

Entraves à Inovação em Políticas Públicas: O Caso do Programa de Educação Tributária do Estado da Bahia

BARRIERS TO INNOVATION IN PUBLIC POLICY: THE CASE OF TAX EDUCATION PROGRAM IN THE STATE OF BAHIA - BRAZIL

Rommel Cavalcanti Silva Araujo ¹

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo estudar as dificuldades existentes na inovação de políticas públicas através da realização de uma pesquisa avaliatória sobre o Programa de Educação Tributária do Estado da Bahia – PET Bahia. Nascido em 1999, o programa foi concebido como uma estratégia inovadora da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia – SEFAZ no combate à sonegação de ICMS e permaneceu praticamente imutável ao longo de uma década de existência. Esta inércia, contudo, não pode ser justificada pelo seu sucesso no alcance dos objetivos programáticos, uma vez que o programa jamais foi submetido a qualquer esforço avaliativo ou de sistematização de sua história. É sobre esta contradição que se debruça o presente trabalho, o qual busca entender qual é a estratégia do PET Bahia e o que justifica a sua existência estática. Com este foco, propõe um modelo interpretativo sobre a evolução do programa e desenvolve um desenho avaliativo alinhado aos princípios da policy evaluation (avaliação de políticas públicas), dando vida a uma avaliação voltada para questões de inovação e de aprendizagem institucional e cívica. Merece destaque a proposta de construção de uma arena de debates democrática e participativa, em que todos os atores envolvidos contribuam para a evolução do PET Bahia.

Palavras-chave: políticas públicas; avaliação; inovação; educação tributária.

ABSTRACT

This paper aims to study the difficulties associated with the innovation processes in public policies through the evaluation of the Tax Education Program of the State of Bahia (PET Bahia). This program, which commenced in 1999, was conceived as an innovative strategy by the Secretariat of Finance of Bahia - SEFAZ to reduce ICMS tax evasion and remained practically unaltered throughout its decade long existence. This inertia, however, cannot be justified by its success in achieving the program's goals. There has been no evaluation effort and its history has not been systematized. This is exactly the focus of this work, which tries to understand PET Bahia's strategies and the justification of its stagnant existence. Building on an interpretative model to understand the program evolution, this research develops an evaluating scheme based on the principles of policy evaluation, which incorporates issues related to innovation and institutional and civic learning. It deserves special comments the proposal of building a democratic and participative debate arena, where all the involved actors contribute for PET Bahia's evolution process.

Key Words: public policies; evaluation; innovation; tax education.

¹ Graduado em Economia (UFBA, Brasil, 1991) e em Direito (UCSal, Brasil, 1993), com MBA em Economia Nacional (GWU, EUA, 2005), é mestre em Desenvolvimento e Gestão Social (UFBA, Brasil, 2010). Auditor fiscal concursado, atualmente atua como líder de projetos na Secretaria de Administração da Bahia (Brasil). E-mail: rommelcavalcanti@yahoo.com.br.

1. INTRODUÇÃO

Tradicionalmente, as relações entre fisco e sociedade sempre foram marcadas por tensões e conflitos, culminando em situações de extrema violência em determinados momentos da história humana. Se, por um lado, o Estado precisa se autofinanciar, por outro, a atividade fiscal encarna e evidencia todo o seu poder coercitivo e expropriatório, por vezes exercendo de modo exagerado o poder de mando e de intimidação através de suas instituições fiscais e de seus prepostos. Quando o Estado adota esta postura de força maior, acaba descontentando e revoltando os cidadãos e permitindo espriar-se entre eles a percepção de que a sua contribuição na forma de pagamento de impostos é bem maior do que aquilo que lhe é oferecido em termos de produtos e serviços públicos. Em outras palavras, difunde-se a ideia de que o custo econômico suportado pela sociedade não equivale ao benefício social correspondente, o que deveria acontecer em uma relação plenamente justa. Para alguns autores, a disseminação deste sentimento de injustiça social explicaria a insatisfação do cidadão em contribuir com o Erário, bem como a ocorrência de ações de sonegação e de evasão fiscal.

Para enfrentar e minimizar estes problemas, alguns países começaram a empreender ações com o objetivo de melhorar a imagem do fisco e de aproximá-lo da sociedade - expressão tão comum em esforços públicos com tais fins. No Brasil, as primeiras tentativas neste sentido também tinham como intenção por fim ao ambiente de estresse no qual convivem ambas as partes, o que, teoricamente, incentivaria a cultura da sonegação e a indisposição do cidadão em efetuar as suas contribuições.

Tais ações estavam restritas à atuação da administração fiscal federal, não envolvendo nenhuma outra instituição da União ou de outra unidade federativa, e tinham como meta precípua o aumento da arrecadação tributária através do recolhimento espontâneo de impostos pelos contribuintes. Embora bastante desarticuladas e incipientes para enfrentar os graves problemas da relação entre o fisco e a sociedade, pode-se considerar estas tentativas como os primeiros rudimentos da educação fiscal no Brasil. Elas permaneceram em curso durante a década de 80, nunca funcionando de forma permanente, mas como campanhas temporárias, cuja amplitude e duração variavam de acordo com o interesse da administração fiscal que as conduzia.

Na década de 90, foi concebido um programa coordenado de maior abrangência e complexidade sobre este tema. Naquele momento, o mundo tentava sair da crise econômica dos anos 80 e o diagnóstico apontado pelo pensamento dominante nas ciências econômicas era de que se tratava, basicamente, de uma crise fiscal. Vários países voltaram sua atenção para a reestruturação do Estado, buscando equilibrar as contas públicas e reduzir o intervencionismo na economia e na sociedade. Segundo tais preceitos, ao Estado não caberia mais a produção direta de bens e serviços e o seu papel deveria ser reduzido ao de promotor do desenvolvimento, da prosperidade e do bem-estar social. A parcela de responsabilidade retirada do poder público deveria ser transferida para o mercado (empresas) e para a sociedade civil (organizações sociais e participação cidadã direta).

Seguindo esta cartilha neoliberal, o governo federal brasileiro iniciou, em 1995, uma ação articulada de reestruturação, idealizada e coordenada pelo então

ministro Luiz Carlos Bresser Pereira. Inicia-se aí a reforma gerencial do Estado, cujas diretrizes fundamentais eram o equilíbrio das contas públicas, a redução da intervenção, a responsabilização da administração e dos gestores públicos, o controle social e a modernização da máquina pública para torná-la mais eficiente. Nesse sentido, havia uma grande preocupação entre os idealizadores da reforma em conseguir recursos para modernizar toda a estrutura arrecadadora e financeira brasileira, a fim de aumentar sua eficiência na busca pelo equilíbrio fiscal.

A reforma das administrações fiscais brasileiras tornou-se possível a partir do dia 11 de dezembro de 1996, quando o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) firmou convênio com o governo brasileiro para fornecer um empréstimo de quinhentos milhões de dólares destinados à modernização das instituições fiscais dos estados. A utilização dos recursos ocorreu através do Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros (PNAFE), criado para este fim em 03 de fevereiro de 1997 (Portaria nº 36 do Ministério da Fazenda), estando vinculado a um convênio de cooperação técnica celebrado entre a União, os estados e o Distrito Federal alguns meses antes - em 13 de setembro de 1996. Entre os projetos de modernização fiscal previstos no PNAFE, constava a elaboração e implementação de um programa nacional permanente de educação tributária.

A promoção da conscientização tributária como forma de redução da tensão entre o fisco e a sociedade e, conseqüentemente, da sonegação para aumentar a arrecadação encaixava-se perfeitamente no ideário reformista. Em primeiro lugar, porque reconhecia a incapacidade do Estado de intervir diretamente de forma eficaz para inibir a sonegação. Em segundo lugar, porque, admitindo que a repressão estatal à sonegação era ineficaz para debelar as fraudes fiscais, reconhecia a atuação do cidadão como fundamental para conter as práticas criminosas e transferia à sociedade parte da tarefa de fiscalização da contribuição fiscal. Em terceiro lugar, porque pressupunha que a conscientização tributária levaria a um aumento da arrecadação de impostos, o que contribuiria para promover o equilíbrio das contas públicas e, conseqüentemente, para debelar a crise fiscal.

Com o início de uma nova gestão, o governo da Bahia instituiu, em janeiro de 1999, através da Lei nº 7.438, o Programa de Educação Tributária do Estado da Bahia – o PET Bahia. As suas raízes remontam, claramente, ao ideário da reforma de 1995, quando o Estado brasileiro decide apostar em concepções inovadoras de gestão pública, embora o programa busque uma solução para o problema da sonegação de forma bastante particular. Para começar, enquanto o governo federal fala em educação fiscal, o PET Bahia é desenhado como educação tributária. As idéias sobre a necessidade de ampliar o escopo dos programas estaduais e nacional para tratar de questões fiscais, o que envolve matéria tributária e também de alocação e gestão de recursos públicos, não foi absorvida pelo programa baiano. Este permaneceu com o escopo restrito às questões de arrecadação e recolhimento de tributos para financiamento da máquina pública.

