150 a R\$ 6.225	33,7%
de R\$ 6.225 a R\$ 8.300	31,3%
de R\$ 8.300 a R\$ 12.450	31,7%
mais de R\$ 12.450	29,0%

Fonte: IPEA (2009)

Como o Brasil possui um sistema de seguridade social definido na Constituição Federal, inclusive com seu próprio orçamento, ele foi escolhido para representar o sistema público de proteção social brasileiro neste trabalho. Dessa forma, serão contempladas as áreas de saúde, assistência e previdência públicas, assim como suas equivalentes no âmbito privado. Em relação à exposição de dados, o trabalho abrange os anos de 2002 a 2009. Tal limitação é decorrente sobretudo da disponibilidade de dados. Acredita-se que o período em questão, relativamente longo e recente, seja representativo da estrutura do sistema de seguridade brasileiro, considerando tanto a seguridade social ou pública quanto a “seguridade privada”. Não há propriamente

um sistema de “seguridade privada” no Brasil. Tal termo será utilizado neste trabalho representando aqueles setores que correspondem aos serviços oferecidos pela seguridade social, porém oferecidos de forma privada.

Vale lembrar que a existência do Orçamento da Seguridade Social é praticamente apenas virtual, pois suas receitas (exceto as contribuições sobre a folha de salários, recebidas diretamente pelo Ministério da Previdência) são administradas pelo Tesouro Nacional. Não há autonomia na gestão desses recursos, há apenas a obrigação de que os mesmos sejam aplicados nas áreas componentes da Seguridade Social, com exceção da DRU. (SALVADOR, 2007) As principais receitas do orçamento da seguridade social são: contribuição sobre a folha de salários de empregados e empregadores, contribuição sobre receita ou faturamento, contribuição sobre o lucro líquido, contribuição sobre receita de concursos de prognósticos. Além disso, a Constituição previu que recursos do orçamento fiscal também poderiam ser destinados à seguridade social de acordo com a necessidade.

As diversas subvenções fiscais ao setor privado de proteção social podem ser vistas como uma forma de financiamento público para a proteção social privada. Há ainda a possibilidade de gastos públicos diretos. É necessário refletir sobre em que medida o financiamento público da “seguridade privada” implica uma situação de iniquidade. Sendo assim, este trabalho buscar realizar uma análise sobre estrutura do financiamento do sistema de seguridade brasileiro, tanto público quanto privado, refletindo sobre questões de equidade e justiça social. Os dados que serão apresentados a seguir mostram que o montante de recursos públicos gastos, ainda que de forma indireta, com “seguridade privada” é expressivo e crescente, sendo possível falar em um sistema de seguridade paralelo à seguridade social pública definida na Constituição Federal com considerável participação do Estado em seu financiamento.

A obscura relação entre público e privado no financiamento da seguridade brasileira

As áreas componentes da seguridade social serão inicialmente tratadas de forma separada com o intuito de melhor organização na apresentação dos dados. Ao final desta seção sua agregação será feita de forma a representar os gastos públicos diretos e indiretos com seguridade pública e privada como um todo.

Previdência

Os subsídios fiscais direcionados à previdência privada são comuns em vários países, inclusive no Brasil. Barr (1993, p. 188) comenta, em tradução livre da autora, que na Inglaterra: “Praticamente todos os regimes privados são ‘subsidiados’ em uma escala substancial através de gastos tributários”. A figura dos gastos tributários com previdência privada foi se tornando uma característica marcante dos sistemas

de proteção social em diversos países, tendo seu crescimento o efeito político de enfraquecer o apoio da classe média ao sistema público, além das implicações distributivas notadas Esping-Andersen (1991, p. 99):

“Algumas nações gastam somas enormes em benefícios fiscais sob a forma de privilégios tributários a planos privados de previdência que favorecem principalmente as classes médias. Mas essas despesas tributárias não aparecem na contabilidade.”

É interessante apresentar aqui o conceito de gastos tributários, também conhecidos como benefícios tributários. Em resumo, são gastos indiretos efetuados via sistema tributário que buscam atender objetivos econômicos e sociais. Podem ser vistos como exceções ao sistema tributário de referência, na forma de desonerações que reduzem a arrecadação potencial do governo e, como contrapartida, aumentam a disponibilidade econômica de um determinado grupo de contribuintes. Estão presentes não somente nas áreas contempladas nesse trabalho como também nas funções de educação, cultura, agricultura, indústria, transporte, dentre outras. (RECEITA, 2009)

No Brasil, a previdência privada é chamada de previdência complementar e muitos fundos pertencem ao próprio setor público, alguns fechados para seus funcionários e outros abertos pertencentes a bancos públicos. A inclusão desses casos no termo previdência privada no presente trabalho se deu por a lógica dominante de ambos ser a privada-individual. Assim como na saúde e na assistência social, os gastos tributários com previdência privada ficam em geral despercebidos pela contabilidade pública tradicional, criando a ilusão de que tal setor é autônomo, ou seja, é financiado apenas de forma privada. Sobre o financiamento privado para a previdência privada, sabe-se que ele é realizado através de aplicações dos beneficiários, e por vezes também de seus empregadores, que são em geral capitalizadas em contas individuais.

Foram identificadas três formas de financiamento público para a previdência privada, conforme mostra o quadro 1: Gastos tributários federais; gastos diretos federais com supervisão e fiscalização de previdência complementar; e gastos diretos federais, estaduais e municipais com contribuição para previdência complementar de servidores. Sobre aos gastos tributários, os Demonstrativos de Gastos Tributários elaborados pela Receita Federal mostram que as empresas podem deduzir como despesa operacional no Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) as contribuições feitas para previdência privada de seus funcionários. Ainda no IRPJ, as entidades de previdência privada fechada são isentas de tal imposto. Por outro lado, os contribuintes podem deduzir da base de cálculo do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) as contribuições para previdência privada até o limite de 12% de sua renda. Além disso, o rendimento dos fundos de previdência privada têm tributação de IRPF diferenciada, porém não foi possível mensurar esses casos. Sobre tais subsídios fiscais via IRPF, vale notar que muitas vezes os fundos de previdência privada aberta são usados apenas com o intuito de realizar uma aplicação financeira com menor tributação, sem o

objetivo de transformá-la de fato em uma garantia de fonte de renda para a velhice. Ou seja, a concessão desse incentivo fiscal pode acabar por se desviar de sua finalidade, favorecendo estratégias de fuga da tributação.

Quadro 1 – Formas de financiamento público para previdência privada

Gastos tributários federais	Mensurados parcialmente
Gastos diretos federais com supervisão e fiscalização de previdência complementar	Mensurados parcialmente
Gastos diretos federais, estaduais e municipais com contribuição para previdência complementar de servidores	Não mensurados

Sobre os gastos tributários ou indiretos, ocorre na previdência um fenômeno não identificado nas áreas de assistência e saúde: a existência de gastos tributários com a previdência pública. Assim como é possível deduzir da base de cálculo do IRPF as contribuições para fundos de previdência privada, também é possível deduzir as contribuições destinadas à previdência pública. Portanto, pode-se falar em um gasto tributário com a própria previdência pública, ou seja, além da despesa decorrente do pagamento de benefícios previdenciários há também aquela decorrente da não arrecadação de IRPF sobre o valor das contribuições. Vale lembrar que o IRPF é um imposto destinado ao orçamento fiscal enquanto as receitas e despesas da previdência social pertencem ao orçamento da seguridade social, logo o subsídio fiscal concedido à previdência pública afeta negativamente o orçamento fiscal enquanto incentiva uma maior arrecadação para o orçamento da seguridade social.

Apesar de a Constituição definir a existência de um orçamento integrado entre as três áreas componentes da seguridade social, de forma a integrar as metas e prioridades de todo o sistema, o que se observa é a tendência à desintegração. Tal fato leva, por exemplo, à interpretação de que as contribuições sobre a folha de salários são as únicas e exclusivas a financiar a previdência. De fato a exclusividade existe, o Ministério da Previdência Social as arrecada e as utiliza apenas para o custeio das despesas previdenciárias. Contudo tal fonte de recursos não é a única apta legalmente a financiar a previdência, todas as contribuições sociais o são e até mesmo os recursos do orçamento fiscal. Tal interpretação leva a cálculos de “déficit da previdência”, como se houvesse um orçamento próprio da previdência social, inexistente na realidade (GENTIL, 2006). De fato, a Constituição brasileira prevê apenas três orçamentos: Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos das Empresas Estatais.

Outro ponto de discussão diz respeito à inclusão do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Federais (RPPS) no orçamento federal da seguridade social. Esse regime é destinado aos servidores públicos federais e possui critérios de contribuição e benefício distintos daqueles do RGPS. De forma resumida, as contribuições são maiores e os benefícios são integrais. O RPPS é apontado como o principal responsável pelo “déficit da previdência”, já que ao subtrair das contribuições dos servidores ativos

o pagamento de benefícios para servidores inativos chega-se em um saldo negativo. Tal fato advém de um descompasso entre ativos e inativos, resultante de reformas de desmonte do Estado e outras mudanças administrativas em sua estrutura, como a municipalização da saúde e a transformação de órgãos federais em empresas estatais (ANFIP, 2011). A inclusão das despesas com o RPPS no orçamento da seguridade social é algo bastante contestado, já que tal regime não atende o critério de universalidade, pois nem todo cidadão pode se filiar ao mesmo, seu acesso é exclusivo aos servidores públicos federais (TEIXEIRA, 1990; DAIN, 2001; VIANNA, 2003). Logo, a diferença entre contribuições correntes e benefícios correntes de servidores federais, quando negativa, não deveria drenar os outros recursos oriundos do orçamento da seguridade social, sendo mais correta sua cobertura através do orçamento fiscal.

Através do decreto 7.808 de 2012, houve uma transformação no RPPS. Os servidores federais contribuirão para o RGPS no limite de seu teto (atualmente R\$ 4.159) e a complementação será feita através de um fundo. A primeira vista tal reforma seria um alívio para o orçamento da seguridade social, todavia o período de transição pode trazer sérios problemas, já que os servidores inativos continuarão a receber pelo RPPS enquanto as contribuições para o mesmo tenderão a desaparecer, aumentando ainda mais a diferença entre receitas e despesas desse regime (ANFIP, 2011).

A tabela 2 apresenta um resumo dos gastos públicos diretos e indiretos com previdência pública e privada no período em análise. Primeiramente, o gasto público direto consolidado com previdência inclui os regimes geral e próprio a nível federal e os regimes próprios a nível estadual e municipal. Além disso, dentro desse gasto público direto foi identificado um montante destinado pela União à previdência privada ou complementar, tais gastos estão relacionados à fiscalização, supervisão e conselhos de previdência complementar. Vale notar que esse gasto também foi financiado através do orçamento da seguridade social, mesmo a previdência complementar não sendo universal e não sendo tais atividades despesas finalísticas de previdência. Os gastos indiretos de natureza tributária são apresentados em seguida e, por fim, os montantes totais do gasto público direto e indireto com previdência pública e do gasto público direto e indireto com previdência privada são revelados. Na última coluna da tabela é possível observar os percentuais de crescimento de cada rubrica no período analisado. Ao calculá-los, quando algum valor não foi identificado no início da série utilizou-se o valor do ano seguinte. Nota-se um crescimento do montante total de gastos públicos diretos e indiretos com previdência privada maior do que aquele com previdência pública.

Como é possível notar, a previdência privada tem um peso bastante pequeno no gasto público direto e indireto em previdência como um todo, apesar de vir crescendo em termos percentuais muito mais do que a previdência pública.

Tabela 2 – Gastos públicos diretos e indiretos com Previdência (em R\$ milhões de 2009)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Var.
Gasto público consolidado direto com previdência (A)	250.436	255.146	273.679	288.630	308.558	321.910	338.503	361.167	44%
Com previdência complementar (União) (B)	0,31	0,19	3,84	8,27	3,79	1,83	1,77	3,12	920%
Gasto público federal indireto com previdência (C=D+E+F+G)	4.318	4.108	5.392	7.626	8.637	7.875	12.289	12.354	186%
Benefícios previdenciários pagos e fundo de aposentadorias-IRPJ (D)	ND	ND	60	62	78	132	1.618	1.881	3014%
Previdência Privada Fechada - IRPJ (E)	ND	ND	411	1.517	1.764	ND	2.995	2.777	576%
Contribuições para previdência privada - IRPF (F)	1.205	1.089	1.347	1.472	1.523	1.579	1.604	1.481	23%
Contribuições para previdência oficial IRPF (G)	3.112	3.019	3.574	4.576	5.272	6.164	6.073	6.215	100%
Gasto público com previdência pública (A-B+G)	253.548	258.165	277.249	293.197	313.826	328.072	344.574	367.379	45%
Gasto público com previdência privada (C-G+B)	1.206	1.089	1.822	3.059	3.369	1.713	6.219	6.142	409%

Fonte: Demonstrativos dos gastos governamentais indiretos de natureza tributária – PLOAs, Grandes Números DIRPF e Tesouro Nacional (BSPN).

Saúde

O sistema de saúde brasileiro é marcado pelo paralelismo entre o setor público e o privado. Para o setor saúde, as inter-relações entre o público e o privado já vêm sendo bastante estudadas, vale destacar as seguintes: ressarcimento ao SUS quando um usuário de plano de saúde é atendido na rede pública, o que coibiria abusos de operadoras ao negar cobertura; atendimento pelo SUS da cobertura excluída das operadoras; compra de planos privados para funcionários públicos; renúncia fiscal; isenções tributárias para filantrópicas e cooperativas; cotidiano e prática dos profissionais de saúde duplamente filiados; defesa dos interesses dos médicos-

empresários e fornecedores de insumos; incorporação irracional de tecnologia; envolvimento dos gestores de saúde, ou até mesmo a coincidência, com líderes de cooperativas médicas e operadoras. (SCHEFFER & BAHIA, 2005)

Muitas das inter-relações citadas acima dizem respeito ao financiamento, foco central deste trabalho. Diversos autores notaram a existência de financiamento público direcionado à saúde privada e apontaram seu caráter regressivo, por equivaler a uma redistribuição para os estratos superiores de renda. Essa constatação apareceu até mesmo na imprensa, quando em agosto de 2013 o Ex-Ministro da Saúde José Gomes Temporão declarou à revista *Carta Capital* (2013, p.38): “Em 2011, o volume total de subsídios ao mercado privado através de várias isenções e renúncia fiscal foi de 16 bilhões de reais, volume de recursos que deveria estar sendo direcionado ao setor público”.

A existência do financiamento público para a saúde privada leva a questionamentos éticos sobre quais deveriam ser as prioridades do Estado brasileiro em relação à saúde. Principalmente no reconhecido contexto de subfinanciamento do SUS, ao mesmo tempo em que dele depende a assistência à saúde da maioria da população, incapaz de arcar com os custos de recorrer ao sistema privado quando necessitam de atendimento médico.

É necessário nesse momento explicitar todas as formas identificadas de financiamento público, seja direto ou indireto, para a saúde privada. O quadro 2 abaixo serve a esse propósito, além de identificar quais delas foram possíveis de mensurar nesse trabalho e quais não foram.

Como mostra o quadro 2, as formas de financiamento público para a saúde privada são várias. Posteriormente serão apresentados os valores encontrados, cujo montante total é bastante significativo. De fato, é uma ilusão acreditar que a saúde privada é financiada exclusivamente por seus consumidores, através dos pagamentos por serviços ou das mensalidades dos planos de saúde. Não existe setor de saúde privado autônomo no país atualmente, entendido como independente de qualquer subsídio ou financiamento do setor público (PAIM, 2005). E ainda, segundo Scheffer e

Quadro 2 – Formas de financiamento público para saúde privada

Gastos tributários federais	Mensurados parcialmente
Gastos diretos federais na forma de transferências a instituições sem fins lucrativos	Mensurados
Gastos federais com saúde para funcionários públicos e seus dependentes	Mensurados
Gastos federais com a ANS	Mensurados
Gastos tributários estaduais e municipais	Não mensurados
Gastos diretos estaduais e municipais na forma de transferências a instituições sem fins lucrativos	Mensurados
Gastos estaduais e municipais com saúde para funcionários públicos e seus dependentes	Não mensurados

Bahia (2005, p.165): “É necessário explicitar (...) que os planos de saúde são, em parte, sustentados pelo dinheiro público, e não apenas pelas mensalidades dos usuários ou pelas empresas que oferecem o benefício a seus empregados”.

Antes de prosseguir com a apresentação dos dados, é interessante mostrar como essas diversas formas de financiamento público direcionado à saúde privada já vêm sendo apontadas pela literatura. E como tal fenômeno tem sido alvo de críticas e questionamentos: “(...) é condenável que a lógica mercantil seja patrocinada pelo padrão de financiamento público. Tal padrão acaba funcionando como mecanismo de socialização dos custos do mercado de serviços de saúde (...)” (OCKÉ-REIS, 2012, p.152). De fato, ao patrocinar o consumo de saúde privada via renúncia de arrecadação fiscal, diminui-se a disponibilidade de recursos que poderiam ser aplicados no SUS.

Nesse ponto, os gastos tributários com a saúde privada são a variável de interesse. Foram identificadas e mensuradas aqui as deduções dos gastos com despesas médicas no IRPF; as deduções como despesa operacional no IRPJ realizada pelas empresas dos gastos com assistência médica para empregados; a isenção para as instituições de saúde classificadas como filantrópicas e sem fins lucrativos da CSLL, CONFINS e IRPJ; e as desonerações de PIS e COFINS para as empresas produtoras de medicamentos, produtos químicos e farmacêuticos.

Em relação aos gastos das empresas com assistência médica para os trabalhadores, além da perda no IRPJ há uma outra perda mais sutil que também pode ser classificada como gasto tributário. Tais gastos podem ser vistos como uma espécie de salário indireto, e sobre ele não são recolhidos impostos nem contribuições sociais (OCKÉ-REIS, 2012). Ou seja, há aqui uma espécie de renúncia indireta que afeta negativamente o orçamento da seguridade social. E, ainda, aquelas instituições de saúde classificadas como filantrópicas sem fins lucrativos são isentas da contribuição previdenciária patronal. Não foi possível mensurar essas duas últimas categorias de gastos tributários federais, nem aqueles estaduais e municipais.

Dado que a saúde privada é acessível apenas à parcela mais favorecida da população, subsidiá-la através dos gastos tributários é conseqüentemente regressivo. Principalmente a parcela de dedução de despesas médicas da base de cálculo do IRPF, já que só beneficia usuários de saúde privada que possuem renda suficientemente alta para dever IRPF. Como afirmaram Scheffer e Bahia (2005, p.160):

“A iniquidade dessa política tributária, em tese voltada a proteger os doentes, reside no fato de que os benefícios fiscais com planos de saúde e despesas médicas são usados por contribuintes de classe média que declaram renda e por empresas que podem arcar com plano de saúde para seus funcionários, sem que haja redistribuição desse investimento em saúde para a parcela da população que é desassistida.”

Por último, vale lembrar que o IRPF é um dos poucos impostos progressivos na estrutura tributária brasileira, então essas deduções têm efeitos negativos para a progressividade desejável no financiamento da saúde e também no financiamento do setor público em geral.

Gastos públicos diretos na forma de transferências para instituições privadas sem fins lucrativos também têm um papel importante, pois segundo a mensuração realizada, são a segunda maior modalidade de financiamento público ao setor privado de saúde, ficando atrás apenas dos gastos tributários. É preciso destacar que muitas vezes ser classificada como “sem fins lucrativos” não significa que a lógica mercantil não prevaleça nessas instituições. Vale destacar que, muitas operadoras de planos de saúde são classificadas como instituições sem fins lucrativos.

Há também os gastos públicos com assistência médica e odontológica para os servidores públicos, ocorrendo nas três esferas de governo, mas nesse trabalho somente foram mensurados aqueles feitos em nível federal. Sobre esse assunto, Uga (2006, p.1608) comenta que: “outro fato altamente questionável é o pagamento, com recursos da União, de planos privados para os funcionários públicos, que também reduz a quantidade de recursos disponíveis para a saúde coletiva”.

Os gastos federais com a ANS são alvos de muitas críticas, uma vez que a grande maioria das agências reguladoras consegue se financiar apenas com o recolhimento de taxas e multas resultantes de suas ações fiscalizadoras, não precisando recorrer ao Orçamento Geral da União. Contudo, no caso da ANS, a Taxa de Saúde Suplementar e a arrecadação de multas sempre foram insuficientes, necessitando de aportes orçamentários por parte da União. A falta de autonomia orçamentária da ANS parece se dever principalmente ao fato de ela recolher em média apenas 1% das multas que aplica, ou seja, a agência é bastante complacente ao conceder perdão aos multados. Pode-se afirmar que de certa forma tal situação prejudica o financiamento do SUS, na medida em que esses recursos são registrados na “função saúde” e a ANS não parece comprometida com os princípios do SUS, logo não haveria justificativa para o grande aporte de recursos públicos para sua gestão. (SCHEFFER & BAHIA, 2005).

Iniciando a exposição de dados, é importante mostrar a dimensão do setor saúde público e privado no período em questão. Essas informações podem ser vistas na Tabela 3. Pode-se afirmar que o tamanho do setor saúde no PIB tem sido estável, variando em torno de 5,85% do PIB e sem apresentar tendência significativa de aumento ou declínio. O setor privado apresentou maior contribuição em todo o período, contudo parece haver uma tendência de inversão dessa situação, com crescimento da participação do setor público, rumo ao que seria mais compatível com a existência de sistemas de saúde públicos universais como o SUS. Nota-se também que enquanto o valor da oferta total da saúde pública cresceu em termos reais praticamente em todos os anos, a saúde privada alterna aumentos e declínios, com tendência de crescimento real menor.

Como já foi dito, ao contrário do que o senso comum afirmaria, a saúde privada não é financiada apenas com gastos de seus consumidores, há também um financiamento público. Sobre o financiamento privado à saúde privada não há muito o que ser dito, ele é realizado tanto através de pagamentos individuais por serviço quanto através das

mensalidades pagas aos planos de saúde. A típica solução de mercado para lidar com o risco dos gastos com tratamento médico é de fato algum tipo de seguro.

Tabela 3 – Oferta da saúde - em R\$ milhões de 2009

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Var.
Oferta total de serviços de saúde a preços ao consumidor em R\$ milhões									
Pública	61.876	63.362	69.941	68.766	76.380	83.243	87.113	94.904	53,4%
Privada	90.521	86.899	89.328	88.322	94.476	97.395	98.216	100.814	11,4%
Total	152.396	150.261	159.269	157.088	170.855	180.638	185.329	195.718	28,4%
Participações do setor público e privado de saúde no PIB									
Público	2,44%	2,47%	2,57%	2,45%	2,62%	2,69%	2,68%	2,93%	20,3%
Privado	3,56%	3,38%	3,29%	3,15%	3,24%	3,15%	3,02%	3,11%	-12,7%
Total	6,00%	5,85%	5,86%	5,61%	5,87%	5,85%	5,70%	6,04%	0,7%
Participações do setor público e privado na saúde									
Público	40,60%	42,17%	43,91%	43,78%	44,70%	46,08%	47,00%	48,49%	19,4%
Privado	59,40%	57,83%	56,09%	56,22%	55,30%	53,92%	53,00%	51,51%	-13,3%

Fonte: Contas Nacionais, IBGE. Valores a preços de 2009 segundo o deflator implícito do PIB.

Em relação ao financiamento público para a saúde privada, uma exploração maior do assunto parece ser necessária. As formas através das quais ele se dá já foram expostas no quadro 2, assim como as limitações de mensuração encontradas. Na tabela 4 há um resumo sobre o que se conseguiu mensurar sobre o financiamento público para a saúde privada. Um primeiro destaque vai para sua magnitude, mais de 21 bilhões no ano de 2009. Mesmo assim, sabe-se que esse valor é ainda maior. Não foram computados os gastos tributários estaduais e municipais e nem mesmo os gastos tributários federais estão completos para toda a série - além das evidências de estarem subestimados, como será visto posteriormente - nem os gastos estaduais e municipais com assistência médica para seus respectivos servidores. Outro destaque vai para o seu crescimento, ainda que seja necessário relativizá-lo pelo fato das parcelas dos gastos tributários estarem um tanto incompletas nos anos de 2002 e 2003. Como será mostrado em seguida ao desagregar-se a tabela, o crescimento do gasto público direto e indireto com saúde privada é bem maior do que aquele com saúde pública, que foi de 53,4% no período, como se pode deduzir da tabela 2. Além disso, tal crescimento foi muito maior do que aquele dos gastos totais com saúde privada, 11,4%.

Conforme foi dito, a desagregação dos gastos tributários federais apresentada na tabela 5 mostra que as informações coletadas foram um tanto incompletas, sobretudo

para os anos de 2002 e 2003. Além disso, não foi possível mensurar os gastos tributários estaduais e municipais para nenhum momento do período analisado, nem os gastos tributários federais na forma de “renúncia indireta” de impostos e contribuições sociais sobre os salários indiretos recebidos na forma de assistência médica, nem a perda da contribuição patronal para o INSS das instituições de saúde declaradas como sem fins lucrativos. Ou seja, sabe-se que o item gastos tributários está largamente subestimado.

Tabela 4 – Distribuição dos gastos públicos diretos e indiretos para saúde privada – em R\$ milhões de 2009

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Var.
Gastos tributários	4.020,7	3.194,6	6.456,1	6.540,3	7.278,3	8.987,5	9.543,8	12.559,6	212,4%
Transferências	3.184,6	3.377,8	4.596,0	5.112,6	5.273,7	6.087,0	7.851,1	6.817,7	114,1%
Gastos da ANS	104,5	124,4	113,7	126,5	125,8	124,1	165,7	163,0	56,0%
Servidores federais	1.251,4	1.261,3	1.286,8	1.340,5	1.361,1	1.459,1	1.559,2	1.584,2	26,6%
Total	8.561,2	7.958,1	12.452,6	13.120,0	14.038,9	16.657,6	19.119,8	21.124,5	168,9%

Fonte: Para gastos tributários, Receita Federal; para transferências federais, execução orçamentária da União; para transferências estaduais e municipais, Siops/Datasus/MS; para gastos com ANS e servidores federais, execução orçamentária da União.

Tabela 5 – Gastos tributários com saúde privada – em R\$ milhões de 2009

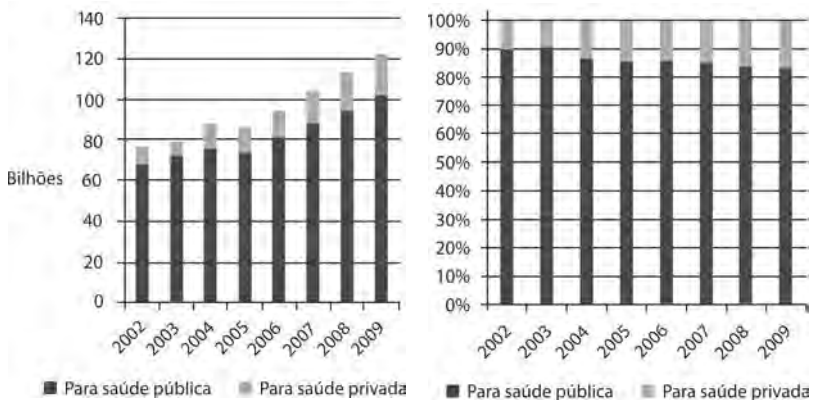
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Var.
Despesas Médicas - dedução dos gastos no IRPF	4.020,7	1.912,9	2.419,2	2.535,6	2.523,3	2.637,3	3.308,2	3.103,8	-23 %
Assist. Médica, odont. E farmacêutica a empregados - dedução como despesa operacional no IRPJ	ND	ND	964,3	947,6	1.201,7	2.186,4	2.106,3	2.328,7	142%
Produtos Químicos e farmacêuticos - redução a zero do PIS e COFINS	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Entidades sem fins lucrativos - isentas da CSLL, COFINS e IRPJ	ND	ND	1.723,1	1.232,6	1.453,8	1.902,9	1.789,7	2.069,1	20%
Medicamentos - redução PIS e COFINS	ND	1.281,6	1.349,5	1.824,5	2.099,4	2.260,9	2.339,6	5.058,0	295%
Total	4.020,7	3.194,6	6.456,1	6.540,3	7.278,3	8.987,5	9.543,8	12.559,6	212%

Fonte: Demonstrativos dos gastos governamentais indiretos de natureza tributária – PLOAs

Outro ponto interessante são os indícios de que os próprios valores expostos na tabela 5 estejam subestimados. Tais valores são as projeções dos gastos tributários federais apresentados na PLOA de cada ano, ou seja, são apenas estimativas do quanto deixará de ser arrecadado no período seguinte. A Receita Federal divulga uma publicação com a tentativa de mensuração do gasto tributário efetivo realizado, porém a série disponível ainda é muito curta, por isso optou-se por utilizar as projeções das PLOAS, disponíveis para todo o período analisado. Considerando, entretanto, os anos em que essa publicação está disponível, percebe-se que o valor encontrado para o gasto tributário efetivo com a saúde privada é sempre muito maior do que a projeção realizada na PLOA, sobretudo no item de deduções de despesas médicas no IRPF. Tudo isso vem a reforçar a subestimação do componente de gastos tributários como instrumento de financiamento público para a saúde privada.

