



**Paula Lemos Azem**

**Tudo deve mudar para que tudo fique como  
está? Desafios na implementação de políticas  
públicas financiadas pelo Banco Mundial e pelo  
Banco Interamericano de Desenvolvimento no  
Estado do Rio de Janeiro**

**Dissertação de Mestrado.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação  
em Ciências Sociais da PUC-Rio como requisito parcial  
para obtenção do grau de Mestre em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Ricardo Emmanuel Ismael de Carvalho

Rio de Janeiro  
Setembro de 2018



**Paula Lemos Azem**

**Tudo deve mudar para que tudo fique como  
está? Desafios na implementação de políticas  
públicas financiadas pelo Banco Mundial e pelo  
Banco Interamericano de Desenvolvimento no  
Estado do Rio de Janeiro**

Dissertação apresentada como requisito parcial para  
obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-  
Graduação em Ciências Sociais do Departamento de  
Ciências Sociais do Centro de Ciências Sociais da PUC-  
Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo  
assinada.

**Prof. Ricardo Emmanuel Ismael de Carvalho**  
Orientador  
Departamento de Ciências Sociais – PUC-Rio

**Prof. Francisco Antônio Caldas de Andrade Pinto**  
Banco Interamericano de Desenvolvimento

**Prof. Eduardo de Vasconcelos Raposo**  
Departamento de Ciências Sociais – PUC-Rio

**Prof. João Roberto Lopes Pinto**  
Departamento de Ciências Sociais – PUC-Rio

**Prof. Augusto César Pinheiro da Silva**  
Coordenador Setorial do Centro de Ciências Sociais – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 28 de setembro de 2018

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, da autora e do orientador.

## Paula Lemos Azem

Graduou-se em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica (PUC-Rio), fazendo pós-graduação *lato-sensu* em Administração Pública na Fundação Getúlio Vargas (FGV-RJ) e mestrado *scripto-sensu* em Ciências Sociais também pela PUC-Rio. Atua como gerente de projeto e consultora na área de gestão pública, tendo trabalhado em diversos programas e projetos financiados pelo Banco Mundial e pelo BID.

## Ficha Catalográfica

Azem, Paula Lemos

Tudo deve mudar para que tudo fique como está? : desafios na implementação de políticas públicas financiadas pelo Banco Mundial e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento no Estado do Rio de Janeiro / Paula Lemos Azem ; orientador: Ricardo Emmanuel Ismael de Carvalho. – 2018.

296 f. : il. color. ; 30 cm

Dissertação (mestrado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Ciências Sociais, 2018.

Inclui bibliografia

1. Ciências Sociais – Teses. 2. Políticas públicas. 3. Implementação. 4. Banco Mundial. 5. BID. 6. Estado do Rio de Janeiro. I. Ismael, Ricardo. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Ciências Sociais. III. Título.

CDD: 300

Dedico esta dissertação para meus amigos Márcio Fernandes e Marielle Franco.

## Agradecimentos

*“Mantenha seus pensamentos positivos, pois seus pensamentos se tornam as suas palavras.  
Mantenha suas palavras positivas, pois suas palavras se tornam os seus comportamentos.  
Mantenha seus comportamentos positivos, pois seus comportamentos se tornam os seus  
hábitos. Mantenha seus hábitos positivos, pois seus hábitos se tornam seus valores.  
Mantenha seus valores positivos, pois seus valores se tornam o seu destino”*  
Gandhi

O mestrado tem um gosto especial para mim. Voltar pra PUC depois de 11 anos, em um momento divisor de águas no meu amadurecimento pessoal. Esta dissertação fala muito de mim, pois foi ao longo da implementação dos Programas aqui apresentados que cresci enquanto profissional e, principalmente, enquanto ser humano. Ler e reler os documentos, e entrevistar as equipes com quem trabalhei foram sem dúvida momentos muito especiais. Ademais, a escolha de permanecer na área de Ciências Sociais e não rumar para Administração Pública (questão que já foi conflito interno) foi acertada, pois entendo que apenas nas Ciências Sociais posso ter contato com temas tão amplos e enxergar o mundo por meio das pessoas/culturas/sociedade, fatores fundamentais para pensarmos em qualquer mudança.

As pessoas aqui citadas fizeram parte principalmente dos últimos dois anos e meio da minha vida, período no qual me dediquei ao mestrado. São pessoas que de muitas formas se mostraram presentes: reclamando da minha ausência, me incentivando, ou apenas porque pensar nelas me fazia querer ir além.

Dediquei esta dissertação à duas pessoas muito especiais, que são exemplos para mim, e que de forma direta estão dentro deste trabalho. Foi o Márcio Fernandes que me recebeu no meu primeiro dia da SEPLAG. Lembro como se fosse ontem. E ao longo de toda formulação e implementação do Pró-Gestão I foi incansável com as suas planilhas. Perdemos muito cedo um cara muito bacana para o mundo e para a administração pública. Marielle Franco, minha caloura, minha amiga, minha vereadora, mulher que me inspirava por ter seguido um caminho que um dia imaginei para mim, de forma que eu nunca teria conseguido, porque ela era movida por uma força de amor, coragem e fé, que são para poucos. Marielle presente, hoje e sempre.

Começo os agradecimentos pela minha família. À minha mãe Maria Luiza e ao meu pai Ronaldo que sempre acreditam em mim. Essa confiança e amor deles faz toda a diferença. Aos meus irmãos, Gustavo e Leila, que são a razão da minha vida. Ao meu tio Luiz que a cada dia que passa encontro mais semelhanças. Ao meu primo irmão Luciano, pelo amor incondicional. Às minhas avós Antônia, pelo afeto, e Benirah, a quem sempre lembro quando penso em educação. Aos meus avôs Antônio, que tenho certeza de que se estivesse vivo teríamos muito mais coisas em comum do que posso imaginar, e Abrahão, que me trouxe o Azem, de que tanto me orgulho, podendo recriar o lugar da mulher.

À família que a gente escolhe, Bruna Capistrano, Fern (e o Rafa), e Soraya (e a Maria), amigas de longa data que passaram o mestrado inteiro perguntando quando eu voltaria a ter uma vida normal. À Raquel Lima e Bruna Longras (e o Gabito), que mesmo longe foram minhas parceiras inseparáveis. Também quero agradecer às pessoas que foram tão presentes e importantes para mim nesse período, Janaína, Kelle, Taiz, Fernanda, Dani, Cris, Anna Jones, Marcella, Ingrid, Simone, Suzana, Luiz e João (meus afilhados de coração), Flavinha, Negrid e Mônica. À família do bloco Toco-Xona, que tanto amo fazer parte, da qual me afastei inclusive no carnaval deste ano. Às pessoas que me viram crescer e me apoiam em tudo, Midi, Rachel Bregman, Laís Sonkin, Liliane e Flávio Xará.

Um agradecimento especial para Cristina Bravo que recebeu a “Valentina” de braços abertos durante um ano, que era para ser sabático, e virou uma bagunça deliciosa da casa das quatro mulheres. À Lucinha Lima e seu cardápio de feijão e farofa regados de amor e carinho. Às novas amigas que ganhei, Ju Ghazi, Laís, Ju Athayde, Carol (e o Dani), Mayara, Marcella, e Isadora (e o Julio). Ademais, meu obrigada à Karina e ao Bernardo pelas excelentes e céleres transcrições. Ao Larte meu companheiro de escrita. À minha incrível lista do Spotify e à biblioteca da PUC (que só fui conhecer, de fato, no mestrado). E, aqueles que chegaram na reta final da escrita e não me deixaram dormir, mas me enchem de amor e pelos: meus filhotes felinos, Churchill e Elizabeth.

Aos amigos do GEB, em especial ao João Daniel (que me apresentou ao Lampedusa) e à Ana Paula, pois sem eles eu não teria nem tido coragem de fazer a prova do mestrado. À outras pessoas também muito importantes para a minha caminhada: William Melo, Mari Xavier, Mônica Sacramento, Verônica, Rapha Homem, Cremilda, Alexon, Zaiden, Bruna Bastos, Karen Soares, José Rodrigues e Silvia Cury. À empresa Quanta que topou me contratar em 2016 em período parcial para que eu pudesse me dedicar ao mestrado, e aos amigos que fiz por lá: Sousa, Marina, André, Lyvia, Cid, Renata, Jenni, Alexandre, e Paranhos.

À SUPER SUPRE. A equipe da SUPRE é sem dúvida insuperável e incomparável. Que orgulho desse time e dessa escola. Márcio, Ana Paula, Marcelle, Lucinha, Cris, Sandra, Felipe, Rodolfo, Rodrigo (sua dissertação me inspirou) e Zé, meu muito obrigada. Se os governos pudessem ser formados por sonhadores e trabalhadores como nós éramos (e somos), tenho certeza de que mudaríamos o mundo. José Eduardo Saboia Castello Branco, meu mentor, com quem aprendi e aprendo tanto. Foi a partir da confiança dele no meu trabalho que assumi a coordenação do Pró-Gestão I e não parei mais.

Meu obrigada para aqueles que fizeram a pesquisa acontecer me fornecendo documentos e informações: Bruno Sasson (pelos inúmeros pedidos dos documentos do Pró-Gestão II) Fernando Stern, por resgatar a Carta-Consulta do CMJ, que ninguém nunca havia encontrado (nem durante a implementação), Marco Pacheco, Marcelle Fraga, Lorena Viñuela e Emanuella Monteiro (pelos documentos dos Programas Pró-Gestão I e II). Aos onze entrevistados, que dedicaram seu tempo para me receber e reviver comigo a implementação dos Programas, fica o meu agradecimento.

À minha turma do mestrado, que não poderia ter sido melhor. A começar pela amiga de longa data Bia, e os novos e amigos que levo para a vida: Jonas (muito amor), Carlinha, Élide, Ana Paula, Sarah, Julia, Mari, Jorge, Iveth e Tati; e também, ao Gustavo, Mario, Juliana e Zé. Ao Departamento de Ciências Sociais, aos professores, em especial aos que tive aula durante o mestrado: Eduardo Raposo (Iberismo x Americanismo), Fernando Lima (Teoria Social I e II), Sônia Giacomini (Bandeirantes), Ricardo Ismael (Políticas Públicas e Federalismo), Marcelo Burgos (Sociologia da Educação), Valter Singer (metodologia e literatura), e aos funcionários a quem tanto perturbei (é muito amor), Moniquinha (esta eu perturbo desde a graduação), Ana Roxo, Felipe, Aline, e Iracema. Aos queridos Cicinho e Mateus da xerox APG.

Ao meu orientador, Ricardo Ismael, que me acompanha desde a graduação, e que confiou que eu daria conta de deixar a gestora de lado para ser uma pesquisadora, seguindo comigo nessa jornada. Aos demais membros da Banca, que aceitaram meu convite: Eduardo Raposo, que também me acompanha desde a graduação, João Roberto, que fiquei muito feliz quando aceitou meu convite, pois, seu conhecimento em política pública acrescentou muito ao trabalho, e Francisco Caldas, com quem tive a honra de trabalhar e ter aula, aprendendo ainda mais sobre gestão pública.

Por fim, à Barbara Bravo, a pessoa que me inspira com a sua forma de pensar e sentir. Quis a vida que ela me conhecesse quando todos os dias eram “dias de mestrado”, seguindo comigo em tempos de alegrias e tristezas, que, acima de tudo, foram momentos de fortalecimento do alicerce que nos sustenta. Barbara me faz ir além. Obrigada por tudo. Te amo.

## Resumo

Azem, Paula Lemos; Carvalho, Ricardo Emmanuel Ismael de. **Tudo deve mudar para que tudo fique como está? desafios na implementação de políticas públicas financiadas pelo Banco Mundial e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento no Estado do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro, 2018. 296p. Dissertação de Mestrado - Departamento de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

O trabalho está situado no campo de *policy analysis*, tendo como principal foco a etapa de implementação do ciclo de políticas públicas, a partir da análise dos subsistemas político-administrativos. O objetivo central desta pesquisa é compreender como os atores nacionais e internacionais afetam o desenvolvimento da política pública na etapa de implementação. A dissertação analisa três Programas de políticas públicas financiados pelo Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD/Banco Mundial) e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), junto ao Governo do Estado do Rio de Janeiro, no período entre 2008 e 2014, quando foram contratadas 20 operações de crédito externas, totalizando aproximadamente R\$ 9,05 bilhões. Dentre essas operações estão inseridos o Programa de Renovação e Fortalecimento da Gestão Pública (Pro-Gestão I), o Programa de Fortalecimento da Gestão do Setor Público e do Desenvolvimento Territorial Integrado – Rio Metrópole (Pró-Gestão II), e o Programa de Inclusão Social e Oportunidades para os Jovens do Estado do Rio de Janeiro (Caminho Melhor Jovem). A metodologia de análise começa pela observação participante da pesquisadora junto aos Programas, dos subsistemas político-administrativos, dos documentos dos Programas e, por fim, das entrevistas com gestores públicos e especialistas dos bancos. A análise dos resultados obtidos ao longo da etapa de implementação dos Programas identifica evidências sobre (i) a influência técnica dos atores internacionais, (ii) a influência política dos atores nacionais, e (iii) os desempenhos distintos dos Programas.

## Palavras-Chave

Políticas Públicas; Implementação; Banco Mundial; BID; Estado do Rio de Janeiro.



## Abstract

Azem, Paula Lemos; Carvalho, Ricardo Emmanuel Ismael de (Advisor). **Everything must change so that everything can stay the same? Challenges in public policy implementation by the World Bank and the Inter-American Development Bank in the State of Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro, 2018. 296p. Dissertação de Mestrado - Departamento de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

The work is situated in the field of policy analysis, with the main focus being on the implementation phase of the public policy cycle. The research is based on the analysis of the political-administrative subsystems. The central objective of this dissertation is to understand how national and international actors affect the development of public policy in the implementation stage. The dissertation analyzes three Public Policy Programs financed by the International Bank for Reconstruction and Development (IBRD / World Bank) and the Inter-American Development Bank (IDB), with the Government of the State of Rio de Janeiro, between 2008 and 2014, when 20 operations were approved totalizing approximately R\$ 9.05 billion. Among these operations are the Programa de Renovação e Fortalecimento da Gestão Pública (Pro-Gestão I), o Programa de Fortalecimento da Gestão do Setor Público e do Desenvolvimento Territorial Integrado – Rio Metrópole (Pr -Gestão II) e o Programa de Inclusão Social e Oportunidades para os Jovens do Estado do Rio de Janeiro (Caminho Melhor Jovem), this research's objects of study. The methodology is grounded on the participant's observation of the programs, the political-administrative subsystems, the program documents and, finally, interviews with public managers and bank specialists. The analysis of the results obtained during the implementation stage identifies evidences on (i) the technical influence of international actors, (ii) the political influence of national actors, and (iii) the different performances of the Programs.

## Keywords

Public policy; Implementation; World Bank; IDB; State of Rio de Janeiro.