Dessa forma, as principais iniciativas do programa sempre foram as campanhas educacionais dirigidas ao cidadão e a certas organizações da sociedade civil, chamadas Sua Nota é um Show e Sua Nota é um Show de Solidariedade. Elas propõem a troca direta de cupons fiscais por ingressos de shows e de partidas de futebol para o público baiano e outras premiações em dinheiro para entidades baianas sem fins lucrativos que arrecadem o maior

número de documentos fiscais. Seis anos após a criação do programa, em 2005, o PET Bahia deu início a algumas ações pontuais e contidas de educação fiscal, aproximando-se, ainda que timidamente, dos princípios norteadores do PNEF. Tais ações resumiram-se ao treinamento de tutores e disseminadores para a multiplicação de conteúdos de educação fiscal elaborados pelo governo federal.

Apesar deste tímido avanço, o PET Bahia manteve-se praticamente imutável ao longo de uma década de existência. Por outro lado, durante todo este tempo, o programa tampouco foi submetido a qualquer esforço de sistematização da sua história ou de monitoramento ou avaliação dos seus processos ou resultados. Esta lacuna avaliativa contrasta sobremaneira com a imutabilidade do PET Bahia, sobretudo porque a ausência de processos avaliatórios mantém obscurecidos os seus resultados efetivos e dificulta a compreensão da sua lógica de atuação. Mesmo um olhar rápido sobre o programa permite perceber que a sua inércia não decorre da adequação de sua atuação ao problema que se propõe resolver, como também não decorre do cumprimento estrito dos objetivos programáticos. Por outro lado, qualquer olhar mais atento pode ser, facilmente, atraído pela dupla pergunta: qual é mesmo a estratégia do PET Bahia e o que justifica esta sua existência estática?

A partir destas perguntas iniciais sobre o programa, este estudo propõe um modelo interpretativo sobre a sua evolução, o qual dá vida a uma avaliação que privilegia o olhar contextualizado sobre o objeto avaliado, e orienta-se para as questões de aprendizagem institucional e cívica. O desenho avaliativo desenvolvido por este trabalho alinha-se aos princípios da policy evaluation (avaliação de políticas públicas), distanciando-se da program evaluation (avaliação de programas). Propõe, ainda, uma investigação, cujo início se debruça sobre o contexto de criação do PET Bahia (policy window) e cujo objetivo assume uma versão propositiva ao traçar diretrizes para o redesenho do programa, além de colocar as bases para uma necessária cultura de monitoramento e avaliação interna. As conclusões da pesquisa indicam, principalmente, que os resultados do programa são prioritariamente simbólicos e pouco relacionados aos seus propósitos programáticos, o que explicaria, em grande parte, a sua inércia, o pouco conhecimento sobre a sua própria atuação e a falta memória institucional. Em outras palavras, o valor simbólico do PET Bahia, demonstrado através de pesquisa survey junto a diferentes públicos na cidade de Salvador (251 entrevistas estruturadas), pode ser interpretado como o subproduto (ou produto não intencional) do programa, que provoca a sua própria estagnação.

2. PROBLEMATIZANDO O PROGRAMA DE EDUCAÇÃO TRIBUTÁRIA DA BAHIA COMO POLÍTICAS PÚBLICAS

Há diferentes caminhos que podem ser trilhados para o desenvolvimento de uma pesquisa avaliativa. Um dos modos de compreender e enquadrar estes tantos caminhos consiste em classificá-los segundo as suas raízes metodológicas ou segundo as grandes escolas. Uma das divisões mais clássicas propõe a distinção entre dois robustos guarda-chuvas conceituais: de um lado, a chamada avaliação de programas ou program evaluation; do outro, a avaliação de políticas públicas, ou policy evaluation, cuja ulterior raiz

encontra-se na policy analysis. Este trabalho, de natureza avaliativa, alinha-se a este segundo e último filão e, portanto, apresenta uma avaliação em sintonia com a policy evaluation. Avaliar o Programa de Educação Tributária do Estado da Bahia – PET Bahia, desenhado e implementado pela Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia – SEFAZ, significa assumir o programa como um construto interpretativo e um propósito que busca resolver ou tratar um problema considerado, pelo menos por quem o propôs, de pública relevância. Em outras palavras, não limita o olhar avaliativo apenas ao seu funcionamento e operacionalização, muito menos aos seus resultados, mas estende tal olhar ao contexto de criação do programa, interpretando-o como uma estratégia para que se dê uma desejada transformação cultural e comportamental do cidadão baiano, no que concerne às questões relacionadas à sonegação fiscal, obrigatoriedade e responsabilidade tributária, sem perder de vista as complexidades que o caracterizam devido à multiplicidade de atores e de interesses que o cercam. Acredita-se que aspectos como os descritos não seriam abordados com tanta profundidade se a pesquisa tivesse se debruçado apenas sobre o conteúdo programático e a operacionalização do programa em estudo.

Ao assumir uma pesquisa avaliativa alinhada ao filão da policy evaluation, torna-se necessária a assunção de um conceito de políticas públicas que funcione como guia para o desenho da pesquisa. Capano e Giuliani (1998) entendem que uma política pública não é um objeto em si, mas um construto, uma abstração, uma construção ideal para solucionar um problema identificado socialmente como relevante. Ainda segundo os dois autores, as políticas públicas não brotam espontaneamente nem são descobertas por estudiosos, sendo compostas a partir de leis, discursos, comportamentos administrativos, propostas técnicas, questões orçamentárias, manifestações públicas, atitudes lobistas de atores, setores e grupos sociais distintos, dentre outros mais diversos elementos observados. A forma como estes elementos se manifestam e se relacionam caracteriza cada política pública de per si, razão pela qual eles precisam ser estudados em sua ordem, em seus limites e em sua lógica para que seja possível individuar a política pública em questão.

Boullosa (2007) vai um pouco além e conceitua políticas públicas como uma ação pública, complexa e multiatorial, também voltada ao tratamento de problemas socialmente considerados de pública relevância. Com esta definição, propõe que a multiatorialidade, ou seja, a presença de múltiplos atores, seja fundamental para que a ação venha a ser realmente pública, sobretudo em seu reconhecimento (dos “problemas”) e legitimação (das “soluções”). Afasta, dessa forma, o conceito de políticas públicas da mera participação do ente público nas iniciativas, rejeitando o entendimento redutor do termo público como indicativo da participação governamental.

Por agenda política, compreende-se o conjunto de problemas e alternativas de solução que governo e sociedade discutem, em uma dinâmica de ajustamentos e depurações, que levam ao amadurecimento do primeiro e aos casamentos entre problemas e alternativas, em oportunidades que vão surgindo ao longo do processo político peculiar a cada sociedade. O processo de formação de agenda (agenda settings) foi modelado por Kingdon (2003), que propôs a separação analítica entre os fluxos de problemas, fluxos de alternativas de solução e oportunidades de casamentos (policy window ou janela de políticas públicas) entre ideias que viajam nestes dois diferentes fluxos, cada um deles com sua dinâmica. Esta separação foi oportuna para este trabalho, pois

permitiu avaliar a pertinência e coerência das conexões estabelecidas entre problemas e soluções, apressadas por uma oportunidade (policy window) que se abria em um determinado contexto histórico do país.

A passagem da agenda política para agenda institucional contém, pelo menos, uma grande transformação. Enquanto que na primeira os problemas são prioridades, ou seja, discute-se o que realmente é problemático, com todas as suas relações, implicações, derivações, desdobramentos, hierarquias, assim como possíveis alternativas de tratamento ao problema, na segunda, uma destas alternativas é normalmente escolhida e começa a ser implementada. Para compreender a brevidade com a qual o PET Bahia passou a integrar a agenda institucional de governo, ocorre compreender o contexto no qual a idéia central foi gerida. A natureza deste contexto era reformista e a sua escala era nacional. O PET Bahia pode ser compreendido como um dos frutos do contexto político do final dos anos oitenta, que interpretava a realidade socioeconômica do país como defasada em relação ao panorama internacional dos chamados países do primeiro mundo – mais particularmente, EUA (Estados Unidos da América) e Inglaterra. Para muitos, a crise sócio-econômica dos anos 80 era o principal problema público, gerador de muitos outros, cuja causa residia, sobretudo, no desequilíbrio fiscal. No fluxo das alternativas de solução, parecia imperar a idéia de que o saneamento das contas públicas viria por meio de medidas de austeridade fiscal, que, por sua vez, reduziriam as despesas e aumentariam as receitas públicas. Tratava-se de uma proposta de redimensionamento e reestruturação do Estado, que viria um pouco mais tarde a ser a base conceitual da Reforma do Estado Brasileiro, acontecida nos anos 90.