Por fim, os gráficos 1 e 2 apresentam um panorama do financiamento da saúde no Brasil. O setor de saúde privada não apresenta tendência bem definida de crescimento, ao mesmo tempo em que aumenta o financiamento público destinado ao mesmo. Ou seja, a saúde privada vem sendo crescentemente financiada pelo setor público. Em relação a todo o gasto empreendido pelo setor público na área de saúde, a tendência de crescimento é significativa, com a saúde privada aumentando sua participação nos recursos públicos destinados à saúde.

Gráficos 1 e 2 – Financiamento público para saúde



Fonte: Receita Federal e execução orçamentária da União.

Assistência Social

Sendo um dos objetivos desse trabalho apresentar o financiamento, tanto público quanto privado, das áreas, também tanto públicas quanto privadas, que compõem a seguridade social, é necessário definir o que será considerado como assistência social privada. Se não há dúvidas sobre o que seja assistência social pública, o mesmo

não ocorre para o conceito de assistência social privada, principalmente quando se pretende analisar os gastos tributários com essa última.

Uma alternativa seria utilizar os objetivos definidos na Constituição Federal para a Assistência Social pública, procurando quais iniciativas são realizadas em paralelo no âmbito privado com objetivos semelhantes. Ficou definido no artigo 203 da Constituição Federal que a Assistência Social tem por objetivos:

- I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Nota-se que podem ser identificadas muitas iniciativas que perseguem esses mesmos objetivos na esfera privada, tanto dentro da própria família, quanto em instituições filantrópicas ou associativas através do recolhimento de doações. Dessa forma, mensurar o tamanho total da assistência social privada não seria factível, pois ao adotar seu conceito mais amplo são abrangidas iniciativas que nem mesmo podem ser contabilizadas financeiramente, como aquelas empreendidas pelas famílias. De fato, o núcleo familiar parece ser o primeiro prestador de assistência social, tendo surgido outras vias justamente conforme aquele isoladamente foi se mostrando insuficiente para desempenhar tal função com o avanço do capitalismo (CASTEL, 2003).

Coexistem no Brasil dois modelos na política pública de assistência social, com ações sendo empreendidas ora diretamente pelo Estado, ora pelo setor privado. Esse último modelo vem de uma longa construção histórica em que instituições privadas são oficialmente reconhecidas pelo Estado como entidades de Assistência Social, recebendo com isso subsídios públicos diretos e indiretos para seu financiamento. Historicamente, a Assistência Social se construiu fora do Estado, que aos poucos a reconheceu e subsidiou; tornando-a posteriormente uma de suas funções-chave. Duas críticas podem ser feitas à atual presença do setor privado na política de assistência social brasileira. Primeiramente, ao transferir parte da gestão ao setor privado compromete-se a capacidade do Estado de controlar, monitorar, avaliar, padronizar e definir objetivos para a política pública de assistência social como um todo. Em segundo lugar, podendo ser vista também como uma consequência do que foi apontado na primeira crítica, a ação das entidades privadas é baseada nas noções conservadoras de filantropia e caridade, totalmente descoladas do avanço rumo à noção de direitos sociais presente na Constituição de 1988. (COLIN, 2008)

Benefícios decorrentes da não incidência de tributos podem ser vistos como um gasto público indireto, ou como um financiamento não orçamentário. A contribuição

do setor público para o financiamento da assistência social privada, tanto dessa forma indireta quanto através de transferências diretas de recursos, é marcante. Principalmente da primeira forma, a menos visível, como será mostrado posteriormente na exposição de dados. Sobre tal fato, Colin (2008, p. 137) comenta que:

“Outra estratégia a ser mencionada se traduz no financiamento estatal indireto (...) através do qual entidades filantrópicas e beneficentes, atestadas formalmente, usufruem de exonerações tributárias, consistentes em imunidades, isenções, anistias e outros mecanismos fiscais (...) esta modalidade de aporte tangencial de recursos financeiros, calcada na ausência de recolhimento para o fundo público, camufla a contribuição do Estado, embora de grande monta, para o financiamento das ações e serviços prestados por estas entidades (...).”

A estratégia de financiamento indireto para a Assistência Social privada acaba tendo um impacto negativo no financiamento da Assistência Social pública já que o não recolhimento de tributos diminui a receita pública, que é a forma de viabilizar ações diretas do Estado no atendimento a demandas de vulnerabilidade e risco social e pessoal. Tal fato é ainda mais marcante quando o financiamento indireto se dá através do não pagamento de contribuições sociais: “imunidade à contribuição necessária à manutenção do sistema de seguridade social é um privilégio que, matematicamente, prejudica a todos trabalhadores.” (BARBOSA, 2005, *apud* COLIN, 2008, p.164)

Para se beneficiar de financiamento público direto e indireto, as entidades de Assistência Social privada devem ser classificadas como sem fins lucrativos. Contudo, tal exigência não as proíbe de terem lucros, mas de distribuí-los, devendo aplicá-los nelas mesmas. Nesse ponto há certo espaço para distorções, pois apesar de os cargos de direção não poderem ser remunerados, não há restrição para os outros cargos. Por exemplo, é comum encontrar nessas entidades funcionários com altos salários, incompatíveis com média do mercado e aliados a uma baixa carga horária. Outra maneira de “maquiar” lucros é a aquisição de bens e equipamentos sem ligação com a alegada finalidade socio-assistencial. Esses e outros subterfúgios contábeis podem ser utilizados para que uma entidade que na realidade tem fins lucrativos declare o contrário, beneficiando-se de financiamento público indireto (via sistema tributário) e até mesmo direto (via transferências).

Por outro lado, instituições de menor porte têm muita dificuldade em conseguir a certificação CEBAS, por isso em geral se beneficiam apenas de convênios e isenções pontuais. A maioria das que conseguem tal certificação possui grande faturamento e tem pouca ligação com a prestação de serviços de assistência social, reservando apenas parte de suas atividades para a concessão de auxílios e benesses. São exemplos desses casos escolas, universidades, hospitais e fundações privadas, sobretudo quando ligados a congregações religiosas. Vale lembrar que ao conseguir a certificação CEBAS e se beneficiar das exonerações, tais instituições ficam com uma forte vantagem concorrencial em relação àquelas que não conseguem, outra distorção criada pela vantagem fiscal. (COLIN, 2008)

Apesar de não ser possível dimensionar toda a assistência social privada, sua parte financiada pelo setor público pode ser revelada. Novamente, tal financiamento pode ser dividido entre gastos públicos diretos e indiretos. Como gastos diretos, estão classificadas as transferências para instituições sem fins lucrativos, ocorrendo tanto na esfera federal como na estadual e municipal. Já a parcela indireta se refere aos gastos tributários que subsidiam famílias, instituições de caráter filantrópico, instituições de caráter associativo, iniciativa de empresas para seus empregados e seguros. Essas formas de prestação de assistência social foram consideradas como pertencentes à esfera privada seja porque seu alvo não é o público em geral, seja porque são empreendidas por instituições de natureza privada. É válido lembrar que são oficialmente reconhecidas como parte da política de assistência social apenas as ações empreendidas pelas instituições de caráter filantrópico. O quadro 3 apresenta as formas identificadas de financiamento público para a assistência social privada, indicando quais delas foram dimensionadas.

Quadro 3 – Formas de financiamento público para assistência social privada

Gastos tributários federais	Mensurados parcialmente
Gastos diretos federais na forma de transferências a instituições sem fins lucrativos	Mensurados
Gastos tributários estaduais e municipais	Não mensurados
Gastos diretos estaduais e municipais na forma de transferências a instituições sem fins lucrativos	Estimados

Novamente, não se conseguiu dimensionar todo o financiamento público identificado, logo sabe-se que os valores encontrados estão abaixo da totalidade dos recursos públicos despendidos com a assistência social privada. Quanto às transferências a instituições sem fins lucrativos, foram colhidos apenas os dados referentes à esfera federal. Para as esferas estadual e municipal, foi feita uma estimativa supondo que sua proporção em relação aos gastos federais nessa modalidade foi a mesma daquela verificada na saúde, área em que foi possível colher dados para as três esferas graças ao Sistema Integrado de Orçamento Público em Saúde.

Quanto aos gastos tributários municipais e estaduais, mais uma vez sua existência é verificada, porém seus valores não são disponibilizados, já que estados e municípios não elaboram um orçamento de gastos tributários. A elaboração de demonstrativo do efeito de diversos tipos de benefícios tributários, a ser anexado aos projetos de lei orçamentária, é obrigatória para os três entes federativos. Contudo, apenas a União vai mais longe, ao utilizar o conceito de gasto tributário realiza um paralelo com as mesmas funções nas quais são classificados os gastos públicos diretos, mostrando que no fundo ambos constituem escolhas de política pública. Dados dos demonstrativos dos gastos governamentais indiretos de natureza tributária, referentes ao governo federal, podem ser vistos na Tabela 6.

Tabela 6 – Gastos tributários em assistência social em R\$ milhões de 2009

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Var.
Doações a Entidades Cíveis Sem Fins Lucrativos	64,2	114,1	62,3	117,4	144,8	280,7	135,3	151,6	136,3%
Entidades Sem Fins Lucrativos - Associação Civil	ND	ND	342,8	966,4	1.119,7	1.408,1	1.444,1	1.483,5	332,7%
Entidades Sem Fins Lucrativos - Filantrópica	ND	ND	284,3	668,4	793,8	1.260,4	875,8	1.015,7	257,2%
Deficiente Físico	ND	ND	19,7	10,0	24,9	18,8	28,8	35,7	81,3%
Cadeira de Rodas e Aparelhos	ND	ND	-	-	-	-	-	-	ND
Declarantes com 65 anos ou mais - IRPF	ND	ND	697,7	816,3	816,8	1.112,1	1.293,8	1.328,7	90,4%
Aposentadoria por moléstia grave ou invalidez - IRPF	ND	ND	642,0	806,7	807,2	1.214,2	1.987,4	2.041,0	217,9%
Pecúlio por morte ou invalidez IRPF	ND	ND	75,8	78,2	78,2	106,5	219,2	224,9	196,8%
Extensão da licença maternidade IRPJ	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Indenização por rescisão de contrato de trabalho - IRPF	ND	ND	1.385,5	1.495,4	1.496,4	1.508,7	1.869,4	1.919,9	38,6%
Dependentes (estimativa própria pós 2003)	3.090,9	1.803,7	4.970,8	5.157,8	5.559,1	5.475,4	5.316,4	4.513,1	46,0%
Pensão alimentícia (estimativa própria)	1.154,3	1.095,3	1.323,0	1.425,3	1.640,6	1.668,0	1.667,3	1.469,9	27,3%
Programa de alimentação do trabalhador	233,6	240,1	134,5	200,4	254,1	368,9	344,4	490,0	109,8%
Seguro de vida e congêneres	ND	ND	ND	ND	274,1	280,0	298,6	ND	8,9%
Renúncia previdenciária - Filantrópicas	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	5.832,1	ND
Total	4.543,0	3.253,2	9.938,5	11.742,2	13.009,9	14.701,9	15.480,4	20.506,1	351,4%

Fonte: Demonstrativos dos gastos governamentais indiretos de natureza tributária – PLOAs e Grandes Números DIRPF.

Doações a entidades civis sem fins lucrativos são deduzidas como despesa operacional no IRPJ e na CSLL: para o primeiro está limitada a 2% do lucro operacional e para a segunda não há limitação. Associações civis e filantrópicas são isentas de IRPJ, COFINS e CSLL, as duas últimas fontes importantes de financiamento da seguridade social. Deficientes físicos têm isenção de IPI para aquisição de automóveis, e também de IOF para seu financiamento. No mesmo sentido, cadeiras de rodas e aparelhos têm alíquota zero de PIS e COFINS. Pessoas com 65 anos ou mais possuem uma maior faixa de rendimentos isentos no IRPF, além do rendimento isento previsto na tabela, adiciona-se uma parcela corrigida anualmente que em 2009 foi de R\$ 1.435 reais. Também no IRPF, os proventos decorrentes de aposentadorias por moléstia grave ou invalidez são totalmente isentos, assim como aqueles decorrentes de pecúlio por morte e invalidez. Às empresas que prorrogam a licença maternidade por sua conta em até 60 dias é dirigido um incentivo tributário, deduzindo a remuneração paga do IRPJ devido. Indenizações por rescisão de contrato de trabalho são isentas de IRPF.

Ainda em relação ao IRPF, contribuintes podem realizar uma dedução fixa por dependente da base de cálculo do imposto de renda, esse valor é corrigido anualmente e em 2009 foi de R\$ 1.730 anuais. Tal benefício fazia parte do relatório de gastos tributários anexado às PLOAs até 2003, depois ele foi excluído apesar de continuar existindo. Por isso, a partir de 2003 foi feita uma estimativa própria multiplicando a alíquota média do IRPF de cada ano pelo valor total das deduções por dependente da base de cálculo do imposto. Esse último montante é divulgado pela Receita Federal na publicação: "Grandes números – DIRPF". Já as deduções por pagamento de pensão alimentícia não foram incluídas nos relatórios em nenhum dos anos analisados, por isso foi feita uma estimativa própria para todo o período nos mesmos moldes da dedução por dependente. Empresas podem deduzir do IRPJ devido, até o limite de 4%, os gastos realizados com programa de alimentação do trabalhador. A rubrica seguro de vida e congêneres refere-se à redução na alíquota de IOF incidente na contratação dessas operações. Tal redução iniciou em 2004 e foi progressivamente atingindo a alíquota zero em 2006. Finalmente, entidades filantrópicas são isentas da contribuição previdenciária patronal.

Analisando a lei 7.713 de 1988 e suas modificações, percebe-se que há outros benefícios tributários que poderiam ser considerados como pertencentes à função assistência social, mas que não constam nos demonstrativos de gastos tributários anexados às PLOAs, como as isenções de IRPF para indenização por acidente de trabalho, aviso prévio, seguros recebidos por morte ou invalidez. Provavelmente isso ocorreu porque sua metodologia ainda está em construção, já que é relativamente nova a ideia de desagregar a renúncia fiscal e estabelecer um paralelo entre as áreas beneficiadas e as funções em que se classificam as despesas públicas diretas.

A tabela 7 apresenta todo o financiamento público destinado à assistência social, tanto pública quanto privada, assim como os gráficos 3 e 4. Nota-se que a parcela destinada à assistência pública cresceu 96%, enquanto aquela destinada à assistência

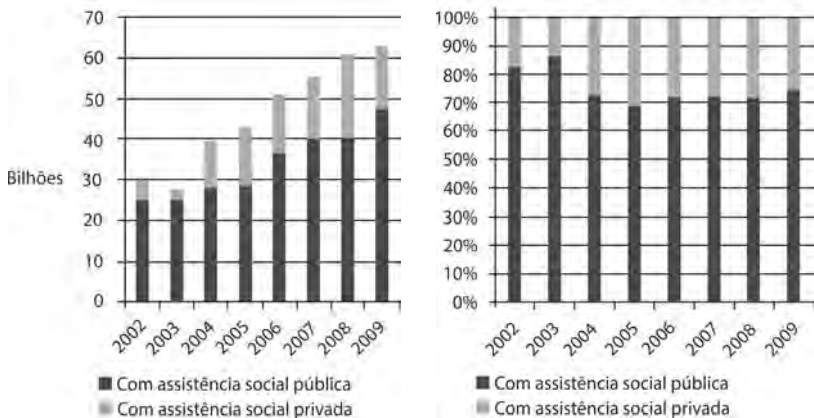
privada cresceu 360%. Em relação a essa última, os gastos diretos via transferências para instituições sem fins lucrativos vêm crescendo bastante, 718% no período. Mas a maior parte do financiamento público para a assistência social privada é, sem nenhuma dúvida, realizado de forma indireta, representando em torno de 95%. Graficamente, é possível ver que a participação da assistência social privada na destinação de recursos públicos para assistência social teve um grande aumento em 2004, mantendo-se relativamente estável em torno de 30% daí para frente.

Tabela 7 – Gastos Públicos com Assistência Social pública e privada – em R\$ milhões de 2009

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Var.
Gasto público total com AS	26.798,6	24.575,3	36.459,2	39.899,7	48.029,7	52.961,8	56.422,5	64.642,3	141,2%
com AS pública	22.151,8	21.245,7	26.046,0	27.484,4	34.110,5	37.929,7	40.049,3	43.287,3	95,4%
com AS privada	4.646,8	3.329,7	10.413,2	12.415,4	13.919,2	15.032,1	16.373,3	21.355,0	359,6%
direto	103,8	76,5	474,7	673,2	909,2	330,2	892,8	848,9	717,8%
indireto	4.543,0	3.253,2	9.938,5	11.742,2	13.009,9	14.701,9	15.480,4	20.506,1	351,4%

Fonte: Tesouro Nacional (BSPN), execução orçamentária da União, demonstrativo de gastos governamentais indiretos de natureza tributária

Gráficos 3 e 4 – Financiamento Público para a Assistência Social



Fonte: Tesouro Nacional (BSPN), execução orçamentária da União, demonstrativo de gastos governamentais indiretos de natureza tributária

Seguridade

Como foi mostrado através dos dados apresentados nas seções anteriores, o financiamento público para a “seguridade privada” foi considerável e crescente. Ao agregar os gastos públicos diretos e indiretos com saúde, previdência e assistência –

tanto públicas quanto privadas – é possível encontrar o gasto público direto e indireto com a seguridade pública e privada. Dessa forma, as tabelas e gráficos dessa seção foram feitos através da agregação de dados apresentados nas seções anteriores desse capítulo, não sendo introduzidas novas informações. Vale lembrar que, na medida do possível, os gastos das três esferas federativas estão presentes nos dados apresentados. Além disso, enquanto foi possível encontrar dados completos para os gastos públicos diretos, o mesmo não foi possível para os gastos públicos indiretos – a grande maioria do financiamento público para a “seguridade privada” – como já foi comentado nas seções anteriores. Sendo assim, a leitura mais correta seria a de que os gastos públicos diretos e indiretos com “seguridade privada” tiveram minimamente os montantes apresentados nesse trabalho.

O detalhamento dos gastos públicos diretos e indiretos com seguridade pública e privada para cada ano consta na tabela 8. Primeiramente, nota-se um crescimento tanto dos valores destinados à seguridade pública quanto daqueles destinados à “seguridade privada”, porém, enquanto o primeiro cresceu 50%, o segundo cresceu 259%. Dentro da seguridade pública, o que mais cresceu foi a Assistência Social, 95%. Já na seguridade privada, a previdência teve o maior crescimento, 409%.

Tabela 8 – Gastos públicos diretos e indiretos com seguridade pública e privada – em R\$ milhões de 2009

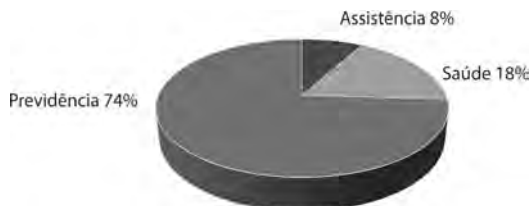
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Var.
Assistência Social Pública (A)	22.152	21.246	26.046	27.484	34.111	37.930	40.049	43.287	95%
Assistência Social Privada (B)	4.647	3.330	10.413	12.415	13.919	15.032	16.373	21.355	360%
(A/B)	4,8	6,4	2,5	2,2	2,5	2,5	2,4	2,0	-57%
Saúde Pública (C)	61.876	63.362	69.941	68.766	76.380	83.243	87.113	94.904	53%
Saúde Privada (D)	7.205	6.572	11.052	11.653	12.552	15.074	17.395	19.377	169%
(C/D)	8,6	9,6	6,3	5,9	6,1	5,5	5,0	4,9	-43%
Previdência Pública (E)	253.548	258.165	277.249	293.197	313.826	328.072	344.574	367.379	45%
Previdência Privada (F)	1.206	1.089	1.822	3.059	3.369	1.713	6.219	6.142	409%
(E/F)	210,3	237,1	152,2	95,8	93,2	191,5	55,4	59,8	-72%
Seguridade Pública (G=A+C+E)	337.575	342.772	373.236	389.448	424.317	449.245	471.737	505.570	50%
Seguridade Privada (H=B+D+F)	13.058	10.991	23.287	27.127	29.840	31.819	39.987	46.874	259%
(G/H)	25,85	31,19	16,03	14,36	14,22	14,12	11,80	10,79	-58%

Fonte: Elaboração própria

O aceleramento dos gastos públicos diretos e indiretos com “seguridade privada” quando comparados com aqueles destinados à seguridade pública vem levando ao aumento relativo dos primeiros. Enquanto em 2002 gastava-se cerca de 26 vezes mais com seguridade pública do que com “seguridade privada”, em 2009 esse múltiplo reduziu-se para 11. Não somente no agregado, mas também ao analisar os valores para cada área, a conclusão se repete, seus respectivos múltiplos vêm diminuindo de forma notável. A área da Assistência Social é aquela em que os gastos públicos diretos e indiretos destinado às variantes pública e privada estão mais próximos. Ou seja, das áreas da “seguridade privada” a assistência social foi aquela em que houve maior socialização de custos.

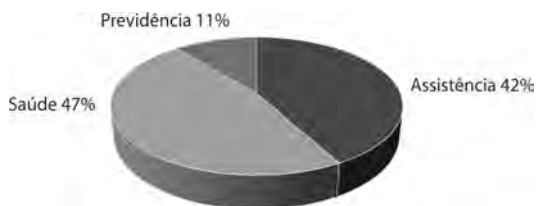
Sobre a distribuição média do período dos recursos destinados à seguridade pública e à “seguridade privada”, nota-se na primeira a forte prevalência da previdência, e na segunda saúde e assistência social têm os maiores percentuais, como pode ser visto nos gráficos 5 e 6.

Gráfico 5 – Distribuição média (2002-2009) dos gastos públicos diretos e indiretos com Seguridade Pública



Fonte: Elaboração própria

Gráfico 6 – Distribuição média (2002-2009) dos gastos públicos diretos e indiretos com Seguridade Privada



Fonte: Elaboração própria

Breves conclusões

No decurso deste trabalho objetivou-se analisar em que medida o financiamento público da “seguridade privada” implica uma situação de iniquidade. Mostrou-se que o montante de recursos públicos gastos com a mesma é expressivo e crescente, sendo possível falar da existência de uma política voltada à “seguridade privada”, paralela à

política da seguridade social. Os dados encontrados revelaram um montante relevante de gastos públicos diretos e indiretos com “seguridade privada”, crescente não só em termos absolutos, mas também relativamente aos recursos destinados à seguridade social.

O aumento do financiamento público para a “seguridade privada” com a manutenção dos critérios de distribuição e acesso definidos pelo mercado sem dúvida amplia o leque de iniquidades na direção das políticas públicas brasileiras. Além disso, há também um impacto regressivo em termos de política tributária, já que as subvenções fiscais - através das quais se dá a maioria do financiamento público para a “seguridade privada” - oferecidas diminuem principalmente a arrecadação dos impostos menos regressivos do país como IRPF e IRPJ.

Sendo assim, enquanto a “seguridade privada” possui parâmetros de acesso restritos e excludentes, seu custo de mercado tem sido parcialmente socializado, revelando-se um fenômeno bastante regressivo. Tais subsídios certamente são parte de uma política de estímulo ao crescimento e fortalecimento desse setor, que apesar de se constituir como um sistema paralelo à seguridade pública está longe de partilhar de seus princípios definidos constitucionalmente. Justificar tal política apenas como um estímulo ao dinamismo econômico não se sustenta, pois isso também poderia ser feito através de gastos com a seguridade pública, já que nada indica que os gastos com “seguridade privada” tenham maior poder macroeconômico do que aqueles com seguridade pública.

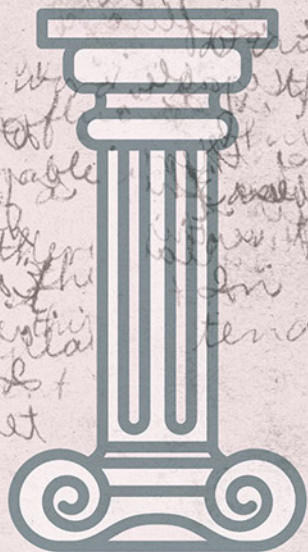
O crescimento de arranjos de “seguridade privada” faz com que esta absorva um contingente cada vez maior das classes de renda mais altas, enfraquecendo sua presença na seguridade pública. Com isso, a voz política em defesa da manutenção e aprimoramento da última é também enfraquecida. Tal fenômeno é particularmente preocupante no Brasil, pois, na verdade, a seguridade social ainda nem sequer conseguiu se consolidar como uma política pública ampla e integrada de proteção social. Além disso, sendo o Brasil um país com grandes desafios em termos de inclusão social e diminuição de desigualdades socioeconômicas e pobreza, para a solução dos quais a consolidação da seguridade social teria muito a contribuir.

Como se vê, as relações entre público e privado no campo da seguridade social, sobretudo no que concerne ao seu financiamento, compõem um “mix” complicado, com várias dimensões. Além das duas questões mencionadas acima, outras não abordadas aqui podem fazer parte desse “mix”, que tem como consequências: a grande dificuldade em expandir ações públicas, o subfinanciamento da saúde pública, o incentivo à privatização da previdência social; enfim, o enfraquecimento da seguridade social. Esse estudo procurou contribuir para o debate em torno dessas questões.