## Sumário

1. Introdução .....	17
2. Metodologia.....	25
3. Políticas públicas: abordagens teóricas .....	31
3.1. Conceituação .....	32
3.2. Subsistemas político-administrativos .....	38
3.3. O Ciclo de Políticas Públicas .....	45
3.3.1. Formulação de Agenda.....	49
3.3.2. Formulação de Políticas.....	51
3.3.3. Tomada de Decisão .....	55
3.3.4. Implementação de Políticas .....	58
3.3.5. Avaliação de Políticas .....	69
4. Subsistemas político-administrativos .....	76
4.1. Banco Mundial (BIRD).....	76
4.1.1. Banco Mundial e o Brasil.....	84
4.1.2. Estratégias de Assistência ao País 2008-2011/2012-2015 .....	88
4.2. Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).....	96
4.2.1. BID e o Brasil .....	105
4.2.2. Avaliação do Programa de País: 2011-2014.....	108
4.3. Governo Federal: o “garantidor” na obtenção de empréstimos externos .	110
4.4. Governo Estadual: “do céu ao inferno” - Rio de Janeiro 2008-2017 .....	125
4.4.1. Financiamentos Externos.....	129
5. Análise institucional dos programas .....	136
5.1. Programa de Renovação e Fortalecimento da Gestão Pública (Pró-Gestão I).....	136
5.1.1. Carta-Consulta do Pró-Gestão I.....	136
5.1.2. Documento de Avaliação do Programa (PAD) .....	140
5.1.3. Contrato de Empréstimo (CE) .....	149
5.1.4. Manual Operativo do Programa (MOP).....	152
5.1.5. Relatório final de implementação (ICR).....	163
5.2. Programa de Fortalecimento da Gestão do Setor Público e do Desenvolvimento Territorial Integrado (Pró-Gestão II) .....	170
5.2.1. Carta-Consulta do Pró-Gestão II .....	170
5.2.2. Documento de Avaliação do Projeto (PAD) .....	177
5.2.3. Contrato de Empréstimo (CE) .....	188
5.2.4. Manual Operativo do Programa (MOP).....	191
5.2.5. Relatório Final de Implementação (ICR) .....	194
5.3. Programa de Inclusão Social e Oportunidades para os Jovens do Estado do Rio de Janeiro (Caminho Melhor Jovem) .....	199
5.3.1. Carta-Consulta do Caminho Melhor Jovem .....	199
5.3.2. Proposta de Desenvolvimento da Operação (POD).....	205
5.3.3. Contrato de Empréstimo (CE) .....	206
5.3.4. Regulamento Operativo do Programa (ROP).....	208
5.3.5. Relatório Intermediário e Final .....	214

6. Análise dos programas a partir das entrevistas.....	221
6.1. Estruturação dos atores .....	222
6.2. Tudo deve mudar para que tudo fique como está? .....	235
6.2.1. Contexto econômico e político .....	235
6.2.2. Programas Pró-Gestão I e II .....	237
6.2.3. Programa Caminho Melhor Jovem.....	245
6.3. Relação entre os atores do subsistema político-administrativo.....	248
6.3.1. Expectativas.....	248
6.3.2. Instrumentos de Implementação .....	251
6.3.3. Relação entre os atores na etapa de implementação .....	262
6.4. Legados e Aprendizados.....	270
6.5. Análise da Implementação .....	273
7. Conclusão .....	284
8. Referências bibliográficas .....	290
9. Entrevistas.....	295
10. Apêndice .....	296

## Lista de figuras

Figura 1: Relação quantidade de mudança/consenso .....	60
Figura 2: Modelo de Van Meyer e Van Horo .....	61
Figura 3: Modelo de Merilee Grindle .....	62
Figura 4: Fluxograma para Pleito de Operações de Crédito Externo .....	124
Figura 5: Planejamento Estratégico (Gargalos).....	126
Figura 6: Área de Resultados e Agenda de Prioridades .....	128
Figura 7: Gráfico do Espaço Fiscal no PAF.....	131
Figura 8: Gráfico de Contratação de Operações de Crédito (R\$ - Milhões).....	131
Figura 9: Gráfico do Estoque da Dívida (2016) .....	133
Figura 10: O Legado proposto e as entregas prioritárias do PEGERJ .....	137
Figura 11: Estrutura de Gestão do Programa.....	159
Figura 12: Arranjo Pontos Focais .....	161
Figura 13: Estrutura dos Componentes.....	171
Figura 14: Arranjo Institucional.....	174
Figura 15: Componentes e subcomponentes do Programa .....	210
Figura 16: Arranjo Institucional do Programa .....	212

## Lista de quadros

Quadro 1: Programas Seleccionados .....	26
Quadro 2: Configurações dos subsistemas políticos que afetam os processos de formulação de políticas .....	54
Quadro 3: Modelo dos modos de formulação de Políticas .....	54
Quadro 4: Modelos Analíticos .....	68
Quadro 5: Desenho de Avaliação.....	73
Quadro 6: Características Operacionais e Programáticas .....	83
Quadro 7: Número de Contratos de Empréstimos assinados ente 1993 e 2007 .....	87
Quadro 8: Empréstimos de Investimento .....	102
Quadro 9: Empréstimos com base em políticas públicas.....	105
Quadro 10: Empréstimos do BID para o ERJ.....	110
Quadro 11: Cenários Exploratórios .....	127
Quadro 12: Programas com Financiamento Externo antes da Gestão Cabral..	130
Quadro 13: Operações de Crédito .....	132
Quadro 14: O Impacto da Crise Fiscal nos Desembolsos.....	135
Quadro 15: Realocação dos Valores do Programa .....	140
Quadro 16: Componentes e Projetos .....	143
Quadro 17: Riscos do Programa e Mitigações .....	145
Quadro 18: Contrato de Empréstimo.....	150
Quadro 19: Componentes e Subcomponentes .....	154
Quadro 20: Descrição dos Componentes .....	155
Quadro 21: Arranjo Institucional .....	158
Quadro 22: Indicadores do Programa .....	162
Quadro 23: Resultados do Programa.....	164
Quadro 24: Desempenho do Banco Mundial .....	167
Quadro 25: Custo total por componente .....	172
Quadro 26: Custos Modificados .....	176
Quadro 27: Componentes e Projetos .....	180
Quadro 28: Disposições de implementação.....	182
Quadro 29: Riscos do Programa e Mitigações .....	184
Quadro 30: Riscos do Programa e Mitigações .....	187
Quadro 31: Funcionários do Banco previstos durante a Implementação .....	188
Quadro 32: Contrato de Empréstimo.....	189

Quadro 33: Resultados do Programa.....	195
Quadro 34: Desempenho do Banco Mundial .....	197
Quadro 35: Componentes .....	202
Quadro 36: Contrato de Empréstimo.....	207
Quadro 37: Usos e Fontes do Programa.....	211
Quadro 38: Competências dos níveis estratégicos .....	212
Quadro 39: Lições aprendidas e itens realizados.....	218
Quadro 40: Alguns dos Indicadores de Produto do CMJ .....	219
Quadro 41: Em quais programas atuou e qual vínculo do entrevistado .....	223
Quadro 42: Arranjo Institucional .....	238
Quadro 43: Principais ferramentas do BIRD e BID utilizadas durante a implementação dos Programas.....	252
Quadro 44: Aspectos analisados nos Modelos indicados .....	274
Quadro 45: Categorias de Análise .....	276
Quadro 46: Listagem das entrevistas .....	296

## Lista de siglas

**AID** - Associação Internacional de Desenvolvimento

**BID** - Banco Interamericano de Desenvolvimento

**BIRD** ou **Banco Mundial** - Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento

**Caminho Melhor Jovem** ou **CMJ** - Programa de Inclusão Social e Oportunidades para Jovens no Rio de Janeiro

**CE** - Contrato de Empréstimo

**CEHAB** - Companhia Estadual de Habitação do Rio de Janeiro

**COFIEIX** - Comissão de Financiamentos Externos

**DPIT** - Diagnóstico e Plano de Intervenção Territorial

**DPL** - Empréstimos de Política de Desenvolvimento

**DRM** - Departamento de Recursos Minerais

**EAP** - Estratégia de Assistência ao País

**FMI** - Fundo Monetário Internacional

**GERJ** - Governo do Estado do Rio de Janeiro

**ICR** - Relatório Final de Implementação

**INEA** - Instituto Estadual do Ambiente

**ITERJ** - Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro

**MOP** - Manual Operacional do Programa

**MP/RJ** - Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

**NEPP** - Núcleo de Estudos de Políticas Públicas

**OCDE** - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

**OMS** - Organização Mundial da Saúde

**PAD** - Documento de Avaliação do Programa

**PAF** - Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal

**PAHI** - Programa de Apoio aos Hospitais do Interior

**PEGERJ** - Plano Estratégico do GERJ 2007-2010

**PMR** - Relatório de Monitoramento de Progresso

**POD** - Proposta de Desenvolvimento da Operação

**Pró-Gestão I** - Programa de Renovação e Fortalecimento da Gestão Pública

**Pró-Gestão II** - Programa de Fortalecimento da Gestão do Setor Público e do Desenvolvimento Territorial Integrado – Rio Metrópole

**RioPrevidência** - Fundo Único de Previdência Social

**ROP** - Regulamento Operativo do Programa

**RP** - Relatório de Progresso

**RP** - *Restructuring Paper*

**SEA** - Secretaria Estadual do Ambiente

**SEAIN** - Secretaria de Assuntos Internacionais

**SEASDH** - Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos

**SEDEC** - Secretaria Estadual de Defesa Civil

**SEEDUC** - Secretaria Estadual de Educação

**SEFAZ** - Secretaria Estadual de Fazenda

**SEOBRAS** - Secretaria de Estado de Obras

**SEPLAG** - Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão

**SES** - Secretaria Estadual de Saúde

**SESDEC** - Secretaria Estadual de Saúde e Defesa Civil

**SETRANS** - Secretaria Estadual de Transportes

**SWAp** - *Sector Wide Approaches*

**TAL** - Assistência Técnica

**UGP** - Unidade Gestora do Programa

**UPA** - Unidades de Pronto Atendimento

**UPP** - Unidades de Polícia Pacificadora

**UST** - Unidades Setoriais Técnicas



# 1.

## Introdução

Tudo deve mudar para que tudo fique como está. A afirmação de Giuseppe Lampedusa no romance “O Leopardo” narra que a única mudança permitida é aquela sugerida pelo príncipe de Falconeri, que fazia parte de uma nobre família, no contexto do *Risorgimento*, e disse que “a não ser que nos salvemos, dando-nos as mãos agora, eles nos submeterão à República. Para que as coisas permaneçam iguais, é preciso que tudo mude.” Para o título desta dissertação, entretanto, coube olhar para a etapa de implementação de programas de políticas públicas financiadas pelo Banco Mundial e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, a partir da relação entre os atores, e indagar: Tudo deve mudar para que tudo fique como está?

A etapa de implementação de políticas públicas é apresentada ao longo dessa dissertação sob um ponto de vista ainda pouco explorado em trabalhos acadêmicos: como os atores nacionais e internacionais afetam o desenvolvimento da política pública? É a partir do que Howlett (*et al.*, 2013) definiu como subsistemas político-administrativos, e da importância de estudos dedicados à compreensão dos fatores críticos em decorrência dessas relações que defini a base do referencial teórico deste trabalho.

Desde que foram criados o Banco Internacional de Reconstrução do Desenvolvimento (BIRD), também conhecido como Banco Mundial<sup>1</sup>, e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) mantém uma estreita relação com o Brasil<sup>2</sup>, tendo financiado até o momento 453<sup>3</sup> e 969<sup>4</sup> projetos, respectivamente. Até a década de 1990 a maior parte das operações de crédito externas eram para o governo federal, entretanto, os estados subnacionais, muitos sem orçamento próprio para investimento, começaram a solicitar financiamentos de forma direta aos Bancos.

---

<sup>1</sup> Ao longo da dissertação os termos Banco Mundial e BIRD são utilizados para designar a mesma instituição.

<sup>2</sup> O Brasil faz parte dos países-membros do BIRD desde 1946 e do BID desde sua criação, em 1959.

<sup>3</sup> Banco Mundial. Disponível em <http://projects.worldbank.org/>. Acesso em 04.09.2018

<sup>4</sup> BID. Disponível em <https://www.iadb.org/en/countries/brazil/overview>. Acesso em 04.09.2018

Se em 1995 houve apenas um pedido de empréstimo externo, em 2005 esse número passou para oito, chegando a dezessete em 2007, e pulando para vinte e sete em 2008. Em 2016, as solicitações bateram o recorde: foram trinta e duas (SEAIN, 2016). Dessa forma, de 2003 a 2013, o Senado Federal aprovou 277 operações de crédito para União, estados, municípios e Distrito Federal, totalizando US\$ 56,6 bilhões, a maior parte (US\$ 30,8 bilhões) para estados, municípios e o Distrito Federal (SENADO FEDERAL, 2013).

Os estados e municípios estão recorrendo cada vez mais a empréstimos externos, seja para ter recursos para investir, seja para honrar dívidas anteriores com a União ou com outros credores. Tais empréstimos deixam um legado de pagamento do montante total e dos juros dos empréstimos de até 30 anos após o encerramento dos contratos, aumentando o estoque da dívida e diminuindo o espaço para novos endividamentos e, consequentemente, outros possíveis investimentos. Nesse sentido, a cada novo empréstimo, o estado carrega por anos um enorme legado nas contas públicas. Assim, há um prejuízo ainda maior quando os empréstimos destinados a financiar programas de políticas públicas não geram os resultados esperados. A consequência de uma formulação inadequada e/ou de uma implementação ineficaz desses programas acarreta, muitas vezes, em que um novo empréstimo seja solicitado, incorrendo em um ciclo permanente de dependência dos organismos multilaterais.

Em 1998, o estado do Rio de Janeiro aderiu ao Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal formalizado na assinatura do Contrato de Confissão, Promessa de Assunção, Consolidação e Refinanciamento de Dívidas, em 24/06/1998 (SEFAZ, 2014). Com esse acordo o estado do Rio de Janeiro não obteve anuência da Secretaria do Tesouro Nacional para o endividamento entre os anos de 2000 a 2007 (SEFAZ, 2017). A gestão do Governador Sérgio Cabral, iniciada em 2007, mudaria esse quadro. De 2008 a 2014 o estado do Rio de Janeiro contratou 40 operações de crédito, no total de, aproximadamente, R\$ 28 bilhões, dos quais R\$ 9,05 bilhões equivaleram a 20 operações externas (SEFAZ, 2017). Atualmente,

juntas, as agências do BIRD, BID, JBIC<sup>5</sup>, AFD<sup>6</sup> e a CAF<sup>7</sup> apresentam 11,32% das dívidas totais do estado do Rio de Janeiro.

A hipótese central desta dissertação trata da influência dos atores internacionais durante a etapa de implementação de Programas de Investimento e Programas de Assistência Técnica. Essa influência ocorre a partir de dois pilares: o primeiro, baseado na exigência de documentos prévios à assinatura do Contrato de Empréstimo, e ao longo da execução do Programa; e o segundo baseado na relação dos burocratas estatais com os burocratas internacionais durante as visitas de supervisão, na elaboração, e nas análises prévias dos documentos de licitação, prioritariamente, dos termos de referência (documento no qual uma instituição contratante estabelece os termos pelos quais um serviço deve ser prestado ou um produto deve ser entregue por potenciais contratados).

A escolha pelo BIRD e BID se deu por dois motivos: o primeiro, pois são os atores internacionais que financiaram os três estudos de caso selecionados, e, em segundo, pois são estas agências que mais emprestaram recursos financeiros e expertise técnica para a União, estados e municípios. No final do ano de 2016, o número de operações em andamento no país pelo BIRD era de 142 e o BID de 56, que somadas dão 198 operações e US\$ 27 bilhões, contra US\$ 22 bilhões de todas as outras agências externas juntas (SEAIN, 2016). No estado do Rio de Janeiro, os montantes de financiamento das duas instituições somaram, no período de 2008 a 2014, o total de R\$ 6.770.683.237,50 bilhões (SEFAZ, 2017).

É apresentado um pequeno histórico do BIRD e BID, nos quais são brevemente apontados os períodos dos ciclos econômicos (desenvolvimentista e liberal), além das respectivas estratégias de atuação no Brasil no período da assinatura dos Contratos de Empréstimo dos estudos de caso. Por uma escolha metodológica, esta dissertação não aprofundou os ciclos históricos político-econômicos do BIRD, do BID e do Brasil, focando no contexto do Governo do Estado do Rio de Janeiro, entre 2008 a 2017, momento de implementação dos estudos de caso.

---

<sup>5</sup> Japan Bank for International Cooperation (JBIC).

<sup>6</sup> Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD).

<sup>7</sup> Confederação Andina de Fomento (CAF).

Ao longo dos doze anos que trabalho na administração pública, em nove atuei direta ou indiretamente em programas com financiamentos do BIRD e do BID junto ao governo do estado do Rio de Janeiro. Dessa forma, a elaboração desta dissertação contou com uma série de inquietações e um caráter crítico a partir da minha observação participante, tendo atuado, de forma direta, na área de coordenação dos estudos de caso aqui indicados, sendo: o Programa de Renovação e Fortalecimento da Gestão Pública – (Pro-Gestão I), o Programa de Fortalecimento da Gestão do Setor Público e do Desenvolvimento Territorial Integrado – Rio Metrópole (Pró-Gestão II)<sup>8</sup>, ambos financiados pelo BIRD, e o Programa de Inclusão Social e Oportunidades para os Jovens do Estado do Rio de Janeiro - Caminho Melhor Jovem, financiado pelo BID.

A escolha dos Programas indicados acima, como meus objetos de estudo, se justifica por três razões. A primeira delas, já abordada, diz respeito a observação participante ao longo da implementação dos Programas Pró-Gestão I e do Programa Caminho Melhor Jovem. O Pró-Gestão II não fazia parte da análise, sendo incluído a partir das entrevistas, por entender que não faria sentido não analisar Programas que envolviam os mesmos atores e que faziam parte da mesma estratégia do governo. A segunda razão é que os Programas faziam parte da estratégia de ação do governo, derivada do Plano Estratégico 2007 – 2010, norteador da administração do Governador Sérgio Cabral. Com a ampliação do espaço fiscal do estado no ano de 2008 foram iniciadas as primeiras negociações do estado com o BIRD, com foco na melhoria da gestão pública, corroborada em forte grau pelo agente financiador, que naquela época atuava em um grande financiamento no estado de Minas Gerais, com objetivo do fortalecimento da agenda da Nova Gestão Pública. A carta-consulta (primeiro passo para um pedido de empréstimo) do Pró-Gestão I<sup>9</sup> foi elaborada pela Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) e o programa passou a ser o carro chefe da política de renovação e fortalecimento da gestão pública do estado. O Pró-Gestão II<sup>10</sup>, foi desenhado como continuação do Pró-Gestão I, seguindo a lógica de fortalecimento institucional das secretarias

---

<sup>8</sup> Participei apenas do início da elaboração do desenho do Pró-Gestão II.