2.1 O INGRESSO DO PET BAHIA NA AGENDA INSTITUCIONAL DE GOVERNO DO ESTADO: OPORTUNIDADE, INOVAÇÕES, DESAFIOS E CONTROVÉRSIAS

De acordo com o site oficial do Programa Nacional de Educação Fiscal - PNEF, as primeiras ideias sobre a criação de um programa nacional de educação fiscal envolvendo as administrações estaduais foram lançadas na reunião do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ, ocorrida na cidade de Fortaleza/CE, em maio de 1996. Antes disso, em dezembro de 1995, o CONFAZ realizou um seminário sobre federalismo fiscal na cidade de Salvador/BA e expositores internacionais destacaram a necessidade de o Estado empreender ações de cunho educativo que despertassem no cidadão a consciência para a contribuição voluntária da obrigação tributária.

Nesses primeiros momentos, os membros do CONFAZ usaram a expressão “consciência tributária” para caracterizar as ações que deveriam fazer parte do programa, conforme se pode ver nas referências feitas à reunião do conselho em Fortaleza por documento produzido pela Escola de Administração Fazendária - ESAF sobre o PNEF:

No seminário do CONFAZ sobre ‘Administração Tributária’, realizado na cidade de Fortaleza – CE, no período de 27 a 30 de maio de 1996, foi inserido o tema Educação Tributária. Nas conclusões constou como item de destaque: ‘a introdução do ensino nas escolas, do programa de

consciência tributária é fundamental para despertar nos jovens a prática da cidadania, o respeito ao bem comum e a certeza de que o bem-estar social somente se consegue com a conscientização de todos”.

Em julho de 1997, o CONFAZ aprovou a criação de um Grupo de Trabalho Educação Tributária – GET, formado por representantes das secretarias estaduais e distrital de fazenda, da Secretaria da Receita Federal e do gabinete do Ministério da Fazenda para definir o conteúdo programático, embora a criação oficial somente tenha acontecido em fevereiro de 1998, através da Portaria nº 35 do Ministério da Fazenda, que entregou a sua coordenação à Escola de Administração Fazendária - ESAF . Ainda em 1997, o CONFAZ aprovou o programa de educação tributária para escolas de nível médio e fundamental elaborado pelo GET. O GET também definiu que os estados do Rio Grande do Norte e Mato Grosso seriam os primeiros a integrar o programa, o que aconteceu em 1998, devendo os demais estados preparar os seus respectivos programas para implementação a partir de 1999.

O momento escolhido para iniciar e ampliar as ações do PNEF era bastante adequado. O desenho da solução vinha sendo amadurecido desde o ano de 1996, quando as discussões sobre o tema educação fiscal começaram no CONFAZ. Havia disponibilidade de recursos para modernização das administrações fiscais, vinculados ao PNAFE – citado anteriormente. E, além disso, o ano de 1998 marcava o final dos mandatos eleitorais no governo federal, nos estados e no distrito federal, que iniciariam novo ciclo administrativo em 1999. Ou seja, todas as condições eram bastante favoráveis à institucionalização das iniciativas.

Como resultado da reunião do CONFAZ de julho de 1999, na Paraíba, o programa passa a ser denominado Programa Nacional de Educação Fiscal - PNEF e o grupo de trabalho passam a ser chamados Grupo de Trabalho Educação Fiscal – GEF. A nova denominação – educação fiscal ao invés de educação tributária - ampliou o escopo do programa, que passou a abranger não apenas a conscientização sobre questões relativas a tributos, mas também questões relacionadas a alocação de recursos públicos e sua gestão.

Estas ideias preliminares e basilares foram absorvidas pelos técnicos da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia – SEFAZ e trasladadas para o PET Bahia, onde, obviamente, ganharam cores e contornos próprios pincelados pela experiência local e uma natural (re)interpretação da realidade. Neste sentido, vale destacar que o PET Bahia é um marco na forma de atuação da SEFAZ. Por meio dele, a secretaria, um dos órgãos de maior peso político-institucional da administração pública estadual, especializado na arrecadação de tributos e na manutenção financeira do estado, cuja equipe funcional tende a manter-se totalmente focada e dedicada exclusivamente às questões fiscais e de finanças públicas, nada afeita, tradicionalmente, a intervenções sociais diretas e sem experiência nesse tipo de atuação, passou a gerir e coordenar as ações de um programa multidisciplinar cuja justificativa ou principal finalidade reside na interação com o cidadão e sua mudança cultural e comportamental.

O programa baiano foi desenhado de forma bastante simplificada pela falta de preocupação da SEFAZ em envolver outros atores nas discussões sobre a sua concepção. Sua institucionalização, em 1999, atendeu a um momento bastante apropriado, uma vez que havia recursos disponíveis no estado para sua implementação e era início de um novo mandato eleitoral. Vale notar que a

Bahia contava com uma estabilidade política que garantia a continuidade administrativa e permitia certificar-se que os programas desenhados na gestão anterior não sofreriam solução de continuidade na gestão seguinte, o que era uma vantagem significativa para a criação do programa naquele instante.

É neste panorama que está inserido o PET Bahia. Instituído pela Lei nº 7.438 de 18 de janeiro de 1999, o Programa de Educação Tributária do Estado da Bahia – PET Bahia foi concebido tendo por base as discussões travadas no GET, embora com características próprias que marcam as diferenças programáticas em cada estado brasileiro. São quatro os objetivos do PET Bahia: desenvolver a conscientização da importância dos tributos no cumprimento das obrigações sociais do Estado; incentivar atividades artístico-culturais e desportivas por meio da exigência de documentos fiscais quando da aquisição de produtos e serviços; incrementar a receita tributária estadual; instituir premiação, a partir da apresentação de documentos fiscais emitidos por contribuintes dos tributos, visando estimular a exigência, pelo consumidor, do documento fiscal. É interessante notar que, embora o PET Bahia esteja ligado PNEF, os objetivos dos dois programas não são coincidentes. Mais que isto, as abordagens metodológicas escolhidas por cada um para atingir os seus objetivos também são diferentes.

Enquanto o PET Bahia visa estimular, por via indireta, uma mudança comportamental do cidadão para que este passe a exigir do comerciante ou do prestador de serviço a emissão da nota fiscal referente à mercadoria adquirida ou ao serviço tomado, forçando o recolhimento do imposto e inibindo a sonegação, o PNEF se propõe a intervir diretamente na formação do cidadão, esclarecendo e conscientizando o indivíduo através de um processo didático-pedagógico sobre a importância da contribuição tributária e do acompanhamento da aplicação de recursos públicos.

Embora as duas abordagens sejam distintas, conceitualmente elas guardam alto grau de complementaridade. Enquanto a abordagem direta do programa federal (PNEF) estaria chegando prioritariamente ao cidadão através de instituições de ensino para sensibilizar e conscientizar, a visão mais pragmática e instrumental do PET Bahia estaria estimulando a mudança comportamental através de premiações. Em outras palavras, enquanto o PNEF atuaria no plano ideológico (formação e conscientização do indivíduo), o PET Bahia atuaria na materialização dessas ideias (comportamento e atitude).

Esta ideia de complementaridade na concepção e nos objetivos dos dois programas, todavia, ainda não pôde ser verificada na prática. Isto porque o PET Bahia jamais trabalhou em sintonia com o PNEF. As suas diferenças de concepção e atuação, apresentadas na Tabela 1, acabaram por distanciá-los e transforma-los em programas praticamente desconectados. Pouco foi feito dentro do PET Bahia para explorar este potencial ganho que poderia ser atuar vinculado ao PNEF nas iniciativas voltadas à educação fiscal, ao tempo em que estavam em curso as ações do programa estadual de incentivo à mudança comportamental do cidadão baiano. Esta é uma consequência danosa da imutabilidade do programa baiano, cuja falta de flexibilidade e de aptidão para correções evolutivas limitam as chances de obter ganhos de oportunidade como este.

Tabela 1. Quadro Comparativo PNEF X PET Bahia.

CRITÉRIO	PNEF	PET BAHIA
ESCOPO	Trata sobre todas as questões fiscais, envolvendo desde a conscientização tributária até a fiscalização da aplicação de recursos públicos.	Trata somente sobre a conscientização tributária e a importância da arrecadação de tributos.
MACRO-ESTRATÉGIA	Explicar e sensibilizar.	Estimular comportamentos.
ESTRATÉGIA DE ATUAÇÃO	Busca promover uma mudança comportamental no cidadão pela via explicativa.	Busca promover uma mudança comportamental do cidadão através de incentivos.
INTERVENÇÃO	Focada na disseminação de conteúdo de matéria fiscal nas escolas.	Focada na realização de campanhas de distribuição de prêmios ao público alvo.
NATUREZA DA INTERVENÇÃO	Didático-pedagógica.	Instrumental.