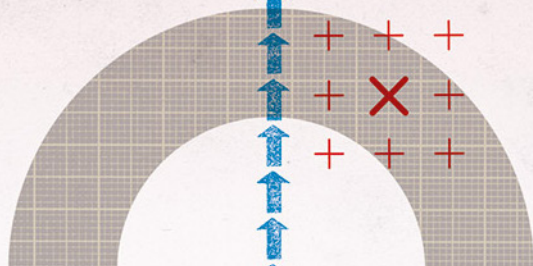
Referências bibliográficas

- AMENTA, Edwin.** What we know about the development of social policy. in: MAHONEY, James; RUESCHEMEYER, Dietrich. Comparative historical analysis in the social sciences. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- ANFIP,** Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil. *Análise da Seguridade Social em 2010*. Brasília: ANFIP, 2011.
- BARR, Nicholas Adrian.** *The economics of the welfare state*. California: Stanford University Press, 1993.
- CARTA CAPITAL.** *Revista Carta Capital*. São Paulo: Editora Confiança Ltda, Ano X – edição 762 – agosto de 2013.
- CASTEL, Robert.** *As metamorfoses da questão social*. Petrópolis: Vozes, 2003.
- COLIN, Denise.** *Sistema de gestão e financiamento da assistência social: transitando entre filantropia e política pública*. Tese de doutorado - Departamento de Ciências Sociais - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2008.
- DAIN, Sulamis.** O financiamento público na perspectiva da política social. *Economia e Sociedade*, v. 17, p. 113-40, 2001.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta.** As três economias políticas do Welfare State. *Lua Nova*, São Paulo, n. 24, Sept. 1991.
- GENTIL, Denise Lobato.** *A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira—Análise financeira do período 1990-2005*. Tese de doutorado—Instituto de Economia – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.
- IPEA.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Receita pública: quem paga e como se gasta no Brasil*. Comunicado da Presidência, n. 23, junho de 2009c.
- OCKÉ-Reis, Carlos Octávio.** *SUS: O desafio de ser único*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012.
- PAIM, J. S.** O pensamento do movimento sanitário: impasses e contradições atuais no marco da relação público-privado no SUS. In: Luiza Sterman Heimann; Lauro Cesar Ibanhez; Renato Barboza. (Org.). *O Público e o Privado na Saúde*. São Paulo: Hucitec, v. 1, p. 111-126, 2005.
- PIOLA, Sérgio Francisco; SERVO, Luciana Mendes; SÁ, Edvaldo Batista; PAIVA, Andrea Barreto.** Financiamento do Sistema Único de Saúde: Trajetória Recente e Cenários para o Futuro. *Revista Análise Econômica*, UFRGS, v.30, p. 9-33, 2012.
- SALVADOR, Evilasio.** Quem financia e qual o destino dos recursos da seguridade social no Brasil. *Observatório da Cidadania*, v. 11, p. 81-90, 2007.
- SCHEFFER, Mário; BAHIA, Lúgia.** Planos e seguros privados de saúde no Brasil: lacunas e perspectivas de regulamentação. In: HEIMANN, Luiza Sterman; IBANHES, Lauro César; BARBOZA, Renato (orgs). *O Público e o Privado na saúde*. São Paulo: Hucitec/OPAS/IDRC, p. 127-168, 2005.
- TEIXEIRA, A.** Do seguro à seguridade: a metamorfose inconclusa do sistema previdenciário brasileiro. *Texto para Discussão*, IEI- UFRJ, n. 249, 1990.
- UGA, Maria Alicia Domínguez; SANTOS, Isabela Soares.** Uma análise da progressividade do financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS). *Caderno de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 8, p.1597-1609, 2006.
- VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck.** Reforma da previdência: missão ou oportunidade perdida. In: *Reforma da previdência em questão*. Brasília: UnB, p. 317-336, 2003.

+	+	+
+	+	+
+	X	+
+	+	+



+	+	+
+	+	+
+	X	+
+	+	+



Políticas públicas e outra perspectiva de avaliação: uma abordagem antropológica

Public policies and other evaluation perspective: an anthropological approach

* Alcides Fernando Gussi

** Breyner Ricardo de Oliveira

Resumo

Este artigo problematiza outros enfoques de avaliação para a compreensão das políticas públicas em diferentes contextos culturais, sociais e econômicos a partir da construção de parâmetros de avaliação distintos daqueles indicados pelo modelo técnico-formal de avaliação. Propõe-se uma ruptura com essa visão ortodoxa ao assumir que a avaliação de políticas públicas desconsidera os atores sociais envolvidos nas políticas, suas agendas e interesses, tornando-os invisíveis. Ao introduzir o conceito de trajetória, base para a construção de uma avaliação sob a abordagem antropológica, outro paradigma avaliativo emerge, configurando-se como um *ethos* epistemológico mais estruturado e crítico, alargando as bases conceituais e metodológicas.

Palavras-chave: avaliação, políticas públicas, metodologia em avaliação, epistemologia.

Abstract

This article discusses other evaluation approaches for the understanding of public policies in different cultural, social and economic contexts, based on the construction of evaluation parameters which are distinct from those indicated by the formal-technical evaluation models. It intends to oppose to this orthodox view by assuming that the evaluation of public policies disregards the social actors involved in policies, their agendas and interests, making them invisible. By introducing the concept of trajectory, the basis for an evaluation under the anthropological approach, another evaluative paradigm emerges, setting itself up as a more structured and critical epistemological ethos, and broadening the conceptual and objective framework.

Keywords: evaluation, public policies, evaluation methodology, epistemology

* Universidade Federal do Ceará
E-mail: agussi@uol.com.br

** Universidade Federal de Ouro Preto
E-mail: breynner@cead.ufop.br

Introdução

Neste artigo, analisamos outras perspectivas teóricas e metodológicas que se contrapõem a modelos de avaliação de políticas públicas regidas pelos marcos de regulatórios do Estado e do mercado. Ao incorporar paradigmas emergentes no campo da avaliação de políticas públicas, pretendemos apresentar e problematizar outro enfoque de avaliação para a compreensão da ação das políticas públicas – uma avaliação sob a abordagem antropológica – que incorpora, em seu escopo epistemológico, a diversidade de atores sociais e institucionais, e os contextos em que são implementadas as políticas.

Na última década do século passado, sobretudo no Brasil, nos rumos da Nova Gestão Pública, a agenda governamental impôs a avaliação como elemento constitutivo da gestão, nos contornos dos critérios de eficiência administrativa propostos por uma agenda liberal. Nesse período, a avaliação de políticas públicas tornou-se exigência de organismos internacionais, como o Banco Mundial, que passaram a condicionar empréstimos, notadamente na área social, a indicadores de resultados, a serem produzidos por avaliações sistemáticas de políticas e programas governamentais (BANCO MUNDIAL, 2004).

Contudo, há uma década, com o crescimento quantitativo e a importância das políticas sociais fomentadas pelo Estado brasileiro, a avaliação de políticas públicas começou a ser problematizada quanto à sua forma, usos e intencionalidades políticas. Em um cenário marcado pela emergência da sociedade civil e da necessidade de se criar mecanismos de controle social, impõem-se perguntas: para que avaliar? Como avaliar? Avaliar, para quem? Estas perguntas colocam em questão pressupostos da agenda neoliberal e seus modelos avaliativos e, remetendo a contradições do Estado e sua ação, encaminham outra pergunta: qual, enfim, o sentido de avaliar políticas públicas?

Essas perguntas remetem para a necessidade de construção de outros parâmetros de avaliação que vão além de definições operacionais conduzidas por modelos avaliativos preconcebidos e se distanciem da agenda política e do modelo técnico-formal de avaliação, ampliando o horizonte político, analítico e metodológico da avaliação de políticas públicas.

O artigo está estruturado em três seções: (i) A primeira apresenta as principais características da agenda de avaliação sob a perspectiva da Nova Gestão Pública, compreendida como um modelo de avaliação de cunho técnico-formal ancorado em uma proposição epistemológica funcional e positivista.

(ii) Na segunda, propõe-se uma ruptura com essa visão ortodoxa ao assumir que a avaliação de políticas públicas desconsidera os sujeitos sociais envolvidos nas políticas, suas agendas e interesses, tornando-os invisíveis. Ao dar visibilidade a essas questões, assume-se que a avaliação pode e deve ser compreendida a partir de condicionantes e constructos teóricos que extrapolam objetivos meramente regulatórios e administrativos.

(iii) A terceira seção avança nas discussões introduzidas na seção dois ao incorporar os contextos sociopolíticos e culturais nacionais, regionais e locais, onde políticas se efetivam e as contradições nelas inerentes se evidenciam. Apresentam-se elementos para a construção de outro paradigma avaliativo que se configura como um *ethos* epistemológico mais estruturado e crítico, alargando as bases conceituais e metodológicas para o campo, ao delinear uma proposta que denominamos de avaliação sob a abordagem antropológica a partir da construção das trajetórias das políticas (GUSSI, 2008).

1. Avaliação sob a perspectiva da Nova Gestão Pública

Há, indiscutivelmente, um processo de reforma em curso nos diversos governos centrais. Esse cenário de reforma tem imposto ao Estado uma nova agenda, resultado da dinâmica sociopolítico-econômica que tem marcado os diversos governos nacionais. No que se refere à capacidade responsiva do Estado, ou, em outras palavras, a formulação e implementação de políticas públicas, identifica-se também alterações que são o reflexo desse contexto em constante transformação.

O Estado já não mais é o único articulador dos interesses e das demandas dos atores públicos. Em outras palavras, as políticas públicas, entendidas aqui como ações objetivas do Estado, deixam de ser exclusividade do setor público e incorporam duas outras esferas decisórias: o terceiro setor e o setor privado. Isso significa que os atores políticos ou os grupos de interesse constituídos têm outras esferas de interlocução para buscar que suas demandas recorrentes sejam contempladas por meio de diferentes políticas públicas.

Neste novo paradigma, da Nova Gestão Pública, o Estado assume um papel estratégico de articulador e direcionador, compartilhando a sua autoridade e delegando competências para um conjunto de instituições que, eventualmente, tornar-se-ão uma rede articulada de agentes promotores de uma sinergia entre as várias ações implementadas pelos governos e seus parceiros.

Essa articulação entre as diversas esferas de mediação de interesses promove um intercâmbio de atributos e competências para os agentes públicos e privados, o que contribui para a resignificação de conceitos que agora deixam de ser rígidos. Há, portanto, uma clara aproximação entre as várias culturas organizacionais envolvidas, o que certamente tem contribuído para a construção de um novo *ethos* público.

Delineia-se, portanto, um espectro de relações entre atores políticos que exige da administração pública a manutenção de um canal de prestação de contas e avaliação das ações implementadas, funcionando como um mecanismo de acesso multilateral entre o Estado e a sociedade organizada. Em outras palavras, governos devem ser *accountables*, isto é, capazes de responder aos diversos grupos de interesse sobre seus atos e decisões políticas. Nesse sentido, deve haver um conjunto de mecanismos de avaliação que empreguem ferramentas institucionais e não institucionais baseadas na

ação de múltiplas associações de cidadãos, movimentos ou mídias, atores estes que são capazes de dinamizar o jogo político na medida em que trazem novas questões para a agenda pública, além de pressionar ou influenciar o processo decisório e, ainda, expor os erros e falhas do governo.

Assim, o desempenho e a eficácia dos governos dependem também desses mecanismos de controle, tarefa básica para que esse processo de reconfiguração do Estado aconteça. Nessa direção, os controles pela lógica dos resultados e pela competência administrada ganham novos contornos. O primeiro diz respeito à necessidade de os governos prestarem contas à sociedade acerca da efetividade de suas políticas e programas, além de assegurar que a estrutura administrativa funcione dentro de novos princípios de produtividade e desempenho. Essa perspectiva é fortemente vinculada à definição de metas e objetivos claros que permitam tanto à Administração mensurá-los quanto à sociedade fiscalizá-los. Dessa forma, o Estado estará rompendo com a lógica autorreferenciada da burocracia, trazendo a sociedade civil organizada para o interior do processo, inclusive em relação aos mecanismos de controle.

No que se refere à competência administrada, há uma tendência de que o Estado abandone o caráter monopolista que revestia a provisão de serviços e bens públicos. Nesse contexto, alarga-se a perspectiva de que a oferta de bens e serviços pode – e deve – ser equacionada através de uma rede articulada de agentes competitivos, gerenciados por provedores privados ou públicos, mas não exclusivamente estatais.

Tal pressuposto é indispensável para a Nova Gestão Pública. Muito mais do que um conceito abstrato, a condição de *accountability* para a administração pública nesse contexto pós-reforma é crucial para que a capacidade operacional e estratégica dos governos seja maximizada. Isso porque o componente político do processo decisório não pode ser ignorado ou relativizado. Pelo contrário, políticas públicas implementadas, avaliadas e monitoradas por governos nesse novo paradigma são, em maior ou menor grau, resultado de um complexo jogo de interesses em que a administração pública é apenas um dos múltiplos atores. É nesse sentido que uma rede de interesses e estratégias se configura, razão pela qual o setor público tem incorporado novas e distintas ferramentas de gestão, avaliação e monitoramento que melhor suportem esse novo modelo e contemplem os atores envolvidos.

Nesse contexto, as representações de eficácia e eficiência são distintas para burocratas, avaliadores e cidadãos. Os primeiros e os segundos têm a capacidade de analisar os processos internamente, corrigindo-os e/ou aperfeiçoando-os a fim de satisfazer suas agendas, que podem encerrar diversos interesses (corporativos, políticos, sociais, individuais, dentre outros). O desafio para os cidadãos reside na capacidade de serem – ou não – capazes de atribuir valor (ou significado) a essas questões porque tais ganhos podem – ou não – ser tangíveis. A tangibilidade do ganho é uma das condições para que o cidadão reconheça a modernização ou as respostas do Estado. Em suma: a avaliação – e o avaliador – entra no jogo e, portanto, configura-se como um elemento integrante da arena política e da agenda governamental.

Este cenário nos leva à perspectiva avaliativa, fomentada pelos organismos internacionais, como o Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento e suas políticas de financiamento, que remetem a uma avaliação nos marcos políticos neoliberais. No Brasil, essa perspectiva tomou forma com a Reforma de Estado implementada nos anos 1990, quando se impôs um modelo de avaliação da gestão pública ajustado às demandas do Banco Mundial (BRESSER PEREIRA, 1998; BANCO MUNDIAL, 2004).

A essa agenda política circunscreve-se um modelo de avaliação de programas, projetos e políticas, sobretudo governamentais, baseados em critérios pré-definidos de eficiência, eficácia e efetividade dos mesmos. Quase sempre reduzidas à dimensão econômica, essas avaliações têm por intuito demonstrar o sucesso ou fracasso das políticas a partir da construção de indicadores, notadamente estatísticos, que revelam a otimização da relação custo-benefício, previamente calculada, em relação ao investimento realizado na execução de das políticas.

É preciso frisar que esse modelo não dá conta de tratar das contradições do Estado, considerando aqui, segundo Santos e Avritzer (2003), suas possibilidades de construir marcos emancipatórios, de cunho democrático, rumo à universalização de direitos, entre critérios de igualdade e equidade, que se impõem a partir dos movimentos da sociedade civil. Tal modelo circunscreve uma forma de avaliar associada a um campo político de afirmação de um Estado regulatório, regido dentro das regras de liberalização do mercado, em que as políticas devam estar circunscritas e, como decorrência disso, devam ser avaliadas.

Na próxima seção apresentamos uma ruptura com essa visão liberal ao assumir que a avaliação de políticas públicas deve incorporar os distintos atores sociais e institucionais, suas agendas e interesses, tornando-os invisíveis. Ao trazer à tona essas questões a partir das contribuições da Sociologia e da Teoria Econômica, entendemos que a avaliação pode ser compreendida a partir de condicionantes e constructos teóricos que extrapolam objetivos meramente regulatórios e prescritivos.

2. Uma ruptura: a Economia Política da Avaliação

Ao assumir que a avaliação encerra em si mesma um conjunto de elementos que fazem com que esse processo adquira contornos políticos relevantes, tornando-se parte do próprio itinerário avaliativo –, pode-se perceber a relação com a teoria econômica na medida em que os agentes e os avaliadores podem ser considerados *rentseekers* ou, literalmente, caçadores de renda¹. Assim, seus resultados, em termos de bem-estar social, ficam vinculados ao quadro institucional e organizacional, em que os agentes buscam maximizar seus interesses, que podem – ou não – estar alinhados com os objetivos institucionais e/ou organizacionais. Nessa perspectiva, as avaliações podem tornar-se meramente figurativas ou documentos padronizados com vistas a satisfazer requisitos legais, como a prestação de contas, por exemplo.

Nesse sentido, a contribuição de Downs (1966;1999) é importante porque, a partir de sua análise sobre as organizações e o processo decisório no interior das instituições, pode-se recolher um conjunto de evidências que se aplicam ao campo da avaliação, aqui compreendida com um processo que está em curso no interior das organizações, mas que não está voltado única e exclusivamente para as mesmas.

Downs (1999) afirma que o objetivo de seu estudo é apresentar uma teoria que explique o processo de tomada de decisão no interior das organizações e permita ao analista fazer previsões sobre aspectos do comportamento de uma organização e incorporá-los em uma teoria mais generalizada da tomada de decisão social. Para isso, o autor parte de duas premissas. A primeira postula que os agentes que integram esse universo (bem como os demais agentes sociais e os avaliadores) agem racionalmente, isto é, buscam atingir seus objetivos de forma racional. Em outras palavras, são maximizadores de utilidade. A segunda pressupõe que os agentes (pode-se incluir os avaliadores neste modelo), de modo geral, possuem um conjunto complexo de objetivos a serem atingidos, inclusive poder, renda, prestígio, segurança, conveniência, lealdade (a uma ideia, instituição ou nação), orgulho do trabalho excelente e desejo de servir ao interesse público.

A partir das formulações de Downs, podem-se extrair algumas conclusões que se aplicam ao campo da avaliação: (1) os custos de transação² no processo avaliativo de obtenção da informação são elevados porque requerem tempo, esforço e recursos financeiros para obter dados e decodificar significados, traduzindo-os de forma inteligível e aplicada; (2) os tomadores de decisão envolvidos na avaliação são indivíduos que têm racionalidades limitadas e, por isso, não conseguem tomar decisões pareto-eficientes³; (3) os agentes e avaliadores operam sob condições de incerteza e, ainda que a obtenção de informação possa reduzir essa assimetria, resta considerável quantidade de incerteza na tomada de decisões. Assim, tendo em vista o tempo que gastam tomando decisões, o número de questões que podem considerar simultaneamente e a quantidade de dados referentes a qualquer problema que podem absorver, os atores estão longe de maximizar a utilidade, comprometendo o processo decisório.

Conforme foi destacado, as organizações existem para garantir que os interesses definidos sejam ordenados e convergentes e, portanto, alcançados. Isso implica coordenar os esforços e os interesses de um conjunto de pessoas que fazem parte da estrutura e exercem suas funções em diferentes níveis hierárquicos. Como a articulação não acontece espontaneamente e os interesses dos agentes não são necessariamente convergentes com os da organização, os custos de transação tendem a ser elevados, o que justifica a existência da autoridade hierárquica, da racionalização dos processos e do ordenamento burocrático. A avaliação está, portanto, contingenciada por esse grupo de fatores e seu resultado dependerá de como esses elementos combinam-se internamente.

Em outras palavras, as organizações públicas e privadas são estruturas marcadas pelo conflito, externalizado pela divergência de interesses entre os indivíduos e elas, configurando-as como arenas políticas que podem influenciar os rumos dos processos avaliativos. Ao contrário da teoria weberiana, Downs (1966) afirma que burocracias públicas e privadas não operam todo o tempo alinhadas, que seus integrantes não são neutros e imparciais e tampouco estão comprometidos única e exclusivamente com os objetivos das instituições nas quais estão inseridos.

Segundo o autor, conflitos de interesse emergem sempre que os agentes tiverem percepções distintas sobre os objetivos organizacionais, sobre o contexto e sobre a conjuntura à qual estão submetidos. Assumindo que essas variáveis são dinâmicas e que mudam o tempo todo, presume-se facilmente que vão existir conflitos sempre, afetando potencialmente o itinerário da avaliação. Diferenças de percepção podem ser explicadas tanto do ponto de vista organizacional quanto do valorativo. Dependendo da função exercida na organização, da formação e do nível hierárquico ocupado, pode haver interpretações distintas acerca de um objeto. O mesmo se aplica a crenças, valores e ideologias, que também podem influenciar na percepção e no comportamento dos indivíduos.

O problema do agente-principal também pode ser uma variável importante quando somada às questões levantadas por Downs. Segundo Varian (1994), refere-se às dificuldades que podem surgir entre os agentes econômicos por causa da informação assimétrica e incompleta. Assim, quando um principal (que, em tese, está em posição superior) contrata um agente (que, em tese, está em posição de dependência ou subordinação), se a quantidade de informação acumulada por este for superior ao estoque do primeiro, pode-se dizer que o principal corre o risco de ser “capturado”, invertendo-se a relação.

A economia e a ciência política observaram os problemas inerentes à delegação de autoridade legislativa para agências burocráticas. A aplicação da legislação está aberta à interpretação burocrática, que cria oportunidades e incentivos para o burocrata desviar-se das intenções ou preferências dos legisladores, capturando-os. A mesma situação pode acontecer entre as agências reguladoras e as organizações reguladas, quando as últimas acabam manipulando as primeiras.

No caso da avaliação e do avaliador, a captura pode acontecer, por exemplo, na relação contratado *versus* contratante, quando as avaliações sofrem distorções impostas ao avaliador pelo órgão contratante. Da mesma forma, o órgão ou setor pode ser capturado pelo avaliador quando este modifica os objetivos e o escopo da avaliação, absorvendo evidências do campo que não faziam parte das premissas inicialmente acordada ou “impondo” uma agenda que está alinhada com os interesses da instituição que o mesmo representa.

Limitações técnicas e especificidades de formação ou especialização na função cotidiana contribuem para que cada indivíduo possua um *quantum* de informação, diferente em relação ao dos outros. Assim, ainda que esses atores tenham os mesmos

objetivos, interesses e percepções, suas atitudes e comportamentos são diferentes porque a quantidade de informação e *expertise* acumulada é diferente para cada um deles. Novamente, as implicações para a avaliação são claras, afastando-a da ideia de neutralidade/horizontalidade que o paradigma instrumental equivocadamente sugere.

Tomando-se como referência uma organização pública qualquer, independente da esfera e do setor em que esteja situada, pode-se afirmar que, de acordo com Downs (1966;1999), os diversos integrantes da estrutura setorial desse órgão não estão necessariamente alinhados e comprometidos com os mesmos princípios e objetivos. Isso não significa que esses profissionais estejam descomprometidos com os objetivos finalísticos da instituição, mas que podem divergir sobre como alcançá-los. Agentes de um setor, por exemplo, podem ter interesses e percepções diferentes em relação a sujeitos de outros departamentos; coordenadores não devem estar, necessariamente, alinhados com os subordinados, com sua chefia imediata ou com a liderança máxima, entre inúmeras combinações possíveis, que também podem ser aplicadas às demais unidades de gestão que atuam no mesmo local e/ou no mesmo território.

É por isso que, invariavelmente, as organizações contam com estruturas de autoridade hierárquicas: alguém (ou um grupo) deve decidir e, decidindo, deve conduzir a organização rumo ao atingimento de objetivos. O mesmo raciocínio se aplica a avaliação: qual órgão a contratou? Qual setor? Sob qual conjuntura política? Quais as finalidades oficiais e reais? Qual o orçamento disponível? Qual a importância do órgão/setor na hierarquia? Há alguma agenda "oculta" por parte da instituição que fará a avaliação, a ponto de configurar uma relação de captura? Há chances de o órgão capturar o avaliador?

Em relação aos conflitos, afloram os provocados pela interdependência de comportamento entre indivíduos em diferentes setores/áreas de uma organização. Essa interdependência pode ser, segundo Downs, de quatro tipos: (1) puramente funcional, quando as funções exercidas por um indivíduo repercutem nas de outro, interconectadamente; (2) alocacional, quando dois ou mais padrões de comportamento são completamente desvinculados funcionalmente, mas podem se articular quando a distribuição de recursos orçamentários é levada em consideração; (3) informacional, quando os estoques de informação não são simetricamente diluídos entre os agentes envolvidos, desequilibrando a relação entre as partes e potencializando o risco da captura; e (4) funcional-alocacional, quando (1) e (2) acontecem ao mesmo tempo.

Os tipos (2) e (4) indicam que o orçamento é uma arena de conflitos por definição. Como o orçamento das organizações públicas é, de modo geral, separado na execução do gasto e integrado na arrecadação dos recursos, o uso do "caixa único" cria graus diferentes de interdependência alocativa entre as que integram a Administração Pública. Sendo, pois, o "cobertor sempre mais curto", disputas por orçamento entre secretarias, ministérios, autarquias, fundações, etc. (além das disputas internas em cada um dos órgãos) têm de acontecer. Em última instância, o processo de avaliação

de políticas públicas e programas é contingenciado por esses conflitos, não sendo, necessariamente, fruto da pressão realizada pelos diversos grupos de interesse que representam as demandas da sociedade. A avaliação de políticas públicas pode ser, portanto, decidida e hierarquizada em função da quantidade de dinheiro e de informação disponíveis para sua execução, independentemente da importância estratégica.

Na arena política da avaliação, os processos burocráticos inerentes ao processo avaliativo também são interdependentes da alocação de recursos uma vez que são financiados pelo mesmo orçamento. Isso significa que, para um órgão da Administração Pública, projetos, programas e ações concorrem entre si, para “abocanhar” fatias maiores dos recursos orçamentários disponíveis, o que dá visibilidade aos conflitos. Mais uma vez, a existência de uma estrutura hierárquica é crucial para assegurar que a alocação de recursos priorize critérios políticos e/ou técnicos, ainda que nem sempre contemplem etapas avaliativas. Em outras palavras, tais disputas nessa arena não significam que a avaliação está assegurada como uma dimensão ou etapa da política ou programa. Pelo contrário, ainda é frequente não fazerem parte do processo de formulação e implementação.

Especificamente em relação ao tipo (3), além de coordenar os processos e os indivíduos para que os interesses sejam convergentes e os objetivos alcançados, a burocracia deve viabilizar o controle do fluxo de informação entre seus membros e o avaliador, tanto no nível horizontal quanto no vertical, criando uma rede de comunicação a fim de assegurar que não se desperdicem recursos com excesso nem se comprometam processos por falta de informação ou porque a mesma está assimetricamente alocada entre as diversas partes interessadas. De todo modo, os custos de transação podem ser elevados em função do problema dos filtros informacionais e/ou dos desequilíbrios oriundos da falta de simetria em cada nível hierárquico, repercutindo, novamente, no processo avaliativo.

Como há um fluxo de informação de cima para baixo, de baixo para cima e no mesmo nível, sempre há um indivíduo (ou mais de um), em dado nível hierárquico, que é responsável por filtrar, resumir, explicar, interpretar e repassar. Dependendo de como acontece, a forma de processar a informação é mudada completamente, alterando/enviando a decisão do indivíduo ou grupo do próximo nível, razão pela qual os custos informacionais são sempre elevados e, para o caso das avaliações, a assimetria entre os envolvidos e os resultados obtidos não necessariamente atenderão os objetivos inicialmente definidos.

Mesmo com a existência de procedimentos formais que conformam as avaliações e com uma série de regras a serem observadas, há espaço para o surgimento de espaços porosos, líquidos e ocultos que também modificarão o curso das avaliações. Segundo Crozier (1981) e Selznick (1966), estes elementos formam o aspecto oculto das instituições e, no caso em questão, das avaliações. Eles pactuam regras de comportamento, recompensas, sanções, crenças e expectativas. Esses elementos,

coletivamente agrupados, definem sua composição em termos de afinidade, objetivos e interesses. É por isso que se diz que as organizações – e, por extensão, as avaliações – são resultado de interações construídas e que as relações estabelecidas são decisivas para compreender como se estruturam.

Em relação aos indivíduos (burocratas e avaliadores), sabe-se que a interação, no interior das organizações e fora delas, requer altos níveis de representação e capacidade adaptativa, uma vez que, dependendo do grupo de que participam, os sujeitos ocupam posições diferenciadas, quer no nível dos deveres, quer na esfera dos direitos. Dessa forma, segundo Downs (1966), cada pessoa avalia sua posição em função dos grupos que ocupa dinamicamente e calcula sua conduta de modo a satisfazer as próprias expectativas e as do grupo em questão, garantindo tanto a convergência de interesses quanto a identidade com os membros envolvidos.

O papel dos grupos sociais emerge, portanto, como um dos fatores que permitem compreender a dinâmica organizacional para além da perspectiva institucional. De modo geral, pode-se dizer que um grupo social é um conjunto de indivíduos vinculados uns aos outros por valores, expectativas, afinidades e interesses, com o intuito de satisfazer as necessidades pessoais. É possível afirmar, portanto, que a participação do indivíduo (e do avaliador) no grupo ocorre de forma mais ou menos homogênea. Dependendo da intensidade, da importância e do papel dinâmico-temporal que exerce, o vínculo estabelecido tende a ser diferente.

Esse raciocínio pode ser feito ao contrário, especialmente quando se considera o ambiente organizacional. Sabe-se que o indivíduo (e o avaliador) se vincula a um grupo em função de valores que, nesse momento, são relevantes para ele. Entretanto é possível ser aplicado ao indivíduo algum tipo de enquadramento ou ordenamento a fim de garantir que os objetivos do grupo ou da organização sejam alcançados e/ou preservados. Especificamente no lado institucional, as funções de liderança cumprem exatamente esse papel, lançando mão de vários mecanismos de controle e motivação.