<sup>9</sup> Os Contratos de Empréstimo Pró-Gestão I, assim como o Pró-Gestão II, foram assinados sendo Programas de Assistência Técnica (TAL) atrelados aos Programas de Empréstimos de Política de Desenvolvimento (DPL).

<sup>10</sup> O Pró-Gestão II foi desenhado para ser adicional do Pró-Gestão I, entretanto, foi assinado como um novo empréstimo sem vínculo com o anterior.

de estado que foram apoiadas pelos Programas de Empréstimos de Política de Desenvolvimento (DPL).

Em paralelo, a política de segurança do estado iniciava seu projeto de implementação da Unidades de Polícia Pacificadora (UPP), cujo objetivo era a retomada dos territórios e a desarticulação do tráfico de drogas, com a instalação do policiamento comunitário nas favelas. A partir da entrada da UPP, novos projetos se seguiam, como a UPP Social, com foco na mediação e diálogo entre as favelas e o Estado. Assim, em 2010, começam as tratativas de um programa a ser financiado pelo BID para inclusão social e oportunidades para os jovens moradores desses territórios, que mais tarde seria nomeado pela Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH) como Caminho Melhor Jovem<sup>11</sup>.

A terceira razão é motivada pela possibilidade de análise de três programas na etapa de implementação, que fizeram parte do mesmo governo, oriundos de financiamentos externos, encerrados no mesmo ano (2017). Ademais, são Programas com a mesma estrutura por parte do governo – Unidades Gestoras do Programa (UGP) – e com a mesma estrutura formada por parte dos Bancos (gerente, especialista de aquisição, especialista financeiro e especialistas setoriais). Assim, teremos a chance de apresentar um trabalho que engloba os aspectos da atuação dos atores nacionais e internacionais, e analisar a implementação dos Programas que, apesar das semelhanças, tiveram resultados muito diferentes.

É nesse contexto, que o presente trabalho de dissertação teve como primeiro objetivo analisar a relação entre o governo estadual e os Bancos (BIRD e BID) durante a etapa de implementação de Programas financiados de forma a compreender a dinâmica da interação dos chamados subsistemas político-administrativos e seus respectivos atores nacionais, composto pela burocracia estatal, a partir do ponto de vista dos burocratas de médio escalão (PIRES, 2012), e dos atores internacionais, composto pela burocracia internacional, que segundo Guimarães (2012), podem ser analisados a partir da teoria do agente principal, levando em consideração a influência dos burocratas dos Bancos.

---

<sup>11</sup> Em 2015 o CMJ passou a ser executado pela Secretaria de Esporte, Lazer e Juventude (SEELJE).

O segundo objetivo foi a análise da implementação dos Programas. Os Contratos de Empréstimo exigem uma lógica bastante detalhada de planejamento, execução e monitoramento e avaliação, com obrigatoriedades de leis específicas, equipe dedicada, manual do Programa, forma de contratação diferenciada, matriz de indicadores, salvaguardas sociais e ambientais, auditoria externa, entre outros. Todo esse conjunto de documentos e regras tem como premissa gerar um grau de estabilidade e continuidade durante a execução do programa, entretanto, tais instrumentos muitas vezes não são suficientes para gerar os resultados pretendidos. As interferências políticas e dos Bancos, os arranjos institucionais, a descontinuidade, e o atraso na execução foram alguns dos principais fatores de entraves apontados na execução dos Programas estudados.

Assim, outras questões também serão exploradas no trabalho e tratam: (i) Há dependência técnica da burocracia estatal diante à burocracia internacional ou às empresas contratadas? (ii) Há perda de autonomia da burocracia estatal tendo em vista as exigências dos Bancos? (iii) Há transferência de conhecimento entre os atores? (iv) É possível afirmar que há diferenças entre o BIRD e o BID durante a implementação dos Programas? (v) Quais são as interferências políticas e dos especialistas dos Bancos, e como afetam a implementação dos Programas?

A primeira relevância desse estudo é no âmbito das políticas públicas, com foco no campo de *policy analysis* pois, como questiona Carlos Aurélio Pimenta de Faria no livro “Implementação: ainda o “Elo Perdido” da Análise de Políticas Públicas no Brasil?”, o lugar da implementação no ensino sobre políticas públicas no Brasil ainda é muito tímido e pouco consolidado, segundo o autor “se o estudo das políticas públicas não é monopólio nem da Ciência Política nem das Ciências Sociais, é de se esperar que tampouco o seja a pesquisa sobre a implementação (FARIA, 2012). Dessa forma, espero poder contribuir para um maior aprofundamento desse tema nas Ciências Sociais.

A outra grande relevância está no âmbito da Administração Pública. Durante o período de pesquisa bibliográfica encontrei muitos estudos sobre o desenho ou avaliação de programas de políticas públicas financiadas pelos Bancos (principalmente o BIRD), entretanto, não encontrei livros, trabalhos e/ou artigos que estudem a relação dos atores durante a etapa de execução de um Contrato de

Empréstimo e como isso afeta o desenvolvimento da implementação dos Programas financiados. Assim, acredito que ainda há muito espaço para ser explorado nesse campo e esta dissertação possibilita aos gestores públicos e aos profissionais dos Bancos se apropriarem dos desafios e lições aprendidas aqui explorados, principalmente a partir da análise dos Programas realizada no capítulo 6 com base nas entrevistas realizadas com 11 gestores públicos e especialistas dos Bancos que trabalharam diretamente na implementação dos estudos de caso.

Por fim, podemos apontar como relevante, toda a apresentação do fluxo prévio à obtenção dos empréstimos e à apresentação dos Programas, a partir dos seus respectivos documentos, começando pela fase de preparação (carta-consulta e os documentos de avaliação das operações por parte dos Bancos), os documentos de implementação (Contrato de Empréstimo, manuais e regulamentos), até a os relatórios de avaliação. São documentos de pouco ou quase nenhum conhecimento (e às vezes até mesmo acesso) por parte da sociedade, dos pesquisadores, e também dos próprios gestores públicos.

A dissertação foi dividida em capítulos, sendo os capítulos iniciais, esta introdução e a apresentação da metodologia proposta. O terceiro capítulo tem como título “políticas públicas: abordagens teóricas” e teve como objetivo apresentar o referencial teórico deste trabalho a partir da conceituação da área de políticas públicas, e da apresentação do que Howlett (*et al.*, 2013) definiu como subsistemas político-administrativo, principal base teórica desta dissertação e, por fim, ao detalhamento das cinco etapas que fazem parte do chamado “ciclo de políticas públicas”, entre elas a etapa de implementação.

No quarto capítulo são apresentados os atores nacionais e internacionais que compõem o subsistema político-administrativo dos Programas de política pública analisados, sendo eles: BIRD, BID, governo federal, e governo estadual. O objetivo desse capítulo é apresentar ao leitor as características dos atores internacionais, do governo federal enquanto elemento chave no pleito por financiamentos externos aos estados subnacionais, que conduz todo o processo para a obtenção dos financiamentos, e, por fim, o governo estadual, entre os anos de 2008-2017, indo do “céu”, com a abertura dos limites de endividamento, e chegando ao “inferno” com uma crise econômica e fiscal sem precedentes.

Já o quinto capítulo é dedicado aos estudos de caso por meio da apresentação de dezesseis documentos técnicos com objetivo de fornecer ao leitor as principais informações e características dos Programas Pró-Gestão I, Pró-Gestão II e Caminho Melhor Jovem. No sexto capítulo é apresentada a análise das entrevistas realizadas, contendo a apresentação dos entrevistados, a visão dos atores sobre os problemas e desafios enfrentados durante a etapa de implementação, a relação entre os atores nacionais e internacionais, o legado e as lições aprendidas e, por fim, a etapa de implementação é analisada sob à luz dos modelos teóricos, indicados no capítulo 3. No último capítulo será apresentada a conclusão da pesquisa, onde serão apontados os principais resultados das análises dos documentos e das entrevistas.



## 2. Metodologia

A metodologia proposta para estudar a relação entre o governo do estado do Rio de Janeiro e os organismos internacionais durante a etapa de implementação dos programas indicados começa pela observação participante da autora que ao longo de quatro anos esteve envolvida na etapa de formulação e implementação do Programa de Renovação e Fortalecimento da Gestão Pública (Pró-Gestão I) e na etapa de formulação do Programa de Fortalecimento da Gestão do Setor Público e do Desenvolvimento Territorial Integrado – Rio Metrópole (Pró-Gestão II), ambos financiados pelo BIRD, e que, ao longo de quase três anos, fez parte da equipe de consultores que apoiaram a implementação do Programa de Inclusão Social e Oportunidades para Jovens no Rio de Janeiro (Caminho Melhor Jovem), financiado pelo BID.

A minha trajetória profissional me fez experimentar a prática para depois me dedicar à pesquisa academia. Saber separar a gerente de projeto da pesquisadora foi um tanto quanto desafiador, resultado este que será apresentado ao longo dos próximos seis capítulos desta dissertação. Entrevistar pessoas com quem, em sua maioria, já havia trabalhado e analisar documentos (alguns deles desconhecidos) com um outro olhar foi sem dúvida um grande amadurecimento pessoal. Os Programas selecionados se misturam com a minha trajetória de vida, e a decisão de escrever sobre eles foi reviver grande parte dela.

As inquietações surgidas ao longo desses períodos foram fundamentais para o amadurecimento do problema e da hipótese central deste trabalho. Ao longo do processo de pesquisa e escrita, algumas mudanças ocorreram. A primeira delas após o exame de qualificação, quando apresentei a ideia de escrever sobre as etapas de formulação e implementação dos Programas, sendo desencorajada pela Banca de Professores, tendo em vista o pouco material para análise da etapa de formulação e o pouco tempo que dispunha para a entrega e a defesa da dissertação. A segunda mudança ocorreu com a inclusão do terceiro estudo de caso, o Pró-Gestão II, pois ao longo das entrevistas ficou evidente que analisar o Programa Pró-Gestão I sem analisar o Programa Pró-Gestão II seria uma perda para a análise pretendida.

Desta forma, a presente dissertação se propôs a: (i) apresentar, no **âmbito das políticas públicas**, os modelos de análise para subsidiar a pesquisa; (ii) apresentar os atores nacionais e internacionais que fazem parte do universo que Howlett (*et al.*, 2013) chamou de **subsistemas político-administrativos**; (iii) pesquisar e analisar, a partir de documentos oficiais dos Programas, as **principais características dos estudos de caso** selecionados; e (iv) a partir das entrevistas, apontar **como os atores nacionais e internacionais afetaram o desenvolvimento da etapa de implementação dos programas Pró-Gestão I, II e Caminho Melhor Jovem**, financiados por organismos multilaterais no âmbito do governo do Estado do Rio de Janeiro, entre 2010 a 2017.

Segue um breve resumo dos Programas selecionados, contendo suas principais características:

Quadro 1: Programas Selecionados

CARACTERÍSTICAS	PROGRAMAS		
	Pró-Gestão I	Pró-Gestão II	Caminho Melhor Jovem
<b>Financiamento</b>	BIRD	BIRD	BID
<b>Foco</b>	Gestão	Gestão	Social
<b>Desenho Institucional</b>	Parceria com demais Secretarias	Parceria com demais Secretarias	Parceria com demais Secretarias
<b>Arranjo Financeiro</b>	Centralização de recursos	Centralização de recursos	Descentralização de recursos
<b>Perfil da Pasta</b>	Secretários de Estado Técnicos	Secretários de Estado Técnicos	Secretários de Estado Políticos
<b>Perfil da Equipe</b>	Equipe técnica	Equipe técnica	Equipe mista (técnica e política)
<b>Burocracia</b>	Burocratas de médio escalão	Burocratas de médio escalão	Burocratas de médio escalão Burocratas de nível de rua
<b>Público</b>	Indireto ao Beneficiário	Indireto ao Beneficiário	Direto ao Beneficiário

Fonte: elaboração própria

Os programas selecionados pertencem a um mesmo contexto político-institucional, isto é, foram criados no mesmo período, sob o mesmo governo, liderados pelo mesmo partido político (PMDB) com ampla coalizão do governo com outros partidos, com uma forte parceria com o governo Federal e financiados por empréstimos externos por meio de organismos multilaterais de crédito (BIRD e

BID). Ao mesmo tempo, eles foram selecionados para apoiar a atuação do governo em diferentes áreas de política (gestão e social) tendo como objetivo investimentos que permitissem ao estado do Rio de Janeiro a promoção do desenvolvimento econômico e social, por meio da melhoria da gestão (Pró-Gestão I e II) e da inclusão social de jovens moradores de favela (Caminho Melhor Jovem).

Como afirma Arretche (2001), há uma grande distância entre os objetivos e o desenho concebidos originalmente pelos formuladores das políticas públicas e a tradução de tais concepções em intervenções públicas. Essa distância diz respeito a contingências da implementação, explicadas, em grande parte, pelas decisões tomadas por uma cadeia de implementadores no contexto político, institucional e econômico em que operam (LOTTA, 2012:06). Para compreender os esforços da implementação de política pública é essencial que se apresentem duas dimensões que são os objetivos e a metodologia ou estratégia pela qual se pretende atingir os objetivos (ARRECH, 2001).

Nesse sentido, a **primeira** etapa da pesquisa foi a análise do referencial teórico, no âmbito do campo das políticas públicas. O principal referencial teórico proposto para subsidiar a hipótese do trabalho foi apresentado por HOWLETT (*et al.*, 2013) no livro **Política Pública: Seus Ciclos e Subsistemas – Uma Abordagem Integral**. Nele os autores apresentam o que chamam de **subsistemas político-administrativos**, que compreendem todos os possíveis atores e instituições nacionais e internacionais que afetam uma política pública. Além desse referencial, modelos de análise da etapa de implementação também foram apresentados, sendo utilizados diretamente os **modelos de Van Meter e Van Horn; Van Meyer e Van Horo, e Marilee Grindle** tendo em vista, principalmente, os demais aspectos apontados como a influência do contexto político e econômico, as características dos atores e a relação entre mudança e consenso com os graus de conflitos ao longo da implementação das políticas públicas, e como estes fatores influenciam os resultados e objetivos propostos.

Para além do referencial teórico dos subsistemas político-administrativo, a dissertação aborda a burocracia estatal a partir do ponto de vista dos burocratas de médio escalão, que de acordo com PIRES (2012), é formado por gerentes, diretores, coordenadores e demais cargos em estruturas organizacionais que designam

uma posição entre o topo e a base. Alinhado a este referencial teórico, para as entrevistas foram escolhidos os coordenadores que traduzem o papel tático-gereencial a partir da liderança no nível estratégico das UGP. Diversas abordagens teóricas são apontadas para darem conta da burocracia internacional. Segundo GUIMARÃES (2012), a teoria agente-principal é a que mais pode compreender os reais impactos das instituições internacionais, levando em consideração a influência dos burocratas dos Bancos.

A **segunda** etapa da pesquisa foi em torno dos atores dos **subsistemas político-administrativos**, quais sejam: o BIRD, o BID, o governo federal e o governo estadual. Com relação aos atores internacionais, foi apresentado um breve histórico da criação dos Bancos, como eles atuam, como eles atuaram no Brasil e, por fim, analisados os documentos de Estratégias de Assistência ao País 2008-2011/2012-2015 (BIRD), e de Avaliação do Programa de País: 2011-2014 (BID). Para a obtenção de operações de crédito externo, cabe ao governo federal ser o garantidor do empréstimo e, nesse sentido, foram apresentadas as etapas necessárias para que um ente subnacional obtenha recursos oriundos de organismos multilaterais de crédito. Por fim, foi apresentado o contexto econômico e político no âmbito do governo estadual, a partir do Plano Estratégico 2007-2010 e, posteriormente, analisados os documentos da Secretaria Estadual de Fazenda (SEFAZ) para compreender o volume dos investimentos obtidos entre 2008-2017, entre eles os três estudos de caso aqui analisados.

A **terceira** etapa da pesquisa apresentou os Programas Pró-Gestão I, Pró-Gestão II e o Caminho Melhor Jovem. Para a análise dos Programas foram selecionados os documentos que continham os desenhos dos programas, seus respectivos objetivos, arranjo institucional, entre outros. Foram escolhidos e analisados: carta-consulta que é o documento elaborado pelo governo estadual que inicia o pleito para uma operação de crédito, o PAD (BIRD) ou POD (BID), documentos de avaliação dos Bancos sobre o pleito solicitado; o Contrato de Empréstimo que é fruto dos documentos anteriores, o MOP (BIRD) e o ROP (BID) que são os documentos exigidos pelos Bancos e elaborados pelo governos para apresentação das características da implementação do Programa e, por fim, os relatórios de ava-

liação dos Programas elaborados pelos Bancos, tendo em vista que os governos (em nenhum dos Programas) elaborou um relatório final próprio.

É importante que fique registrado a intenção da pesquisadora em obter os documentos de Ajuda à Memória, que são as atas das missões de supervisão realizadas pelo BIRD e pelo BID ao longo da implementação. Infelizmente, foram obtidas poucas e não sequenciais Ajudas à Memória dos Programas não fazendo sentido apresentá-las como parte dos documentos selecionados. Em contrapartida, durante as entrevistas, foi perguntado sobre o papel das missões e solicitado que o entrevistado indicasse como tal assunto fora tratado na Ajuda à Memória.