Fonte: Elaboração própria, 2010.

2.2 O DESENHO DO PROGRAMA PET BAHIA

O Programa de Educação Tributária do Estado da Bahia - PET/BA foi instituído pela Lei nº 7.438 de 18 de janeiro de 1999. Embora coordenado pela Secretaria da Fazenda, o PET Bahia não desenvolve nenhuma atividade de fiscalização de tributos ou qualquer outra que implique diretamente em ingresso de recursos nos cofres públicos. O resultado que se espera alcançar quanto ao incremento de arrecadação deriva de uma atitude do cidadão que o programa se propõe a incentivar, não estando prevista nenhuma ação de qualquer das entidades envolvidas em fiscalizar empresas ou realizar atividades de auditoria fiscal.

Dessa forma, o PET Bahia acaba aliando questões tributárias a educação, cultura e esporte na medida em que distribui ingressos para espetáculos artísticos e eventos educativos, culturais e esportivos em troca de documentos fiscais. Além disso, o programa estabelece alguma relação com as ações de solidariedade, na medida em que inclui organizações sociais nas campanhas de arrecadação de documentos fiscais em troca de premiações em dinheiro para investimento, obras e aquisição de certos bens.

Não obstante esta característica multidisciplinar do PET Bahia, a concepção da sua estratégia e a definição da sua forma de atuação não envolveram uma discussão amadurecida com todos os atores envolvidos nesta iniciativa, ficando esta tarefa centralizada no entendimento dos técnicos do fisco estadual. Em nenhum momento foi criado um espaço aberto para interação com os demais atores envolvidos. Ademais, a equipe da SEFAZ, a quem coube a tarefa de desenhar os limites e a estratégia do programa, jamais havia testado as concepções e idéias preliminares ou possuía qualquer experiência com intervenções similares – até mesmo porque o escopo do programa escapa aos objetivos finais da Secretaria da Fazenda. Como resultado, o diagnóstico

da situação fática e a solução apresentada mostraram-se bastante simplórios, não envolvendo a complexidade que o propósito do programa pretendia atingir.

2.3 O CICLO DE VIDA DO PROGRAMA

O PET Bahia se iniciou com as campanhas Sua Nota é um Show e Sua Nota é um Show de Solidariedade e, aos poucos, agregaram-se duas novas linhas de ação – o Faz Universitário e as ações ligadas ao PNEF. O período de formulação do programa foi extremamente breve e não incluiu a participação multiatorial, não houve qualquer processo de monitoração e de avaliação e o seu ciclo de vida, portanto, se mostra quase sem alterações, o que reflete toda a sua inércia.

O programa passou por alguns ajustes logo nos primeiros anos de sua criação, mas todas as alterações tratam apenas de questões pontuais e operacionais, que não chegam a modificar nada significativamente ou em termos de conteúdo. Com o passar do tempo, o PET Bahia foi ganhando espaço em mídia e sendo reconhecido pela imagem formada em torno dele. Dez anos após a sua criação, o programa jamais passou por qualquer tipo de processo avaliativo (nem como política pública nem como programa), que promovesse a retroalimentação do conhecimento e possibilitasse mudanças evolutivas. Ao invés disso, o PET Bahia resumiu-se a um conjunto de tarefas burocráticas que se repetem ano após ano. O programa está aprisionado pelo seu alto valor simbólico, o qual justifica a sua existência pela própria razão de existir, sem ser questionado sobre as possibilidades de melhor atender a finalidade à qual se destina – promover a conscientização tributária através do incentivo à cultura, à educação, ao esporte e às ações de solidariedade. E acabou por cristalizar-se, tornando-se resistente a quaisquer expectativas de mudanças evolutivas que buscassem melhorias.

3. O DESENHO E O DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA AVALIATIVA

Este trabalho foi estruturado como processo de avaliação qualitativa voltado à aprendizagem institucional e cívica (BOULLOSA, 2009a). Tal preocupação com a dimensão da aprendizagem não é nova, mas começou a ganhar mais adeptos e, sobretudo, novos contornos metodológicos, a partir dos anos 2000, buscando deixar para trás um longo passado de avaliações gerencialistas desenvolvidas em função da reforma do Estado, o mesmo fenômeno político-administrativo que empresta as suas raízes ao programa em estudo.

Os principais objetivos dessas avaliações eram fornecer informações aos tomadores de decisão quanto aos resultados alcançados pelos programas e projetos avaliados, sujeitar os gestores a ações de responsabilização (accountability) e subsidiar as decisões sobre a continuidade ou extinção dessas iniciativas. Esta concepção alinha-se ao que Scriven (1967) denominou avaliação somativa. Boullosa (2009a) afirma que, embora a importância da avaliação esteja atualmente reconhecida pela administração pública brasileira, seu uso ainda é bastante restrito em virtude da própria visão gerencialista. Esta, defendendo a racionalização de cima para baixo dos processos decisórios, limita as práticas de avaliação a questões de efetividade, eficiência, responsabilização e desempenho da gestão pública.

Esta cultura gerencialista acabou levando ao entendimento de que os avaliadores são medidores ou auditores de resultados, concentrando a avaliação nas últimas etapas dos processos de intervenção. Derlien (2001, apud Boullosa, 2009a), afirma que, por este motivo, os escritórios de avaliação e auditoria passaram a ter papel de destaque na realocação de recursos públicos, colocando-se em vários momentos na posição de verdadeiros administradores desses recursos, tal o nível de importância que a avaliação ganhou nos processos de suporte à tomada de decisão.

Segundo Boullosa (2009a), embora bastante difundida atualmente, ainda não é possível observar uma cultura de avaliação no Brasil devidamente consolidada e continuamente integrada às intervenções estatais. A atividade de avaliação ainda não é considerada como parte dos processos de formulação e implementação de políticas públicas. Restringe-se a avaliação de políticas, programas e projetos, portanto, ao mero suporte pontual e estaque de informações e dados a formuladores, implementadores e demais tomadores de decisão, aos quais caberia decidir a melhor forma de o Estado atuar maximizando resultados, otimizando gastos, identificando acertos e tentando minimizar os erros.

Dessa forma, as atividades de avaliação acabam por não funcionar como deveriam, ou seja, como ferramentas fundamentais para a retroalimentação do objeto avaliado. Vale lembrar, como apresentado anteriormente, que o objeto avaliatório não é algo objetivo e natural, mas sim fruto de uma construção mental a partir de dada interpretação da realidade. Como tal, ele pode ser reconstruído e é isto que o processo avaliatório permite que se faça.

O início da avaliação deve ser voltado para a compreensão da natureza e dos limites do objeto. À medida que o processo avaliatório avança, a própria compreensão do objeto se modifica, permitindo que ele seja reconstruído continuamente. A reconstrução do objeto, por seu turno, acaba também por interferir nos objetivos e fins da avaliação, uma vez que o processo avaliatório também depende da compreensão do objeto.

Dentro desse raciocínio e levando em conta todas estas considerações, a avaliação do PET Bahia aqui apresentada não o compreende apenas como um grupo de ações programáticas nem tem por objetivo avaliar unicamente se os objetivos do programa estão sendo alcançados nem se resumir a uma avaliação de resultados do programa. O objeto em questão é compreendido como uma política pública, nascida em dado contexto político e histórico, para cuja formação contribuíram os interesses de uma enorme quantidade de atores que se relacionam de forma bastante complexa e cujo desenho e atual estágio de evolução também derivam dessas complexas interações.

Para nortear a pesquisa avaliatória desenvolvida neste trabalho, utilizou-se o conceito de avaliação construído por Boullosa (2007, p. 112):

Avaliação é o conjunto de atividades, nem sempre solidamente correlacionadas, voltado para a expressão de um juízo ou síntese avaliatória, direcionado a um fim, nem sempre claro e/ou explícito, empreendido por um conjunto de agentes, nem sempre definidos ou etiquetados como avaliadores. Este juízo deve ser o máximo possível argumentado através de instrumentos e procedimentos de pesquisa avaliatória (não somente pesquisa social aplicada), de modo a possibilitar a sua reconstrução

analítica e discussão dos resultados, juízo ou síntese avaliatória, pelas coletividades interessadas em tal avaliação, desencadeando um processo de aprendizagem prático-institucional (relativo ao objeto de avaliação) e social (relativa à dimensão dialógico-cívica da sociedade em geral).

A avaliação, em última instância, é um juízo que se constrói a partir de um conjunto de atividades das quais participam diversos atores. Se, por um lado, este juízo se direciona a um fim, o que define uma série de usos para a avaliação, por outro ele é dito argumentado, uma vez que admite uma dimensão dialógica e subjetiva da avaliação. Além disso, como envolve um grande número de atores, a avaliação deve promover o diálogo entre eles a fim de construir uma lógica avaliatória compreensível a todos.