Para Downs, os indivíduos (aí incluídos os avaliadores) tendem a considerar todo o conjunto de seus interesses e não apenas os relacionados ao desempenho de um papel. Ao fazer isso, esses agentes abrem espaço para que os poderes constituídos sejam usados para alcançar outros objetivos, como *status* e poder próprio. Segundo Oliveira (2007), “essas estruturas informais acabam por modificar o modelo de comportamento da organização como um todo, redirecionando grande parte das atividades dos membros para manipulação de poder, renda e prestígio, em vez de atingir as propostas formais da organização” (p. 278). Nesse contexto, cada indivíduo possui uma função social e motivos privados para desempenhá-la. Diz a autora: “a função social é o pacote de objetivos sociais aos quais suas ações servem, é a atividade que se desenvolve, que é valorizada pelos outros e que forma contribuição para a divisão do trabalho” (p. 279). Embora a função social e os motivos privados possam ter objetivos em comum, nunca são totalmente idênticos.

Segundo Oliveira, essa diferença ocorre por duas razões. A primeira reside no fato de que cada pessoa desempenha uma função formal na divisão do trabalho, durante parte da vida, mas também desempenha outros papéis, em outras dimensões sociais, que consomem tempo e energia. Segundo Downs, esses papéis geram desejos, atitudes e comportamentos que, inevitavelmente, influenciam ações. A segunda razão está associada ao autointeresse.

De acordo com Oliveira (2007), “os agentes também valorizam os próprios atos em termos da congruência com seus interesses pessoais” (p. 280). Dessa forma, cada agente burocrático, burocrata e/ou avaliador possui objetivos variados por diversos motivos: buscar poder dentro da organização/departamento ou fora, mover-se por acréscimos na renda ou por dinheiro, querer prestígio, buscar conveniência, expressa pela resistência a mudanças no comportamento que aumentem o esforço pessoal e mudanças que reduzem o esforço, maximizar a segurança, definida como baixa probabilidade de futuras perdas de poder, prestígio, renda ou conveniência, orientar-se por lealdade pessoal, lealdade ao grupo de trabalho, à organização, a um governo ou a uma nação, sentir orgulho por desempenho proficiente no trabalho e desejo de servir ao interesse público, definido como o que cada agente crê que a organização deve fazer para melhor desempenhar sua função social.

Entendemos que, nos contornos dessa análise, que entende a incorporação de atores e contextos sociopolíticos e culturais nacionais, regionais e locais onde políticas se efetivam e as contradições neles inerentes, apresentam-se elementos para a construção de outro paradigma avaliativo que se configura como um *ethos* epistemológico mais estruturado e crítico, alargando as bases conceituais e metodológicas para o campo da avaliação, proposto a seguir.

3. Uma avaliação sob uma abordagem antropológica

Como é possível construir outra forma de avaliação de políticas públicas que contemple as contradições do Estado e se afaste de modelos operacionais, e que seja assentada em uma perspectiva epistemológica e metodológica mais ampla? Enfim, como buscar um (outro) sentido para avaliar políticas públicas?

Inicialmente, é preciso considerar que avaliar políticas públicas trata-se de um processo de natureza sociopolítico e cultural. Como ponto de partida, compreendemos, nos termos de “uma avaliação em profundidade” (RODRIGUES, 2008; 2011), que a avaliação constitui um processo multidimensional e interdisciplinar na medida em que se pretende contemplar várias dimensões (sociais, culturais, políticas, econômicas, territoriais) envolvidas nas políticas públicas e realizar interfaces analíticas e metodológicas advindas de distintos campos disciplinares, sobretudo o das ciências sociais aplicadas.

Nessa avaliação, Rodrigues (2008) privilegia a abordagem interpretativa, em especial pelo esforço de tratar dados de diferentes tipos levantados no contexto do

campo da política em avaliação, como, por exemplo: entrevistas em profundidade, aliadas à observação, análise de conteúdo de material institucional e apreensão e compreensão dos sentidos e significados atribuídos no decorrer do processo descrito pela política ou programa. Portanto, alia-se a uma perspectiva teórico-metodológica que considera tanto a avaliação quanto a política ou programa de forma multidimensional em uma leitura extensiva, detalhada e densa.

Na busca por construir os marcos para uma compreensão de políticas, programas e projetos, a avaliação em profundidade de Rodrigues (2008) aponta para quatro dimensões consideradas essenciais para uma avaliação, a saber: (i) a análise de conteúdo, (ii) o contexto da formulação, (iii) a extensão temporal e territorial e (iv) a construção de trajetórias das políticas, sobre as quais desenvolveremos adiante. Com esse propósito metodológico, os desenvolvimentos e usos de cada uma das quatro dimensões são primordiais para os encaminhamentos do campo compreensivo em avaliação de políticas públicas.

Essa perspectiva de avaliação em profundidade das políticas públicas implica em uma dupla dimensão: a primeira, analítica, refere-se à compreensão das políticas públicas, no esteio das configurações contemporâneas do Estado; a segunda dimensão, metodológica, implica na construção de metodologias que se filiem à perspectiva processual, multidimensional de avaliação⁴.

Primeiramente, a dimensão analítica da avaliação de políticas públicas deve considerar os seguintes aspectos, propostos por Carvalho e Gussi (2011): (1) as novas configurações dos padrões contemporâneos de intervenção do Estado; (2) o jogo de interesses sociais, no âmbito das relações de poder; (3) o universo cultural, onde os diferentes sujeitos envolvidos nesta política se movimentam e se constituem e (4) as agendas públicas e ações políticas dos distintos sujeitos.

Trata-se, pois, da compreensão epistemológica de uma avaliação, ampla e abrangente, que visa analisar políticas públicas dentro do padrão de intervenção do Estado e suas contradições, considerando suas relações com distintos sujeitos sociais, envolvidos nas políticas, imersos em universos de sentidos e significados, nos contextos de suas culturas.

Coadunada a esta dimensão analítica, associa-se a construção de desenhos metodológicos que permitam efetivar este processo avaliativo em profundidade, com aportes operativos que deem conta das exigências analíticas ao tratar a complexidade do objeto avaliativo.

A metodologia de avaliação em profundidade de políticas públicas não obedece a modelos *a priori*, mas sim constitui uma construção processual do avaliador-pesquisador, que faz suas escolhas metodológicas ao longo do processo avaliativo. Isso implica um exercício de reflexão constante do avaliador quanto ao lugar sociopolítico, exigindo uma vigilância permanente para não cair nas armadilhas da subjetividade, dos seus próprios interesses e da sua vinculação institucional com a política pública, o que pode implicar em vieses avaliativos (CARVALHO E GUSSI, 2011).

Considerando que as premissas da “avaliação em profundidade” (Rodrigues, 2008, 2011) circunscrevem a metodologia de avaliação de políticas públicas, nossa proposta metodológica para a avaliação de políticas públicas remete a um diálogo com o campo disciplinar da antropologia, sobretudo com o que Cardoso de Oliveira (1996) denomina de “o horizonte antropológico”. Duas perspectivas orientam esse campo: a postura relativista e a observação participante.

No que tange à postura relativista, o avaliador deve tentar compreender como os diferentes atores envolvidos concebem as políticas e entendem os seus resultados e impactos a partir de referenciais próprios de sua cultura. Nessa postura, a avaliação tende a ser multirreferenciada, pois contempla os vários destinatários das políticas e os significados que dão a elas, sem que se atribua a esses significados uma hierarquia de valores que tende a julgar sob o prisma de um único agente envolvido na política.

Contudo, essa postura não se constitui *a priori*: ela é uma construção do avaliador que deve fazer sua imersão no cotidiano da política, onde ela se implementa. Trata-se de ir a campo e construir, por meio da observação participante e das técnicas de pesquisa a ela concernentes, a experiência *in loco* das políticas públicas, que constituirá a base empírica de dados para a sua avaliação (Lejano, 2011).

Posto o horizonte antropológico que orienta a nossa perspectiva metodológica, entendemos que, para avaliar, é necessário construir, nos dizeres de Geertz (1989), uma “descrição densa”, na qual se busca interpretar os diferentes significados acionados publicamente pelos atores no contexto das ações que envolvem as políticas. A partir desse ponto de vista antropológico, propomos que o avaliador deve percorrer as trajetórias da política, compreendendo-a como um devir submetido a incessantes transformações, na medida em que essas trajetórias têm como base as dimensões culturais das instituições e dos grupos sociais envolvidos com as políticas, que circunscrevem os seus resultados (GUSSI, 2008).

A noção de trajetória constitui um aporte fundamental para a ampliação da nossa perspectiva avaliativa (GUSSI, 2008). Para tanto, entende-se essa noção a partir de Bourdieu em seu ensaio “A ilusão biográfica” (1996). O autor compreende como trajetória “uma série de posições sucessivamente ocupadas por um mesmo agente (ou um mesmo grupo), em um espaço ele próprio em devir e submetido a transformações incessantes” (BOURDIEU, 1996, p. 81). Dessa maneira, Bourdieu não busca interpretar a vida como um conjunto coerente e orientado, que se desenrola seguindo uma ordem lógica, mas sim como algo que se desloca no espaço social e não está vinculada apenas a um agente, mas sim a distintos agentes sociais.

A partir dessa compreensão, a noção de trajetória emerge como referencial metodológico estratégico para a compreensão dos processos sociais, construindo um diálogo entre temporalidades e territorialidades, revelando uma dimensão histórica, coletiva e social. Nesse sentido, por exemplo, por meio das narrativas e relatos de vida construídas a partir de entrevistas em profundidade, é possível formular a compreensão do contexto social em que estão inseridos os atores (GUSSI, 2005).

Similarmente ao que propõe Bourdieu (1996) e à sua noção de trajetória biográfica, sustentamos a ideia que uma política pública não tem um sentido único e, portanto, está circunscrita a ressignificações de acordo com os fluxos organizacionais, processos burocráticos e modificações interpretativas que vão se desdobrando dentro e fora dos vários espaços institucionais a qual a política está vinculada. Em outras palavras, há que se levar em conta os deslocamentos da política nesse itinerário institucional e entre os distintos grupos sociais aos quais a mesma se destina. (GUSSI, 2008).

Partindo dessa ideia, a avaliação de uma política pública deve acompanhar as suas trajetórias, os seus distintos deslocamentos entre os diferentes atores institucionais e destinatários dessa política, em um processo de imersão no campo, onde as políticas são implementadas. Para tanto, deve-se definir estratégias metodológicas participativas, buscando os vários entendimentos acerca da política, ou seja, seus objetivos, ações e resultados, compreendidos por diferentes atores (agentes institucionais, público destinatário e partes interessadas), associando aspectos verificados *in loco* aos distintos contextos socioeconômicos, políticos e culturais. A proposição é construir metodologicamente, no campo, a experiência da política pública nesses contextos, como representado no Diagrama 1⁵.

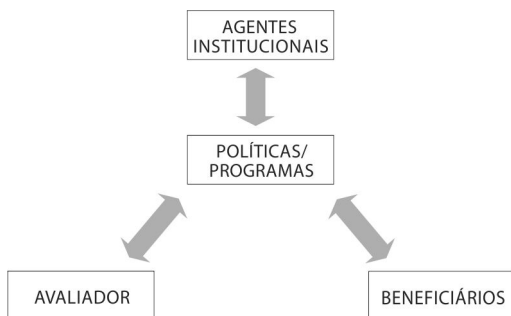


Diagrama 1. Proposta para a avaliação de políticas públicas (t). Elaboração própria.

Há que se atentar, no Diagrama 1, para o lugar do avaliador nesta proposta. Sua concepção sobre a política deve ser reconstruída a partir de sua imersão no campo. Isso significa que, assumindo uma postura relativista, deve contrapor as suas próprias concepções sobre a política com as de outros atores. Assim, na medida em que compreende o que os outros atores dizem, é possível avaliar essa política de forma a não estabelecer, de uma vez por todas, uma verdade sobre ela, mas sim uma compreensão eticamente ponderada acerca da política avaliada.

Mas um esforço analítico adicional deve ser empreendido a partir da construção densa das trajetórias da política. É fundamental que os resultados de uma pesquisa avaliativa sejam interpretados em relação às configurações do Estado e suas contradições, conforme apresentado no Diagrama 2.



Diagrama 2. Proposta para a avaliação de políticas públicas (ii). Elaboração própria.

Em outras palavras, avaliar sob uma perspectiva antropológica, ao mesmo tempo em que implica, metodologicamente, um esforço orientado para a compreensão e construção das trajetórias das políticas, impõe que se leve em conta a compreensão da ação do Estado e a busca do entendimento das mudanças advindas das políticas a partir de diferentes agendas, interesses e pontos de vista. Sua descrição deverá enfrentar a compreensão das dinâmicas da política, relacionando-as à agenda do Estado e circunscrevendo relações de poder consubstanciadas, dialeticamente, nas disputas políticas dos diferentes atores, entre perspectivas políticas regulatórias e/ou emancipatórias (SANTOS E AVRITZER, 2003).

Considerações finais

Em *Sobre o Estado*, Bourdieu (2014) discorre longamente acerca de diversas dimensões sociológicas que conformam e constroem o Estado. Ao tomar emprestado do autor uma análise teleológica sobre o Estado, percebe-se que a mesma se aplica ao campo da avaliação sob o ponto de vista administrativo, regulatório e gerencial, quando o paradigma da Nova Gestão Pública parece ser a única alternativa possível: a avaliação é um *consentimento*, é a aceitação de uma “ideia”.

Ainda que pareça que o campo da avaliação tenha caminhado na direção da “*canonização*” de um padrão (BOURDIEU, 2012) – o padrão-ouro das avaliações –, sacramentando a importância das estatísticas, dos *standards* e de certos enfoques metodológicos alinhados com o *mainstream* internacional (o “mercado” da avaliação), buscou-se, neste artigo, apresentar uma abordagem antropológica que considera a avaliação como um itinerário por meio da noção de trajetória. Ao fazer isso, defendeu-se o entendimento de que esse padrão não é monolítico e homogêneo.

As formulações apresentadas oferecem uma contribuição ao campo da avaliação porque revelam outras dimensões que dão materialidade a esta temática, conferindo à mesma maior densidade teórico-metodológica, além de reconhecer as múltiplas concepções que fundamentam o campo, para além das visões mais normativas e com forte caráter instrumental. Assim, pode-se considerar que há nesta discussão o interesse de propor uma leitura alternativa sobre a avaliação, no sentido de contrapor o paradigma vigente, partindo-se da premissa de que aspectos aparentemente

ocultos, ou ocultados pelas avaliações instrumentais, são determinantes para uma melhor compreensão das dinâmicas de uma avaliação, tanto do ponto de vista dos agentes quanto das arenas políticas envolvidas.

Contudo, entendemos que essa leitura analítica e metodológica da avaliação implica pensar outras premissas epistemológicas sobre ação política. Por exemplo, ao trazer a questão simbólica para a discussão sobre o Estado, Bourdieu (2014), em sua análise, confere centralidade aos códigos, ritos e símbolos, elementos que também são integrantes da dinâmica estatal. Isso nos permite assumir que há um jogo de cena que é fundamental considerar no percurso avaliativo, que inclui os burocratas, os avaliadores, as agências de avaliação e instituições públicas nacionais e internacionais, dentre outros atores que integram essas arenas decisórias. Esse *mise en scene* cotidiano (GOFFMAN, 2002) é também elemento decisivo do contexto e da conjuntura, indispensável nos relatórios produzidos pelos avaliadores.

O que podemos afirmar, por ora, é que a proposta de avaliação sob a perspectiva antropológica, aqui apresentada, implica no afastamento dos modelos formais universais de avaliação ao defender que aspectos invisíveis sobre atores, seus contextos e as políticas, advindos do trabalho de campo, sejam trazidos à tona durante o processo avaliativo e, no momento da apresentação dos resultados, sejam a eles incorporados.

Ao propormos tal abordagem, defendemos uma avaliação: (1) baseada na experiência empírica das políticas, atentando para como são executados no seu cotidiano institucional e fora dele; (2) assentada na construção das trajetórias das políticas em foco, associadas, metodologicamente, com histórias de vida (GUSSI, 2005); (3) participativa, com foco no ponto de vista de distintos sujeitos institucionais e beneficiários, que resulta numa compreensão hermenêutica da política e não no seu julgamento final; (4) que articule o texto do programa (marcos legais, conceitos, objetivos e ações) e os seus distintos contextos: econômico, político, social e cultural (LEJANO, 2011); (5) e que permita a formulação de novos indicadores socioculturais, construídos durante o trabalho de campo, chamando a atenção para outras dimensões quanto aos resultados das políticas, tais como, sociais, culturais, políticas e ambientais (GONÇALVES, 2008).

Finalmente, consideramos que a avaliação de políticas públicas sob a abordagem antropológica, como horizonte político e epistemológico a ser perseguido, permite revelar o potencial democrático de uma avaliação, de modo que essa se constitua em uma forma efetiva de controle social e de afirmação da cidadania e equidade. Mais do que isso, significa negar os modelos ortodoxos quase sempre afinados à perspectiva regulatória do Estado e às dinâmicas do mercado, apresentando-se como um referencial capaz de revelar, incorporar e analisar os embates, conflitos e dissensos resultantes das políticas públicas implementadas.

Notas

¹ Definição de *rentseeking* é oferecida por Tollison & Congleton (1988): é o gasto de recursos que visa a enriquecer a pessoa, aumentando a participação em quantidade fixa de riqueza. Em vez de criar riqueza, esse agente prefere tirar proveito de um processo de geração que já está em curso.

² Os custos podem ser definidos como custos de negociar, redigir e garantir o cumprimento de um contrato ou das regras do jogo. A teoria econômica postula que os custos de transação se alteram de acordo com as características da transação e do ambiente competitivo. Segundo Varian (1994), a teoria tem como pressuposto o fato de os agentes possuírem racionalidade limitada, por estarem sempre propensos ao oportunismo. Como não têm conhecimento integral sobre o ambiente, não conseguem obter uma solução que maximize a eficiência.

³ Vilfredo Pareto desenvolveu a teoria da otimização e da eficiência econômica, segundo a qual uma situação em que nenhuma reorganização ou transação pode elevar a utilidade ou satisfação de um indivíduo, sem reduzir a utilidade ou satisfação de outro indivíduo, assegura uma condição de eficiência.

⁴ Essas duas dimensões articulam-se na construção da perspectiva aqui apontada. Nesse sentido, Silva e Silva (2008), em suas elaborações sobre avaliação de políticas e programas sociais, aponta para esta articulação ao enfatizar a relação dialética entre as dimensões técnicas e políticas dos processos avaliativos.

⁵ Trata-se de uma proposição alinhada à perspectiva de Lejano (2011) para a análise de políticas, baseada na problematização da noção de experiência da política. Para este autor, a política deve ser compreendida em seu cotidiano, na prática dos atores sociais envolvidos com ela, em seus contextos específicos.

Referências

- BANCO MUNDIAL.** *Monitorização & Avaliação.* Algumas ferramentas, métodos e abordagens. Washington, D.C., 2004.
- BAUMAN, ZIGMUND.** *Modernidade líquida.* Rio de Janeiro: Zahar, 2001.
- BOURDIEU, P.** *Sobre o Estado.* São Paulo: Companhia das Letras, 2014.
- BOURDIEU, PIERRE.** A ilusão biográfica. In: AMADO, Janaína; FERREIRA, Marieta de Moares (org.). *Usos e abusos da história oral.* Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996, p. 183-191.
- BRESSER-PEREIRA, LUÍS CARLOS.** Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos; SPINK, Peter. (Org) *Reforma do Estado e administração pública gerencial.* Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998, p. 141-172.
- CARDOSO DE OLIVEIRA, ROBERTO.** O trabalho do antropólogo: olhar, ouvir, escrever. *Revista de Antropologia.* São Paulo: USP, v. 39, n. 1, 1996.
- CARVALHO, ALBA MARIA PINHO; GUSSI, ALCIDES FERNANDO.** In: *Perspectivas contemporâneas em Avaliação de Políticas Públicas.* Seminário "Avaliação de Políticas Públicas em Tempos Contemporâneos". Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas. Fortaleza: UFC, 2011 (inédito).
- CROZIER, MICHEL.** *O fenômeno burocrático: ensaio sobre as tendências burocráticas dos sistemas de organização modernos e suas relações na França, com o sistema social e cultural.* Brasília, DF: Universidade de Brasília, 1981.
- DIMAGGIO, P.; POWELL, W.** The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, v. 48, n. 2, apr., 1983.
- DOWNS, ANTHONY.** *Inside bureaucracy.* Boston: Little, Brown, 1966.
- DOWNS, ANTHONY.** *Uma teoria econômica da democracia.* São Paulo: EDUSP, 1999.
- GEERTZ, CLIFORD.** *A interpretação das culturas.* Rio de Janeiro: Guanabara, 1989.

GOFFMAN, E. *A representação do eu na vida cotidiana*. São Paulo: Vozes, 2002.

GONÇALVES, ALÍCIA FERREIRA. Políticas Públicas, etnografia e a construção dos indicadores socioculturais. *Aval – Revista de Avaliação de Políticas Públicas*. UFC, número 1, p. 17-28, 2008.

GUSSI, ALCIDES FERNANDO. Apontamentos teórico-metodológicos para avaliação de programas de microcrédito. *Aval – Revista de Avaliação de Políticas Públicas*. UFC, número 1, p. 29-37, 2008.

_____. *Pedagogias da experiência no mundo do trabalho: narrativas biográficas no contexto de mudanças de um banco público estadual*. 2005. 356 f. Tese (Doutorado), Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

HARRIS, J.; EVANS, T. Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion. *British Journal of Social Work*. n. 34, p. 871-895, 2004.

HILL, MICHAEL. *The Policy process in the Modern State*. Third Edition. Prentice Hall, 1997.

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

LEJANO, RAUL P. *Parâmetros para análise de políticas públicas: a fusão de texto e contexto*. Campinas: Editora Arte Escrita, 2011.

LIPSKY, M. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. Nova York: Russell Sage Foundation, 1980.

MERTON, R. K. Estrutura burocrática e personalidade. In: CAMPOS, E. org. e trad. *A Sociologia da Burocracia*. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar. 1978, p.78-102.

MUSGRAVE, RICHARD ABEL; MUSGRAVE, PEGGY B. *Finanças públicas: teoria e prática*. Rio de Janeiro: São Paulo: 1980.

MUSHENO, M.; MOODY, M. S. *Cops, Teachers, Counselors- Stories from the front Lines of Public Service*. Michigan: The University of Michigan Press, 2003.

OLIVEIRA, B. *Gestão de políticas públicas regionais e locais*. Ouro Preto: Universidade Federal de Ouro Preto, 2010.

OLIVEIRA, C. O Servidor público brasileiro: uma tipologia da burocracia. *Revista do Serviço Público*: vol. 58, n. 3, jul/set 2007.

PERROW, C. *Análise Organizacional- Um Enfoque Sociológico*. São Paulo: Atlas, 1981.

PERROW, C. *Complex organizations: a critical essay*. 3 ed. New York: Randomouse, 1986.

RODRIGUES, LEA CARVALHO. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. *Aval – Revista de Avaliação de Políticas Públicas*. UFC, número 1, p. 7-15, 2008.

_____. Avaliação de Políticas Públicas no Brasil: antecedentes, cenário atual e perspectivas. In: PRADO, Edna Cristina; DIÓGENES, Elione Maria Nogueira (org.) *Avaliação de Políticas Públicas: entre Educação & Gestão Escolar*. Maceió/AL, EDFAL, p. 37-55, 2011.

SANTOS, BOAVENTURA DE SOUSA e AVRITZER, LEONARDO. Introdução: para ampliar o cânone democrático. BOAVENTURA de Sousa Santos (Org). *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa*. Porto: Edições Afrontamento, 2003, p.39 a 69.

SELZNICK, PHILIP. *TVA and the grass roots: a study in the sociology of formal organization*. New York: Harper & Row, 1966.

SILVA E SILVA, MARIA OZANIRA DA. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. SILVA, Maria Ozanira (Org). *Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos*. São Paulo: Veras Editora: São Luis: GAEPP, 2008, p. 89-177.

TOLLISON, ROBERT D.; CONGLETON, ROGER D. (Ed.). *The economic analysis of rent seeking*. Aldershoot: Edward Elgar Publishing Ltd, 1988.

TULLOCK, GORDON. *Toward a mathematics of politics*. Ann Arbor: University of Michigan, 1967.

VARIAN, HAL R. *Microeconomia: princípios básicos*. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

WEBER, M. Burocracia. In: GERTH, H. H. & WRIGHT MILLS, C. (orgs.). *Ensaio de Sociologia*. 5 ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1982, p.212-265.

WILSON, JAMES Q. *Bureaucracy: what government agencies do and why they do it*. United States: Basic Books, 1989.





Método experiencial e avaliação em profundidade: novas perspectivas em políticas públicas

Experiential method and in-depth evaluation: new perspectives in public policies

* Lea Carvalho Rodrigues

Resumo

O artigo apresenta duas propostas de avaliação de políticas públicas que se interconectam. A desenvolvida por Raul Lejano (2012), centrada na noção de experiência, e a desenvolvida por Lea Rodrigues (2008, 2011a) com foco em análise de categorias do entendimento, noções de tempo (percursos e trajetória) e espaço (territorialidade). Apresenta-se as duas propostas e, em seguida, de forma esquematizada, seus pontos de conexão e diferenciação. Por fim, se tomará um setor específico das políticas públicas, o turismo como estratégia de desenvolvimento, e se apresentarão alguns aportes analíticos com base nas referidas propostas.

Palavras-chave: políticas públicas, avaliação em profundidade, método experiencial.

Abstract

This article presents two interconnected proposals for evaluation of public policies: the one developed by Raul Lejano (2012), centered on the notion of experience and the one developed by Lea Rodrigues (2008, 2011a), focused on notions of time (pathways, trajectories) and space (territoriality). The article presents those proposals and, in a schematic way, their points of connection and differentiation. Finally, a specific sector of public policies will be taken, tourism as a development strategy, and some analytical inputs will be presented based on these proposals.

Keywords: public policies, in-depth evaluation, experiential method.

* Universidade Federal do Ceará (UFC)
E-mail: leaufc@gmail.com

Introdução

O objetivo deste artigo é abordar duas propostas de avaliação de políticas públicas que se interconectam: i) a desenvolvida por Raul Lejano (2012), centrada na noção de experiência e na articulação de métodos e técnicas quantitativos e qualitativos (*surveys*, etnografia, imagens); e, ii) a desenvolvida por Lea Rodrigues (2008, 2011a), que privilegia a interpretação das categorias de entendimento presentes nas políticas, nos discursos institucionais e nos depoimentos dos beneficiários das políticas; as noções de tempo (percursos, trajetórias) e espaço (territorialidade), sendo uma proposta de caráter eminentemente qualitativo, mas que não descarta a utilização de dados quantitativos.

Para melhor compreensão das propostas acima elencadas serão apresentados, no plano empírico, indicativos para a operacionalização do modelo experiencial aliado à proposta de avaliação em profundidade. Trata-se do estudo avaliativo de um projeto de implementação de Parceria Público Privada (PPP) no Parque Nacional de Jericoacoara (PNJ), dentro dos objetivos da Política Nacional de Turismo (PNT) e da Política Nacional do Meio Ambiente.

Em primeiro lugar serão apresentados os pressupostos e referenciais teóricos que sustentam os dois modelos de avaliação acima referidos. Em seguida, de forma sintética, serão apresentados os dados sistematizados da análise de conteúdo do Plano de Manejo para o referido Parque Nacional, das diretrizes do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e da PNT, no que se refere a um dos pontos considerados centrais para o início de estudo e avaliação de uma política, a coerência interna das bases conceituais que orientam as políticas e da formulação das propostas (Rodrigues, 2008). Finalmente, a partir de dados secundários (coletados em periódicos e sites institucionais) e primários (observação de audiências e realização de entrevistas abertas), bem como do contexto de formulação da PNT e da proposta do projeto de PPP, serão expostos os principais indicativos quanto à coerência ou contradição entre bases conceituais presentes nos textos oficiais (política, Plano de Manejo, proposta de PPP) e os resultados vindos da pesquisa empírica, de caráter etnográfico. Entende-se que, mesmo tendo em conta o atual estágio da pesquisa, ainda em andamento, esses resultados já permitirão vislumbrar a pertinência e o potencial dos modelos experiencial e de avaliação em profundidade, aqui apresentados, para a avaliação de políticas públicas.