No caso do CMJ, o BID ainda não disponibilizou o relatório final, e nesse sentido, a análise foi feita com base no relatório de avaliação intermediária (elaborado por uma consultora externa) e no relatório final elaborado pela empresa gerenciadora. É importante ressaltar que tive acesso a todos os documentos considerados de acesso ao público e os considerados confidenciais foram objeto de prévio pedido de autorização dos responsáveis pelos programas, seja pelo governo estadual ou pelas instituições financeiras.

A **quarta** e última etapa, foi destinada a realização de **entrevistas semiestruturadas e em profundidade** (o roteiro geral das entrevistas realizadas pode ser visto no Apêndice desta dissertação) contemplando as visões, experiências e informações relatadas pelos atores dos subsistemas político-administrativos, dentro da etapa de implementação dos Programas. Foram enviados 14 convites para os profissionais selecionados pela pesquisadora, sendo realizadas 11 entrevistas, tendo como resultado um total de, aproximadamente, 12 horas de áudio e 279 páginas de transcrições. Pelo lado da burocracia estatal, foram selecionados os burocratas de médio escalão, que de acordo com PIRES (2012), é formado por gerentes, diretores, coordenadores e demais cargos em estruturas organizacionais que designam uma posição entre o topo e a base. A mesma lógica foi dada para a escolha dos burocratas internacionais, sendo entrevistados os gerentes e especialistas.

De acordo com o Termo de Consentimento, foi dada a garantia de confidencialidade e do anonimato dos entrevistados, que tiveram suas identidades pre-

servadas. A listagem com os nomes foi entregue apenas ao orientador desta dissertação, entretanto, no capítulo 9, é possível ter acesso ao quadro que contém a instituição que o entrevistado trabalhava à época da implementação do Programa, a data da entrevista, e o local da mesma.

A recorte para a definição dos entrevistados e para o roteiro teve como base: (i) **Mapeamento e descrição dos subsistemas político-administrativos** (HOWLETT *et al.*, 2013) que nortearam a implementação dos programas; (ii) **Análise dos subsistemas político-administrativos** em termos da influência e capacidades que eles geraram, considerando tanto a dimensão técnico-administrativa quanto a político-relacional, geradas pelos respectivos arranjos institucionais ao longo da implementação dos programas; e (iii) **Observação do desempenho e resultados de cada um dos programas**, levando em consideração os seguintes aspectos: execução financeira, legados e lições aprendidas.

Assim, as entrevistas tiveram como propósito a escuta qualificada dos burocratas estaduais PIRES (2012), e dos burocratas internacionais GUIMARÃES (2012) que participaram dos programas. O objetivo com as entrevistas era de analisar a dinâmica e a interação dos subsistemas durante a etapa de implementação dos programas, compreendendo e avaliando a forma **como se deu a relação dos subsistemas político-administrativos e como os atores afetaram o desenvolvimento dos programas de políticas públicas**.

Por fim, na parte da análise da implementação foram utilizados os elementos e aspectos dos modelos de Van Meter e Van Horn; Van Meyer e Van Horo, e Marilee Grindle, como a influência do contexto político e econômico, as características dos ator, e a relação entre mudança e consenso com os graus de conflitos ao longo da implementação das políticas públicas, e como estes fatores influenciaram os resultados e objetivos propostos. Ademais, foram indicadas nove categorias de análise, escolhidas a partir da hipótese central do trabalho, dos documentos analisados e das entrevistas, para complementar os elementos oriundos dos modelos.

### 3. Políticas Públicas: abordagens teóricas

A clássica frase que explica a política pública como “tudo que os governos escolhem fazer ou não fazer” foi escrita em 1972, por Thomas Dye, no livro *Understanding Public Policy*. Mais de 40 anos depois os estudos no campo das políticas públicas ainda procuram dar respostas a essas escolhas e, também aos seus resultados, o que a cada dia torna esse campo mais complexo, a medida que, os atores, os interesses, as demandas, a tecnologia, entre outros parecem se multiplicar em um tempo cada vez menor.

No Brasil, as duas últimas décadas foram de substancial crescimento do campo das políticas públicas. A importância desse tema parece avançar na mesma proporção em que a sociedade começa a exigir uma atuação mais presente e transparente na administração pública. Um grande exemplo é o aumento do interesse e da criação de cursos de graduação e pós-graduação dedicados a esse campo, além de “instituições, regras e modelos que regem sua decisão, elaboração, implementação e avaliação” (SOUZA, 2003:03).

No início da década de 2000, Faria (2003) apontava para questões cruciais que, na visão dele, vinham sendo esquecidas, como estudos e pesquisas no campo da implementação e avaliação das políticas, acrescentando ainda uma preocupação com a influência de atores internacionais nos processos de formulação e gestão das políticas. Naquele momento, com a crise financeira dos entes subnacionais, o financiamento das políticas públicas começava a crescer e, com isso, respectivamente as agências multilaterais ganhavam importância no cenário nacional. Desde então, os estudos e pesquisas no campo de implementação e avaliação avançaram significativamente, acompanhados, cada vez mais, do financiamento e da participação dos atores internacionais nas políticas públicas.

O campo das políticas públicas é muito vasto e pode ser analisado de diferentes formas e olhares. Nesse sentido, o primeiro capítulo desta dissertação pretende apresentar quais caminhos teóricos vão subsidiar a hipótese central do trabalho e as demais análises propostas. Este capítulo será dividido em quatro partes, sendo a primeira para introdução das definições do termo políticas públicas e a

apresentação dos conceitos e abordagens do campo de análise de políticas públicas; a segunda parte, compreende o arcabouço analítico dos atores políticos que influenciam as políticas públicas associado aos subsistemas político-administrativos; a terceira parte será apresentada a partir da análise do esquema dos cinco estágios do ciclo político-administrativo das políticas públicas (montagem da agenda, formulação de políticas, tomada de decisão política, implementação de políticas, e avaliação de políticas) e, por fim, será apresentado o modelo de análise, estruturado a partir da revisão teórica realizada, que servirá de instrumento para a análise dos estudos de caso destacados nesta dissertação.

### 3.1. Conceituação

Ao apresentar uma síntese histórica sobre o surgimento das políticas públicas, Souza acredita que:

“Entender a origem e a ontologia de uma área é importante para melhor compreender seus desdobramentos, sua trajetória e suas perspectivas. A política pública enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica nasce nos EUA, rompendo ou pulando as etapas seguidas pela tradição europeia de estudos e pesquisas nessa área, que se concentravam, então, mais na análise sobre o Estado e suas instituições do que propriamente na produção dos governos. Assim, na Europa, a área de política pública vai ser uma consequência dos desdobramentos dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o Estado e sobre o papel de uma das mais importantes instituições do Estado, ou seja, o governo, produtor, por excelência, de políticas públicas. Nos EUA, ao contrário, a área surge no mundo acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos” (SOUZA, 2003:03-04).

Souza (2003) considera que os quatro pais fundadores da área de políticas públicas foram H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom, e D. Easton. Ainda nos anos 30, Laswell (1936) introduz a expressão *policy analysis* (análise de política pública) estabelecendo elo entre o campo científico/acadêmico com a experiência empírica dos governos. Em 1951, ocorre a publicação do livro *The Policy Sciences* de Lerner e Lasswell que marcou o início do campo metodológico de análise de política pública (SECCHI, 2016). Décadas depois, Simon (1957) introduz o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*). Para o autor, apesar da limitação da racionalidade ocorrida por informações incompletas, interesse dos decisores, o tempo para a tomada de decisão, entre outros, a criação de uma estrutura que contemplasse padrões de processos maximizava o compor-



tamento na direção de resultados. Lindblom (1959) questiona a ênfase no racionalismo, propondo e adicionando questões de relações de poder, a integração entre as diferentes fases do processo decisório, o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse. Por fim, Easton (1965) entende que as políticas públicas recebem *inputs* dos partidos políticos, da imprensa, e de demais grupos de interesse que influenciam seus resultados e efeitos. Assim, o autor contribuiu para definir a área como um sistema, cuja relação se faz entre a formulação, os resultados, e o ambiente.

No início, o campo das políticas públicas era considerado uma subárea da disciplina de Ciência Política e consistia, em larga medida, “como *outputs* do sistema político, o que justificava o fato de a atenção dos investigadores ter se concentrado inicialmente nos *inputs*, isto é, nas demandas e articulações de interesse” (FARIA, 2003:21), em seguida, a partir da década de 50, passou-se à definição das “políticas públicas como unidade de análise, o que gradualmente conferiu destaque aos aspectos dinâmicos do chamado *policy process* (processo político-administrativo) e aos distintos atores, estatais e não estatais, usualmente envolvidos” (RADAELLI, *apud* FARIA, 2003:21).

Thomas Dye (1972) define que o agente primário do *policy-making* (produção de política pública) é um governo (HOWLETT *et al.*, 2013). Para Dye, cabe apenas ao governo, em nome dos cidadãos, tomar decisões oficiais sobre o *policy-making*. Os esforços de outros atores, como organizações não governamentais (ONGs), setor privado e demais instituições não podem ser considerados como política pública, pois o *policy-making* envolve “uma decisão fundamental por parte dos governos de fazer ou não fazer alguma coisa a respeito de um problema e que esta decisão é tomada pelos políticos eleitos e outros funcionários oficiais” (HOWLETT *et al.*, 2013:7).

Jenkins (*apud* HOWLETT *et al.*, 2013) aperfeiçoa a definição de Dye incluindo como componente fundamental para implementar a política pública a *capacidade* do governo, pois a falta de recursos, pessoal, e informações são limitadores e condicionam o sucesso e o insucesso dos esforços do *policy-making*. O autor define a política pública como “um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores político, e que dizem respeito à seleção de

objetivos e dos meios necessários para alcançá-los, dentro de uma situação específica em que o alvo dessas decisões estaria, em princípio, ao alcance desses atores” (JENKINS *apud* HOWLETT *et al.*, 2013:8).

Na década de 80, Lynn (1980) define as políticas públicas como um conjunto específico de ações do governo que irão produzir efeitos específicos (SOUZA, 2003). Peters (1986) segue a mesma linha quando afirma que política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos (SOUZA, 2003). Mead (1995) especifica a definição das políticas públicas como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas (SOUZA, 2003).

Entendemos que “não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública” (SOUZA, 2003:05) pois, “(...) a política pública é um fenômeno complexo que consiste em inúmeras decisões tomadas por muitos indivíduos e organizações no interior do próprio governo e que essas decisões são influenciadas por outros atores que operam interna e externamente no Estado” (HOWLETT *et al.*, 2013:12).

Podemos, de forma geral, entender que política pública é um campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, "colocar o governo em ação" e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações e/ou entender por que e como as ações tomaram certo rumo (variável dependente). Em outras palavras, o processo de formulação de política pública é aquele através do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real. Cabe aos analistas e pesquisadores das políticas públicas compreender por que e como os governos agem em determinada direção (SOUZA, 2003).

Estudar a política pública e todo o seu processo é conhecido como o campo de análise de políticas públicas (*policy analysis*). De forma a ampliar os termos comuns nessa área de estudo para melhor entendimento desta dissertação, apresentamos os conceitos de três dimensões de análise de política (FREY, 2000:216), a saber: “*polity*” para denominar as instituições políticas, “*politics*” para os processos políticos e, por fim, “*policy*” para os conteúdos da política. Vejamos:

- a dimensão institucional *polity* refere-se à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo;
- no quadro da dimensão processual *politics* tem-se em vista o processo político, frequentemente de carácter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição;
- a dimensão material *policy* refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas.

São muitas as definições que se dedicam ao tema de análise de políticas públicas devendo ser considerado “um conjunto de conhecimentos proporcionado por diversas disciplinas das ciências humanas utilizado para buscar resolver ou analisar problemas concretos em política (*policy*) pública” (BARDACH *apud* DAGNINO *et al*, 2015:53). Ham e Hill (1993) apontam que a preocupação com as políticas públicas que deu origem ao surgimento da Análise de Política acentuou-se no início da década de 1960, e teve origem em duas vertentes de interesse: (i) as dificuldades que passavam os formuladores de política frente à complexidade cada vez maior dos problemas com que se deparavam, fato que os levou paulatinamente a buscar ajuda para a construção de alternativas e propostas para soluções; (ii) a atenção de pesquisadores acadêmicos em Ciências Sociais (Ciência Política, Economia, Sociologia) que, progressivamente, passaram a trabalhar com questões relacionadas às políticas públicas e procuraram construir e aplicar conhecimentos à resolução de problemas concretos do setor público.

Outras classificações nos estudos de análise de políticas públicas são apresentadas por Ham e Hill (1993) em duas categorias, quais sejam: (i) descritiva que visa a análise que tem como objetivo desenvolver conhecimentos sobre o processo de elaboração de políticas (formulação, implementação e avaliação) e estudos sobre as características das políticas e do processo de elaboração de políticas; e (ii) prescritivo ou propositivo cuja análise é voltada a apoiar os fazedores de política, agregando conhecimento ao processo de elaboração de políticas, envolvendo-se diretamente na tomada de decisões (DAGNINO *et al*, 2015).

Em termos gerais, “a forma pela qual os analistas explicam *outcomes* específicos de política pública é influenciada pelos quadros de referência (*frameworks*) que usam e pelos aspectos da *policy-making* que esses referenciais enfatizam ou dão importância menor” (DANZIGER, YANOW, PHILLIPS *apud* HOWLETT *et al.*, 2013:10). Essa visão distingue os modelos e técnicas que orientavam os analistas em dois grupos: “positivistas” e os “pós-positivistas”. Durante as décadas de 60, 70, 80 e 90, diversos trabalhos foram publicados na tentativa de ilustrar os diversos sentidos atribuídos à política pública, devendo ser observado que um “recente estudo empírico identificou vários parâmetros básicos da gama de estilos analíticos encontrados em diferentes lugares, que se situam entre o analista positivista moderno, racional, das décadas de 1960 e 70, focado na quantificação dos custos e benefícios econômicos, e o analista pós-positivistas, ou pós-moderno, das décadas de 1980 e 90, interessado na construção social dos problemas, nos discursos políticos e na política do processo político” (RADIN, *apud* HOWLETT *et al.*, 2013:36). Essa diferença em métodos e abordagens da *policy-making* está na distinção muitas vezes traçada ou observada entre a *policy analysis* (análise política) e *policy studies* (estudos políticos). A primeira orientada a se concentrar na avaliação e efeitos por meio do uso frequente de ferramentas quantitativas e, a segunda, orientada não apenas nos resultados, mas nas causas e processos que levaram a sua escolha (HOWLETT *et al.*, 2013).

Outra linha do *policy-making* foca no conteúdo da política enquanto antecessora de processos políticos. Theodor Lowi (1972) desenvolveu a conhecida tipologia sobre política pública onde defende que “a política pública (*policy*) pode determinar a política (*politics*)”, e não ao contrário, como em geral presumem os analistas (HOWLETT *et al.*, 2013). Com essa máxima Lowi defende que cada tipo de política pública vai encontrar diferentes formas de apoio e de rejeição, e que disputas em torno de sua decisão passam por arenas diferenciadas. Para Lowi:

“a política pública pode assumir quatro formatos. O primeiro é o das políticas distributivas, decisões tomadas pelo governo que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões em detrimento do todo. O segundo é o das políticas regulatórias, que são mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse. O terceiro é o das políticas redistributivas, que atinge maior número de pessoas e impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais e ganhos incertos e futuro para outros; são, em geral, as po-

líticas sociais universais, o sistema tributário e o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento. O quarto é o das políticas constitutivas, que lidam com procedimentos. Cada uma dessas políticas públicas vai gerar pontos ou grupos de vetos e de apoios diferentes, processando-se, portanto, dentro do sistema político de forma também diferente” (SOUZA, 2003:06-07).

FREY (2000) discorda da hipótese de Lowi (1972) por entender que a *policy* que determina a *politics* pode ser válida para um campo específico da política, sob condições particulares, entretanto, Frey é enfático ao apontar que essa máxima não pode servir como regra geral.

“A pergunta pelo grau de influência das estruturas políticas (*polity*) e dos processos de negociação política (*politics*) sobre o resultado material concreto (*policy*) parte, no meu entender, do pressuposto de concatenação de efeitos lineares. (...) ainda que seja imaginável que o arcabouço institucional, que por sua vez condiciona os processos políticos, possa se manter estável durante um período bastante longo (...) é difícil imaginar uma tal independência para as dimensões da *politics* e *policy*. As disputas políticas e as relações das forças de poder sempre deixarão suas marcas nos programas e projetos desenvolvidos e implementados (...) o exame da vida de certas políticas setoriais, sobretudo as de caráter mais dinâmico e polêmico, não deixa dúvidas referentes à interdependência entre os processos e os resultados das políticas” (FREY, 2000:219).