Destaque importante deve ser dado a este conceito no que toca ao processo de aprendizagem. Esta é uma das funções primordiais da avaliação, qual seja desencadear um processo de aprendizagem prático-institucional e social. Mais ainda, este processo deve ser contínuo e permanente, permitindo a reconstrução do juízo à medida que o conhecimento sobre o objeto vá se modificando.

3.1 OS INSTRUMENTOS DE AVALIAÇÃO

A pesquisa utilizou diversos instrumentos para colher evidências da hipótese, quais sejam análise documental e bibliográfica, entrevistas não estruturadas, semiestruturadas e estruturadas (survey), muita observação participante simples e muita escuta em conversas e depoimentos de profissionais ligados ao objeto trabalhado. Como o pesquisador é colaborador da SEFAZ, organização coordenadora do PET Bahia, houve muita facilidade no acesso às informações disponíveis, fossem elas documentais, orçamentárias ou aquelas que só podiam ser coletadas através de entrevistas devido à falta de registros.

Enquanto a análise bibliográfica ajudou a compreender o contexto histórico de formação do PET Bahia e subsidiou os conhecimentos teóricos sobre avaliação de políticas públicas, a pesquisa documental centrou-se nos documentos produzidos pela equipe gestora do programa e pela Assessoria de Comunicação da SEFAZ. Como a gestão do PET Bahia ainda carece do devido registro acerca do controle e do monitoramento de suas ações, o material documental não é tão rico. Ainda assim, foi possível coletar uma série de dados e informações que se encontravam dispersas em vários documentos. Houve um trabalho de seleção de material, uma vez que diversos documentos foram produzidos para divulgação ao público interno e externo, tratando-se de material de propaganda.

Dessa forma, grande parte das informações foi coletada através de entrevistas não estruturadas com a equipe gestora, com o coordenador operacional e com o coordenador geral do PET Bahia. Só foi possível registrar uma das entrevistas com a equipe gestora, uma vez que os demais profissionais não permitiram nenhuma gravação ou posterior reprodução. De qualquer sorte, o entrevistado que permitiu o registro participou de um momento inicial do projeto, saiu da equipe coordenadora e havia retornado há aproximadamente dois anos, o que tornou a entrevista mais rica. O coordenador geral permitiu o

registro e a reprodução da entrevista concedida por ele – não estruturada. Também foram ouvidas pessoas que fizeram parte da equipe em momentos anteriores e profissionais responsáveis por outras ações do programa em órgãos parceiros.

Para coletar informações sobre o conhecimento das campanhas Sua Nota é um Show junto ao público alvo do programa, foi realizada uma entrevista estruturada (survey) em duas estações de ônibus soteropolitanas: a Estação da Lapa e a Estação Mussurunga. A primeira se localiza em uma região central da cidade e a segunda fica no limite norte de Salvador, o que permitiu ouvir públicos distintos. No total, foram entrevistadas 251 pessoas, sendo 190 na Estação da Lapa e 61 na Estação Mussurunga.

Os dados indicaram (Tabela 2) que 77% dos entrevistados conheciam o programa e apenas 23% deles afirmaram não conhecê-lo. Entre os primeiros, 53% afirmaram não saber quem organiza as campanhas e apenas 36% responderam corretamente que o responsável é o Estado da Bahia. Dentre aqueles que conheciam o programa, 23% afirmaram ter comparecido a, pelo menos, um show das campanhas, mas somente 15% trocaram documentos fiscais por ingressos, enquanto os outros 8% afirmaram ter conseguido o ingresso de outra forma. Por fim, quando solicitado que se atribuísse uma nota numa escala de 0 a 5 às campanhas Sua Nota é um Show, 63% dos que conhecem o programa deram nota máxima, tendo a iniciativa recebido 86% do total de pontos possíveis – o que demonstra o seu altíssimo valor simbólico.

Tabela 2. Resultados da survey

Pergunta	Resposta	Qde	%
Você conhece a campanha sua nota é um show?	S- Sim	193	77%
	N - Não	58	23%
	Total	251	100%
Você sabe quem organiza esta campanha?	0 - Não sei	102	53%
	1 - União	0	0%
	2 - Estado	70	36%
	3 - Prefeitura	20	10%
	4 - Outro	1	1%
	Total	193	100%
Você já participou de algum show desta campanha? Quantos mais ou menos?	0 - Não	148	77%
	1 - Sim, 1	9	4%
	2 - Sim, 2	5	3%
	3 - Sim, 3 ou +	31	16%
	Total	193	100%
Dê uma nota para esta iniciativa de 0 a 5 (escala liket)	Total	834	86%

Fonte: Elaboração própria, 2010

Além da survey, que coletou dados acerca das campanhas Sua Nota é um Show, também foram realizadas entrevistas semiestruturadas com 7 organizações sociais premiadas pelas campanhas Sua Nota é um Show de Solidariedade. As entrevistas mostraram que as organizações não conhecem os objetivos do PET Bahia, tendo sido comum a indicação de objetivos

programáticos não existentes quando solicitados que fossem escolhidos os verdadeiros em uma lista contendo objetivos verdadeiros e falsos. Além disso, no momento em que era solicitado que indicassem os objetivos mais importantes, foram escolhidas como prioritárias, sem exceção, assertivas que indicavam a importância de apoiar as organizações e incentivar as atividades artístico-culturais, ficando as assertivas relacionadas à conscientização tributária sempre relegadas a prioridades baixas. Outro dado importante é que todas as entrevistadas, à exceção de uma, afirmaram que o programa precisa ser melhorado.

3.2 SÍNTESE AVALIATIVA: PET BAHIA, UM PROGRAMA “EMBURRECIDO” PELA DIMENSÃO SIMBÓLICA QUE ALCANÇOU

Por que o PET Bahia continua a ser implementado, supostamente, segundo o desenho original, mesmo frente às evidentes dificuldades em alcançar os seus objetivos programáticos? Para responder a este questionamento, formulou-se a hipótese de que a continuidade do PET Bahia entre os anos de 1999 e 2009 não se justifica pelo efetivo cumprimento dos objetivos traçados em sua concepção, mas pelo valor simbólico alcançado pelo programa no curso dos seus dez anos de existência. Para validá-la, o programa foi avaliado como políticas públicas em suas dimensões política, institucional e administrativa, de acordo com cinco aspectos distintos: o controverso enquadramento institucional, as limitações da equipe gestora, a obtusidade voluntária em evitar a discussão fiscal x tributário, a amnésia involuntária dos objetivos programáticos e o valor simbólico do programa.

Restou evidenciado que todos estes aspectos combinados contribuíram para que o PET Bahia permanecesse em implementação entre os anos de 1999 e 2009, sem que fossem verificadas mudanças evolutivas significativas e sem que este fosse submetido a qualquer processo de inovação continuado. Merece, todavia, destaque especial entre tais aspectos o valor simbólico do programa, que foi apropriado pela classe política durante toda a sua existência através da exploração da sua imagem positiva junto à população e do seu uso para marketing político. Como os dirigentes máximos das entidades públicas da administração direta, como é o caso da SEFAZ, são políticos, este valor simbólico acaba por ser superestimado, relegando a realização dos objetivos programáticos a um segundo plano. Os impactos sociais do PET Bahia passaram paulatinamente a ser menos importantes na agenda política e a equipe gestora acabou não sendo demandada em nenhum momento quanto aos resultados sociais do programa. Por este motivo, inexistem instrumentos de controle ou qualquer metodologia de avaliação que permita a sua retroalimentação evolutiva.

Vale notar que a criação de valor simbólico não é, por si só, um entrave à evolução e à inovação. Em outras palavras, as vantagens capitalizadas pela classe política, decorrentes do valor simbólico, e o sucesso do programa em atingir os seus objetivos legais não são necessariamente mutuamente excludentes. Pelo contrário, a boa imagem do PET Bahia poderia ser utilizada de maneira muito positiva para promover a conscientização tributária. É possível, portanto, obter valor para a classe política e também ser efetivo e eficiente na busca dos objetivos programáticos. Mas, no momento em que a supervalorização da imagem foi apropriada pela classe política para utilização

da mesma como instrumento de propaganda dos governos, antes de o PET Bahia atingir a sua maturidade enquanto políticas públicas, desvirtuou-se o foco do programa, que passou a sobreviver unicamente devido à sua imagem política e institucional e não graças à efetividade das suas ações e iniciativas. Pode-se dizer que, após tantos anos de inércia em um ambiente sem espaços para o diálogo e a participação dos atores que criariam as condições de mudança, o PET Bahia tornou-se um programa obtuso, sem rumos e sem perspectivas de evolução endêmica.