Metodologia: dois modelos de avaliação

O modelo experiencial

O modelo experiencial, apresentado por Lejano (2012), é uma proposta inovadora porque fornece novos referenciais teórico-metodológicos capazes de integrar as perspectivas quantitativas e qualitativas de análise, de forma a alcançar um nível mais

profundo de compreensão de questões não resolvidas pelos métodos tradicionais. Polêmica, porque o autor coloca em questão os modelos positivistas de análise que há décadas orientam os estudos na área de políticas públicas, afirmando e mostrando os limites de seu poder explicativo. O argumento central do autor é que os métodos clássicos – que partem de uma lógica linear, calcada em testes de hipóteses –, centrados na mensuração do objeto de estudo, constroem a aprendizagem e o entendimento a um modo predeterminado que impede a compreensão da política na forma como ela realmente ocorre e é vivida, experienciada, ele diz, por uma multiplicidade de atores¹.

Para superar os limites dos modelos de análises de políticas vigentes na atualidade, Lejano propõe, em primeiro lugar, que uma análise de políticas deve considerar as múltiplas dimensões da experiência e do entendimento, atentando para a complexidade dos fenômenos – seu caráter processual, contextual, dinâmico e flexível, só apreensível pelo entendimento de sua realização na prática. Esta perspectiva dá à noção de experiência um lugar central nas formulações teórico-metodológicas propostas pelo autor. Isto implica que o desenho da avaliação muda, não comportando mais um modelo linear de teste de hipóteses, que tenha como objetivo apenas verificar se aquilo que foi colocado como meta da política se cumpriu (efetividade), ou se a relação custos benefícios é positiva (eficiência) ou, ainda, se os resultados obtidos foram positivos (eficácia).

Para comparar os modelos que o autor classifica como positivistas com a sua proposta experiencial, apresentamos os quadros abaixo, construídos a partir de dimensões epistemológicas (Quadro 1) e eixos-analíticos (Quadro 2).

Quadro 1 – Modelos Positivista e Experiencial

Dimensão	Modelo Positivista	Modelo Experiencial
Lógica	Linear	Não linear
	Hipóteses isoladas do empírico	Interação pesquisador /empíria
	Teste de hipóteses	Teoria emerge da prática
Natureza do conhecimento alcançado	Resultado de análise de dados estatísticos (survey).	Multidimensional: diferentes tipos de dados e informações.
Análise	Teste de hipóteses	Hermenêutica -Holística
	Resultado final: correlação ou não com as hipóteses;	Integração das diferentes dimensões contempladas
	Crítérios: replicabilidade e confiança.	Crítérios: autenticidade da descrição da política como experiência
Objetivos	Prova estatística	Compreensão ampla e processual da dinâmica da política
	Respostas pontuais	Possibilidade de ação

Fonte: Elaboração própria a partir de Lejano (2012, p.219-223)

O quadro acima é marcado pelo forte contraste entre os dois modelos, com posições opostas em todas as dimensões elencadas, respeitando os principais argumentos

tecidos pelo autor, ainda que saibamos que o campo de estudos sobre avaliação de políticas públicas comporta propostas intermediárias, como, por exemplo, os modelos construtivistas e pós-construtivistas²

Contrapondo os dois modelos, Lejano mostra como o primeiro é pautado em uma apreensão linear do processo, partindo de um conjunto de hipóteses e terminando com um teste destas mesmas hipóteses, construídas isoladamente da situação empírica e resultando num conhecimento confinado a um tipo restrito de dados, geralmente dados estatísticos. A proposta do autor, de forma contrária, é não linear, as hipóteses surgindo de um processo circular entre a situação empírica e a reflexão conjunta entre pesquisador e grupo pesquisado, nas quais a teoria emerge da prática e os dados provêm de fontes diversificadas de informação: entrevistas, *surveys*, observações de campo, recursos audiovisuais, grupos focais.

Enquanto no primeiro modelo os critérios são de confiança e replicabilidade, no segundo eles são fundados nos critérios de profundidade e complexidade. Enquanto, no primeiro, os resultados restringem-se à confirmação ou não das hipóteses, no segundo eles se constituem na fusão de diferentes linhas de informação. Enquanto os objetivos, no primeiro, são aferição de resultados pontuais, medir e comprovar, no segundo caso eles visam, sobretudo, possibilitar a ação: conhecer e compreender.

O importante é notar que para superar os limites dos modelos vigentes de análises de políticas, Lejano (2012) propõe a necessidade, em primeiro lugar, de considerar as múltiplas dimensões da experiência e do entendimento, atentando para a complexidade dos fenômenos – seu caráter processual, contextual, dinâmico e flexível – só apreensível pelo entendimento de sua realização na prática. Esta perspectiva dá à noção de experiência um lugar central nas formulações teóricas e metodológicas propostas pelo autor. Assim, ele afirma que, se nós quisermos compreender porque políticas e instituições funcionam ou falham, precisamos penetrar no que são essas entidades realmente, não nos limitando a perceber como elas estão constituídas formalmente. Desta perspectiva, segundo Lejano, as fronteiras são borradas, flexíveis, intercambiáveis e não formais. De forma similar, papéis e identidades são múltiplos e intercambiáveis.

Afirma ainda Lejano que o grau de coerência de uma política permite avaliar sua durabilidade no tempo. O autor considera central, para se atingir este objetivo, que as ideias de contexto e particularidade sejam o guia do pesquisador, ou seja, advoga a valorização do lugar e de seus recursos. Este seria um grande diferenciador em relação às formas tradicionais (positivistas) de análise que, segundo ele, partem da homogeneidade de conceitos e, em consequência, as análises falham por não capturarem a complexidade inerente aos programas reais; ou seja, o autor chama a atenção para a diferença entre a política ou programa nos planos abstrato e empírico.

A proposta da avaliação em profundidade

Pode-se dizer que a proposta de uma avaliação em profundidade segue o modelo experiencial em todas as dimensões elencadas no Quadro 1 apresentado no tópico anterior, com a diferença de não se preocupar com a elaboração de hipóteses, mas considerar apenas, inicialmente, alguns pressupostos inferidos da imersão em campo, de caráter exploratório. Sua proposta é qualitativa, com inspiração etnográfica, mas admite a integração com dados quantitativos e secundários. O quadro acima procurou sintetizar os seus principais eixos analíticos, comparando, dessa perspectiva, com os modelos clássicos (positivistas) de análise, mostrando, assim, suas proximidades e diferenças.

A proposta de uma avaliação em profundidade toma basicamente quatro grandes eixos de análise: conteúdo da política e/ou do programa, contemplando sua formulação, bases conceituais e coerência interna; trajetória institucional; espectro temporal e territorial abarcado pela política ou programa e análise de contexto de formulação dos mesmos (Rodrigues, 2008).

As primeiras condições para a realização de uma avaliação em profundidade, como exposto em Rodrigues (2008), foram de que a mesma conseguisse ser ao mesmo tempo extensa, detalhada, densa, ampla e multidimensional, o que exigiria uma abordagem multi e interdisciplinar. Estes elementos já situam a proposta como crítica aos modelos positivistas de análise, centrados em um saber fragmentado, disciplinar e especializado, afirmando, de outra forma, a incapacidade dos paradigmas dominantes vigentes em fornecer soluções para problemas e fenômenos cada vez mais complexos³.

Assim, a exigência de que a avaliação seja extensa e ampla indica que uma avaliação em profundidade não poderá se restringir a um olhar focado apenas na averiguação do cumprimento das metas propostas pela política e seus resultados, ou nos itens priorizados por um programa, bem como tão somente no atendimento às suas diretrizes. Quanto ao aspecto da densidade, a referência fundamental é ao principal pressuposto das abordagens interpretativas, seguindo as proposições de Geertz (1978) da busca de significados, no caso os significados da política para os que as formulam, executam ou vivenciam. Isto implica, em primeiro lugar, que a pesquisa qualitativa ganha destaque nesta abordagem. No plano prático, em suma, a avaliação não pode se restringir à análise de dados estatísticos resultantes da coleta de dados por meio de questionários, ainda que estes contemplem perguntas abertas e forneçam ao entrevistado espaço para colocar suas ideias. Isto porque a apreensão de significados exige a realização de entrevistas aprofundadas e abertas; ou seja, entrevistas que não conduzam o entrevistado à resposta e que não lhe cerceiem o campo de reflexão ao lhe apresentar perguntas que em si já pressupõem razões para o sucesso ou não da política ou do programa em estudo, para a ocorrência de situações constatadas quando da realização de observações em campo, ou mesmo para esclarecimento de

dados coletados por meio de questionários ou provindos de estatísticas oficiais. Uma entrevista aberta e aprofundada de qualidade é aquela que resulta em informações e reflexões novas, na maioria das vezes sequer imaginadas pelo pesquisador. A riqueza dessa modalidade de entrevista é que ela fornece ao pesquisador os elementos importantes para a análise pelo cotejamento das ideias, informações e reflexões, também elas interpretações, tecidas pelos próprios entrevistados. Como bem afirma Geertz (1978), a descrição densa é mais do que métodos e técnicas de investigação, referindo-se em especial ao esforço intelectual do pesquisador na busca dos sentidos e significados que emanam da situação em estudo, que inclui, evidentemente, os dados coletados; mas estes dados não falam por si mesmos.

Quadro 2 – Modelos Clássicos e Contemporâneos na Avaliação de Políticas Públicas

Eixos Analíticos	Modelos Clássicos (Positivistas)	Avaliação em Profundidade
	Lógica interna do programa (modelo lógico: insumos, processos, resultados);	Análise das bases conceituais do programa e da política: paradigmas orientadores; conceitos e noções centrais; concepções e valores (coerência interna);
Conteúdo	Identificação dos objetivos e resultados esperados Teoria do Programa: hipóteses s/ resultados esperados	Análise da formulação do programa e da política: objetivos, critérios, dinâmica de implantação, acompanhamento e avaliação (coerência).
	Lógica externa do programa / Articulação: execução e efeitos esperados	
Contexto	Referido apenas à abrangência da Avaliação: nível macro ou micro; global ou setorial	Contexto da formulação do programa e da política: Análise do momento político e das condições socioeconômicas em que foram formulados Contextos da trajetória do programa / política: esferas institucional e local Contextos do processo (no tempo) do programa/política: diferentes contextos podem alterar conteúdos e processos
Trajетória/ Temporalidade	Trajетória: não contemplado Temporalidade: restrita à perspectiva temporal da avaliação	Grau de coerência ou dispersão dos objetivos da política ou programa conforme o trânsito pelas vias institucionais, ao longo do tempo.
Espectro territorial/ Temporalidade	Segmentação por níveis e etapas de avaliação: abrangência (macro, micro, setorial, local) e tipo da avaliação (ex-ante, implementação, ex-post).	Configuração temporal e territorial do percurso da política: confronto das propostas e objetivos da política com as especificidades locais e sua historicidade (importância da dimensão cultural)

Fonte: Holanda (2006); Rodrigues (2008)

Os quatro eixos analíticos apresentados: 1) conteúdo da política e/ou do programa, contemplando: formulação, bases conceituais e coerência interna; 2) trajetória institucional; 3) espectro temporal e territorial abarcado pela política/programa; e, 4) análise de contexto de formulação da política e/ou do programa são os norteadores desta proposta de avaliação em profundidade.

Quanto ao primeiro ponto, análise de conteúdo da política ou programa, a proposta considera três dimensões como centrais: i) formulação da política, com atenção aos objetivos presentes nos documentos de sua institucionalização e aos critérios apresentados para a sua implantação, acompanhamento e avaliação; ii) os conceitos, ideias, noções e valores que conformam os paradigmas orientadores da política e que formam um corpo teórico que lhes dá sustentação; iii) o cotejamento dessa base conceitual com os critérios estabelecidos, ou seja, verificação da coerência interna da política no que diz respeito à disponibilidade de todos os mecanismos de efetivação da política segundo sua proposta teórica e sua base conceitual. Este tópico foi pensado, na prática, como sendo o exame do material institucional apenas, mas em Rodrigues (2011a) considera-se como mais produtivo aliar a análise de conteúdo da política à noção de trajetória, de forma que a apreensão das bases conceituais de uma política ou programa ganha maior consistência quando, além do material institucional, o pesquisador contempla entrevistas com os sujeitos que participaram do processo de formulação da política em seus diferentes momentos.

Quanto à análise de contexto da formulação da política, esta perspectiva prioriza o levantamento de dados sobre o momento político e as condições socioeconômicas, com atenção às articulações entre as esferas local, regional, nacional, internacional, e mesmo transnacional, quando é o caso. Ganha destaque, nesse eixo analítico, a apreensão do modelo político/econômico vigente no país e a articulação da política ou programa a outras políticas e/ou programas. Ou seja, considerar a política ou programa como parte de um conjunto de ações que expressa, de forma mais abrangente, um modo de conceber a política, em seu sentido mais amplo, contemplando o econômico, o social, o cultural e a definição dos caminhos para o país. Assim, a afirmação subjacente a esta proposição é que: para compreender a dinâmica de políticas implementadas em diferentes momentos históricos, concebidas a partir de modelos político-econômico-sociais específicos, é relevante perceber como são acionados elementos de ordem simbólica – étnicos e identitários; valores morais, cívicos e éticos; ideias e símbolos articulados a ideologias do progresso e da modernização, dentre outros.

O terceiro componente desta proposta avaliativa, o acompanhamento da trajetória da política, é considerado um dos mais importantes para o entendimento sobre como, localmente, no ato da implementação de ações concernentes a políticas gestadas em esferas superiores, as diretrizes são compreendidas e reinterpretadas; principalmente quando, em razão dos processos de descentralização, é fornecida autonomia às esferas regionais e locais. Por meio desta análise é possível perceber desconpassos entre as concepções presentes na formulação da política e aquelas acionadas quando da sua implementação; bem como detectar mudanças ocorridas durante o trajeto da política pelas vias institucionais. Gussi (2008), ao propor um lugar de destaque para a trajetória institucional no processo de avaliação de políticas, se respalda na noção de trajetória desenvolvida por Pierre Bourdieu, no ensaio *A ilusão Biográfica*, quando, como afirma o autor, Bourdieu desconstrói a ideia de que uma trajetória de vida seja um processo

linear que se pode apreender de uma só vez, como se fosse um todo coerente. E assim como Bourdieu se debruça sobre essa noção para pensar o processo de uma vida, Gussi transpõe o conceito de trajetória de vida para as instituições, afirmando que elas, assim como uma vida, podem ser apreendidas pelos processos relativos aos múltiplos trajetos (deslocamentos) e posições que estas ocupam no campo social ao longo do tempo.

Como evidencia, ainda, o Quadro 2, o pressuposto desta perspectiva de avaliação é que não se pode isolar a avaliação de programas ou projetos da análise minuciosa da política (seus textos de lei e normatização, com ênfase nas concepções, paradigmas e mecanismos práticos apontados pela política) bem como um destaque às dimensões temporal e territorial. Nesse sentido, o último eixo analítico apresentado, o *espectro temporal e territorial*, que diz respeito ao percurso de uma política pelas vias institucionais e espaços socioculturais, ao longo do tempo de sua implementação, está intimamente articulado ao da trajetória institucional da política. Este último trata dos deslocamentos de uma política por espaços políticos, econômicos e socioculturais distintos, uma vez que comporta, não apenas do ponto de vista macro estrutural, o trânsito pelas esferas federal, estadual e municipal, mas a apreensão e efetivação da política em contextos distintos; sujeita, portanto, a uma variada gama de apropriações e interferências – conforme os interesses, jogos de poder e forças políticas locais –, podendo levar a resultados distintos, bem como revelar inadequações na forma como a mesma foi pensada, formulada e implantada, em razão de particularidades que dizem respeito à dimensão sociocultural local e/ou regional. A esse respeito, vale destacar a contribuição de Gonçalves (2008), como também de Gonçalves e Santos (2010) ao afirmarem a necessidade de construção de indicadores socioculturais. Gonçalves apresenta como condição para a formulação de indicadores socioculturais o mapeamento junto aos beneficiários das políticas, que ocupam territórios específicos, das seguintes dimensões: i) economia (arranjos produtivos e cadeias produtivas locais); ii) relações de poder locais, em articulação com as esferas estadual e federal; iii) cultura, referindo-se aos valores, tradições e referenciais identitários locais; iv) geografia, atentando para as particularidades locais quanto às condições físicas e climáticas; v) redes de proteção social existentes nas localidades estudadas (por exemplo, as políticas nas áreas de saúde, inserção social e redução da pobreza); vi) concepções e projetos de desenvolvimento local existentes, e, vii) sistema educacional.

Considera-se, do ponto de vista de uma avaliação em profundidade, que tanto as propostas de Gussi (2008) como as de Gonçalves (2008) e Gonçalves e Santos (2010), acima apresentadas, são bastante inovadoras e apontam possibilidades metodológicas e analíticas instigantes. E como toda proposta original, esta também demanda uma continuada reflexão sobre suas possibilidades de realização prática e sobre as necessidades de formulações de ordem epistemológica, bem como de mecanismos teórico-metodológicos que lhe confirmem sustentação e respondam às

muitas questões que se colocam ao pesquisador que pretende se inserir ou dialogar com esta linha de pensamento.

Indicativos para operacionalização da proposta

Para uma melhor compreensão da operacionalização da proposta aqui apresentada, a junção do modelo experiencial e a avaliação em profundidade, toma-se como objeto de reflexão uma situação em especial, a proposição de uma Parceria Público Privada (PPP) para atuar no Parque Nacional de Jericoacoara (PNJ), no estado do Ceará, apresentada em 2013 pelo Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG) em articulação com o Ministério do Meio Ambiente (MMA).

Em 28 de novembro de 2013 foi realizada a primeira reunião ordinária do Conselho Consultivo do Parque Nacional de Jericoacoara – CONPARNA, para apresentação de estudos preliminares realizados por uma empresa de consultoria contratada pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) para subsidiar os editais de concessões à iniciativa privada de infraestruturas e serviços no PNJ, na modalidade PPP. Segundo informações do próprio ICMBio, em seu site oficial, a proposta teve boa acolhida dos conselheiros e a apresentação oficial dos estudos ocorreria em janeiro de 2014.

A reunião prevista para janeiro foi adiada para 12 de fevereiro de 2014, quando os representantes do ICMBio, do MPOG e o consultor da empresa IDOM, contratada pelo ICMBio, apresentaram os resultados de um Estudo de Demanda/Viabilidade Econômica, Estudo Sócio Ambiental e Estudo de Engenharia e Arquitetura efetuado com a finalidade de subsidiar o processo de efetivação da concessão à iniciativa privada da operação dos serviços e infraestruturas no PNJ. Desta vez a reunião ocorreu com massiva presença dos moradores da Vila de Jericoacoara, bem como das autoridades locais, e os debates foram geradores de muita polêmica em relação à forma como seriam afetados por estas medidas os que vivem do turismo na localidade e adjacências: os moradores, os turistas de menor poder aquisitivo que teriam que pagar para permanecer na vila, e o meio ambiente, caso sejam construídos hotéis e restaurantes como previsto nos estudos apresentados⁴. Além do mais, a previsão de construção de passarelas, lojas e mirante na região da Pedra Furada, entendiam os moradores que descaracterizaria completamente o turismo que se pratica em Jericoacoara, que poderia ser classificado como um turismo ecológico avesso às formas padronizadas do turismo tradicional⁵.

Frente a esta polêmica, entendeu-se que para estudar os efeitos desta proposta sobre a população local e ambiente a partir das perspectivas de análise e avaliação aqui apresentadas, seria necessário:

- i) realizar um amplo e profundo levantamento e análise da legislação ambiental e das políticas de turismo⁶ e meio ambiente vigentes, bem como uma análise do Plano de Manejo de Jericoacoara, apreendendo as concepções presentes

nas políticas, atentando à sua coerência interna e à existente entre estas e as particularidades do Plano de Manejo e das propostas específicas da PPP. Em seguida, identificar as categorias centrais presentes nesses documentos, o sentido que é dado a elas e as possíveis contradições ou elementos explicativos de situações encontradas em pesquisa, sobretudo as categorias sociedade, natureza, cultura, ambiente, que podem portar significados distintos nos diferentes textos institucionais. Isto é o que se denominou Análise de Conteúdo na proposta da avaliação em profundidade (Rodrigues, 2008);

ii) Compreender o processo de implementação das ações de concessão do parque à iniciativa privada, acompanhando as audiências e reuniões que ocorrerem com respeito às mudanças anunciadas. Esta tarefa seria feita com recurso metodológico à análise de situações sociais, como proposto pelos antropólogos Gluckman (1987) e Velsen (1987);

iii) Compreender a dinâmica social local, procedendo a um levantamento etnográfico sobre a Vila de Jericoacoara com respeito à infraestrutura turística, de comunicações, saúde, educação, segurança e comércio, participando das atividades sociais cotidianas. Quanto a este aspecto, são centrais as variáveis tempo e espaço e a noção de territorialidade;

iv) Apreensão do processo de mudanças, ao longo do tempo, coletando dados primários, de campo (observação *in loco*), e sobre o desenrolar dos acontecimentos, com a realização de entrevistas com os principais atores envolvidos: representantes da Vila de Jericoacoara no Conselho Consultivo, técnicos do MPOG, Mtur, MMA, ICMBio e população local, em sua diversidade. Para esta dimensão analítica é crucial a noção de processo e de trajetória da política.

v) Evidenciar as mudanças ocorridas na Vila de Jericoacoara, no município de Jijoca de Jericoacoara e no turismo ali praticado, no decorrer do processo, a partir do conjunto de etapas e procedimentos acima elencados. Novamente as noções de processo e trajetória são fundamentais para a percepção das mudanças em contextos e esferas institucionais distintos. A noção de experiência desenvolvida por Lejano (2012) também é central para o entendimento das mudanças de forma contextualizada e a partir da vivência dos sujeitos, sejam estes os técnicos administrativos, os gestores institucionais, sejam os habitantes das localidades estudadas empiricamente.

Discussão da proposta

As etapas de pesquisa, como acima apresentado, em acordo com o modelo experiencial de Lejano (2012), se valem de múltiplas metodologias, técnicas e procedimentos de pesquisa: i) *survey* para a população local; ii) entrevistas abertas com os sujeitos elencados; etnografia (observação participante, pesquisas intensivas

de campo); registros fotográficos, fílmicos e elaboração de mapas cartográficos; análise de conteúdo dos documentos oficiais, do material proveniente de jornais e *sites* institucionais e não institucionais.

Sobre esta proposta, vale notar que, como alertei em Rodrigues (2008), embora há mais de uma década a etnografia venha ganhando espaço em vertentes interpretativas das áreas da administração e da avaliação de políticas públicas, há que se reconhecer que na própria antropologia, espaço institucional por excelência do exercício da prática etnográfica, existe um amplo campo de discussões e vasta literatura que expõe as divergências “sobre o estatuto da etnografia, sua abrangência analítica, formas menos ou mais legítimas de apresentação dos resultados e as especificidades da aplicação desse instrumental em situações diversas daquelas que foram vivenciadas pelos antropólogos clássicos” (p. 11). Por outro lado, é fato que a pesquisa de campo intensiva, de caráter etnográfico, é a que permite apreender de forma mais acabada a experiência dos sujeitos, ou seja, o entendimento sobre como a política é experienciada na prática, nos termos de Lejano (2012), ainda que o resultado final não seja exatamente uma etnografia. Como afirmam Peirano (1995, 2014) e Uriarte (2012) uma etnografia compreende uma formação em antropologia, a transposição da experiência de campo para o texto etnográfico e o diálogo profícuo com a teoria antropológica⁷.

Como parte da pesquisa de campo, de uma perspectiva antropológica ganha destaque o recurso metodológico à *análise situacional* (Velsen, 1987). Esta é um instrumental metodológico estratégico para a análise de situações como mobilizações coletivas, assembleias e fóruns e situações diversos que coloquem em interação diferentes agentes. Trata-se de mecanismo de tratamentos dos dados como forma de apreender processos sociais de forma contextualizada, situando gente, tempo e lugar, como diz o autor. Busca detectar as estratégias de escolha dos indivíduos, as estratégias de ação, a contradição entre normas e ação, os conflitos inerentes a uma situação e os mecanismos de resolução desses conflitos. É uma proposição crítica à análise estruturalista que toma as regras como sendo o comportamento de fato, vê a sociedade de forma homogênea e assim minimiza as variações, contradições e conflitos existentes, privilegiando a estabilidade social. Dessa forma ignora-se a questão da mudança. Em contraposição a esse tipo de análise, Velsen afirma que as regras nem sempre correspondem ao comportamento observado.

Para o entendimento do conflito socioambiental instaurado e o acompanhamento do processo de implementação da política de PPP, outro recurso metodológico importante diz respeito às contribuições da *ecologia política* (Little, 2006) para a apreensão da dinâmica do conflito, o que demanda: i) identificação e análise dos principais atores envolvidos no conflito; ii) identificação dos interesses e reivindicações em torno dos recursos naturais e do território; iii) análise dos atores e das distintas cotas de poder.

Em acordo com a proposta de Rodrigues (2008), a atenção primeira deve ser dada ao material institucional, aos textos das políticas e dos demais documentos oficiais referidos à situação em estudo. Vale frisar, no entanto, que esta formulação se diferencia do uso do qualitativo feito pelas abordagens mais positivistas, que operam com a quantificação do qualitativo pela análise categórica; variações estas que estão já nos pressupostos ontológicos e epistemológicos que distinguem os respectivos modelos de análise. E quanto a este aspecto, a proposta está em acordo com as críticas feitas por Yanow (2000, 2003, 2004) e Yanow e Schwartz-Sea (2014) aos métodos qualitativos que reproduzem formas de classificação e análise de dados baseados nos modelos desenvolvidos na área das ciências naturais. Ao contrário do que ocorre nesses intentos de análise, os métodos qualitativos baseados na hermenêutica não iniciam a pesquisa com variáveis estabelecidas antecipadamente ou com hipóteses a serem testadas e confrontadas com os dados de campo. Na proposta hermenêutica a realidade informa ao pesquisador o que é primordial à análise, e ele, pesquisador, tem que estar aberto ao que observa, ouve e vivencia, pois é desta capacidade de imersão no campo que resulta uma boa ou má avaliação de uma política.

Notas

¹ Na mesma linha de pensamento encontram-se Yanow (2000, 2003, 2004) e Yanow e Schwartz-Sea (2014).

² Vide Guba e Lincoln (2011).

³ Quanto a esta proposta multi e interdisciplinar, destaca-se o pensamento de Georges Gurdof, que propôs ao “novo pesquisador” situar-se entre os espaços disciplinares, descobrindo interrelações entre disciplinas próximas e distantes, repensando assim a sua própria prática e abrindo-se à proposição de novos caminhos na realização da pesquisa. (A respeito veja Alvarenga; Somerman; Alvarez, 2005).

⁴ A audiência foi gravada em vídeo, disponibilizado na internet, mas a equipe de pesquisa contou com a participação de um de seus integrantes no evento. Assim, as informações resultam dessa observação no local e no calor dos acontecimentos.

⁵ A expressão turismo tradicional refere-se ao turismo que se dá por meio de agências/pacotes de viagens, com suporte e infraestrutura local de alto padrão, planejamento de atividades, demarcação de horários, locais para visitação (roteiros), etc.

⁶ Para subsídio à análise de conteúdo da Política Nacional de Turismo (PNT) vide Rodrigues (2011b).

⁷ A este respeito vide, também, Goldman (2003), Magnani (2009, 2012); sobre o uso da etnografia na avaliação de políticas públicas vide Rodrigues (2015).