Para Frey, os estudos sobre políticas públicas devem sair da lógica dos métodos quantitativos que limitam as variáveis explicativas. Para que consigamos obter mais detalhes, “a pesquisa comparativa não pode deixar de se concentrar de forma mais intensa na investigação da vida interna dos processos político-administrativos. Com esse direcionamento processual, tornam-se mais importantes os arranjos institucionais, as atitudes e objetivos dos atores políticos, os instrumentos de ação e as estratégias políticas” (FREY, 2000:219).

De acordo com (DAGNINO *et al.*: 2015), para uma análise adequada, é necessário explorar três níveis que podem ser entendidos, ao mesmo tempo, como níveis em que se dão realmente as relações políticas (*policy e politics*) e como categorias analíticas, isto é, como níveis em que estas relações devem ser analisadas.

**I) do funcionamento da estrutura administrativa (institucional).** É o nível superficial das ligações e das redes intra e interagências, determinadas por fluxos de recursos e de autoridade etc., em que a análise está centrada no processo de decisão no interior das organizações e nas relações entre elas. É o que se pode denominar nível de aparência ou superficial (DAGNINO *et al*, 2015:65).

II) **do processo de decisão.** É o nível em que se manifestam os interesses presentes no âmbito da estrutura administrativa, isto é, dos grupos políticos presentes no seu interior e que influenciam no conteúdo das decisões tomadas. Dado que os grupos existentes no interior de uma instituição respondem a demandas de outros grupos externos, situados em outras instituições públicas e em organizações privadas, as características e o funcionamento dela não podem ser adequadamente entendidos a não ser em função das relações de poder que se manifestam entre esses grupos. É o que se pode denominar nível dos interesses dos atores (DAGNINO *et al.*, 2015:65).

III) **das relações entre Estado e sociedade.** É o nível da estrutura de poder e das regras de sua formação, o da “infraestrutura econômico-material”. É o determinado pelas funções do Estado que asseguram a acumulação capitalista e a normalização das relações entre os grupos sociais. É o que explica, em última instância, a conformação dos outros dois níveis, quando pensados como níveis da realidade, ou as características que assumem as relações a serem investigadas, quando pensados como níveis de análise. Este nível de análise trata da função das agências estatais que, em sociedades capitalistas avançadas é, em última análise, o que assegura o processo de acumulação de capital e a sua legitimação perante a sociedade. É o que se pode denominar nível da essência ou estrutural (DAGNINO *et al.*, 2015:66).

### 3.2.

#### Subsistemas político-administrativos

Outros estudos também corroboram a importância do esclarecimento de fatores críticos em decorrência das relações que afetam o desenvolvimento de uma política pública. Howlett (*et al.*, 2013:91) entende que o universo da política pública pode ser definido como uma “agregação que abarca todos os possíveis atores e instituições internacionais, estatais e sociais que direta ou indiretamente, afetam uma área específica da política pública” assim, “pode-se dizer que os atores e instituições que se encontram em cada um dos setores ou nas áreas de problema constituem um subsistema político-administrativo” (FREEMAN, CATER, FREEMAN e STEVENS, MC COOL *apud* HOWLETT *et al.*, 2013:92) “dentro de um sistema político econômico mais amplo” (KNOKE, LAUMANN e KNOKE, SABIER e JNKINS-SMITH *apud* HOWLETT *et al.*, 2013:92).

Os *políticos*, os *partidos políticos*, a *burocracia*, os *grupos de interesse*, os *think tanks*, os *consultores acadêmicos*, os *meios de comunicação* e a *sociedade* são alguns dos atores políticos nacionais que exercem influências sobre os processos de *outcomes* de uma política pública. Nos últimos tempos, atores e instituições internacionais vem aumentando seu escopo e intensidade, “o reconhecimento da influência do sistema internacional na política pública doméstica é um dos desen-

volvimentos recentes mais empolgantes na disciplina” HOWLETT (*et al.*, 2013:87).

Em relação aos atores políticos nacionais, (HOWLETT *et al.*, 2013) os *políticos* podem ser divididos em membros do executivo e membros do legislativo. Os membros do executivo têm como prerrogativa a competência da política pública, dispondo de informações, recursos fiscais e o controle da burocracia. Além disso, no Brasil, enquanto sistema presidencialista, os membros do executivo têm maiores poderes para o enfrentamento de possíveis legisladores oposicionistas que tentem incentivar políticas contrárias ou distintas as suas. Por sua vez, os membros do legislativo, exercem outro tipo de papel que é aprovar o orçamento e garantir e que os governos prestem contas das políticas desenvolvidas e implementadas. Ademais, as leis propostas pelo executivo são votadas e regulamentadas pelo legislativo que, nos sistemas presidencialistas, é um poder independente, o que torna a barganha uma atividade muitas vezes necessária quando os presidentes ou governadores não tem seus partidos ou aliados como maioria legislativa.

Os *partidos políticos* operam entre os atores estatais e a sociedade em geral. Historicamente, os partidos já exerceram muita influência na *policy-making*, principalmente, no desenvolvimento de programas de bem-estar social (WIL- ENSKY & KORPI *apud* HOWLETT *et al.*, 2013:76). Entretanto, atualmente, com a complexidade dos governos, a influência dos partidos vem diminuindo gradualmente à medida que crescem especialistas políticos no governo e daqueles que empregam grupos de interesse e institutos especializados de pesquisa política (KING & LAVER *apud* HOWLETT *et al.*, 2013:76). Os partidos exercem importante papel nos processos da política pública desde a influência nas eleições pois, para garantirem votos, oferecem pacotes de políticas, mesmo quando a agenda oficial é, de fato, dominada por políticas rotineiras ou institucionalizadas (KING, WALKER, BUTLER *apud* HOWLETT *et al.*, 2013:77). Enquanto provedores de pessoal para cargos de confiança dos poderes, tanto executivo, quanto legislativo, os partidos políticos tendem a influenciar de forma indireta a política pública em termos de conteúdo e na tomada de decisões. De acordo com Minkenberg (*apud* HOWLETT *et al.*, 2013) a influência dos partidos políticos durante o ciclo de políticas públicas se faz do seguinte modo: na montagem da agenda é fraca, dife-

rente da influencia na formulação e tomada de decisão que é forte tendo em vista o papel exercido pelo executivo pelo legislativo nesses momentos, entretanto, o autor considera que o envolvimento dos partidos na implementação é nula e, por fim, entende que na avaliação de políticas os partidos podem ter alguma participação por conta do papel dos legisladores na fiscalização das ações governamentais do executivo.

Por sua vez, o papel da *burocracia* pode ser explorado no âmbito dos estudos e teorias de Max Weber, que desenvolveu proposições sobre o comportamento dos agentes burocráticos e a estrutura das organizações, em que a administração se apoia na racionalidade formal. A burocracia pode ser definida, em seu conjunto, como os funcionários nomeados que lidam com a política e a administração pública e exercem, atualmente, a maior parte das funções de *policy-making* e implementação, sendo considerada o braço do executivo na realização das suas atividades (HOWLETT *et al.*, 2013). De acordo com Kaufman (*apud* HOWLETT *et al.*, 2013:74), “os burocratas são, muitas vezes, a chave no processo político e as figuras centrais em muitos subsistemas político-administrativos”. Conforme listado por Hill (*apud* HOWLETT *et al.*, 2013), o poder e a influência da burocracia é baseada em seis gamas de recursos políticos importantes: (i) a lei que pode prover que burocratas tomem decisões em nome do Estado; (ii) acesso a recursos materiais; (iii) burocracia vista como um repositório de expertise; (iv) acesso a vasta quantidades de informações sobre a sociedade; (v) carreira estável; e (vi) deliberações políticas são realizadas dentro de um ambiente reservado aos burocratas, o que dificulta o acesso de outros atores políticos de estabelecer uma oposição.

Ainda dentro do aspecto da burocracia, a estrutura e a autonomia também são fatores importantes para a eficácia na *policy-making*. Nesse sentido,

“para ser forte, a burocracia deve ter mandato claro, caráter profissional e gozar de forte apoio, mas não de interferência, dos políticos em suas atividades do dia a dia. Laços estreitos com grupos de clientes também não devem ser permitidos, para que a burocracia seja eficaz. A capacidade de produzir e processar suas próprias informações é igualmente importante, para se evitar a dependência de grupos de interesse” (HOWLETT *et al.*, 2013:75).



Quando as burocracias gozam de baixo status e carecem de capacidade de resistir a pressões os burocratas podem ficar marginalizados, o que aumenta as chances de que a corrupção se torne uma prática comum, seja pela perda do valor moral e ético, seja por conta dos baixos salários. Nessas condições será muito provável que o governo tenha dificuldades de propor políticas efetivas e de implementá-las de forma adequada. Mesmo que exista uma área em particular com altos salários e expertise burocrática, os demais problemas de uma organização e liderança impedem sua real concretização (DESVEAUX *et al apud* HOWLETT *et al.*,2013).

De acordo com (DAGNINO *et al.*: 2015), a discussão sobre o papel da burocracia no Estado capitalista contemporâneo pode ser entendida a partir do ideal Weberiano, devendo ser nele introduzido as interferências impostas pela nova realidade. O autor indica as seguintes questões que balizam esta discussão: Quem controla a burocracia? Como atua a burocracia? Ela age segundo seus próprios interesses? Como se organiza? O ponto é que a burocracia possui um poder cada vez maior para definir o caráter das políticas pública e as contribuições teóricas a respeito das organizações e da burocracia pública ultrapassaram a perspectiva do formalismo idealizado por Max Weber. Ao longo das últimas décadas, alguns estudos deram mais ênfase para o ambiente das organizações, enquanto outros deram prioridade às regras e às estruturas, bem como às relações entre as organizações, os indivíduos e as estruturas informais, evidenciando as conexões entre questões organizacionais internas e o contexto externo (DAGNINO *et al.*,2015:73).

Os *grupos de interesse* (HOWLETT *et al.*,2013), são grupos organizados que advogam para causas econômicas ou de valores sociais. São atores políticos que tem recebido grande atenção pelo aumento de participação na esfera pública. Esses grupos detêm conhecimentos e informações que, muitas vezes, não estão acessíveis aos políticos e burocratas. Com frequência, esses grupos fazem contribuições financeiras para campanhas políticas, entretanto, a participação na formulação e na implementação de políticas públicas varia de acordo com o acesso aos níveis organizacionais (PROSS, BAUMGARTNER, LEECH *apud* HOWLETT *et al.*,2013). Por sua vez, os *thinks tanks* e as organizações de pesquisa são atores

formados por pesquisadores que influenciam o processo político a partir do interesse teórico em problemas públicos que podem ser diretamente traduzidos em análises políticas, sendo suas pesquisas orientadas para a proposição de soluções práticas a estes problemas (HOWLETT *et al.*,2013). Assim, um *think tank* pode ser definido como “uma organização independente, engajada em pesquisa multidisciplinar, que tem por propósito influenciar a política pública” (JAMES *apud* HOWLETT *et al.*,2013). Já os *consultores acadêmicos* são definidos por Howlett (*et al.*,2013) como analistas que trabalham em universidades e pesquisam problemas públicos por interesse do público, do governo ou por curiosidade pessoal sobre um assunto particular. Nos últimos anos, houve um significativo aumento no crescimento de consultores para análise e implementação de políticas, entretanto, tais pesquisas ainda não são plenamente reconhecidas (SPEERS, PERL, WHITE *apud* HOWLETT *et al.*,2013).

Os *meios de comunicação* (HOWLETT *et al.*,2013) constituem outro conjunto de atores com influência indireta sobre a *policy-making*, a partir de uma importante conexão entre o Estado e a sociedade. O papel dos meios de comunicação no processo político decorre da função de identificação de problemas públicos óbvios ou não e, com frequência, dos jornalistas de inferir soluções. Muitas vezes, as empresas de comunicação “filtram” as informações e definem o que merece ou não ser reportado e os aspectos de uma situação que devem ser destacados, assim, a exposição dos problemas públicos e das soluções propostas, condiciona o modo pelo qual alguns assuntos são entendidos pela sociedade. Entretanto, o autor menciona que não devemos exagerar no papel dos meios de comunicação pois os atores políticos não são facilmente persuadidos pelas descrições de tais problemas e, com frequência, usam os veículos de comunicação para divulgar informações que sirvam para seus interesses.

A *sociedade*, por fim, é entendida como público na visão de Howlett (*et al.*,2013), que atribuem poderes a outros atores que vão determinar o escopo da política por meio das instituições representativas, que na maioria das vezes não proveem de mecanismos de participação para que o público possa ter uma participação mais direta e de forma natural. Outro aspecto apontado por Howlett é que a distância entre o público e os atores políticos tende a aumentar cada vez mais pois

a complexidade dos assuntos contemporâneos exige conhecimentos específicos e separam ainda mais os discursos políticos e a *policy-making*. Mesmo assim, ressalta o autor, o público não deve ser ignorado, pois mesmo que nas eleições e durante o processo da *policy-making* raramente haja uma troca adequada de insumos para as políticas públicas, por vezes a opinião pública introduz mudanças significativas na agenda.

A estrutura global do *sistema internacional* e seus respectivos atores e regimes vem alterando sua influência, que antes tratava apenas de assuntos já considerados como obviamente internacionais como comércio e defesa, entretanto, apesar da *policy-making* ser, antes de tudo, um assunto doméstico que envolve governos nacionais e seus cidadãos

**“(...) o sistema internacional é também cada vez mais vital na modelação das escolhas domésticas de política pública e dos desenvolvimentos políticos. Seus efeitos são manifestados por meio de indivíduos que trabalham como conselheiros ou consultores para governos nacionais ou como membros de organismos internacionais com autoridade baseada em acordos internacionais para regular o comportamento de seus membros” (HOWLETT *et al.*,2013:85).**

É mais difícil determinar os efeitos das instituições internacionais do que os efeitos das políticas domésticas. Os atores internacionais variam consideravelmente em sua habilidade de influenciar as políticas nacionais e isso deve a como os regimes internacionais afetam, seja pela promoção ou restrição, determinadas políticas públicas. O Fundo Monetário Internacional (FMI) ganhou um espaço central no regime monetário internacional, que “permite aos seus funcionários interferirem nos detalhes internos da *policy-making* em muitas nações que enfrentam problemas financeiros e fiscais” (HOWLETT *et al.*,2013:86). Um exemplo dado por Howlett (*et al.*,2013) é a oferta de subsídios às exportações onde mesmo que o governo tenha interesse em mudar as regras, pode ser impedido por conta de restrições internacionais.

Outras muitas organizações internacionais, como o Banco Mundial, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Organização Mundial da Saúde (OMS), entre outras, são instituições com reconhecida expertise sobre questões político-administrativas e os governos acabam por confiar dessa expertise quando da elaboração da *policy-making*, dando aos atores interna-

cionais<sup>12</sup> um espaço de influência no processo político (HOWLETT *et al.*,2013). Outra fonte de influência deriva dos recursos financeiros que tais organizações dispõem e disponibilizam aos governos assim “os diferentes níveis de expertise e finanças que as organizações internacionais podem dispor muitas vezes se revelam fatores cruciais do impacto que os atores internacionais têm a possibilidade de exercer nas políticas domésticas” (FINNEMORE, SIKKINK *apud* HOWLETT *et al.*,2013:86). O desafio dos estudos é analisar as mudanças induzidas pela internacionalização nos processos políticos domésticos e seus *outcomes*, onde, conforme Howlett (*et al.*,2013) já podemos identificar: a internacionalização econômica e como isso afeta a autonomia política das nações mais fracas; a internacionalização que também cria oportunidades de aprender com as experiências políticas dos outros países; e quando a internacionalização promove novos padrões de *policy-making* a partir da expertise de organizações internacionais.

No Brasil, a presença dos atores do sistema internacional vem aumentando significativamente ao longo das últimas décadas, não apenas em termos de adequação das finanças públicas e pressões externas sobre o endividamento, crescimento, inflação, entre outros, como também no financiamento de políticas públicas, seja no âmbito do governo federal, seja no âmbito dos governos estaduais. Para que uma política pública seja financiada, a mesma precisa estar de acordo com a estratégia de desenvolvimento que o agente financiador tem para com o país e seus respectivos entes subnacionais. Nesse sentido, é preciso que os estudos em torno da análise de políticas públicas considerem o sistema internacional como um importante ator da *policy-making* nacional.

Os atores (nacionais e internacionais) identificados anteriormente fazem parte da estrutura da sociedade contemporânea e exercem seu papel e suas influências na *policy-making* por meio dos seus respectivos lugares de fala, imbuídos do significado de suas ideias. Essa relação se define mutuamente e assim, “o conceito de subsistema político-administrativo surgiu (...) para ajudar a captar a interação entre os atores, instituições e ideias na *policy-making*” (MC COOL *apud* HOWLETT *et al.*,2013:91). Ao longo dos anos, foram desenvolvidos uma varie-

---

<sup>12</sup> Há diferenças entre os atores internacionais, pois a OCDE e OMS e outras não tem a mesma força do que os organismos de fomento, tais como o Banco Mundial e o BID.

dade de modelos para explicar a maneira como as ideias, os atores e as instituições interagem no processo político. A concepção mais antiga de um subsistema da política pública ocorreu nos Estados Unidos e se baseou no “desenvolvimento da análise de políticas públicas, no âmbito da ciência política, [que] consagrou o conceito “triângulo de ferro” (...) destacando processos de formação de políticas muitas vezes monopolizados por políticos, burocratas e grupos de interesse”. (DE FARIA, 2003: 25). Phil Cerny propôs recentemente o não abandono completo da ideia dos “triângulos de ferro”, mas a sua substituição pela imagem dos “pentágonos de ouro”, a qual sinalizaria tanto o papel ainda central dos três atores que constituem o triângulo – políticos, burocratas e grupos de interesse –, como a posição de força de que hoje desfrutam os mercados financeiros globais e as instituições financeiras internacionais (quarto vértice do pentágono) e os atores não governamentais de atuação transnacional (quinto vértice) (Phil Cerny *apud* DE FARIA, 2003: 26).