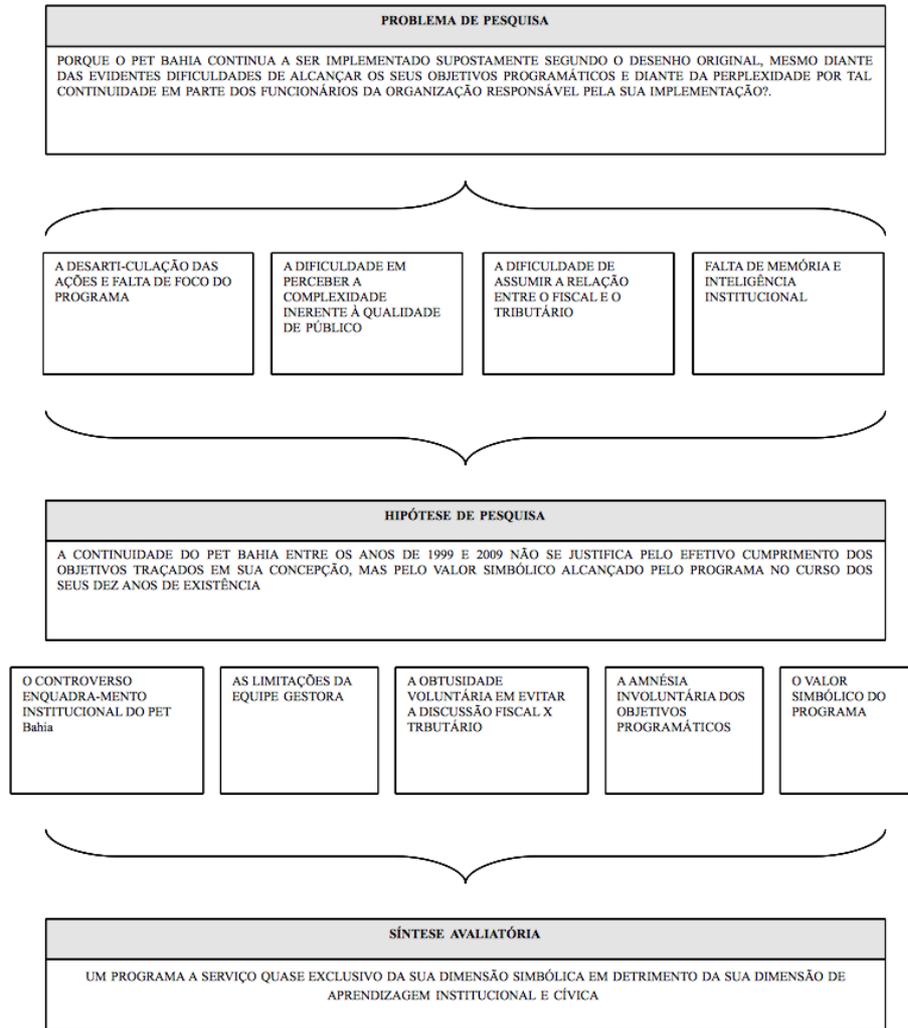
Institucionalmente, podemos agrupar todas as distorções que ele apresenta na falta de aptidão e experiência da SEFAZ na concepção e condução de programas multidisciplinares e de intensa interação com o cidadão. A falta de afinidade com programas dessa natureza, manifestada na ausência de respaldo regimental e administrativo à estrutura gestora do PET Bahia e verificada na análise documental e nas entrevistas realizadas, evidenciam os problemas na concepção do programa e a falta de foco e de prioridade da SEFAZ na busca pela realização dos objetivos programáticos.

O processo avaliativo evidenciou, em diferentes momentos, a falta de espaços para amadurecimento do programa. Estes espaços poderiam ser chamados de arenas reflexivas do PET Bahia e ser traduzidos ou materializados em processo informais ou formais de monitoramento e avaliação. A avaliação revelou o baixo alcance dos resultados programáticos, além da dificuldade de, até mesmo, estabelecer indicadores que pudessem traduzir a evolução do programa. Esta falta de sistematização compromete sobremaneira os processos de reprodução, retenção e reutilização de conhecimento adquirido, dificultando a sua disseminação entre os atores envolvidos, a construção conjunta de novos conhecimentos, o aprendizado contínuo e a implementação de modificações evolutivas, explicando, juntamente com a falta de interesse político em empreender um processo de inovação, a inércia do programa.

A avaliação do PET Bahia, portanto, confirma a hipótese de que a sua continuidade entre os anos de 1999 e 2009 não se justifica pelo efetivo cumprimento dos objetivos traçados em sua concepção, mas pelo valor simbólico alcançado pelo programa no curso dos seus dez anos de existência. Como este valor simbólico tem proveito para a classe política na forma de marketing pessoal e governamental, o programa tem se perpetuado sem grandes modificações. Para concluir esta síntese avaliatória, pode-se afirmar que o PET Bahia é um programa a serviço quase exclusivo da sua dimensão simbólica em detrimento da sua dimensão de aprendizagem institucional e cívica.

O caminho percorrido entre a formulação do problema de pesquisa e a síntese avaliatória pode ser melhor vislumbrado no esquema apresentado na Figura 1.

Figura 1. Modelo esquemático da síntese avaliatória.



Fonte: Elaboração própria, 2010

4. CONCLUSÃO

A inovação em políticas públicas pode acontecer em diferentes fases do seu processo de formulação, implementação e avaliação. Inova-se na formação de demanda, de agenda política, na materialização desta agenda em agenda institucional, que pode dar origem a novos instrumentos de governo, novas relações de governança e assim por diante. O Programa de Educação Tributária do Estado da Bahia – PET Bahia carrega consigo um esforço de inovação, quando se buscou uma resposta para uma demanda de educação fiscal e tributária para uma situação-problema que ainda não estava consolidada como parte da agenda política, espaço de articulação entre sociedade e governo.

Este trabalho buscou compreender a trajetória de desenvolvimento do que deveria ter sido um programa sempre inovador, avaliando-o sob a luz das políticas públicas. Nascido em 1999, o PET Bahia representa a primeira experiência da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia – SEFAZ como

coordenadora de uma iniciativa de transformação social de maior envergadura. Contudo, passados mais de dez anos da sua criação, o programa acabou tomando uma outra direção e consolidando-se como uma iniciativa cujo maior resultado direto situa-se no plano simbólico, dada a grande visibilidade alcançada, mesmo não tendo sido planejada. Provavelmente por isto, o programa nunca foi submetido a um processo avaliativo interno ou externo. Este trabalho parece representar o primeiro esforço nesta direção, malgrado a sua importância e visibilidade.

Este processo avaliativo, mesmo tendo sido conduzido por um único ator, o autor deste trabalho, contou com a participação de diferentes olhares e contribuições, na forma de entrevistas estruturadas e não-estruturadas, questionários e muitas conversas. Esta participação, todavia, foi limitada por questões relacionadas ao tempo e ao próprio contexto da pesquisa e da sua formação. Além disto, esta autoria única também impôs limitações metodológicas. Como em toda pesquisa avaliativa, o ideal teria sido realizar um processo mais participativo, em que todos os atores pudessem ser envolvidos em um mesmo fórum, construíssem conceitos coletivamente e tivessem voz ativa durante todo o processo. Para minimizar esta lacuna, foram realizadas entrevistas não estruturadas com diversos atores. A coleta de dados junto ao público alvo foi feita através de uma survey que envolveu 251 entrevistados. Também foram envolvidas no processo sete das organizações sociais já premiadas pelo PET Bahia.

Não obstante todos os esforços empreendidos pelo autor para a construção deste primeiro percurso avaliativo do PET Bahia, espera-se que este seja apenas passo inicial para o desenvolvimento de uma cultura avaliativa “do” e “no” programa. Um processo de avaliação permanente, construído de forma mais articulada e participativa, é capaz de promover a retroalimentação do conhecimento e funcionar como espaço de aprendizagem contínua e plural, fatores importantes que se revelam como contra-fluxo nos tantos freios que as inovações em políticas públicas devem superar para que efetivamente aconteçam e promovam a desejada transformação cultural, social e econômica da sociedade. Inovar em políticas públicas implica em enfrentar desafios, discutir e, às vezes, aceitar incoerências, explorar possibilidades de ação pública e, sobretudo, articular e negociar diferentes estruturas cognitivas, cada uma com seus modos, tempos e dinâmicas próprias. A experiência do PET Bahia mostrou como a inovação incorre em freios e em tantas outras dificuldades criadas, muitas vezes, por ela própria.