Referências

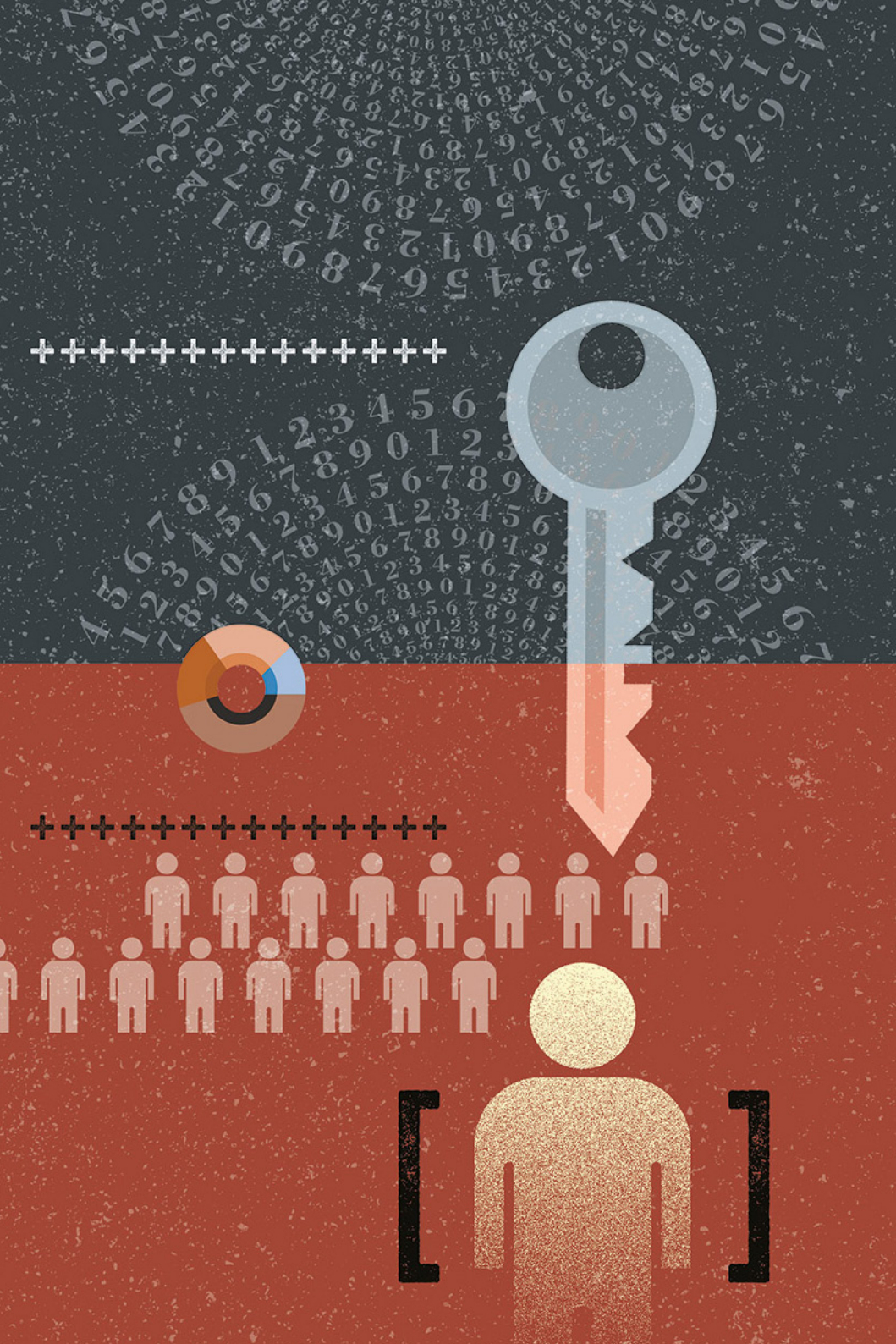
ALVARENGA, A. T.; SOMERMAN, A.; ALVAREZ, A. M. S. Congressos internacionais sobre transdisciplinaridade: reflexões sobre emergências e convergências de ideias e ideias na direção de uma nova ciência moderna. *Saúde e Sociedade*, vol.14, n.3, p.9-29, set-dez/2005.

GEERTZ, C. *A interpretação das culturas*, Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

GLUCKMAN, M. Análise de uma situação social na Zululândia moderna. In: FELDMAN-BIANCO, B. (org.). *Antropologia das Sociedades Contemporâneas – Métodos*. São Paulo: Global, 1987.

GOLDMAN, M. Os tambores dos mortos e os tambores dos vivos. Etnografia, antropologia e política em Ilhéus, Bahia. *Revista de Antropologia*, São Paulo (USP), v.46 nº2, 2003.

- GONÇALVES, A. F.** Políticas públicas, etnografia e a construção dos Indicadores socioculturais. *AVAL Revista Avaliação de Políticas Públicas*, ano I, vol.1, n.1, jan-jun, 2008.
- GONÇALVES, A.; SANTOS, C. S.** Indicadores locais de sustentabilidade e a avaliação de políticas sociais: contribuições para a gestão pública. *Gestão pública: práticas e desafios*. Vol. IV. Recife: Editora da UFPE, 2010.
- GUBA, E. G.; LINCOLN, Y. S.** *Avaliação de quarta geração*. Campinas, SP: Ed.Unicamp, 2011.
- GUSSI, A. F.** Apontamentos teóricos e metodológicos para a avaliação de programas de microcrédito. *AVAL Revista Avaliação de Políticas Públicas*, ano I, vol.1, n.1, jan-jun, 2008. p 29-39.
- HOLANDA, N.** *Avaliação de Programas*. Conceitos básicos sobre a avaliação "ex post" de programas e projetos. Fortaleza: ABC Editora, 2006.
- LEJANO, R.** *Parâmetros para a análise de políticas: a fusão de texto e contexto*. Campinas, SP: Ed. Arte Escrita, 2012.
- LITTLE, E.** Ecologia política como etnografia: um guia teórico e metodológico. *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, ano 12, n. 25, p. 85-103, jan./jun. 2006.
- MAGNANI, J. G. C.** Etnografia como prática e experiência. *Horizontes Antropológicos*, ano 15, n.32, p.129-156, jul./dez. 2009.
- _____. A etnografia é um método, não uma mera ferramenta de pesquisa que se pode usar de qualquer maneira. *Revista de Ciências Sociais*, Fortaleza, v.43, n.2, p.169-178, 2012.
- PEIRANO, M.** *A favor da etnografia*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.
- _____. Etnografia não é método. *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, ano 20, n.42, jul./dez. 2014.
- RODRIGUES, L.C.** Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. *AVAL Revista Avaliação de Políticas Públicas*, ano I, vol.1, n.1, jan-jun, 2008, p. 07-15.
- _____. Análises de conteúdo e trajetórias institucionais na avaliação de políticas públicas sociais: perspectivas, limites e desafios. *CAOS – Revista Eletrônica de Ciências Sociais*, nº 16, mar. 2011a, p. 55-73.
- _____. Diretrizes da Política Nacional de Turismo e subsídios para a sua avaliação. *Revista Gestão Pública: Práticas e Desafios*, Recife, v.II, n.3, 2011b, p. 62-78.
- _____. Etnografia e método etnográfico: limites e possibilidades de sua inserção no campo da avaliação de políticas públicas. VII SEMINÁRIO DA REDE BRASILEIRA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO, Belo Horizonte, 2015.
- URIARTE, U.M.** O que é fazer etnografia para os antropólogos. *Ponto Urbe 11*, São Paulo, (NAU-USP) 2012.
- VELSEN, J.** A análise situacional e o método de estudo de caso detalhado. In: FELDMAN-BIANCO, Bela (org.). *Antropologia das Sociedades Contemporâneas - Métodos*. São Paulo: Global, 1987.
- YANOW, D.** Translating Local Knowledge at Organizational Peripheries. *British Journal of Management*, v.15, p.9-25, London, 2004.
- _____. Interpretive Empirical Political Science: What Makes This Not a Subfield of Qualitative Methods. In: *Qualitative Methods Section (APSA)*, 2003.
- _____. *Conducting interpretive policy analysis*. Newbury Park, CA: Sage, 2000.
- YANOW, D.; SCHWARTZ-SHEA, PEREGRINE (eds.)**. *Interpretation and Method: Empirical Research Methods and the Interpretive Turn*. New York: M.E.Sharpe Inc., 2014.



Eficiência econômica, eficácia procedural ou efetividade social: Três valores em disputa na Avaliação de Políticas e Programas Sociais¹

Economic efficiency, procedural effectiveness or social effectiveness: Three values in dispute in the Evaluation of Policies and Social Programs

* Paulo de Martino Jannuzzi

Resumo

O objetivo do texto é discutir a subjetividade e parcialidade implícitas nas Avaliações de Políticas e Programas, explicitando alguns dos valores e princípios que as regem. Depois de um breve debate sobre os mitos da objetividade absoluta e da pretensa superioridade epistêmica do método quantitativo no campo, o texto avança na discussão dos valores e critérios de mérito subjacentes às concepções político-ideológicas das avaliações: Eficiência econômica, eficácia procedural e efetividade social. Apresenta-se a concepção de Estado, de Políticas Públicas e o marco metodológico de Avaliação que cada valor público determina.

Palavras-chave: Avaliação de Programas, Políticas Públicas, Valores Públicos.

Abstract

The purpose of this paper is to discuss the subjectivity and bias implicit in the Evaluations of Policies and Programs, explaining some of the values and principles that govern them. After a brief discussion of the myths of absolute objectivity and the alleged epistemic superiority of the quantitative method in the field, the text advances in the discussion of values and merit criteria underlying the political-ideological conceptions of evaluations: Economic efficiency, procedural efficacy and social effectiveness. It presents the conception of State, of Public Policies and the methodological framework of Evaluation that each public value determines.

Keywords: Program Evaluation, Public Policies, Public Values

* É professor da Escola Nacional de Ciências Estatística do IBGE, no programa de pós-graduação População, Território e Estatísticas Públicas. Pesquisador PQ/CNPq no projeto "Políticas Públicas, Mudança Social e Dinâmica Demográfica no Brasil de 1992 a 2014."
E-mail: Paulo.jannuzzi@ibge.gov.br

Apresentação

Objetividade e neutralidade são princípios recorrentemente citados como fundamentais na Avaliação de Políticas e Programas, especialmente em manuais de organizações multilaterais de fomento. Afinal, em uma cultura de Políticas Públicas focada em resultados, as recomendações das Avaliações só seriam aceitas por todos os interessados – políticos, gestores, academia, mídia e sociedade – se estivessem respaldadas na mais isenta e robusta pesquisa científica. Nessa perspectiva, somente estudos conduzidos segundo os preceitos da “insuspeita” *Evidence-based Policy Making* (Políticas Públicas baseada em evidências)² se conseguiria prover alguma racionalidade técnica para os ineficazes programas sociais existentes nos países do Sul, trazendo a ordem econômica e o progresso material para as sociedades subdesenvolvidas.

Embora a tese da natureza contingencial e humana da produção científica e tecnológica já seja de largo conhecimento de pesquisadores com formação nas Ciências Sociais, a vivência na Administração Pública revela que o positivismo *comteano* está muito mais presente que se imagina, em especial, entre equipes técnicas envolvidas nos processos de formulação, avaliação e controle de Políticas e Programas Sociais (YANES, 2009). A assertiva “dados e fatos falam por si” ainda é partilhada com vigor em comunidades de Monitoramento e Avaliação (M&A) alinhadas à “escola” da Políticas Públicas baseadas em evidências e/ou da recém-constituída Políticas Públicas determinada pelas normas e decisões judiciais e de órgãos de controle (*Rules-dictated Policy Making*)³. O campo de estudos em M&A seria uma subdisciplina da Física Social, cabendo aos pesquisadores e agentes dessas escolas a busca de “leis universais” acerca do funcionamento das Políticas Públicas e “soluções iluminadas” de como garantir seu pleno funcionamento.

Adiantando uma das teses desse artigo, por mais que isso possa soar desconfortável para algumas comunidades epistêmicas e de práticas no campo de M&A, não há produção tecnocientífica neutra e infalível, nem método e técnica com maior cientificidade que outras no desenvolvimento das atividades de monitoramento e avaliação de programas. Em uma ou outra perspectiva, evidências de pesquisas e de auditorias revelam “verdades” que derivam de escolhas ou apostas anteriores – explícitas ou não – acerca de valores político-ideológicos e de princípios epistêmicos acerca da produção de conhecimento em Políticas Públicas. Como todo campo de conhecimento, a avaliação de políticas e programas é uma atividade humana, orientada por valores ideológicos e paradigmas diversos, regida por métodos e técnicas validadas por diferentes comunidades epistêmicas, produzindo resultados contingentes, que podem ser confirmados, refutados ou superados, em algum momento, por novas investigações. Ou então não seriam produção técnica-científica. Falibilidade do conhecimento técnico é antes uma virtude que uma fragilidade; denota antes a natureza científica e não dogmática do mesmo (SACCO, 2016).

Desnudar a subjetividade e parcialidade implícitas nas Avaliações de Políticas e Programas, explicitando alguns dos valores e princípios que as regem é o objetivo desse texto, avançando a argumentação iniciada em oportunidades anteriores. Em Jannuzzi (2016a) apresentou-se as três ênfases institucionais que orientam a estruturação de rotinas, equipes e técnicas de Sistemas de M&A: foco na identificação do custo-efetividade das Políticas e Programas; foco na transparência da ação governamental e foco no aprimoramento do desenho e da gestão das Políticas e Programas. Em Jannuzzi (2016b) procurou-se evidenciar a conexão entre concepção de Estado e modelo requerido de Avaliações de Políticas e Programas. Aqui se avança na discussão dos valores e critérios de mérito subjacentes às concepções político-ideológicas das avaliações. Eficiência econômica, eficácia procedural e efetividade social são os três valores estruturantes aqui discutidos, pela conexão direta com três perspectivas diferentes de elaboração de Avaliações em disputa no país, orientadas pela primazia da “qualidade do gasto público”, da “conformidade processual” ou do “aprimoramento em busca de maior impacto social” das Políticas e Programas Públicos.

Ao se inspirarem em distintas concepções de Justiça e de como ela deve ser alcançada, cada um desses valores públicos, certamente legítimos e desejáveis em qualquer empreitada em Políticas Públicas, orienta as escolhas do que será avaliado, de como será avaliado e, em boa medida, do que será apontado como resultados principais do estudo avaliativo. Essa é uma primeira hipótese de trabalho desse trabalho; a segunda, mais do que uma hipótese, é a defesa da tese da primazia da Efetividade Social como valor fundante das Avaliações de Políticas e Programas no Brasil, na medida em que justiça, equidade e bem-estar social são princípios consagrados pela Constituição de 1988 e de várias convenções e compromissos internacionais assumidos pelo país⁴. Afinal, Política Pública guiada por princípios de equidade social (*Equity-guided Policy Making*) requer valores e ritos de avaliação muito além daqueles em se assentam as evidências produzidas nos laboratórios de econometria, em tribunais ou em escritórios distantes da operação das políticas e programas⁵.

“Para qual finalidade republicana se faz Avaliações de Políticas e Programas” é uma pergunta poucas vezes feita e, menos ainda, respondida nas comunidades epistêmicas e de práticas de avaliação no país e no exterior. Muito pouco se discute sobre o contexto político e condicionantes ideológicos por detrás da aparente couraça “objetiva” que se revestem as Avaliações norteadas pelas tradições da *Evidence-based* ou da *Rules-dictated Policy Making*. Para além do debate de métodos e técnicas empregados nas pesquisas de avaliação, dos universos e amostras selecionadas, dos testes de hipóteses e dos níveis de significância é necessário discutir em que medida concepções de Estado e de Política Pública moldam a produção do conhecimento na área. É o que se procura fomentar por meio desse trabalho ensaístico.

A pretensa objetividade absoluta dos métodos e técnicas das Avaliações

Como toda área de conhecimento técnico-científico em que há volume significativo de recursos para pesquisa e potencial prestígio político para as comunidades de pesquisadores praticantes, Monitoramento e Avaliação de Políticas e Programas Públicos constitui um campo de estudos aplicados com crescente produção e de intensa disputa técnica no país e no exterior. Lá fora e aqui dentro, os recursos de órgãos públicos e de agências multilaterais tem viabilizado a formação, manutenção ou expansão de equipes técnicas em universidades, centros de pesquisas e organizações não governamentais dedicadas ao tema, com produção de estudos avaliativos e instrumentos de monitoramento sobre variados temas, com repercussão menor ou maior no setor público, mídia e sociedade.

A julgar pela qualidade técnica e respeitabilidade institucional das equipes e centros de pesquisa envolvidos, muito do que se produz é, certamente, consistente do ponto de vista técnico e útil, direta ou indiretamente, para análise de Políticas Públicas e para a gestão de programas sociais. Ademais, a robustez metodológica e relevância substantiva dessa produção é atestada pelo fato de que boa parte dela é apresentada em seminários de pesquisadores, debatida em oficinas técnicas com gestores de políticas e programas e também veiculada em publicações técnico-científicas, com avaliação externa de especialistas.

Mas é preciso apontar que nem tudo o que se produz, se apresenta e se publica, contudo, mesmo por equipes e instituições experientes, resistiria a uma análise do mérito técnico de sua apropriação para aprimoramento do desenho, gestão ou avaliação de políticas e programas, propriedade certamente desejável em qualquer produto ou relatório no campo aplicado de M&A. As disfunções e distorções desse acervo menos meritório da pesquisa aplicada na área se revelam por diferentes sintomas. Há trabalhos que, embora cumpram os requisitos técnicos necessários para sua legitimação científica (nas comunidades epistêmicas em que são produzidos), não parecem responder perguntas relevantes, pela ambiguidade ou generalidade dos achados, ou ainda pelos recortes a que a questão e o universo de análise vieram a sofrer para se encaixar na técnica. Na área, há certa mistificação na elaboração de parte destes estudos, que vai da fetichização da técnica à mitificação meta-científica ou metapolítica dos mesmos, em detrimento da transparência metodológica, lisura ética e responsabilidade republicana que avaliações de programas – mais ainda que trabalhos acadêmicos – devem dispor. Em alguns estudos, os indicadores tomam lugar dos conceitos que os originaram, como por exemplo, assumir como desenvolvimento humano o que a medida – Índice de Desenvolvimento Humano – revela, não o que o substantivamente se propõe como conceito (IEO 2016)⁶. O sociometrismo empiricista, isto é, a construção de indicadores pela combinação de outras medidas sem um claro marco conceitual ou normativo ganha autonomia como campo de pesquisa

aplicada, oferecendo mensurações – com várias casas decimais – para qualquer que seja a dimensão analítica que se queira apreender. Em outros casos, a compulsão pela medida “mais precisa possível” do que se imagina ser o impacto de programas deixa em segundo ou terceiro planos os esforços de obtenção de indicadores de contexto e processo que podem ajudar a entender o sucesso e insucesso dos programas⁷.

Há estudos em que parece que a escolha do objeto de análise – da política ou programa – é ditada pela possibilidade de aplicação do método, e não pela relevância social da questão ou dos problemas elencados pelos gestores e técnicos, para serem respondidas. A impressão que se tem em boa parte desses trabalhos é que a suposta clareza e “beleza estética” da formulação matemática ou do desenho da pesquisa de campo orienta a escolha do objeto a ser investigado e não o contrário. A compulsão por encontrar relações de causalidade e atribuição acabam tornando-se mais importantes que investigar resultados junto a segmentos mais amplos da população beneficiária das políticas ou responder as perguntas que técnicos e gestores tem sobre as dificuldades de implementação dos programas. O método determina o que se quer responder, qualquer que seja a natureza da intervenção (MORAL-ARCE, 2014)⁸. Há ainda situações em que determinadas comunidades disciplinares se arvoram de detentoras dos únicos métodos legítimos de avaliação de programas, como a dos “randomistas” como bem os classificou o “insuspeito” Ravallion (2009)⁹. Como explicitado pelos autores de um dos manuais clássicos nessa linha:

As avaliações de impacto fazem parte de uma agenda mais ampla: a da formulação de políticas com base em evidências. Essa crescente tendência global está marcada por uma mudança no enfoque, de insumos para resultados (.....)

O monitoramento e a avaliação estão no cerne da formulação de políticas com base em evidências. Fornecem um núcleo básico de ferramentas que as partes interessadas podem usar para verificar e melhorar a qualidade, eficiência e efetividade das intervenções nas várias etapas de execução ou, em outras palavras, focar em resultados. (.....) Neste sentido, a informação e as evidências se tornam meios para facilitar a conscientização do público e promover a responsabilidade governamental. (....) Em um contexto no qual os formuladores de políticas e a sociedade civil exigem resultados e cobram prestação de contas dos programas públicos, a avaliação de impacto pode oferecer evidências críveis e robustas quanto ao desempenho e, fundamentalmente, quanto a se um programa específico atingiu os resultados desejados. (GERTLER et al, 2015, p.3-4).

A crença de que avaliações de impacto experimental ou suas variações constituem-se no padrão-ouro é reforçada, em um círculo “autorreferenciado” pelos bancos multilaterais de fomento e outras comunidades de financiadores de projetos sociais. Essas instituições, em geral, constituídas por equipes com formação acadêmica marcadamente disciplinar e positivista, com pouco conhecimento de desenho e prática de gestão de programas, reforçam a lógica perversa professada por essa comunidade epistêmica: só colocar recursos em iniciativas em que o gestor se compromete a seguir a cartilha prévia da avaliação de impacto, qualquer que seja a natureza da intervenção,

viabilidade operacional do delineamento ou os princípios éticos a obedecer. É o que La Rovere (2014) discute, no contexto de avaliação de políticas ambientais, em que a investigação de contribuições marginais de iniciativa na área e a separação de unidades investigadas em amostra de tratamento e de controle é operacionalmente inviável. E desnuda como funciona o círculo de *financiamento-método-financiamento* de projetos e programas:

Yet pressure arising from multiple sources (donors and evaluation fora) towards the perceived higher rigour achievable through quantitative approaches and attribution is being reapplied on impact assessment and evaluation practitioners. This demand is stimulated (or often enforced) by major donors insisting that a quantitative approach is the only credible one.

These influential donors are almost always located in the same places (i.e. countries, cities and often intellectual circles) as the academic institutions where such tools are being promoted (LA ROVERE, 2014, p. 285).

Se não há como discordar quanto aos propósitos almejados pelos randomistas em contribuir para o aprimoramento do gasto público, há que refutá-los acerca da presunção da avaliação de impacto como “padrão-ouro” de Avaliação de Programas. Sob o mantra da *Evidence-based Policy Making*, a avaliação de programas reduz-se muitas vezes a exercícios aplicados de econometria, em que variações de um mesmo modelo-padrão são “rodados”, sem efetiva verificação de pressupostos desejáveis na implementação dos programas ou quanto às propriedades necessárias dos dados empíricos. Supõem-se que os resultados de programas são univariados, quando se sabe que, no desenho dos mesmos, procura-se produzir múltiplos efeitos, frente à diversidade de públicos a atender. Com amostras selecionadas que potencializam a validade interna do desenho metodológico da pesquisa avaliativa (em geral, experimental ou *quasi*-experimental), em detrimento de sua validade externa do público-alvo dos programas e sua representatividade na realidade dura e concreta da implementação de programas em ambientes complexos, geram-se relatórios que, em uma remissão a visões já ultrapassadas acerca da produção do conhecimento científico, se autodeclaram como “politicamente neutros” e “cientificamente atestados”. Esquecem-se que a atribuição (ou deslegitimação) dos efeitos identificados em uma população aos componentes de um programa depende de muitas escolhas quanto aos testes estatísticos, níveis de significância, características e tamanho de amostras, dos pressupostos com relação às propriedades de distribuição dos dados. Não se encontra em muitos desses trabalhos a discussão sobre poder estatístico dos testes usados ou sobre a análise de resíduos após a estimação de parâmetros de modelos. Menos ainda comuns são análises mais exaustivas sobre os potenciais vieses introduzidos na estimação do sentido e intensidade do impacto (ou não impacto) pelas calibrações dos grupos tratamento e controle pela técnica *propensity score matching*.

Com todas essas limitações, advogam que Política Pública “boa” e “científica” é a produzida nos laboratórios de econometria, longe das “escolhas subjetivas” dos gestores

ou “pressões suspeitas” dos públicos potencialmente favorecidos ou excluídos da “benesse governamental”. Tal como um medicamento, Política Pública precisaria passar pelo ensaio epidemiológico típico de caso-controle de laboratório (de econometria, vale acrescentar), crença que segmentos crescentes da comunidade epistêmica de Saúde Pública, envolvida na gestão de programas, deixou de partilhar, pelos insucessos em garantir as mesmas condições contextuais nos grupos de beneficiários e não beneficiários, ou ainda pela complexidade operacional de programas na área e pelas inevitáveis e incontroláveis sinergias advindas de outras políticas ou dos efeitos do contexto socioeconômico, que se manifestam desigualmente pelo território¹⁰.

Ademais, os randomistas partilham de uma visão ingênua sobre a utilização de avaliações na modificação ou descontinuidade de políticas e programas, como se os resultados dos estudos fossem automaticamente “comprados” e implementáveis rapidamente pelo decisor público. Desconhecem a complexidade do processo de tomada de decisão no setor público e, sobretudo, a engenharia institucional envolvida na operação dos programas. Como bem lembra Weiss em seu livro clássico *Evaluation*:

Program and policy decisions in a democracy do not take place in an autocratic context. There is rarely a single decision maker who can adopt evaluation results and hand down orders.

(...)

Even when members of the program and policy communities become convinced by the findings and want to take corrective action, they have to generate support in other constituencies, amass resources, allay suspicions, employ staff with appropriate skills, and see that front-line practitioners endorse and implement the changes. (WEISS, 1998, p.324)

Curiosamente, essas limitações metodológicas não enfraquecem a crença dos randomistas quanto à robustez dos achados de suas pesquisas e à superioridade das técnicas que empregam frente a de outras comunidades de avaliadores. Como já advertira Ravallion (2009) em seu curto ensaio crítico aos randomistas:

From the point of view of development policy-making, the main problem in the randomistas agenda is that they have put their preferred method ahead of the questions that emerge from our knowledge gaps.

(...)

The emphasis that researchers are now giving to obtaining better knowledge about development effectiveness is welcome. Randomization is one of the tools that can help. However, the important task of investigating what works and what does not in the fight against poverty cannot be monopolized by one method. (RAVAILLON, 2010, p. 2-5)

A “ditadura” do método imposto pelas comunidades epistêmicas a seus membros, no processo de formação dos pesquisadores e de legitimação do conhecimento científico produzido é a grande crítica do clássico - embora pouco lido - livro *Contra o Método* de Feyerabend (2011). Como bem coloca Araújo sobre uma das polêmicas suscitadas em seu livro:

... em ciência não deve haver um método rígido a ser imposto, eis que seria um entrave para inúmeras descobertas e avanços científicos. A ciência requer pluralidade de procedimentos metodológicos para lidar com a pluralidade de problemas e situações que a afetam. Para que a ciência progrida, deve ter à sua disposição quantos métodos e procedimentos forem necessários para serem escolhidos e empregados em cada situação específica. (ARAÚJO, 2012, p.139)

Criatividade e irreverência foram cruciais para o avanço da Ciência Moderna, como revelou a história da Física de Galileu a Einstein, para citar um campo disciplinar. Assim, Feyerabend adverte:

Especialistas, ou ignorantes que tenham adquirido as insígnias formais de uma especialidade, sempre tentaram - e com frequência tiveram êxito nisso - assegurar para si mesmos direitos exclusivos em domínios especiais. Qualquer crítica da rigidez da Igreja Católica Romana [a Galileu e outros iluministas] também aplica-se a seus sucessores modernos, tanto científicos quanto ligados à ciência". (FEYERABEND, 2011, p.175).

Essas tendências de empiricismo e reificação das técnicas quantitativas não são exclusivas na pesquisa em M&A, mas se replica em comunidades epistêmicas específicas nas Ciências Sociais Aplicadas¹¹. O emprego da técnica pela técnica parece estar tomando o lugar, o tempo e o empenho das equipes, em detrimento de análises multidisciplinares e circunstanciadas com que devem ser tratadas as problemáticas complexas que envolvem a produção dos serviços sociais na educação, saúde pública, qualificação profissional ou desenvolvimento social, para citar algumas das áreas mais proeminentes no campo de M&A no país. A pesquisa na área corre o risco de uma hiperespecialização técnica na investigação das problemáticas que afetam as políticas e programas públicos em detrimento de abordagens mais sistêmicas no entendimento dos mesmos. Alguns centros de pesquisa parecem investir em saber cada vez mais sobre cada vez menos, apostando na ortodoxia clássica do recorte disciplinar dos objetos de análise, decisão que pode ser plausível no mundo acadêmico, mas uma escolha equivocada no universo complexo e interdisciplinar das Políticas Públicas.