O arcabouço analítico apresentado até o momento servirá de base para a apresentação do ciclo de políticas públicas pois “quando se associa os subsistemas e paradigmas político-administrativos aos estágios próprios do ciclo político, torna-se possível descobrir como as questões políticas (*policy issues*) têm acesso à agenda; como as escolhas para abordá-las são selecionadas; como são tomadas as decisões dos cursos de ação adotados; e como são produzidas as avaliações do que está funcionando e do que está e como estas são realimentadas nas rodadas subsequentes ou ciclos da *policy-making*” (HOWLETT *et al.*, 2013:99). Assim, compreender a dinâmica da interação dos chamados subsistemas, seus respectivos atores e instituições, dentro das fases dos ciclos de políticas públicas é fundamental para o que se pretende estudar nesta dissertação.

### 3.3. O Ciclo de Políticas Públicas

A política pública é um campo complexo e que diversos fatores e decisões são tomadas por indivíduos e instituições dentro do governo, muitas vezes influenciados por outros atores que operam interna e externamente no Estado. Para tentar simplificar a *policy-making* a literatura se desdobrou do processo de simplificação, inicialmente, apresentados por Lasswell (HOWLETT *et al.*, 2013) que,

em 1971, dividiu o processo da política pública em sete estágios: (1) informação, (2) promoção, (3) prescrição, (4) invocação, (5) aplicação, (6) término e (7) avaliação (HOWLETT *et al.*, 2013). De acordo com Howlett *et al* (2013), a análise do processo de *policy-making* de Lasswell considerava prioritariamente a tomada de decisão no interior do governo, tendo pouco dizer sobre as influências externas sobre o Estado.

A formulação elaborada por Lasswell foi a base para muitos outros modelos que viriam a seguir. De forma ainda simplificada, Gary Brewer (1974), desenhou o ciclo político-administrativo que compunha seis estágios: (1) invenção/iniciação (2) estimativas, (3) seleção, (4) implementação, (5) avaliação e (6) término. Assim, “a versão de Brewer do processo político-administrativo representou um aperfeiçoamento em relação ao trabalho pioneiro de Laswell, ao ultrapassar as fronteiras do governo na exploração do modo como os problemas são reconhecidos (...) introduzindo a noção do processo da política pública como um ciclo em constante movimento (...) a partir de Brewer, outras versões nas décadas de 70 e 80 passaram a ser inspiradas, sendo mais conhecidas as de Charles O. Jones (1984) e James Anderson (1984)” (HOWLETT *et al.*, 2013).

A partir da nova lógica do ciclo aplicado à resolução de problemas, Howlett (*et al.*, 2013:16) ilustrou o modelo que se inicia na **montagem da agenda** e “se refere ao processo pelo qual os problemas chegam à atenção dos governos”; a **formulação da política** que “diz respeito ao modo como as propostas de política são formuladas no âmbito governamental”; a **tomada de decisão**, “processo pelo qual os governos adotam um curso de ação ou não ação”; a **implementação da política** que se “relaciona ao modo pelo qual os governos dão curso efetivo a uma política”; e a **avaliação da política**, que se refere aos “processos pelos quais tanto os atores estatais como os societários monitoram os resultados das políticas”. Este modelo apresenta vantagens e desvantagens. As vantagens dizem respeito a facilidade de entendimento de um processo e a abordagem que pode ser usada em diversos níveis, permitindo examinar todos os atores, ideias e instituições envolvidas na elaboração e produção da política. As desvantagens indicadas apontam para o risco dos *policy-makers* interpretarem o modelo de forma inadequada, não seguindo o modelo proposto, passando a resolver os problemas públicos de um

modo sistemático. Além disso, a segunda crítica aponta para a ausência de indicações sobre para qual nível e tipos de atividade governamental ele deve ser aplicado. A terceira e quarta dizem respeito a falta de informação de quem conduz a política de um estágio ao outro e, por fim, não aprofundada a discussão em torno do conteúdo das políticas públicas HOWLETT (*et al.*, 2013).

FREY (2000) aponta que o *policy cycle* acabou se tornando um modelo bastante interessante para a análise da vida de uma política pública, ao subdividir a atuação pública em fases parciais do processo político-administrativo. Acredita que a partir do modelo de *policy cycle* podem ser investigados, em cada fase do processo político-administrativo, elementos relacionados as estruturas de poder, as redes políticas e sociais e as práticas contidas em cada fase, entretanto, considera que existem várias propostas de divisões do ciclo político que se diferenciam gradualmente e propõem distinguir entre as seguintes fases:

(i) *na percepção e definição de problemas,*

“o que interessa ao analista de políticas públicas é a questão como em um número infinito de possíveis campos de ação política, alguns *policy issues* vêm se mostrando apropriados para um tratamento político e conseqüentemente acabam gerando um *policy cycle* (...) é importante considerar a maneira como os problemas foram definidos, sendo isso posteriormente de fundamental importância para a proposição de soluções na fase da elaboração dos programas” (KELLY & PALUMBO *apud* FREY, 2000: 226-227);

(ii) *na agenda-setting,*

“se decide se um tema efetivamente vem sendo inserido na pauta política atual ou se o tema deve ser excluído ou adiado para uma data posterior, e isso não obstante a sua relevância de ação. Para poder tomar essa decisão, é preciso pelo menos uma avaliação preliminar sobre custos e benefícios das várias opções disponíveis de ação, assim como uma avaliação das chances do tema ou projeto de se impor na arena política” (FREY, 2000: 226-227).

(iii) *na elaboração de programas e decisão,*

“é preciso escolher a mais apropriada entre as várias alternativas de ação. Normalmente precedem ao ato de decisão propriamente dito processos de conflito e de acordo envolvendo pelo menos os atores mais influentes na política e na administração. Em geral, a instância de decisão responsável decide sobre um programa de compromisso negociado já antecipadamente entre os atores políticos mais relevantes. Decisões verdadeiras, isto é, escolhas entre várias alternativas de ação, são raras exceções nesta fase do ciclo político” (FREY, 2000: 226-227).

(iv) na implementação de políticas

“o interesse se refere particularmente ao fato de que, muitas vezes, os resultados e impactos reais de certas políticas não correspondem aos impactos projetados na fase da sua formulação. No que tange à análise dos processos de implementação, podemos discernir as abordagens, cujo objetivo principal é a análise da qualidade material e técnica de projetos ou programas, daquela cuja análise é direcionada para as estruturas político-administrativas e a atuação dos atores envolvidos. No primeiro caso, tem-se em vista, antes de mais nada, o conteúdo dos programas e planos. Comparando os fins estipulados na formulação dos programas com os resultados alcançados, examina-se até que ponto a encomenda de ação foi cumprida e quais as causas de eventuais déficits de implementação. No segundo caso, o que está em primeiro plano é o processo de implementação, isto é, a descrição do como e da explicação do porquê. De maneira indutiva e empírica descreve-se o que acontece, quais atores atuam com quais motivos e com quais resultados” (FREY, 2000: 226-227).

(v) e, finalmente, na avaliação de políticas e a eventual correção da ação

“apreciam-se os programas já implementados no tocante a seus impactos efetivos. Trata-se de indagar os déficits de impacto e os efeitos colaterais indesejados para poder deduzir consequências para ações e programas futuros. A avaliação ou controle de impacto pode, no caso de os objetivos do programa terem sido alcançados, levar ou à suspensão ou ao fim do ciclo político, ou, caso contrário, à iniciação de um novo ciclo, ou seja, a uma nova fase de percepção e definição e à elaboração de um novo programa político ou à modificação do programa anterior” (FREY, 2000: 226-227).

FREY (2000) vai ainda mais longe quando trata da análise das políticas públicas no âmbito do Brasil, pois para o autor temos que levar em consideração não apenas a tendência a uma crescente fragmentação e setorialização do processo político e a correspondente formação (...), mas acima de tudo a interferência de padrões peculiares de comportamento político como o clientelismo, o populismo ou o patrimonialismo que eventualmente exercem uma influência maior na definição das políticas públicas do que as instituições formais; ou, colocado de outra maneira, estes vícios políticos desconfiguram e descaracterizam os arranjos institucionais formais. Isto significa para a *policy analysis* no contexto brasileiro, levando em conta a situação política e social específica do País, que é preciso analisar as instituições no sentido de saber se elas realmente exercem um papel importante e decisivo nos processos de formação de vontade e de decisão, e se não, quais consequências isto acarreta para o processo político em geral (O'DONNELL *apud* FREY, 2000:249).



A partir da pesquisa teórica realizada, entende-se que diversos autores se debruçaram para analisar o ciclo de políticas públicas, não havendo uma única concepção metodológica, inclusive no que diz respeito ao número de etapas. Nesse sentido, a seguir, serão apresentadas cinco fases ou etapas do ciclo das políticas públicas, compreendendo os processos de decisões inerentes à formação e ao desenvolvimento de políticas, com objetivo de construir modelos explicativos, onde procuramos abranger a dinâmica que articula as várias fases do ciclo de vida de uma política.

### **3.3.1. Formulação de Agenda**

A etapa de *formulação, construção ou montagem da agenda* é vista como o primeiro e talvez o mais crítico dos estágios de uma política pública, pois o que acontece nessa fase terá impacto em todo o restante da cadeia do processo político e seus *outcomes* (HOWLETT *et al.*,2013). A forma como os problemas são reconhecidos e como eles são tratados (ou não) é o foco principal de análise nesta etapa do ciclo. Em sua essência, “a montagem da agenda diz respeito ao reconhecimento de que algum assunto é um problema que requer mais atenção por parte do governo” (BAUMGARTNER e JONES *apud* HOWLETT *et al.*,2013:104). Entretanto, ressalta Howlett *et al.* (2013), isso não garante que o problema será colocado na agenda ou resolvido.

Pioneiro sobre as práticas de montagem de agenda nos Estados Unidos, John Kingdon (1984) escreveu o seguinte resumo sobre esse estágio do ciclo político-administrativo: “a agenda, como a imagino, é a lista das questões ou problemas que recebem alguma atenção séria, em algum dado momento, por parte dos funcionários do governo e das pessoas de fora do governo que estão próximas a esses funcionários (...). Assim, o processo da montagem da agenda limita esse conjunto de questões cabíveis ao conjunto que de fato se torna foco de atenção. (KINGDON *apud* HOWLETT *et al.*,2013:103). Kingdon (1984) diferencia a agenda em três tipos: sistêmica ou não-governamental, governamental e de decisão. A primeira é definida por assuntos que são preocupações no país, mas que não tem atenção do governo, a segunda engloba os problemas que merecem atenção do governo e, por fim, a terceira que lista os problemas a serem decididos

(VIANA, 1996). Além dos tipos, Kingdon destaca que existem dois fatores de influência na construção da agenda: (i) os participantes ativos, classificados como atores governamentais (alto *staff* da administração) e não-governamentais (grupos de pressão, acadêmicos, pesquisadores e mídia e etc.) que podem ser ainda subdivididos em atores visíveis (influenciam a formação da agenda) e atores invisíveis (especificação de alternativas); e (ii) o processo pelo qual alguns assuntos se sobressaem. Os processos dependem do reconhecimento do problema (indicadores, eventos, crises) da proposição de políticas (critérios estabelecidos por grupo de especialistas e a influência ou fragmentação de grupos) e da política (influência institucional da rotina do poder Executivo, elites políticas e eleições).

A partir do questionamento: por que alguns itens ou assuntos são selecionados para deliberação governamental e outros não? Viana (1996) destaca Richard Hofferbert (1974) que, tendo como base a teoria elitista ou a teoria pluralista, vai se basear em Herbert Simon (1966) para identificar três aspectos em todos os processos de decisão: (i) normas que governam a permanência e as mudanças da atenção pública; (ii) princípios que governam a ação política; e (iii) condições que determinam que ações serão escolhidas. Para o autor, o processo de formação de políticas é condicionado pelos meios socioeconômicos e políticos. Outros autores que se dedicaram a compreensão da agenda foram Cobb e Elder (1971), que classificam a construção da agenda em dois tipos: sistêmica e a institucional, a primeira é de ordem mais geral em relação ao segundo, sendo o sistema político responsável por aumentar ou diminuir os espaços entre ambas. Segundo os autores (VIANA, 1996), é importante ressaltar a não-decisão, reprimidas antes de alcançarem a arena de decisão. A agenda seria um processo que envolve os sempre duas questões: onde surge a demanda e quem participa. O ponto de Cobb e Elder é a constatação de que os cidadãos não se envolvem nas decisões governamentais e concluem que estudar a construção da agenda é fundamental para observar a relação entre a sociedade (meio social) e o governo (processo governamental).

Outro exemplo de um modelo de montagem de agenda envolve a interação entre atores, instituições e ideias e foi desenvolvido por Anthony Dows em 1972 (HOWLETT *et al.*, 2013). O autor defende a ideia da existência de um ciclo sistemático de visibilidade dos problemas na *policy-making*, onde os políticos ignoram

as demandas públicas, sendo o aumento ou a diminuição da atenção pública que resultariam no padrão cíclico da montagem da agenda, sem que isso produzisse, efetivamente, uma ação política por parte do governo. Por fim, segundo Baumgartner e Jones (HOWLETT *et al.*, 2013), existem quatro modos típicos de montagem da agenda que derivam da relação entre a interpretação e habilidade de controlar os problemas com os subsistemas político-administrativo existentes que procuram impactar e influenciar o governo. Assim, onde há um subsistema político-administrativo com um monopólio bem estabelecido e não há a presença de novas ideias, é provável que seja mantido o *status quo*, quando este mesmo sistema é provocado com novas ideias, é provável que estas produzam algum tipo de reformulação das questões. Quando há um subsistema político-administrativo é mais competitivo, se não forem desenvolvidas ideias novas, é provável que a agenda também seja disputada em torno do *status quo*. Somente quando existir um sistema competitivo e a presença de novas ideias é que haverá probabilidade de mudanças mais profundas na definição e na identificação de problemas e que estes sigam para a agenda oficial dos governos para que possam entrar na segunda etapa do ciclo de políticas públicas.

Portanto, como podemos, de forma resumida, mostrar, o surgimento de um problema ou questão na agenda formal ou sistêmica de uma política vai depender da existência de vários fatores, dentre eles de “uma janela política e da capacidade e da habilidade dos empreendedores políticos de se valerem dela, o conteúdo dos problemas identificados no processo de sua montagem depende muito da natureza do subsistema político presente na área em jogo e dos tipos de ideias que seus membros detêm ou sustentam” (HOWLETT *et al.*, 2013:120).

### **3.3.2. Formulação de Políticas**

A segunda etapa do ciclo de políticas públicas, *formulação de políticas* (ou elaboração de alternativas), refere-se ao processo de desenvolvimento de alternativas sobre o que fazer sobre o problema público apontado na agenda formal. Harold Thomas (*apud* HOWLETT *et al.*, 2013) identifica quatro fases para a formulação da política: a apreciação, o diálogo, a formulação e a consolidação. De forma resumida, na fase de apreciação, são identificados os dados e as evidências

sobre o problema; na fase do diálogo, é o momento em que serão realizados debates entre os atores políticos que, na maior parte das vezes, defendem diferentes perspectivas sobre a questão e as soluções desejadas; na fase de formulação os funcionários públicos assumem a tarefa de preparar a proposta final que servirá de referência para a fase final, de consolidação, onde atores políticos farão recomendações as estratégias adotadas. Já outros atores, irão discordar das opções escolhidas e permanecerão na expectativa do surgimento de um momento futuro para que possam ver suas alternativas contempladas.

Na mesma linha de Thomas, Viana (1996) apresenta Robert Hoppe, Henk Van de Graaf e Asje VanDijk (1985), que distinguem as fases de elaboração do projeto da implementação, pois entendem que esses momentos são oriundos de processos diferentes e com destinações sociais distintas. Assim, os autores reiteram “a clássica dicotomia entre a administração e a política pode ser vista, segundo essa separação de fases da formulação e da implementação, pois aquela ocorre em um espaço político de trocas e indeterminações, conflitos e poder, enquanto esta se define em um espaço administrativo, concebido como um processo racionalizado de procedimentos e rotinas” (HOPPE, GRAAF e VANDIJK *apud* VIANA, 1996:13).