Esta experiência avaliativa ajudou ainda a mostrar, no âmbito da linha de pesquisa sobre “processos de inovação e aprendizagem em políticas públicas”, como a inovação está ligada à ideia de processo contínuo e que tentativas de torná-la um produto acabado (objeto) transformam-na em mercadoria, como aconteceu com o PET Bahia, inserindo-a em uma estrutura de valores que não estavam necessariamente presentes no seu processo de formulação. Para contrastar com esta diretriz que o programa foi assumindo ao longo da sua existência, este trabalho buscou também apresentar uma nova possibilidade de correção de rumos para o PET Bahia, na medida em que propõe uma agenda de construção de arena de debates imprescindível para que programa se torne mais democrático, flexível e aberto e que seja entendido verdadeiramente como política pública.

Avaliando o PET Bahia à luz das políticas públicas, o programa passou a ser entendido como um construto analítico, resultante de um processo de formação

de agenda institucional próprio, para tratar o problema da sonegação no contexto da reforma gerencial do estado brasileiro, com fortes fundamentos neoliberais da sua concepção. Encontra-o ligado às preocupações fiscais que basearam o diagnóstico neoliberal da crise dos anos 80 e que definiram um processo de modernização das administrações fiscais brasileiras nos anos 90.

O problema de pesquisa de que partiu este processo avaliativo questiona por que o PET Bahia continua a ser implementado, supostamente, segundo o desenho original, mesmo frente às evidentes dificuldades em alcançar os seus objetivos programáticos e diante da perplexidade, por parte dos funcionários da organização responsável pela sua implementação, face a esta continuidade sem qualquer inovação significativa. Na fase de diagnóstico, foram identificados quatro problemas fundamentais: a desarticulação das ações e falta de foco do programa, a dificuldade em perceber a complexidade inerente à qualidade de público, a dificuldade de assumir a relação entre o fiscal e o tributário e falta de memória e inteligência institucional.

Buscando compreender o programa dentro do seu contexto de criação (policy window), este percurso avaliativo se deteve a analisar o seu desenvolvimento, ciclo de vida e estratégia. No decorrer da pesquisa, percebeu-se algumas inconsistências e problemas que vêm dificultando os processos de mudança e transformação. Em síntese, foram identificados problemas relacionados à formulação, às estratégias de condução de ações e à implementação do PET Bahia.

Tratando sobre os problemas encontrados na formulação do programa, a pesquisa revelou dois grandes freios para que a inovação pretendida viesse a consolidar-se. O primeiro deles é que o problema que o PET Bahia se propõe a resolver foi formulado por técnicos da equipe do fisco baiano, o que significa dizer que ele não surgiu de um anseio social ou sequer contou com a participação minimamente representativa da sociedade para que fosse formulado. Dessa forma, o programa nasceu sem perceber a complexidade inerente à qualidade daquilo que é público e convive com a difícil situação de resolver um problema (a sonegação) que nem todos os atores consideram de pública relevância. Assim, tanto o problema quanto a solução foram formulados à margem da sociedade, resultando em uma dobradinha estruturalmente imatura do ponto de vista da discussão social. Em segundo lugar, o PET Bahia convive com uma relação conceitual conflitante entre o fiscal e o tributário. Embora vinculado ao PNEF, que se propõe a tratar questões relacionadas à conscientização fiscal (que envolve matéria tributária e também de aplicação de recursos públicos), o PET Bahia tem um escopo mais limitado e se propõe a tratar apenas de questões tributárias. Como resultado deste conflito, as ações voltadas à educação fiscal previstas no PNEF, que são o suporte teórico às ações instrumentais do programa baiano, não têm sido implementadas como deveriam dentro do estado, reduzindo em muito o seu alcance.

A pesquisa identificou também problemas na dinâmica de implementação do PET Bahia, sobretudo no que concerne à desarticulação das ações, à falta de foco e à falta de interação entre os atores (ausência da policy network), os quais fazem com que o programa funcione de forma dispersa e compartimentada, dificultando as possibilidades de mudanças, uma vez que não se cria um ambiente integrado, flexível e aberto, necessário ao aparecimento e ao desenvolvimento de novas ideias. A falta de foco e de interação entre as ações pode ser constatada pela maneira de operacionalização do programa (por meio de campanhas e ações que não se

comunicam nem se complementam). A falta de interação entre os atores fica evidente pela ausência de uma arena de debates aberta e participativa que permita a troca de opiniões, ideias e interesses entre os seus diversos participantes.

A ausência da policy network reverbera também em outras instâncias do PET Bahia. Em primeiro lugar, impede o conhecimento por parte da maioria dos atores acerca do próprio programa, de sua dinâmica e desafios, concentrando, ainda que de modo não suficiente e nem sistematizado, este conhecimento apenas no ator governamental. Em segundo lugar, e como consequência desse desconhecimento, o valor simbólico do programa tende a aumentar mais fácil e significativamente com a propaganda e a exposição em mídia, o que acaba relegando a sociedade em geral e as organizações da sociedade civil a meros expectadores (público de propaganda) e não a co-autores. Em terceiro lugar, a falta de uma policy network impele os atores a agir unicamente de acordo com seus interesses individuais (premiações e ingressos), o que é uma contradição, em termos, já que o estímulo à visão de coletividade e à postura cidadã são objetivos intrínsecos ao PET Bahia. Em quarto lugar, a ausência da rede também não facilita a integração das campanhas, processos e ações que compõem o programa, que se apresenta atualmente como um conjunto de iniciativas desconexas e desassociadas.

Outro problema identificado refere-se à implementação do programa e diz respeito à falta de memória e de inteligência institucional devido à ausência de sistematização e guarda de registros. O programa convive com uma falta quase total de informações estratégicas ou de dados significativos ou registro histórico que auxiliem os processos de aprendizagem organizacional a partir da própria experiência. Também jamais se realizou qualquer trabalho de avaliação. Como resultado, o nível de conhecimento sobre o alcance das campanhas e ações programáticas é muito pequeno, razão pela qual o programa não projeta seus rumos e perspectivas a partir de suas próprias vivências e acaba sem condição de evoluir.

Mesmo sem conhecer bem o funcionamento e os resultados do próprio programa que coordena, a SEFAZ o manteve operacional, praticamente intacto e nos mesmos moldes com que foi criado. Em verdade, a pesquisa mostrou que não houve mudanças significativas durante toda a existência do PET Bahia, apenas alterações operacionais de pequeno impacto. E foi justamente esta contradição que motivou este trabalho de pesquisa, a qual buscou entender o porquê de o PET Bahia continuar a ser implementado segundo o seu desenho original, mesmo diante das evidentes dificuldades de alcançar os seus objetivos programáticos e diante da perplexidade por tal continuidade em parte dos funcionários da organização responsável pela sua implementação. A hipótese formulada a partir dessa inquietação inicial foi que a continuidade do PET Bahia entre os anos de 1999 e 2009 não se justifica pelo efetivo cumprimento dos objetivos traçados em sua concepção, mas pelo valor simbólico alcançado pelo programa no curso dos seus dez anos de existência. Para testar a hipótese, o programa foi avaliado quanto ao seu enquadramento institucional, quanto às limitações enfrentadas pela equipe gestora, quanto às indefinições relativas ao conflito entre o fiscal e o tributário, quanto à falta de interesse em avaliar objetivamente o cumprimento dos objetivos programáticos e quanto ao seu valor simbólico. Como conclusão, a hipótese foi confirmada, ou seja, a imutabilidade do programa não se justifica pelo cumprimento dos objetivos programáticos. Ao contrário, o PET Bahia ganhou um valor simbólico

muito alto, derivado da política de divulgação massiva em mídia e do excelente conceito de que goza junto à opinião pública, conforme também comprovaram os instrumentos de avaliação. Em vista disto, transformou-se em importante instrumento de propaganda política, justificando a sua existência sem alterações junto à classe política, que define seus rumos em última instância.

Esta pesquisa avaliatória reconhece a importância do programa baiano e as dificuldades de inovação no campo das políticas públicas. Propõe também uma interpretação sobre as motivações que levaram ao que se compreende aqui como desvirtuamento do programa, que deixa, aos poucos, a sua preocupação em promover a educação fiscal em substituição à assunção da sua dimensão simbólica. Ao passar de uma abordagem descritiva para uma abordagem prescritiva, este trabalho sugere uma agenda de transformação para o PET Bahia, tanto de ordem mais estrutural quanto de outras mais imediatas. A agenda de transformação propõe a construção participativa de uma arena de debates, em que se estimule a participação dos atores nas decisões que envolvam o programa. Esta abordagem participativa e democrática facilitaria iniciar-se um processo de aprendizagem continuado que levasse a uma compreensão de todos os atores sobre o objeto avaliado.

Vale notar que o processo de inovação pode aparecer em diferentes momentos do processo de construção de políticas públicas, desde a formação de demanda até a construção e legitimação de problemas e a implementação, razão pela qual as inovações não acontecem com facilidade. O PET Bahia é um programa que nasceu inovador, mas que não teve coragem de se assumir como tal pelo medo de perder algo que conquistou muito rapidamente e quase gratuitamente: o poder simbólico.