Paradigmas e modelos de médio alcance relativamente seguros para garantir produção acadêmica que, por sua vez, gerem resultados que viabilizem premiações, novos financiamentos para pesquisas e formação de quadros é um mecanismo clássico de funcionamento da Ciência contemporânea, de forma mais explícita e estruturada do que Khun (1992) ou que os pesquisadores dos Estudos Sociais da Ciência poderiam imaginar¹². A diferença - e o problema - é que na área de M&A, como bem observou Worthern et al (2004) em situações assemelhadas e concretas nas políticas educacionais nos Estados Unidos nos anos 1960, essa produção científica com viés sociométrico e/ou economicista acaba muitas vezes sendo aceita de forma pouco crítica ou voluntarista na Administração Pública e, pior, orientando decisões cruciais acerca de mérito, desenho e gestão de programas públicos, mesmo quando a consistência dos resultados são questionáveis¹³.

Como bem assinalou Porter (1996), o “quantificacionismo” é um instrumento poderoso para tomada de decisão aparentemente imparcial e justa em Políticas Públicas, conferindo autoridade a quem não a conquistou legitimamente pelo voto ou por delegação. Para certas comunidades tecnocráticas e plutocráticas na Administração Pública, as decisões baseadas em dados, indicadores e evidências produzidas em avaliações quantitativas e protocolos estruturados gozam de neutralidade e objetividade incontestáveis. Na realidade, dados e indicadores resultam de uma série de escolhas políticas (sobre que aspectos observar e medir) e preferências metodológicas (sobre como observá-los e medi-los). Nas palavras do autor:

The capacity to yield predictions or policy recommendations that seem to be vindicated by subsequent experience doubtless counts in favor of a method or procedure, but quantitative estimates sometimes are given considerable weight even when nobody defends their validity with real conviction. The appeal of numbers is specially compelling to bureaucratic officials who lack the mandate of popular election, or divine right. (...) A decision made by the numbers (or by explicit rules of some sort) has at least the appearance of being fair and impersonal. (...) Objectivity lends authority to officials who have very little of their own. (PORTER, 1996, p.8).

Aos olhos de pesquisadores de outras comunidades epistêmicas mais plurais no campo de M&A, a “certeza”, a “imparcialidade” e “meta-cientificidade” com que são apresentados as avaliações de políticas e programas produzidos nessa abordagem “quantificacionista” não deixam dúvidas quanto à natureza mítica e dogmática a preceitos positivistas acerca da produção do conhecimento. Mas o campo das Políticas Públicas – e suas subáreas como a M&A- não pode ser enquadrado como uma Física Social ou uma Microeconomia do Bem-Estar, investigada somente com o arsenal de técnicas de inspiração positivista. Estas ferramentas são insuficientes e limitantes para se entender a complexidade e vastidão em que o campo das Políticas Públicas vem se transformando, um século depois de crescimento sistemático enquanto área de intervenção estatal¹⁴ e muitos outros enquanto Filosofia Política. Como outras disciplinas científicas que aqui no Brasil demarcam o campo das Ciências Sociais Aplicadas, a produção de conhecimento no “Campo das Públicas” requer, para além das tradições nomológicas-explicativas inspirados na Ciências Naturais, da hermenêutica histórico-interpretativa das Ciências Humanas¹⁵.

Ademais, o *modus operandi* da Ciência Moderna, produzida em contexto acadêmico, disciplinar, hierárquico e estável já não é funcional em muitas áreas contemporâneas de conhecimento, muito menos no “Campo das Públicas”. Tal como outras áreas dinâmicas de produção de conhecimento, ela vem se reestruturando em bases institucionais e epistemológicas mais amplas como as que Pombo (2006) denomina de Interciências¹⁶. Não basta “emprestar” conceitos, categorias de análise e paradigmas de outras ciências; é preciso “ressignificá-los” frente aos objetos de análise em questão; é preciso integrá-los na interpretação dos fenômenos e não apenas agregar diferentes perspectivas de análise disciplinar.

Talvez mais do que uma “Interciência”, o “Campo das Públicas” seria, na terminologia emprestada de Echeverría (2009), um ramo exemplar da Tecnociência, com produção de conhecimento fora do laboratório clássico, em contexto transdisciplinar, heterogêneo, heterárquico e instável. Se na Ciência Moderna o conhecimento “válido” precisa ser produzido em laboratório e centros de pesquisa com algum grau de “acreditação” anterior e necessita passar por um ritual controlado de legitimação, assegurado por “pares” acadêmicos em programas de pós-graduação ou em publicações especializadas, na Tecnociência, os estudos, as técnicas e as inovações são gerados – e avaliados – por um número muito maior de agentes, além dos acadêmicos, em circuitos mais plurais e ritos mais descentralizados que os convencionais. Se a Ciência basta a si mesmo em seus conceitos e explicações, a Tecnociência precisa ultrapassá-los em direção à aplicação. O campo de conhecimentos conexos às Políticas Públicas está, pois, mais ligado ao contexto plural e eclético da Tecnociência do que o cartesianismo da Ciência Moderna.

Na Ciência, Interciência ou Tecnociência não existe objetividade absoluta, mas objetividade socialmente construída, como propõe Fourez (1995). Objetividade construída e partilhada pelas comunidades epistêmicas específicas, que demarcam o que é ou não é “científico”, o que deve ou não ser observado ou estudado. Nas suas palavras:

Quando se está habituado a ver o mundo de certo modo, torna-se quase impossível ver as coisas de maneira diferente. Questionar essa visão criaria uma profunda crise afetiva. A visão que se tem do mundo surge então como absolutamente objetiva (FOUREZ, 1995, p.55)

Enfim, a Ciência, Interciência ou Tecnociência, e, portanto, as Avaliações de Políticas e Programas têm “partido”, e assentam-se em valores e visões partilhadas pela comunidade científica. E como bem coloca Fourez (1995), a comunidade científica pertence à classe média nas sociedades contemporâneas, identificando-se com a ordem social existente e disputando recursos com outros segmentos e setores da sociedade. Mas reconhecer a natureza humana e idiossincrática da produção de conhecimento não o fragiliza. O que o enfraquece é a falta de transparência metodológica; é a dogmatização de princípios e procedimentos não consensuais; é a tentativa de se apresentarem como neutros e insuspeitos a qualquer prova os resultados de pesquisas quando se sabe que diversas decisões técnicas foram intrinsecamente subjetivas e, de partida, apoiadas em visões e valores de mundo, de Ciência e de Políticas Públicas que não são universais.

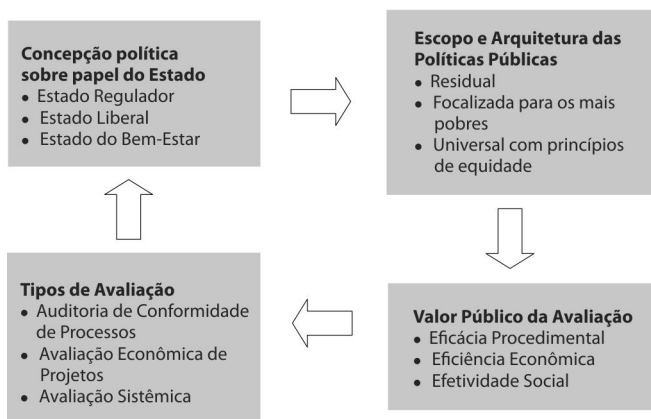
Os valores públicos socialmente objetivados nas Avaliações

Boa parte das diferenças de mérito e resultados de Avaliações de Políticas e Programas decorrem de diferentes recortes do objeto de estudo, do universo de pesquisa e distintas escolhas metodológicas na construção de modelos, indicadores

e testes. Uma amostra de pesquisa avaliativa com determinadas características selecionadas, um indicador de resultados de um programa que operacionaliza um conceito de determinada forma, a proposição de um certo tipo de teste de hipóteses ou de um certo nível de significância, ainda que respaldados por parágrafos de justificativa metodológica, são escolhas subjetivas que vão produzir resultados em uma ou outra direção.

Mas as questões a investigar e as escolhas metodológicas de como fazê-las refletem, para além das concepções do que se concebe como método científico, os valores públicos e motivações políticas compartilhadas pelos grupos de interesse envolvidos no desenho e avaliação das Políticas Públicas. Esse ambiente é formado por burocratas dos três poderes, dos três âmbitos de governo, especialistas e representantes de segmentos da sociedade – para além de muitos atores – que disputam prioridades, modelos de intervenção e, naturalmente, visões de mundo e de papéis do Estado. Estado Liberal, Estado Regulador e Estado do Bem-estar Social tem designios e arquiteturas diferentes de Políticas Públicas, valorizando distintamente a eficiência econômica, eficácia procedural e a efetividade social como critérios de formulação e avaliação da ação pública. São estes os três valores públicos em disputa no desenho, gestão e avaliação de Políticas e Programas Públicos no Brasil contemporâneo, quase trinta anos após a promulgação do “Contrato Social” de 1988 e de sua efetivação ao longo de diferentes governos, em especial, entre 2003 e 2014, com significativa ampliação de escopo e escala de políticas sociais (e, naturalmente, do gasto e controle público). Ainda que todos sejam valores republicanos intrínsecos às sociedades democráticas, a primazia de um sobre os demais está condicionada à concepção subjacente de Justiça Social e a forma de alcançá-la; por sua vez tal concepção aponta o modelo de avaliação a ser empregado que, ao final, traz evidências que reforçam ou não as visões de mundo e as escolhas de políticas públicas realizadas (Figura 1).

Figura 1: O ciclo determinista da Concepção de Estado e tipo de Avaliação



Antes de avançar na discussão, ou melhor, na argumentação – dedutiva – de como tipos de avaliação se vinculam a concepções de Estado e de Políticas Públicas, cabe uma advertência: todo esforço de sistematização de ideias e conceitos em categorias específicas sempre está sujeito a questionamentos sobre a consistência, pureza e exaustividade dos tipos ideais construídos. A realidade é sempre mais complexa do que é possível apreender e enquadrar em modelos mais abstratos e tipologias mais sintéticas. Mas estes ajudam a explicitar mais claramente as principais dimensões em jogo. Na Ciência e na Tecnociência, operações de síntese ensaística e abstrações conceituais requerem esforços de investigação empírica e reflexão analítica. A construção de tipologias é uma dessas operações.

Eficiência Econômica é o valor primaz a ser considerado no desenho e avaliação de Políticas e Programas Públicos na perspectiva daqueles que advogam por um Estado menos protagonista. É o domínio do Estado Liberal, justificado a partir de conceitos e tradições de pesquisa da Teoria da Escolha Racional (HOWLETT et al, 2013). No que interessa discutir nesse texto, a prescrição normativa advogada por esta escola de pensamento – e em suas variações mais ortodoxas e liberais – de que a atividade estatal deve ser limitada ao máximo possível, garantindo todo protagonismo aos mercados, determina, *ex-ante*, os resultados a que chegam os estudos avaliativos de Políticas Públicas nela inspirados. Nessa visão, equidade social não é o valor que orienta a Política Pública ou seu julgamento, mas sim a eficiência econômica no uso dos recursos “subtraídos do mercado”. Cobertura e equidade de acesso, efetividade e coesão social, valores caros à constituição de políticas públicas em Estados de Bem-Estar Social não são critérios ou parâmetros de avaliação, pois o que está em questão é a própria legitimidade do Estado em atuar em áreas em que o Mercado poderia deveria prevalecer. Afinal, o mercado seria mais eficiente que o Estado em quase todo tipo de oferta de serviços, com exceção dos genuinamente públicos e não competitivos.

Nesse contexto, a Justiça Social seria aquela passível de ser produzida pelo mercado, segundo uma “ética de responsabilidade”, premiando as escolhas eficientes (meritórias) e punindo aquelas ineficientes (e irresponsáveis). A busca pela eficiência seria, afinal, o mecanismo de redistribuição de bem-estar, por meio das oportunidades no trabalho:

Ademais, argumenta-se que a própria eficiência econômica se beneficiaria das desigualdades, o que acabaria por favorecer os mais pobres: as remunerações desiguais funcionariam como incentivos ao trabalho e à poupança, induzindo re-aloções de recursos promotoras de eficiência; uma maior eficiência econômica, dinamicamente, se traduziria em crescimento econômico, então em emprego e renda, estendendo vantagens também aos menos favorecidos. (KERSTENETZKY, 2006, p.566)

No Estado Liberal, a política social é um mecanismo de compensação ou correção das falhas de mercado e projetos sociais são desenhados para atender às necessidades da população mais pobre, sem recursos para compra de serviços educacionais, de

saúde, de qualificação profissional junto aos agentes privados ofertantes. Assim a implementação dos projetos sociais financiados com recursos públicos deve seguir um desenho operacional que facilite sua avaliação ao longo do tempo, produzindo indicadores que identifiquem os agentes mais eficientes na geração do impacto desejado. O arranjo operacional da Política é, nesse caso, em formato de rede capilarizada de prestadores de serviços, com um só nó, no centro onde se situa o gestor dos contratos, que dispõe de recursos e incentivos para induzir a oferta segundo os parâmetros planejados no escritório (de programação orçamentária). Como o objetivo é, no médio e longo prazos, selecionar os projetos sociais – e os operadores – mais bem-sucedidos, emulando a lógica de mercado (só sobrevivem os mais eficientes e eficazes), os indicadores de interesse são os que fornecem parâmetros de eficiência dos gastos na produção dos serviços e os que medem a intensidade do desempenho individual do beneficiário atendido (caso) *versus* o não atendido (controle), preferencialmente junto ao mercado.

As avaliações conduzidas nesse contexto são do tipo de estudos do que se denominou, em oportunidade anterior (JANNUZZI 2016b), de Avaliação Econômica de Projetos Sociais. Para as comunidades epistêmicas e de práticas envolvidas – especialmente econométricas e servidores públicos da área fazendária – esses estudos tomam forma como avaliações experimentais e quasi-experimentais, seja na apreciação prévia de projetos sociais, como uma “prova de conceito”, ou na avaliação somativa, como validação de mérito da ação social¹⁷. Nessa linha de estudos, é preciso garantir, pelo desenho da avaliação, se os resultados e impactos decorrem da intervenção social, isto é, é fundamental identificar a atribuição de causalidade e a contribuição marginal do projeto, menos talvez, que a própria intensidade ou pluralidade dos impactos. Se eficiência econômica é o “valor político” subjacente à avaliação da Política Pública, a estética da formulação matemática, complexidade da técnica, validade interna do estudo e precisão potencial das estimativas são os “valores epistemológicos” que consagram a “cientificidade” dos resultados a que chegam, às expensas do que se poderia arguir quanto à consistência substantiva do modelo analítico adotado, validade externa do estudo ou riqueza analítica para responder às questões demandadas pelos gestores de políticas e programas. É a operacionalização mais acabada da abordagem *Evidence-based Policy Making*: ao fim e ao cabo, o que interessa são os indicadores de custos e impactos, apurados nos dois extremos da cadeia de implementação de uma política ou programa (Figura 2).

Não há Política ou Programa Social que saia incólume – invariavelmente deslegitimados – nessa perspectiva de estudo de Avaliação em que a primazia da Eficiência Econômica é o valor político de julgamento público. Se é fato que o veredicto final apoia-se nas evidências, provas e testes preparados no “imparcial e técnico” laboratório de econometria, as políticas e programas já estavam condenadas, de partida, pela negação da função social do Estado e da Política Pública universal. Se já há problemas de legitimidade e mérito de políticas sociais mais abrangentes nessa concepção de

Estado, menos ainda se sustentam propostas de políticas no campo ambiental ou cultural. Enfim, não há como produzir evidências alternativas que consigam livrar a Política Pública do confinamento minimalista que o Estado Liberal a submete.

Figura 2: Tipos de Avaliação e ênfases investigativas nas fases de implementação de programas



Conformidade Procedimental é o valor público explícito que orienta outra linha de estudos avaliativos, ou melhor, as Auditorias de Conformidade (ou *Compliance*), aqui entendidos como os resultados de auditorias, apreciações, pareceres e recomendações acerca de políticas e programas públicos realizados no âmbito dos órgãos de controle e Sistema de Justiça¹⁸. No documento em que o Tribunal de Contas da União normatiza os “Padrões de Auditoria de Conformidade” preconiza-se que o relatório final de auditoria zele pelos atributos sintetizados pelo sugestivo acrônimo C.E.R.T.O. (Clareza, Concisão, Convicção, Exatidão, Relevância, Tempestividade e Objetividade). Se o acrônimo já, de partida, enaltece o valor público a ser perseguido – a perfeição do ato administrativo – o detalhamento dos atributos não dá margem para qualquer dúvida quanto à busca por uma avaliação incontestada, objetiva, insuperável e exata a ser defendida em um “tribunal”. Quanto à Exatidão, a avaliação registrada pelo auditor deve :

Apresentar as necessárias evidências para sustentar seus achados, conclusões e propostas, procurando não deixar espaço para contra-argumentações. A exatidão é necessária para assegurar ao leitor que o que foi relatado é fidedigno e confiável. Um erro pode pôr em dúvida a validade de todo o relatório e pode desviar a atenção da substância do que se quer comunicar. As evidências relatadas devem demonstrar a justeza e a razoabilidade dos fatos descritos. Retratar corretamente significa descrever com exatidão o alcance e a metodologia, e apresentar os achados e as conclusões de uma forma coerente com o escopo da fiscalização. (TCU 2010a, p.10).

Ainda que necessária em qualquer perspectiva de atuação do Estado, a Auditoria de Conformidade é o tipo de avaliação predominante em situações em que o Estado é entendido como Regulador, Gendarme ou ainda, em uma versão mais moderna – como propôs a Nova Administração Pública – Estado Gerencial. Não há como não

remeter tal concepção às experiências históricas das monarquias parlamentares do século XIX, pela crença do Direito como promotor de ordem e progresso e pelo escopo limitado das políticas públicas. Nesse caso, a educação básica constitui o principal campo legitimado de intervenção pública, com acesso e progressão condicionados ao desempenho individual do usuário dos serviços, especialmente às séries superiores ou ao ensino técnico. Saúde pública pode também ser outra área de ação estatal, mas com cunho marcadamente higienista, com campanhas de vacinação pública e de saneamento urbano.

Em um Estado Regulador, em que a principal função é zelar pelo cumprimento de contratos individuais, a avaliação centra-se no exame da regularidade normativa na prestação dos serviços e qualidade dos produtos, a partir de um protocolo de auditoria padrão, já que a política é implementada mediante contratos de gestão com todas normas operacionais definidas, em tese, anteriormente. Políticas sociais são entendidas como sistemas fechados, operados como organizações burocráticas hierarquizadas, com controle centralizado no governo e em que as normas são suficientes para estabelecer comportamentos dos agentes prestadores de serviços e também dos beneficiários. Não se cumprindo o estabelecido, novas e específicas determinações emanadas de juízes, tribunais e órgão de controle cuidariam para “colocar em ordem” as Políticas Públicas¹⁹. Em um Estado unitário, com oferta de serviços públicos bastante residual é possível que uma plutocracia competente consiga antecipar as normas necessárias para que as políticas e programas assim funcionem.

Em contextos em que Políticas Públicas operam em ambiente descentralizados, fragmentados e heterogêneos, como é o caso brasileiro, o ativismo regulamentador dos Sistemas de Justiça e de Controle Público não parecem promover justiça social e protegem o patrimônio público em médio e longo prazos. A visão normativa-positiva acerca do funcionamento do Estado e da Sociedade partilhada pelos operadores do Direito e outras comunidades burocráticas prevalentes nesse contexto (como Contadores, Administradores e outras formações nas Ciências Duras) podem induzir decisões monocráticas, por vezes ingênuas ou voluntaristas, que minam acordos, pactuações e entendimentos alinhados entre inúmeros agentes públicos, em fóruns continuados de discussão republicana.

Como observa Sarmento (2011), a constitucionalização dos direitos sociais empoderou o Judiciário, chamado por diferentes atores a buscar solução de questões polêmicas e conflitivas na sociedade. O princípio clássico de separação de poderes cede lugar, nessa nova interpretação do papel do Judiciário, a visões mais favoráveis ao ativismo judicial em defesa dos valores constitucionais. Ademais, os vinte anos de governo militar – em que Atos Institucionais se inspiravam em princípios revolucionários não claramente explicitados, acima dos preceitos constitucionais – deu margem na Assembleia Constituinte para o fortalecimento de outros mecanismos de controle político, jurídico e administrativo (Ministério Público, Tribunal de Contas, Advocacia Geral da União), assim como para acesso à justiça (Defensoria Pública). Esse foi o

ambiente propício para florescimento da judicialização da política nos anos seguintes, como bem apontou Valle (2011), criando expectativas exacerbadas de seu potencial realizador. Nas suas palavras:

O contexto histórico de enunciação da Carta de 1988 evidencia um encantamento com o caráter transformador do compromisso com os direitos fundamentais e uma aposta na aptidão do Poder Judiciário para figurar como garantidor desse projeto. Essa mesma crença se põe hoje à prova, com uma crescente transferência ao Judiciário das expectativas de concretização do ideário de transformação social que se continha e contém no elenco de direitos fundamentais (sempre crescente) contemplados no Texto de Base. (VALLE, 2011: 16).

Também não há como uma Política ou Programa Social não sair repleta – desfigurada e no limite, inviabilizada – nessa perspectiva de *Rules-dictated Policy Making*. No tribunal da Auditoria de Conformidade as narrativas “precisas” e “incontestes” apoiam-se em evidências certamente fartas do descumprimento dos protocolos na execução dos serviços e entrega dos produtos de Políticas e Programas, em geral, motivados pela proatividade bem intencionada – por vezes descuidada – do técnico ou gestor do programa. Afinal, a clarividência do formulador-contratante é insuficiente para antecipar a miríade de problemas quando da implementação dos programas e menos ainda, de prescrever normativamente toda a cadeia de procedimentos a serem seguidos. Se é fato que as recomendações e determinações advindos das auditorias e decisões judiciais podem proteger o patrimônio público e o interesse individual não atendido, também podem enfraquecer o impacto coletivo, a tempestividade esperada e engajamento técnico e institucional necessários à concretização da ação pública²⁰.

Eficiência e legalidade administrativa no uso de recursos públicos são, certamente, princípios importantes na gestão – e avaliação – das Políticas Públicas. Constituem-se em critérios-meio, técnicos e administrativos, para alcance de um designo político socialmente desejado. Afinal, políticas e programas são propostos e desenhados para atender uma demanda social alçada à agenda prioritária de Estado ou governo. Mas a qualidade do gasto e conformidade burocrática não podem ser o critério central de julgamento de mérito das Políticas Públicas, muito menos em países ou Estados em que o acesso a direitos humanos, justiça social e melhoria do bem-estar são valores constitucionais e fundantes da ação pública. Assim, na perspectiva de construção de um Estado com maior protagonismo no campo social, a Efetividade Social é o valor máximo buscado no desenho e avaliação de Políticas e Programas. Nesse contexto, políticas e programas públicos são criados para garantir direitos sociais e melhores condições de vida ao cidadão, bem como maior justiça e coesão social para a sociedade, valendo-se, para tanto, dos desenhos operacionais e arranjos de implementação mais efetivos, considerando a complexidade da intervenção, capacidade de gestão de agentes públicos e privados e necessidades específicas de públicos-alvo segundo sua maior ou menor vulnerabilidade. Políticas e programas sociais não são bens e serviços comuns produzidos por empresas e consumidos por indivíduos como em

um mercado “racional” de trocas, mas formulados e moldados segundo interação de diversas instituições, agentes e percursos históricos (HOWLETT et al, 2013).

Políticas Públicas orientadas à busca da equidade são constitutivas do Estado de Bem-Estar Social. Na sua realização histórica mais acabada, nesse contexto conjugam-se políticas de proteção social a riscos individuais – na saúde, previdência e assistencial social (combinadas com políticas de promoção de capacidades) na educação, trabalho, inclusão produtiva – e ações afirmativas para equidade de etnia, gênero e origem social. Trata-se de um modelo de Estado inspirado na experiência história da Europa Continental e Nórdica, muito distinto do modelo americano de individualização do risco social ou da inexistência ou precariedade de mecanismos de proteção social que possam deslocar recursos públicos e privados para outras atividades que não o crescimento econômico, como na China e países do sudeste asiático (MORENO et al., 2014, p. 99). Nesse contexto, as Políticas Públicas originam-se legitimadas pela sociedade e seu Contrato Social. Requerem, naturalmente, gestão eficiente de recursos e “auditabilidade” de procedimentos, mas a legitimidade das Políticas se reafirma por sua capacidade de provocar as mudanças sociais desejadas. É preciso garantir, pois, os meios de sua pela efetivação.

A avaliação de Políticas e Programas requer, nesse sentido, uma abordagem sistêmica, em que se produz informações para todas as etapas da implementação das políticas e programas, investigando seus componentes sistêmicos como as estruturas técnicas-administrativas e político-relacionais: recursos humanos, recursos financeiros, equipamentos, serviços disponíveis, participação social e institucionalidades do arranjo operacional do programa (Figura 3). Subentende o envolvimento de equipes multidisciplinares, compostas por técnicos envolvidos diretamente com as políticas e especialistas externos, com uma abordagem multimétodos de pesquisas de avaliação, crença na natureza contingencial do conhecimento técnico-científico e reconhecimento da perspectiva técnico-política da decisão em políticas públicas (SAGI, 2016). Nesse sentido, também são úteis os protocolos de Auditoria de Conformidade e as metodologias estruturadas da Avaliação Econômica de Projetos. Mas não se trata de analisar aspectos relacionados somente a Impactos frente a Insumos ou Produtos e Processos, mas levantar informações que contribuam para a implementação das políticas e programas, de modo que as mesmas cumpram os propósitos para os quais foram guindadas à agenda.

A Avaliação Sistêmica aqui proposta guarda muitas similaridades com o modelo proposto por Minayio et al (2005), denominada Avaliação por Triangulação de Métodos. Trata-se, na proposta das autoras,

de uma dinâmica de investigação e de trabalho que integra a análise de estruturas, dos processos e dos resultados, a compreensão das relações envolvidas na implementação das ações e a visão que atores diferenciados constroem sobre todo o projeto...[valendo-se da]combinação e cruzamento de múltiplos pontos de vista, a tarefa conjunta de pesquisadores com formação diferenciada, a visão de vários

informantes e o emprego de uma variedade de técnicas de coleta de dados que acompanha o trabalho de investigação (MINAYIO et al 2005, p.29).

Assim, a Avaliação Sistemática é um processo de aprendizado organizacional para políticas sociais, plural em perspectiva metodológica, contrapondo-se às soluções um tanto ingênuas ou simplificadoras prometidas pelo “normativismo” burocrático das auditorias de conformidade ou pelo “positivismo” tecnocrático dos exercícios econométricos de avaliação de projetos sociais. Para além da eficiência econômica e conformidade procedimental da ação pública, a Avaliação Sistemática se pauta por um conjunto mais amplo de valores e princípios da atuação do Estado, como cobertura e equidade de acesso a diferentes públicos, qualidade dos serviços e contribuição para promoção de acesso a direitos sociais, redução da desigualdade e maior coesão social. Tais dimensões acabam por fortalecer a legitimidade social das políticas, assegurada, de partida, pela legitimidade política que Estados republicanos garantem aos governos eleitos e suas escolhas de agendas prioritárias.

Figura 3: Os componentes das Avaliações Sistemáticas de Políticas e Programas



Considerações finais

Embora os manuais aplicados na área, sobretudo os disseminados por organizações multilaterais de fomento, dediquem-se em apresentar as etapas, métodos e técnicas de monitoramento e avaliação como se fossem universais, neutros, livres de uma concepção ideológica e política fundante, as práticas na área estão longe de assim se revelarem. Como se procurou discutir nesse texto, encarada como subcampo da Interciência ou da Tecnociência, a Avaliação é sim uma atividade influenciada por valores humanos, políticos e ideológicos (VAITSMAN & PAES-SOUSA, 2009). Se o desenho e a implementação de políticas e programas são construções políticas por que não a Avaliação não o seria? Afinal....