Para os autores a fase da formulação pode ser dividida em três: (i) dados que se transformam em informações a serem consideradas, (ii) as informações subsidiam aspectos ideológicos (valores, ideias e princípios) e produzem conhecimentos para uma ação; e (iii) quando o conhecimento empírico e normativo é finalmente traduzido em ações públicas. Os diferentes níveis de conhecimento dos formuladores e implementadores são cruciais para a relação de ambos que consideram que é nesse processo que pode ser compreendido o sucesso de uma política. Assim, para os autores “é dessa perspectiva que faz sentido a afirmação de que é necessária uma perfeita interação entre formuladores, implementadores e público-alvo (das políticas) para o sucesso de determinada política” (VIANA, 1996:13).

Ainda de acordo com os autores (VIANA, 1996), a implementação é entendida como a fase de mostrar os resultados, que servirão de ensinamentos para os formuladores, entretanto, os modelos criados com base em estudos empíricos acabam por não oferecer aos formuladores elementos para o aperfeiçoamento das

políticas, visto que suas análises se dão de forma *ex-post*. Outro aspecto apontado é a separação do controle e monitoramento do cotidiano da implementação pois, como afirma Bardach (1977), o dilema da implementação é controlar o vasto número de atores, projetos, instituições, tendo que atingir as metas e ao mesmo tempo obter a redução de custos e prazos. Dessa forma, as atividades de controle e aprendizado deveriam ser pensadas de forma engrenadas. Os autores concluem (VIANA, 1996) que os problemas entre a formulação e a implementação estão na “desconexão entre os níveis de conhecimento de formuladores e implementadores e público-alvo”, nesse sentido, “afirmam que os estudos, até o momento, foram bem-sucedidos na identificação dos aspectos externos que influenciam as políticas sem, contudo, avançar nos aspectos internos referentes à ação governamental” (VIANNA, 1996:14).

Lewis Schneider (1971) de maneira simplificada aponta sete etapas para a fase da formulação: percepção da necessidade; elaboração de um plano preliminar; equacionamento do problema do financiamento; plano detalhado; aprovação institucional; implementação e feedback. Quando não houver financiamento automático (fundos específicos etc.), há que se pensar em outra etapa visando o projeto de financiamento e sua aprovação institucional, antes da elaboração do plano detalhado (VIANNA, 1996). James Anderson (1975), por sua vez, apresenta o processo de formação de políticas públicas, indicando três questões centrais: Como os assuntos chamam a atenção dos “fazedores”? Como são formulados? Como uma determinada proposição é escolhida entre outras alternativas? O autor indica a importância do conceito de *non-decision making*, de Bachrach e Baratz (1970) e conclui que “o problema central do processo decisório é reconhecer quem está envolvido, sendo esse processo a culminância de uma variedade de decisões, algumas de rotina e outras não. A decisão governamental, portanto, leva em consideração os critérios que os partidos, as normas e a opinião pública estabelecem; os tipos de decisão (barganha, persuasão e comando); a ação da maioria congressual; o ato de decisão do presidente (*presidencial decisionmaking*); e o incrementalismo” (VIANA, 1996:16).

Os subsistemas políticos exercem um importante papel no processo de formulação das políticas públicas. Sabatier (*apud* HOWLETT *et al.*, 2013) argu-

menta que a natureza do subsistema político responsável pela formulação da política pública é o elemento fundamental na análise da mudança política, na medida em que os membros da coalizão fazem a mediação entre a troca de interesses e ideias na *policy-making* pública. Nas palavras de Hanspeter Kriesi e Maya Jegen (*apud* HOWLETT *et al.*, 2013:154) “conhecer a constelação de atores significa conhecer os parâmetros que determinam as escolhas entre as opções políticas substantivas”. Assim como acontece na fase de montagem de agenda, a estrutura sistêmica que permite a entrada de novos atores e novas ideias nas deliberações políticas é a que vai gerar mudanças substantivas no processo de formação de políticas públicas. Os tipos relevantes de subsistemas político-administrativos que determinam os *outcomes* do processo de formulação de políticas são apresentados no Quadro 2 **Erro! Fonte de referência não encontrada.**, a seguir:

Quadro 2: Configurações dos subsistemas políticos que afetam os processos de formulação de políticas

	Subsistemas receptivos a novos atores		
		Não	Sim
		Subsistema Fechado	Subsistema resistente
Subsistema receptivos a novas ideias	Não	Subsistema aberto contestado	Subsistema político aberto
	Sim		

Fonte: HOWLETT *et al.*, 2013:154

As ligações esperadas entre a estrutura do subsistema político-administrativo e os tipos de opções desenvolvidas no processo de formulação de políticas estão no Quadro 3, a seguir:

Quadro 3: Modelo dos modos de formulação de Políticas

	Entrada de novos atores		
		Não	Sim
		Subsistema político fechado: ocupa-se de instrumentos de programas, no âmbito do programa existente	Subsistema político resistente: faz experimentação política, trabalhando com novos instrumentos, no âmbito do programa vigente.
Disponibilidade de novas ideias	Não	Subsistema político contestado: faz reforma de programas no âmbito da gama existente de instrumentos políticos	Subsistema político aberto: recria políticas, incluindo instrumentos alternativos.
	Sim		

Fonte: HOWLETT *et al.*, 2013:155

Assim, para que se tenha uma política pública inovadora que possa gerar possíveis mudanças significativas é necessário que o subsistema esteja receptivo e disponível a novas ideias e a novos atores, caso contrário, na lógica oposta, a tendência de um subsistema fechado será a da manutenção de programas e instrumentos políticos já existentes.

O tipo de subsistema existente no setor, área ou instituição é de fundamental importância para que se possa analisar e compreender a dinâmica da formulação da política pública proposta. As opções políticas que serão levadas em consideração, envolvendo os tipos de soluções e opções viáveis de resoluções do problema e os instrumentos selecionados para abordá-los, dependem em grande parte da origem e da motivação dos atores-chaves disponíveis nos sistemas políticos e das ideias que eles sustentam (HOWLETT *apud* HOWLETT *et al.*, 2013).

### **3.3.3. Tomada de Decisão**

Antes de iniciar a apresentação desta etapa é importante ressaltar que não há um consenso sobre a divisão das etapas do ciclo de políticas públicas. Os autores que apresentam o ciclo de políticas públicas em quatro fases, consideram que a etapa de tomada de decisão faz parte da fase de formulação de políticas públicas. Considero que as etapas são complementares, porém não devem ser apresentadas de maneira única. Assim, para esta dissertação, houve a escolha de apresentar o ciclo de políticas públicas em cinco etapas, optando pelos autores que dividem em duas as etapas de formulação (desenvolvimento de alternativas sobre o problema) e de tomada de decisão (debate sobre as alternativas e a possível aprovação – ou não – de uma opção).

A etapa de *tomada de decisão* no ciclo de políticas públicas é aquela em que uma, algumas ou nenhuma das opções debatidas nas etapas anteriores do ciclo é aprovada para uma ação efetiva. Para Gary Brewer e Peter DeLeon (HOWLETT *et al.*, 2013:157) “(...) é o estágio mais evidentemente político, na medida em que as muitas soluções potenciais para um dado problema devem, de algum modo, ser reduzidas a apenas uma ou umas poucas eleitas (...)”. Foram elaborados modelos para ajudar a conceituar e analisar os processos de tomadas de decisão, seja ela positiva ou negativa, da intencionalidade quanto ao desenvolvimento de uma polí-

tica. O primeiro modelo a surgir foi o *modelo racional*, “que afirmava que a tomada de decisão política era inerentemente uma busca por soluções maximizadoras para problemas complexos” (HOWLETT *et al.*,2013:161). Este modelo foi idealizado para uma tomada de decisão racional e presumia uma tomada de decisão consistente e previsível, que considerava as seguintes atividades sequenciais (HOWLETT *et al.*,2013:162):

1. Estabelecer algum objetivo para resolução de um problema;
2. Explorar e listar todas as estratégias alternativas destinadas a atingir o objetivo;
3. Prever todas as consequências importantes de cada estratégia alternativa e calcular a probabilidade de ocorrência dessas consequências;
4. E, finalmente, selecionar a estratégia que resolve o problema da forma mais perfeita, ou que o resolve pelo menor custo.

Porém, foi percebido que nem sempre seria possível conseguir a racionalidade plena desejada. Diversas críticas foram feitas ao modelo racional, dentre elas, Simon (HOWLETT *et al.*,2013) que concluiu que as decisões públicas que fossem elaboradas em conformidade com o modelo racional nunca poderiam maximizar os benefícios em relação aos custos, mas tenderiam apenas a cumprir alguns critérios dos tomadores de decisão.

As críticas de Simon serviram de base para que Charles Lindblom desenvolvesse uma alternativa que se tornaria bem mais conhecida: *modelo incremental*. O desenvolvimento dessa segunda escola de teoria de tomada de decisão política procurava aproximar a teoria comportamental real dos tomadores de decisão na vida real (HOWLETT *et al.*,2013). Nesse modelo, as decisões representavam o que seria considerado politicamente viável, mais do que tecnicamente desejável. As estratégias propostas por Lindblom incluíam os seguintes elementos (HOWLETT *et al.*,2013):

1. Limitação da análise a umas poucas alternativas que diferem apenas marginalmente em relação ao *status quo*;
2. Fusão da análise dos objetivos políticos e outros valores com os aspectos empíricos do problema na análise política;



3. Preocupação analítica mais forte com os males a serem remediados do que com os objetivos positivos a serem perseguidos;
4. Sequência de tentativas, erros e revisão das tentativas;
5. Análise que explore consequências possíveis de uma alternativa tida como importante;
6. Fragmentação do trabalho analítico entre muitos participantes na *policy-making*.

Alguns críticos do incrementalismo argumentavam que o modelo não tinha qualquer tipo de orientação para objetivos, além disso, foi classificado como conservador e censurado por apresentar a tomada de decisão restrita aos seletos atores restritos à barganha, por fim, acreditavam que o modelo desestimulava o planejamento sistemático e enfraquecia a busca por alternativas que poderiam ter consequências adversas a longo prazo (HOWLETT *et al.*,2013).

A maneira de alguns estudiosos para a manutenção dos dois modelos combinava a mistura de ambos. Etzioni sugeriu um terceiro modelo chamado de *mixed scanning* que possibilitaria uma maior inovação do que se comparado ao modelo incremental não impondo demandas não reais prescritas no modelo racional (HOWLETT *et al.*,2013). O modelo *mixed scanning* foi logo esquecido em favor de outro modelo que ficou conhecido na teoria como *cesta de lixo*. Esse modelo “endossava a inerente falta de racionalidade no processo de decisão identificada [anteriormente] por Simon e outros” (HOWLETT *et al.*,2013:170). Desenvolvido por James March e Johan Olsen, o *modelo da cesta de lixo* de tomada de decisão “negava ao processo de tomada de decisão até mesmo a racionalidade limitada a que lhe atribuía o incrementalismo (MARCH e OLSEN; COHEN *et al. apud* HOWLETT *et al.*,2013: 170). Os autores usaram a metáfora da cesta de lixo para deixar claro que os *policy-makers* muitas vezes não conhecem os objetivos, como também desconhecem as relações causais, assim, “os atores simplesmente definem os objetivos e escolhem os meios enquanto se envolvem no processo político, cuja obrigatoriedade é contingente e imprevisível” (HOWLETT *et al.*,2013:171).

Howlett *et al.* (2013) argumenta que todas as classificações iniciais não levaram em consideração as principais variáveis identificadas como importantes no processo de seleção e modelos de tomadas de decisão. O autor acredita que o ca-

ráter essencial do processo de tomada de decisão pública é semelhante aos estágios do ciclo de políticas e que a etapa de tomada de decisão é afetada pela natureza do subsistema político envolvido (o número e o tipo de atores envolvidos, o cenário institucional e os tipos de ideias) e pelas restrições sob os quais os tomadores de decisão operam (AGRANOFF e YILDIZ; WOLL *apud* HOWLETT *et al.*, 2013: 177).

### 3.3.4. Implementação de Políticas

A fase de implementação de uma política pública significa colocar em prática as decisões e escolhas anteriormente definidas para o alcance dos resultados estabelecidos. Para que uma política pública seja implementada é necessário que sejam designadas pessoas, recursos e que seja organizado os *modus operandis* de como se deve proceder. Podem ser diversos os órgãos burocráticos e os atores do subsistema políticos envolvidos no processo de implementação, cada qual com seus interesses particulares. Howlett *et al.* (2013) chama atenção que a implementação é com frequência um esforço contínuo de muitos anos, o que significa dizer que o financiamento de programas e projetos, muitas vezes, não é permanente, exigindo negociações e discussões contínuas. Outra característica da fase de implementação, é que embora os políticos sejam atores importantes e possam ainda desempenhar papel ativo em partes do processo, cabem os servidores (funcionários) públicos as atividades diárias da administração pública e, assim, serão os burocratas os atores mais significativos na maior parte desse ciclo.

Até o início da década de 1970, a implementação não era considerada uma etapa com dedicação ampla de estudos, fato que começou a mudar com a publicação do trabalho de Pressman e Wildavsky, em 1973, sobre a implementação de programas (HOWLETT *et al.*, 2013). Consideradas teorias de primeira e segunda gerações até a década de 80, as pesquisas sobre a implementação de políticas produziram estudos sobre a principal disputa, a saber: ‘*top-down*’ versus ‘*bottom-up*’. A abordagem *top-down* “começa com as decisões de governo, examina o quanto dessas decisões os administradores de fato executam e procura encontrar razões subjacentes à implementação efetivada”, já a abordagem *bottom-up* “começa na outra extremidade da cadeia de comando da implementação e exige

que se leve plenamente em consideração os assim chamados implementadores de balcão ou da linha de frente (*street-level*)” (HOWLETT *et al.*, 2013:184). Lipsky (*apud* HOWLETT *et al.*, 2013) destaca que estudos sobre o *bottom-up* mostraram que o sucesso ou insucesso de muitos programas com frequência dependiam do comprometimento e das habilidades dos atores que estavam diretamente envolvidos em sua implementação.

Semelhante a teoria ‘*top-down*’ versus ‘*bottom-up*’, Viana (1996) apresenta Richard Elmore (1979/80) que inicia seu estudo ilustrando uma breve retrospectiva das diferentes visões do campo dos estudos de implementação. Desta forma, o autor

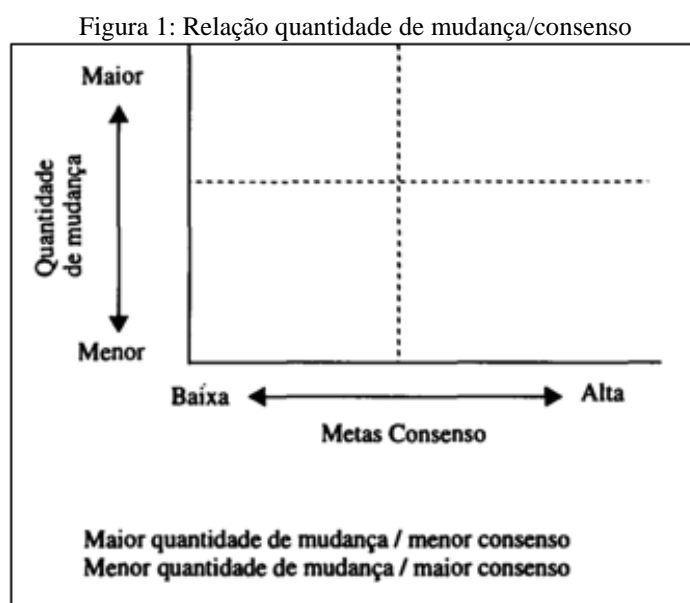
“remete-se aos estudos de Pressman e Wildavsky (1973), que assinalaram a necessidade de os “fazedores” de política prestarem maior atenção aos meios envolvidos (recursos) na ação pública. Também menciona os trabalhos de Bardach (1977), que ressaltou a necessidade de usar cenários e fixar os problemas nas implementações de políticas; de Paul Berman e Milbrey McLaughlin (1978), que assinalaram a necessidade de os “fazedores” de política observarem melhor todos os estágios da política, inclusive assistindo à fase de implementação; e de Richard Weatherly e Michael Lipsky (1977), que ressaltaram a necessidade de examinar melhor os burocratas do *street-level*.” (VIANA, 1996:25).

Para Elmore, no entanto, essas teorias, produzidas com base em estudos de caso, são longas em descrição, mas curtas em prescrição, e não têm auxiliado muito os formuladores. Mesmo assim, partindo destes estudos, o autor observa que há dois tipos diferentes para a abordagem e a análise da fase de implementação: *forward mapping* e *backward mapping*. A primeira é definida como aquela que os formuladores influenciam a implementação, onde todos os atores que possam interferir no processo são mapeados e divididos em responsabilidades, do topo a base da pirâmide da administração, sendo identificados, a partir do uso de técnicas do campo da administração, quais os objetivos e metas de cada fase. Dessa forma, “o conceito de *forward* trabalha com a noção de que os “fazedores” de política controlam o processo organizacional, político e técnico que envolve a implementação de políticas” (VIANA, 1996:25). Já a abordagem *backward* pressupõem que os “fazedores” não controlam a implementação, sendo elaborado uma lógica oposta à *forward*. Assim, “Crítica-se, então, a visão de que diretivas políticas explícitas, clareza nas funções de responsabilidade, objetivos e metas bem definidos sejam as razões do sucesso de uma determinada política (...) a implementação não

se define no topo da pirâmide da administração, mas no ponto em que ações administrativas interceptam escolhas privadas” (VIANA, 1996:25).