Para concluir, este trabalho sugere duas novas direções de pesquisa. A primeira diz respeito à avaliação do próprio programa, que necessita de outras iniciativas similares para o seu aperfeiçoamento. Ratifica-se a necessidade de construção de uma arena avaliatória permanente. Este primeiro passo representado por este trabalho buscou recuperar o desejo de inovação que impulsionou a criação do programa e propôs um viés avaliativo que o assume como políticas públicas. Este viés permite explorar tanto o contexto de formação do problema sobre o qual o PET Bahia se debruça e a não assunção da estratégia do programa como uma verdade indiscutível quanto a sua problematização como coisa pública, o que implica na sua legitimação. Desta forma, buscou-se apontar problemas e perspectivas de solução e aperfeiçoamento para o programa, de acordo com a visão do seu autor, mas combinada com as opiniões e observações coletadas junto a um número significativo de atores. Esta primeira direção de pesquisa, portanto, aponta para a dupla importância de, por um lado, construir, a partir deste trabalho, uma cultura avaliativa e, por outro, de que esta cultura prime por uma perspectiva de compreensão e ação democrática. Defende-se que tal perspectiva deva ser um dos fundamentos de processos de avaliação futuros, que serão imprescindíveis para que se realizem as transformações necessárias na visão dos atores que participam do programa.

A segunda direção de pesquisa concerne ao próprio campo teórico da avaliação. Infelizmente, são pouquíssimos os trabalhos brasileiros que debruçam sobre a avaliação de políticas públicas com um olhar mais abrangente e não focado nos instrumentos das políticas, tais como planos, programas, projetos e ações. Prevaecem experiências avaliativas de cunho extremamente gerencialistas, que assumem a estratégia do objeto avaliado

(com seus objetivos, objetos, meios e metas) como verdades e não como construtos analíticos que modelam a realidade e propõem a sua transformação, muitas vezes sem discussão pública. Neste sentido, vale destacar as diferenças entre assumir um viés avaliativo alinhado ao filão interpretativo da avaliação de programas (program evaluation) ou ao filão da avaliação de políticas públicas (policy evaluation ou policy analysis). Defende-se aqui esta última perspectiva, conforme os argumentos apresentados no capítulo sobre o desenho da pesquisa avaliativa. Talvez o maior desafio da academia seja encontrar um caminho misto entre as duas formas de avaliação, em que se explorem as vantagens de ambos os tipos.

REFERÊNCIAS

ALVARENGA NETO, R. C. D. Gestão do conhecimento em organizações: proposta de mapeamento conceitual integrativo. São Paulo: Saraiva, 2008.

BOULLOSA, R. F. Avaliação e Monitoramento de Projetos Sociais. Curitiba: IESDE, 2009a.

BOULLOSA, R. F. Contribuições conceituais e metodológicas para a avaliação de processos e práticas de gestão social a partir das perspectivas da policy analysis e da abordagem social da aprendizagem. 2009b. No prelo.

BOULLOSA, R. F. Avaliação e sistemas de apoio à decisão: reflexões de conteúdo. Salvador, CIAGS/UFBA, 2007.

BOULLOSA, R. F. Che tipo di innovazione stiamo vivendo? Le politiche urbane di regolarizzazione fondiaria in Brasile. Milano: Franco Angeli, 2010. No Prelo.

BOULLOSA, R. F. Contribuições conceituais e metodológicas para a Avaliação de práticas de Gestão Social a partir das perspectivas da policy analysis e da abordagem social da aprendizagem. In: XI Colóquio INternacional sobre Poder Local, 2009, Salvador - Ba. Anais do XI Colóquio Internacional sobre o Poder Local. Salvador-Bahia : CIAGS/UFBA, 2009. v. 1. p. 1-16.

BOULLOSA, R. F.; SCHOMMER, P. Gestão Social: Caso de Inovação em Políticas Públicas ou mais um Enigma de Lampedusa?. In: III ENAPEGS - Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social. Sessão Temática: o Estado da Arte, Agenda de pesquisa e interfaces com políticas públicas, 2009, Juazeiro/Ba e Petrolina/Pe. Anais Eletrônico do III Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social. Petrolina/PE : NIGS/UNIVASF, 2009. v. 1. p. 1-16.

BOULLOSA, R. F.; SCHOMMER, P. Limites da Natureza da Inovação ou Qual o futuro da Gestão Social?. In: XXXII - EnANPAD 2008 (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração), 2008, Rio de Janeiro. Anais do XXXII Enanpad, 2008. v. 1. No prelo.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Instituições, bom estado e reforma da gestão pública. In: Ciro Biderman e Paulo Arvate (orgs.). Economia do Setor Público no Brasil. São Paulo: Campus Elsevier, 2004. p. 3-15. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2004/64.Insts-BomEstado_Reforma95-98.pdf>. Acesso em 10 de julho de 2009.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Do estado patrimonial ao gerencial. In: Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.). Brasil: Um Século de Transformações. São Paulo: Cia. das Letras, 2001. p. 222-259. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/00-73EstadoPatrimonial-Gerencial.pdf>>. Acesso em 21 de agosto de 2009.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em 18 de junho de 2009.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Uma nova gestão para um novo estado: liberal, social e republicano. In: The 2001 John L. Manion Lecture, Ottawa, Canadá. Revista do Serviço Público, 52 (1), janeiro 2001: 5- 24. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2001/78Ottawa-p.pdf> >. Acesso em 12 de maio de 2009.

BRESSER PEREIRA, L. C. Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34, 1998.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Os primeiros passos da reforma gerencial do Estado de 1995. Revista Brasileira de Direito Público – RBDP, Belo Horizonte, ano 6, n. 23, p. 145-186, out/dez 2008. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2008/08.13.Primeiros.Passos.Reforma.Gerencial.pdf>>. Acesso em 5 de agosto de 2009.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Cadernos MARE da reforma do estado, v.1, Brasília: p. 7-57, 1997. Disponível em: <http://2009.campinas.sp.gov.br/rh/uploads/egds_material/bresser_reforma_do_estado.pdf>. Acesso em 5 de agosto de 2009.

CAPANO, G.; GIULIANI, M. Dicionario di politiche pubbliche. Roma: Caroci ed., 1998 (2ª ed) - Tradução livre: prof Rosana Bouldosa. 2009. No prelo.

COHEN, E.; FRANCO, R. Avaliação de projetos sociais. Petrópolis: Editora Vozes, 2002.

COSTA, F.L. Condicionantes da reforma do Estado do Brasil. In: MARTINS, P.E.M., PIERANTI, O.P(Org). Estado e Gestão Pública: Visões do Brasil Contemporâneo. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 133-158.

DERLIEN, H. U. Una comparación internacional en la evaluación de las políticas públicas. Revista do Serviço Público, v. 52, n. 1, p. 105-123, 2001.

DONOLO, C (org.). Il futuro delle politiche pubbliche. Bruno Mondadori: Milano, 2006.

KINGDON, J. Agendas, Alternatives and Public Policy. New York: Longman, 2003 (2ª ed) - Tradução livre: Cassiano Fernandes. No Prelo.

MELO, E. A.; MONTEIRO, A. O.; FADUL, E. Controle do gasto público e responsabilidade fiscal: o caso da administração municipal de Salvador. Organizações & Sociedade. V. 14, n. 41, Salvador: p. 161-175, 2007.

PATTON, M. Q. Politics and Evaluation . Evaluation Practice, v. 15, p. 311-320, 1998.

PECI, A., PIERANTI, O.P., RODRIGUES, S. Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro. Organizações & Sociedade, V.15, n.1, Salvador: p.39-55, 2008.

PROGRAMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO FISCAL. Cadernos do PNEF, n. 1-4, 2ª ed. Brasília: Escola de Administração Fazendária, 2005.

SAMPAIO, L. R. Conflitos de Poder na implementação de programas de governo intersetoriais: um estudo sobre o projeto Sua Nota é um Show de Solidariedade. Dissertação (Mestrado) Salvador: Universidade federal da Bahia, 2004.

SCRIVEN, M. The Methodology of Evaluation. In R.E. Stake (ed.) \Curriculum Evaluation. AERA Monograph Series on Curriculum Evaluation (vol. 1). Chicago: Rand McNally, 1967.

TENÓRIO, F.G., SARAIVA,E.J. Escorços sobre gestão pública e social. In: MARTINS, P.E.M., PIERANTI, O.P (Org). Estado e Gestão Pública: Visões do Brasil Contemporâneo. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 107-132.

VAITSMAN, J.; RODRIGUES, R. W. S.; PAES-SOUSA, R. O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome no Brasil. Brasília: UNESCO, 2006.

WEISS, C. H. Have we learned anything new about the use of evaluation? American Journal of Evaluation, v. 19, n. 1, p. 21-34, 1998.

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