... the policies and programs with which evaluation deals are the creatures of political decisions. They were proposed, defined, debated, enacted, and funded through political processes and in implementation they remain subject to pressures – both supportive and hostile – that arise out of the play of politics.

....

The programs with which the evaluator deals are not neutral, antiseptic, laboratory-type entities. They emerged from the rough and tumble of political support, opposition and bargaining. (WEISS, 1993, p.94)

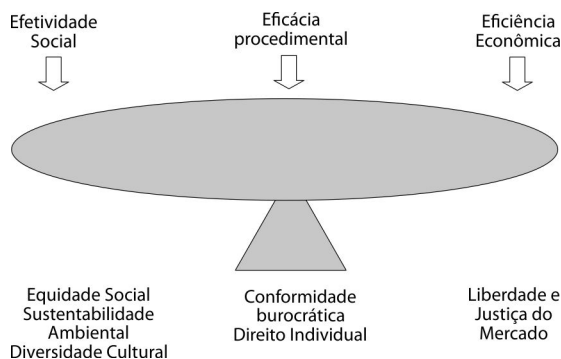
Avaliação não é uma investigação neutra com respeito aos valores de quem a realiza, seja ele o formulador comprometido com a criação da política; seja um pesquisador externo ou instituição contratada (YANES, 2009). A narrativa dos resultados da avaliação depende, como se procurou argumentar nesse texto, dos valores imanentes das Políticas Públicas. Na mesma linha, advoga Uitto (2014) em defesa da Sustentabilidade Ambiental como mais um valor público a ser considerado na avaliação de políticas e programas:

Although one role of evaluation is to generate the most objective and verifiable data and information as possible for decision-making, evaluation is a societal function that must be anchored in the values and goals that we hold. Evaluation should be guided by moral principles and understanding the underlying processes, nor just measuring outcomes (Rallis apud Uitto 2014,p.8).

Assim, no debate sobre impactos ou não das políticas e programas, o que está em disputa é muito mais que a validade interna do método e a robustez do teste estatístico produzido no laboratório ou a validade externa e riqueza analítica dos achados empíricos em estratégias multimétodos de investigação. O que está em disputa é muito mais que a objetividade absoluta ou objetividade socialmente construída do conhecimento técnico-científico, contrapondo positivistas e pós-positivistas²¹. Na realidade, o que está em disputa nas avaliações são visões político-ideológicas sobre Estado e natureza das Políticas Públicas, relevadas pela escolhas de que valores expressam os fins (e os meios) da ação pública: a eficiência do gasto público frente a outros usos que o mercado poderia fazer do mesmo; a eficácia no cumprimento do rito legal dos procedimentos técnico-burocráticos programados frente a escolhas discricionárias socialmente legítimas ou a efetividade social advinda da operação pactuada e legitimada das políticas públicas (Figura 4 e Quadro 1).

Avançar na perspectiva de estudos em Economia Política da Avaliação ou Estudos Sociais da Avaliação é certamente necessário no país. Poderão contribuir para uma abordagem ética e epistemológica mais transparente para os Estudos de Avaliação ou, *lato sensu*, para o “Campo das Públicas”, ao explicitar os “valores subjacentes às avaliações”. Isso é fundamental em um momento em que se estão tomando decisões cruciais sobre desenho, cobertura e a própria existência de Políticas e Programas Sociais no Brasil²².

Figura 4: Valores públicos para Avaliação e das Políticas e Programas



Como ilustra Latour (2000), já são conhecidas, de longa data, as estratégias retóricas de sustentação de procedimentos e achados na produção científica nos laboratórios e centros de pesquisa²³. De fato, a leitura de várias avaliações e estudos aplicados à análise de políticas no país revela algumas delas: a busca do argumento de autoridade pela citação de bibliografia clássica ou, cada vez mais, de pesquisadores e seus orientados de um centro ou universidade com forte financiamento externo; a matematização dos procedimentos e a dedução lógica dos resultados; a discricionariedade na escolha de amostras, construção de indicadores, tipos de testes de hipóteses e de níveis de significância; e por fim, mas não menos frequente, a adoção de hipóteses “heroicas” e/ou supostos *ceteris paribus* no começo da pesquisa (e explicitados no meio do relatório final), mas esquecidos quando da apresentação das conclusões.

A discussão sobre os valores públicos que orientam as avaliações de políticas e programas também é um debate necessário frente aos problemas, já de algum tempo, da gestão da Política Social frente à escalada da judicialização das demandas individuais e das determinações operacionais ditadas pelos Tribunais e Órgãos de Controle. Decisões e determinações externas, com a especificidade com que são registradas, encaminhadas para cumprimento tempestivo com pouca ou nenhuma margem discricionária do gestor encarregado das políticas e programas públicos acabam por desfigurá-las ou por criar disfuncionalidades que, ao fim e ao cabo, conspiram contra os impactos sociais mais gerais esperados pela sociedade²⁴. Sem negar a necessária publicidade, regularidade e oficialidade de qualquer ato administrativo na gestão de programa, seria a *compliance* e a diligência burocrática os critérios de avaliação de empreitadas complexas como são as políticas e programas?

Sem negar a importância de princípios como eficiência econômica e conformidade procedimental na gestão de políticas e programas, é a efetividade social o valor público fundamental a orientar a avaliação das Políticas Públicas. Eficiência e conformidade são critérios-meios, aplicáveis à processos e atividades, não valores-finalísticos

das Políticas. Devem estar presentes, sobretudo, no desenho e desenvolvimento de processos, assegurando continuidade de recursos orçamentários e base legal para operação de políticas e programas. Na perspectiva de formulação de Políticas Públicas orientadas à Equidade (*Equity-guided Policy Making*), como propugnado pela Constituição de 1988 e diversos outros documentos normativos vigentes que estabelecem Políticas Nacionais e Tratados Internacionais, valores como equidade, justiça, bem-estar social e, em tempo, sustentabilidade ambiental são o critérios finalísticos a inspirar as Avaliações: Avaliação como processo - não como etapa - de aprendizagem organizacional e aprimoramento da gestão e desenho das políticas e programas com efetividade social; Avaliação produzida a partir de uma abordagem sistêmica do processo de implementação de políticas e programas que produzam as mudanças sociais desejadas.

Não existe uma iluminada *Evidence-based* ou ilustrada *Rules-dictated Policy Making*. Existem Políticas Públicas orientadas por Valores. Dependendo do Contrato Social firmado entre Estado e Sociedade, as Políticas Públicas estão inspiradas em valores mais afetos à ética da responsabilidade e mérito individual em princípios de igualdade, solidariedade, coesão social, sustentabilidade ambiental, preservação e fomento da diversidade cultural. Desses valores derivam concepções mais tecnocráticas, plutocráticas ou democráticas no desenho, gestão e avaliação das políticas.

Quadro 1: Concepções de Estado, de Política Social e Abordagem predominante de Avaliação

Estado	Natureza da Política Social e de sua complexidade operacional	Orientação estratégica da Gestão da Política Social	Concepção predominante da Avaliação, de seus instrumentos, comunidades epistêmicas envolvidas
Estado Regulador ou Gendarme	Política social residual Educação básica e saúde pública higienista (vacinação, sanitização urbana) são os campos de política social, com a cobertura possível em função dos recursos. No caso da educação, o acesso e progresso está condicionado ao mérito e desempenho individual. Previdimento dos serviços é predominantemente privado ou filantrópico.	Política pública orientada a processos e cumprimento das normas burocráticas (rules-dictated policy making). Política pública, desenhada no escritório de planejamento e reformulada continuamente nos tribunais, é entendida como uma organização ou sistema fechado, com todas suas funções e atividades normatizadas ex-ante, mas pouco abrangentes em termos de regulação. Beneficiário da política é usuário.	Avaliação como Auditoria de Conformidade, por meio de procedimentos padronizados de checklists ou protocolos de verificação de atendimento de normas, realizados predominantemente por profissionais com formação em Contabilidade, Direito e Administração, com visão normativa-positiva da ação pública e plutocrática de desenho e avaliação da mesma. Ênfase na avaliação na adequação ou regularidade normativa dos contratos de prestação de serviços e, portanto, nos processos e produtos (meio da cadeia de implementação do programa)
Estado Liberal	Política social é para população pobre Educação básica e saúde pública higienista são entendidos como universais, mas a política social é residual, criada como mecanismo de correção de falhas de mercado, voltado pois à população mais pobre, e operacionalizada por meio de inúmeros projetos sociais ofertados por organizações privadas e não governamentais, mediante contratos ou comprados por vouchers distribuídos às famílias.	Política pública orientada por evidências mensuráveis (evidence-based policy making) Política pública, definida no laboratório ou centro de pesquisa, é entendida como um conjunto de projetos sociais, operados por várias organizações. O projeto deve ser implantado de forma a maximizar a estratégia de avaliação, idealmente a experimental (com beneficiários e não beneficiários elegíveis). Beneficiário da política é cliente ou consumidor.	Avaliação Econômica de Projetos Sociais, para análise de eficiência e impactos de projetos, tomados isoladamente, por meio de desenhos experimentais, realizada por agentes externos, com predominância de econométricas, com visão iluminista da ciência e postura tecnocrática da gestão pública. Ênfase na medição da eficiência de processos e do impacto diferencial no desempenho dos beneficiários (em relação aos não atendidos pelo projeto), focando nos resultados e insumos (extremos da cadeia de implementação).
Estado de Bem-Estar Social e suas variações	Arquitetura complexa e abrangente de políticas sociais, de cunho universal, compensatório, redistributivo e afirmativo, em três campos: proteção social, promoção social e infraestrutura social, compreendo programas como empreendimentos complexos. Operam mediante articulação de entes públicos federados e, complementarmente, por organizações não governamentais.	Política pública orientada pela busca da equidade social (equity-guided policy making) Política pública, definida em diversas mesas e reuniões abertas, é resultado de negociação técnica-política entre agentes. Programa deve ser implementado da melhor forma a garantir seu sucesso, segundo articulação intersetorial e federativa e critérios de capacidade de gestão, complexidade operacional, vulnerabilidade social dos públicos-alvo. Beneficiário de programas é cidadão.	Avaliação Sistemática de Programas Sociais, orientada ao aprendizado organizacional e inovação da gestão, com emprego de várias metodologias, considerando necessidade de informação para diagnóstico, implementação e avaliação somativa, realizada por equipes interna e externa, multidisciplinar, com pessoal com experiência na gestão, com visão pós-positivista da ciência, reconhecimento do caráter técnico-político da gestão pública e da legitimidade democrática das decisões. Preocupação com produção de informações necessárias aos diferentes momentos do programa e de seus componentes sistêmicos, abordando processos, resultados, aspectos sobre cobertura, equidade, qualidade dos serviços, efetividade social (toda a cadeia de implementação).

Notas

¹ As ideias apresentadas nesse texto devem-se, em boa medida, às discussões sobre temáticas de avaliação com Alcides Gussi, Tereza Campello, Paula Montagner, Aline Hellmann, Marcia Joppert, Luciana de Sousa Leão e muitos colegas de trabalho na Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, especialmente quando da elaboração do livro “SAGI: informações e conhecimentos para as Políticas de Desenvolvimento Social” (SAGI 2016) – disponível em <https://drive.google.com/file/d/0B0rv-8MCU4JdQk9HWkVFc1B2bjQ/view?usp=sharing> – e durante período de Licença Capacitação no Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília e na Escola Nacional de Administração Pública entre junho e novembro de 2016. Não lhes cabe nenhuma responsabilidade sobre o conteúdo, omissões, interpretações e eventuais equívocos do autor.

² *Evidence-based Policy Making* designa um conjunto de práticas e conhecimentos relacionados ao ideário da Gestão por Resultados propugnado pela Nova Administração Pública, com fortes implicações no campo de M&A, como discutido mais à frente nesse texto, a partir do manual de Avaliação de Impacto disseminado pelo Banco Mundial (GERTLER et al, 2015).

³ *Rules-dictated Policy Making* é um termo aqui criado para denominar o conjunto de práticas e conhecimentos – e procedimentos deles decorrentes – advindo dos trabalhos de auditorias de programas realizadas pelos órgãos de controle, assim como as inúmeras e também crescentes decisões do Sistema de Justiça (juizes e promotores) acerca da forma de operação, públicos-alvo a atender e até dos objetivos das políticas e programas. Para além de evidências, a prática de *Policy Making* nesse contexto se caracteriza por produzir determinações a serem cumpridas sem margem de discricionariedade do gestor responsável pela política ou programa (daí o uso do termo *Rules-dictated*). Se é fato que os mecanismos para tanto já estavam previstos na Constituição de 1988, é o contexto de fortalecimento das Políticas Sociais, de *advocacy* de direitos de minorias e de expansão de recursos orçamentários e de pessoal do Ministério Público, Tribunais e Órgão de Controle, pós-2003, que dão concreitude a essa perspectiva de “formulação de política pública” (daí o termo recente). O anglicismo é proposital: não será por falta dele que se deixará de marcar posição.

⁴ Vale citar ainda, como documentos que explicitam compromissos de justiça, equidade e bem-estar social no Brasil- e, portanto, apontam valores, princípios e parâmetros para análise e avaliação das Políticas Públicas-, os Estatutos da Criança e Adolescentes, do Idoso, a Declaração do Milênio, a Agenda dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, a Convenção de Combate ao Trabalho Infantil e o memorando de intenções de combate ao Trabalho Precário.

⁵ O anglicismo aqui também é proposital. Não se pode deixar de reconhecer que, infelizmente, na disputa por legitimidade no mercado de conhecimento tecnocientífico contemporâneo, textos e termos em inglês saem na frente. Assim, para aqueles que assim valorizam o conhecimento em Políticas Públicas, não será por falta de terminologia pretensiosa que a Política Pública guiada por princípios de equidade ficará atrás das demais abordagens.

⁶ Nesse relatório, produzido por agência de avaliação independente das Nações Unidas, há diversas críticas aos Relatórios de Desenvolvimento Humanos produzidos desde 1990 e, em particular, a “autonomização” do Índice de Desenvolvimento Humano e sua “centralidade” nas discussões suscitadas pela divulgação anual dos relatórios, muitas vezes empobrecendo o debate sobre o que é, de fato, relevante para o Desenvolvimento Social, Crescimento Econômico e Proteção Ambiental (a concepção mais atual de Desenvolvimento pelas agências das Nações Unidas).

⁷ Isso é claro no campo educacional. A criação, pelo INEP, dos testes de avaliação de desempenho do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e a introdução posterior do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica como medida de avaliação da “performance educacional” acabou provocando, inclusive, uma “febre de avaliação” com criação de testes de desempenho por secretarias estaduais e municipais de educação. Mais recentemente o INEP resgatou a importância de uma visão mais sistêmica do processo educacional, como revela a proposição do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SINAEB), em que medidas de desempenho escolar compõe parte de uma matriz mais ampla e rica de indicadores educacionais.

⁸ Nas suas palavras “Por desgracia, muchos interesados, a distintos niveles, creen que se puede (y se debe) realizar evaluaciones de impacto de manera rutinaria a todos los programas. Paradójicamente, esa insistência en tratar de realizar evaluaciones de impacto de manera sistemática, puede conducir al resultado no deseado de desperdiciar recursos (que son limitados) por tratar de realizar una evaluación de este tipo.” (MORAL-ARCE, 2014, p.40).

⁹ Martin Ravallion foi economista-chefe do Banco Mundial durante muitos anos, tendo publicado diversos artigos no campo da pobreza. Escreveu o texto “Should randomists rule?” em 2010, fazendo uma crítica às crenças e abusos na utilização dos métodos experimentais na avaliação de programas públicos e na tomada de decisão em políticas. Daí sua alusão “insuspeição”.

¹⁰ Uma análise mais extensa sobre os “mitos” da avaliação experimental pode ser consultada em Ravallion (2009), Moral-Arce (2014) e Jannuzzi (2016a).

¹¹ O primado das “estatísticas neutras” ou das “interpretações dos indicadores” na Economia foi tema de um interessante debate no jornal Folha de S.Paulo em 21 e 24 de agosto de 2016 entre, do lado positiva-ortodoxo-liberal, Samuel Pessoa e Marcos Lisboa, e do outro, plural-heterodoxo-estruturalista, Elias Jabbour e Luis Fernando de Paula.

¹² Essas visões idealísticas e positivistas da Ciência partilhadas na comunidade de pesquisadores das Ciências Sociais Aplicadas, depois de mais de cinquenta anos da “denúncia” khuniana da natureza humana e idiossincrática da produção do conhecimento científico e do acervo dos Estudos Sociais da Ciência é revelador de um problema muito grave na ementa dos cursos de Epistemologia ou Metodologia da Ciência nos cursos de graduação e pós-graduação.

¹³ No Brasil, o Pronatec – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego – operado entre 2011 e 2015, é um bom exemplo de como um programa com uma série de méritos (JANNUZZI, 2016a) pode ser descontinuado por avaliações instrumentalizadas por esse viés sociométrico-economicista-liberal (BARBOSA Fo. et al, 2015).

¹⁴ Até início do século XX, os gastos com financiamento das atividades estatais mantinham-se por volta de 7% do Produto Interno Bruto nos diferentes países europeus. Com o ativismo operário, guerras e a instabilidade econômica os Estados passaram a ter um papel não apenas regulador, mas intervencionista no campo econômico e social. Assim, nos anos dourados do capitalismo, no pós-guerra, a necessidade de financiamento dos Estados de países europeus para promoção das Políticas Públicas (na forma de isenções ou programas) já estava além dos 30%, cifra que o Brasil só chegou, e estabilizou, nos anos 2000.

¹⁵ Estas são as duas categorias ou tradições de pesquisa que Habermas (2009) insiste em pontuar, a despeito da negação do cientificismo da última pelos positivistas.

¹⁶ Para a autora, Ecologia e Neurolinguística seriam exemplos de Interciências. Para além dessas categorias em que o conhecimento científico contemporâneo se desenvolve mais rapidamente, ela propõe ainda as Interdisciplinas como a Sociologia das Organizações e Pesquisa Operacional e as já mais conhecidas Ciências de Fronteira, como a Geografia Econômica e Engenharia Genética (POMBO, 2006).

¹⁷ É bem verdade que existem outras metodologias empregadas, para além dos experimentos, como o revelam os trabalhos valorizados no Prêmio de Qualidade do Gasto Público. Mas todos compartilham a mesma preocupação: “estaria o recurso público sendo usado de forma mais eficiente que aquela que mercado poderia em tese proporcionar?”

¹⁸ Em Jannuzzi (2016b) empregou-se o termo Auditoria Operacional para designar avaliações dessa natureza. Preferiu-se aqui precisar o conceito com o novo termo - Avaliações de Conformidade- sem ainda mitigar confusões com tipos de trabalho realizados pelos órgãos de controle público (TCU, 2010a; 2010b). Empregar um termo como Auditoria de Performance (*Performance Audit*) não pareceu apropriado para retratar a ênfase procedimental da avaliação nesse contexto.

¹⁹ Como reza a máxima: No Brasil, basta apenas mais uma lei, com apenas um parágrafo: Artigo 1º e único: É obrigatório obedecer a toda e qualquer lei estabelecida. Parágrafo 1º e único: revogam-se todas as disposições em contrário”.

²⁰ A interdição de obras de infraestrutura ou de compras públicas por tempos muito estendidos tem consequências sociais e econômicas que precisam ser apreciadas pela sociedade. O custo social do *deficit* de vagas em creches ou de outros equipamentos públicos precisa ser explicitado; assim como parte do Custo Brasil decorrente de interdições.

²¹ Pelo impreciso rótulo de pós-positivistas está se incluindo um contingente bastante heterogêneo de pesquisadores que partilham da concepção da ciência como atividade socialmente produzida e ritos de validação construídos. Fosse esse texto uma discussão no âmbito dos Estudos Sociais da Ciência essa imprecisão não seria certamente aceitável.

²² Deslegitimam-se políticas e descartam-se programas por meio de evidências e estudos em que as escolhas metodológicas parecem pré-determinar os resultados, como parece ter sido os casos do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e aos Programa Mais Educação (extensão de carga horária com atividades complementares diárias em escolas do Ensino Fundamental, com maior concentração de crianças de baixa renda e beneficiárias do Bolsa Família). Há mesmo situações em que se negam ou se desconsideram conjuntos de estudos realizados por diversas instituições e pesquisadores acerca de méritos de políticas baseado em supostos pouco transparentes, como a determinação de corte de 30% da dotação orçamentária do Programa Bolsa Família em 2015, proposto pelo Relator do Orçamento, aparentemente como apoio do Ministério da Fazenda.

²³ Estratégias retóricas que, inclusive, são empregadas nesse texto como a preferência por citações literais em detrimento de paráfrases, para evidenciar a corroboração de diversos autores às discussões aqui apresentadas. O uso dos anglicismos *Evidence-based*, *Rules-dictated* e *Equity-guide* também poderia ser enquadrado nessa estratégia.

²⁴ Se é fato que as situações mais conhecidas de judicialização nas políticas públicas caracterizam-se pela consagração do direito individual em relação ao coletivo, há outras situações em que o interesse comum pode prevalecer sobre o individual, como no caso relatado por Sundfeld (2002). Nessa situação, a necessidade de promover ações domiciliares de combate à dengue, como pulverizações e coleta de pneus, vasos e outros depósitos que poderiam favorecer a multiplicação do mosquito transmissor, seria certamente entendida como meritória e válida sobre a decisão de morador que impedisse a ação, sob o argumento do princípio da inviolabilidade do domicílio particular. O interesse comum em garantir a salubridade ambiental seria um valor maior a garantir que o eventual e episódico transtorno ao morador. Frente a quadro de desmonte do conjunto de direitos sociais, trabalhistas e individuais por que passa o país, a judicialização de políticas públicas pode vir a ser um recurso de resistência republicana importante. Isso se as decisões judiciais contemplarem o interesse público de fato e não de categorias profissionais – voltando ao contexto das Caixas de Seguridade dos anos 1920- e sobretudo se o Judiciário não mudar o entendimento acerca da constitucionalização dos direitos sociais.

Bibliografia

- ARAÚJO, P.S. Feyerabend e o pluralismo. In: VIDEIRA, A.A.P. (org) *Perspectivas contemporâneas em filosofia da ciência*. Rio de Janeiro: Ed.Uerj, 2012, p.131-164.
- BARBOSA, Fo.,F.H. et al. Pronatec Bolsa-Formação Uma Avaliação Inicial sobre Reinserção no Mercado de Trabalho Formal. *Encontro Nacional da ANPEC*, Florianópolis, 8 a 11 de dezembro, 2015.
- CAMPELLO, T.; FALCÃO, T. e COSTA, P.V. *O Brasil Sem Miséria*. Brasília: MDS, 2014.
- ECHEVERRÍA, J. Interdisciplinarietà y convergência tecnocientífica nano-bio-info-cogno. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 11, v.22, p.22-53, jul/dez 2009.
- FEYERABEND, P. *Contra o Método*. São Paulo: Ed.Unesp, 2011.
- FOUREZ, G. *A construção das Ciências*. São Paulo: Ed. Unesp, 1995.
- GERTLER, P. et al. *Avaliação de impacto na prática*. Washington, Banco Mundial, 2015.
- HABERMAS, J. *A lógica das Ciências Sociais*. Petrópolis: Vozes, 2009.
- HOWLETT, M.; RAMESH, M; PERL, A. *Política pública, seus ciclos e subsistemas*. Rio de Janeiro: Campus, 2013.
- IEO. *Evaluation of the contribution of UNDP Global and regional Human Development Reports to the public policy processes*. New York: PNUD, 2016.
- INEP. Indicador para mensurar a complexidade da gestão nas escolas a partir dos dados do Censo Escolar da Educação Básica. *NOTA TÉCNICA Nº 040/2014*. Brasília, 2014.
- JANNUZZI, P.M. Indicadores para Avaliação Sistêmica de Programas Sociais: o caso Pronatec. *Estudos em Avaliação Educacional*, v. 27, n. 66, p. 624-661, set./dez. 2016a.
- JANNUZZI, P.M. *Monitoramento e avaliação de programas sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas*. Campinas: Alínea, 2016b.
- KERSTENETZKY, C.L. Políticas Sociais: focalização ou universalização? *Revista de Economia Política*, vol. 26, nº 4 (104), pp. 564-574, outubro-dezembro/2006.
- KUHN, T. *A Estrutura da Revoluções Científicas*. São Paulo: Perspectiva, 1992.
- LA ROVERE, R. The consultative group on international agricultural research approach to impact evaluation on environment and natural resources management. In UITTO, J.I. (org) *Evaluating environment in international development*. New York: UNEP/Routledge, 2014, p.277-288.

- LATOUR, B.** *Ciência em ação: como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora.* São Paulo: Unesp, 2000.
- MINAYIO, C. et al.** *Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais.* Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2005.
- MORAL-ARCE, I.** *Elección del método de evaluación cuantitativa de una política pública: buenas prácticas en América Latina y la Unión Europea.* Madrid: EuroSocial, 2014. (Documentos de Trabajo, n. 6).
- MORENO, L. et al.** *Los sistemas de bienestar europeos tras la crisis económica.* Madrid : EuroSocial/ IILA , 2014.
- POMBO, O.** Práticas interdisciplinares. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, v.15, p.208-249, jan/jul 2006.
- PORTER, T.** *Thrust in numbers.* New Jersey: PUF, 1996.
- RAVAILLON, M.** *Should the randomists rule?* Bekerley Eletronic Press, p.1-5, fev. 2009.
- SACCO, F.** O caráter social da ciência e os seus desafios na contemporaneidade. In: ROBERT, P. et al (orgs). *Metodologia em Ciências Sociais Hoje.* Jundiaí: Paccó Editorial, 2016, vol.1, p.117-136.
- SAGI.** *SAGI: informação e conhecimento para as políticas de desenvolvimento social.* 1ed. Brasília, 2016.
- SARMENTO, DANIEL.** O neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades. In: FELLET, André Luiz Fernandes; PAULA, Daniel Giotti de; NOVELINO, Marcelo. *As novas faces do ativismo judicial.* Salvador: Jus Podivm, 2011, p. 73-113.
- SUNDFELD, CARLOS ARI.** Vigilância epidemiológica e direitos constitucionais. *Revista de Direito Sanitário*, v. 3, n.2, julho 2002, p. 90-106.
- TCU.** *Padrões de auditoria de conformidade.* Brasília, 2010a.
- TCU.** *Manual de Auditoria Operacional.* Brasília, 2010b.
- UITTO, J. I.** Evaluating environment in international development. In _____ (org) *Evaluating environment in international development.* New York: UNEP/Routledge, 2014, p.3-16.
- VAITSMAN, J.; PAES-SOUSA, R.** Avaliação de programas e transparência da gestão pública. ENAP. *Reflexões para Ibero-América: Avaliação de Programas Sociais.* Brasília, 2009, p.11-23.
- VALLE, V.R.L.** Judicialização das políticas no Brasil: até onde nos podem levar as asas de Ícaro. *Themis*, Coimbra, n.20-21, p.185-210, 2011.
- WEISS, C.** *Evaluation research.* New Jersey: Prentice Hall, 1998.
- WEISS, C.** Where Politics and Evaluation Research Meet. *Evaluation Practice*, 14 (1): 93-106, 1993.
- WORTHERN, B.R. et al.** *Avaliação de programas: concepções e práticas.* São Paulo: EdUsp/Ed. Gente, 2004
- YANES, P.** La experiencia de evaluación de programas sociales en la Ciudad de México. ENAP. *Reflexões para Ibero-América: Avaliação de Programas Sociais.* Brasília, 2009, p.79-88.

Acesse <http://desenvolvimentoemdebate.ie.ufrj.br>
por tablet ou celular, utilizando um leitor QR Code



Desenvolvimento em Debate é uma publicação seriada semestral editada pelo Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT-PPED) com o objetivo de divulgar trabalhos científicos originais da área de conhecimento interativa entre as Ciências Humanas, Sociais e Ambientais.

<http://inctpped.ie.ufrj.br>

<http://desenvolvimentoemdebate.ie.ufrj.br>



Instituições parceiras do INCT/PPED: UFRJ, UFF, UFRRJ, UFJF, UNICAMP e UERJ