Viana (1996) apresenta também os dois tipos de políticas observadas por Elmore, quais sejam: as centralizadas e as descentralizadas, sendo a primeira caracterizada por “estruturas organizacionais formais, relações de autoridade e controles administrativos (...) a autoridade é centralizada e há artifícios formais de comando e controle” e a segunda por “controles dispersos, com influência indireta dos “fazedores” de política (...) é dispersa e há artifícios informais de delegação e entendimento” (VIANA, 1996:26). Assim, para Elmore, a lógica de análise *forward* adapta-se melhor ao primeiro tipo de política, e a *backward*, ao segundo tipo.

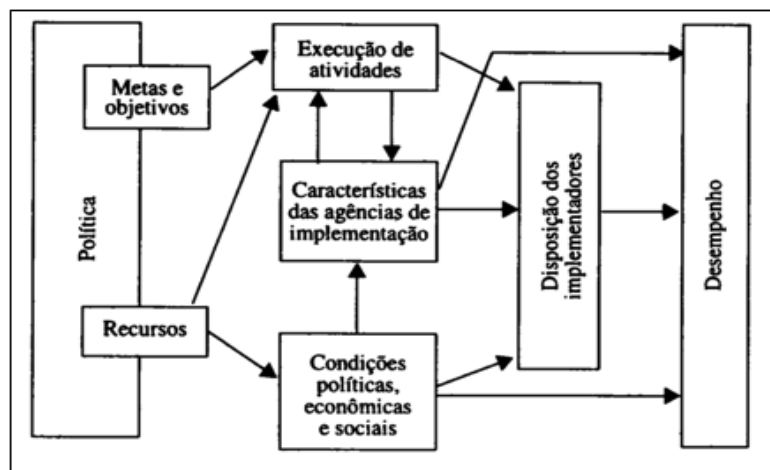
Dando continuidade sobre estudos e modelos, Donald S. Van Meter e Carl E. Van Horn (VIANA,1996) entendem que a quantidade de mudanças ocorridas durante a implementação, influencia os participantes em termos de graus de conflito e consenso em torno das metas e dos objetivos, conforme relação mostrada a seguir, na Figura 1. A maior participação dos implementadores na fase de formulação aumentará a clareza da política e reduzindo resistências, pois maior terá sido o consenso sobre as metas e os objetivos.



Fonte: VIANA, 1996:17.

Além disso, os autores elaboraram a Figura 2 a seguir, onde fica claro que o desempenho na implementação de uma política depende das características das agências que estão responsáveis pela execução, das condições políticas, econômicas e sociais existentes e, ainda, da forma como as atividades serão efetivadas. Sobre as agências, é de suma importância analisar o tamanho e a competência técnica da equipe, os graus de hierarquia, sistemas de monitoramento (controle), comunicação, processos para que a execução das atividades possa ser realizada de forma clara e as metas e objetivos alinhados. Já as condições políticas, econômicas e sociais vão depender de recursos, da opinião pública, de como as elites, dos partidos e dos grupos privados e não institucionais que vão influenciar, ou mais ou menos, na implementação.

Figura 2: Modelo de Van Meyer e Van Horo

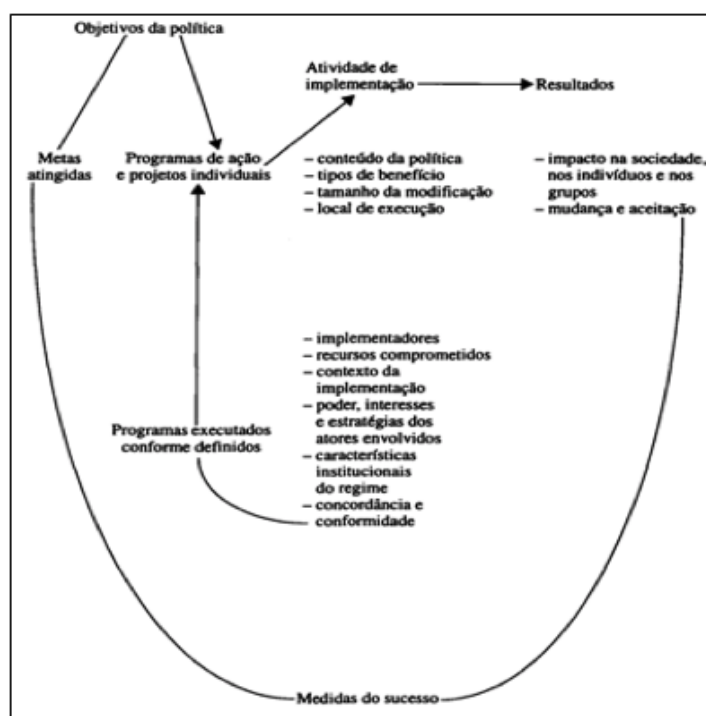


Fonte: VIANA, 1996:18.

Eugene Bardach (VIANA, 1996) e, assim como os demais, são pontuadas as principais observações destacadas por ele no processo de implementação. A teoria da implementação de Bardach se baseia no conceito de jogo, onde inúmeros jogos, jogadores, estratégias e táticas se entrelaçam, com graus de incertezas e tipos específicos de comunicação. O autor assinala que o processo de implementação é uma interação estratégica, no qual todos defendem seus próprios interesses e a maioria dos problemas se relaciona com atividades de controle. Além disso, destaca Viana “cada processo deve identificar mecanismos administrativos, financeiros e contábeis; beneficiários e clientes; fornecedores privados de bens e serviços; normas das agências públicas; inovação na concepção e no desenho do programa; fontes de recursos; processo de "assembleia" e atores criadores de impasse; e políticas de sustentação do processo” (VIANA, 1996:27).

Merilee Grindle, na década de 80, (VIANA, 1996) discute a influência do contexto político na implementação de políticas. Grindle desenvolveu modelos de processo político em que “os limites e condicionantes do processo ocorreriam em função do conteúdo da política, do contexto político da implementação e do espaço administrativo em que se desenvolve a política” (VIANA, 1996:27). Nesses modelos, os atores são analisados pela capacidade de poder, dos interesses e das estratégias e caberia a administração pública buscar o equilíbrio que resulte em “flexibilidade, suporte, feedback e, ao mesmo tempo, controle sobre a distribuição de recursos para atingir as metas estabelecidas” (VIANA, 1996:27). Segundo Viana (1996), o primeiro modelo é o de escolhas críticas, onde Grindle aponta que as escolhas realizadas no momento de definição dos programas e políticas irão influenciar as estratégias de implementação, por sua vez, na elaboração da estratégia de implementação são feitas escolhas que influenciam a liberação dos programas e políticas. Por último, serão definidos os beneficiários, a distribuição de alocação de recursos e os resultados pretendidos para a sociedade, cabendo ressaltar que todas as escolhas estarão condicionadas pelo contexto político-administrativo do momento. O segundo modelo é chamado de fases e condicionantes da implementação e relaciona conteúdos, o contexto e os resultados da política, na fase da implementação, como mostra a Figura 3, a seguir:

Figura 3: Modelo de Merilee Grindle



Fonte: VIANA, 1996:28.

Em 1980, uma importante contribuição para os estudos de implementação foi apresentada por Lipsky sobre os *Street-level bureaucracy* (LIPSKY apud LOTTA, 2012A). De acordo com LOTTA (2012A) o debate sobre o papel e influência dos burocratas no processo de implementação é essencial para compreendermos como, de fato, as ações são colocadas em prática e quais são os fatores que influenciam na mudança de rumos e nos resultados das políticas públicas. Assim, analisar o exercício da discricionariedade por esses atores torna-se relevante na medida em que partimos da premissa colocada por Lipsky de que a ação individual dos implementadores acaba por tornar-se o comportamento da agência pela qual respondem e que representam. Ou seja, “para compreender a ação efetiva do Estado, pressupondo que os implementadores o representam e por ele respondem, é necessário entender justamente a ação e a interação realizadas por esses implementadores” (LOTTA, 2012:02).

De forma resumida Lotta (2012) resume a teoria da representação burocrática da seguinte maneira: “a burocracia exerce discricionariedade; dada a discricionariedade, o burocrata tenta maximizar seus próprios valores políticos; os valores são formados pela experiência socializada, como origem social e outros atributos; e a burocracia representativa consegue tomar decisões que respondem aos interesses, necessidades e vontades dos cidadãos” (LOTTA, 2012:15). Assim, a análise da burocracia deve incorporar alguns valores das instituições políticas e burocráticas, visando compreender e avaliar se a burocracia está agindo de tal forma em resposta às demandas e pressões das instituições políticas ou se suas ações estão relacionadas aos valores que compartilham com o público. Por trás desse olhar da burocracia implementadora enquanto representante (legítimo ou não) da população, está a ideia de que os burocratas de nível de rua se tornam, muitas vezes, mediadores entre a população e os serviços públicos (LIPSKY apud LOTTA, 2012).

Presente nos estudos sobre políticas públicas de inclusão, que considera que esses burocratas podem agir de maneira a gerar efeitos sobre a forma como os beneficiários se conectam e acessam seus direitos, Lotta (2012) sinaliza que a ideia que está por trás dessas pesquisas é a interação realizada entre o Estado e os usuários durante a implementação que pode gerar posturas que facilitem ou não o

acesso aos direitos e aos serviços públicos (BICHIR; LIPSKY; TORRES; LOTTA *apud* LOTTA, 2012). Ou seja, “esses burocratas implementadores de nível de rua são entendidos como o elo da cadeia que une o Estado às comunidades, de maneira que são o canal de acesso mais direto que permite levar e trazer informações, gerando a integração e a permeabilidade entre esses mundos” (LOTTA, 2012:17). Assim, “ação de um programa social que utiliza burocratas ou políticos de nível de rua pode influenciar os vínculos de indivíduos pertencentes a grupos de baixa renda e que moram em áreas segregadas, tanto no fortalecimento de vínculos entre indivíduos da comunidade, quanto na criação de vínculos com indivíduos pertencentes a outros grupos sociais” (SALUM; PAVEZ; KUSHNIR; LOTTA e PAVEZ *apud* LOTTA, 2012:16).

Por outro lado, como apontam outros estudos há um lado perverso na mediação dos burocratas de nível de rua ao se observar que eles também podem atuar de forma clientelista. O clientelismo é caracterizado por situações que envolvem assimetria de poder com aparente solidariedade mútua, bem como exploração e coerção potencial com relações voluntárias e obrigações mútuas (NUNES *apud* LOTTA, 2012). Ou seja, há a ideia de combinação entre solidariedade e obrigações, que acaba permeando as relações de troca entre Estado e sociedade (LOTTA, 2012). Nesse sentido, a literatura tem demonstrado que há uma complexidade na discussão sobre o papel desses burocratas enquanto mediadores, na medida em que coexistem tanto práticas clientelistas como ações democráticas e voltadas à inclusão (LOTTA; PAVEZ; KUSCHNIR *apud* LOTTA, 2012A).

Assim, o grande esforço da implementação é quando a política se localiza no burocrata do “nível da rua”, e esse se torna o executor, podendo assim, modificar a política na medida em que acha cabível (LIPSKY *apud* LOTTA, 2012). Isso ocorre porque existe uma grande distância entre os formuladores originais e os implementadores, ou seja, a distância entre os objetivos e o desenho das políticas. Pressman e Wildawsky (1984) analisam que o dilema da implementação é envolver vários atores em vários níveis de decisão. Com base nesse contexto, é de grande relevância analisar a visão sistêmica dos modelos de política pública mais adequados para serem implementados nas avaliações” (ALMEIDA & REBELATTO:04).



Do lado oposto, a relação com os administradores, existem conflitos decorrentes da diferença de objetivos e valores envolvidos na função: “enquanto os administradores pretendem alcançar os resultados consistentes com os objetivos da agência, os burocratas de rua querem processar o trabalho em consonância com suas próprias preferências, assegurando o que for necessário para o completarem. Como decorrência, a relação entre ambos, embora conflituosa, é de mútua dependência”. (LOTTA, 2012:17). Considerada a terceira geração de pesquisas sobre implementação (HOWLETT, 2013), teoria *do agente* principal busca desenhar um sistema de incentivos para a relação agente/principal, que possa promover a superação dos conflitos gerados por essa relação. O conflito inerente entre os objetivos do principal (administradores) e os do agente (burocratas implementadores) é reforçado, ainda, pela incerteza de que o agente conseguirá colocar em prática o que foi determinado pelo principal. A assimetria de informações e o conflito de interesses também reforçariam as dificuldades de interação no modelo.

O exercício mais comum nesse campo de estudo acabou por justamente caracterizar a literatura a partir da oposição entre estes atores em posições extremadas (OLIVEIRA, *apud* PIRES, 2012). Assim, apesar da literatura nas últimas décadas reconhecer o papel dos atores no processo de implementação de políticas, os estudos ainda têm dedicado pouca atenção a outro conjunto de atores que, por ocupar uma posição intermediária, se situam em um “limbo” conceitual entre as abordagens *top-down* e *bottom-up*: os burocratas de médio escalão, formados por gerentes, diretores, dirigentes, coordenadores, supervisores e uma série de outras nomenclaturas de cargos em estruturas organizacionais que designam uma posição intermediária entre o topo e a base (PIRES, 2012).

Dessa forma, Pires (2012) sugere uma forma esquemática para os estudos agrupando em duas linhas, sendo a primeira, a que destaca o papel tático-gerencial dos burocratas de médio escalão e, a segunda, que ressalta a natureza técnico-política de sua atuação. No primeiro caso, os estudos focam a natureza tática do papel dos gerentes. Cabendo a estes atores, no interior de uma organização, traduzirem as diretrizes e decisões do nível estratégico em instruções e procedimentos a serem executados pelos agentes do nível operacional. Neste processo destacam-se “elementos como características pessoais dos gerentes para promover a liderança

e motivação da equipe, graus de autonomia para sua atuação, e os procedimentos e técnicas para estimular e monitorar o desempenho de seus subordinados, assim como controlar suas condutas desviantes (WILSON; KAUFMANN; CHETKOVICH E KIRP; OLIVEIRA *apud* PIRES, 2012:05). No segundo caso, Pires (2012) destaca que autores apontam o papel técnico-político desempenhado pelos burocratas de médio escalão sendo realizado diretamente ou por meio de associações, partidos e outras instituições, como agentes de negociações e barganhas em contínuas reconfigurações da própria política.

Apesar dos estudos realizados, em ambas as linhas, que contribuíram para uma compreensão mais aprofundada sobre o lugar e papel dos burocratas de médio escalão no processo de produção de políticas públicas, Pires (2012) alerta que permanece ainda a necessidade de uma compreensão empírica mais detalhada desses atores e, de como, no complexo processo de produção de políticas públicas, os burocratas de médio escalão desempenham suas funções.

Ainda como complemento ao estudo da fase de implementação, Viana (1996) vai apresentar modelos quatro modelos analíticos e suas características para analisar a implementação das políticas públicas. O *modelo de processo burocrático* “tem com base a identificação, na estrutura organizacional responsável pela implementação de uma política, dos objetivos, dos papéis e das tecnologias definidas para sua operação” (VIANA, 1996:38). Segundo Viana (1996) a organização é vista de modo normativo e descritivo e suas escolhas realizadas por meio de regras e processos efetivos. Assim, para a obtenção do sucesso do processo de implementação de uma política, esta dependeria da forma como a rotina em cada nível da organização é realizada, se estes níveis são a favor ou contra a política pretendida, principalmente entre os burocratas locais (burocratas de nível de rua). Para Medina (1987) “a implementação falha porque os formuladores de política não compreendem as condições reais sob as quais são prestados os serviços, e a tendência à inércia mina os propósitos iniciais dessa política” (VIANA, 1996:39). O ponto fraco do modelo de processo burocrático, segundo Viana (1996), é que o mesmo não avalia questões psicológicas e sociais dos atores, conflitos de interesse, barganha, incertezas na solução de problemas e na tomada de decisão.

O segundo modelo, segundo Viana (1996), é o *de recursos humanos* que destaca a interdependência de pessoas e das organizações no que tange a cooperação, os laços interpessoais, entre outros. De acordo com Medina (VIANNA, 1996), esse modelo está focado no processo de obtenção de consenso e acomodação entre formuladores e implementadores, visando estabelecer uma relação com os indivíduos que possa apoiar suas habilidades e valores, seus papéis e relacionamentos, de forma que estes realizem seu trabalho de maneira adequada e tenham satisfação pessoal naquilo que fazem, de forma que os propósitos da política sejam atingidos de forma plena, pois a implementação falha quando não há consenso nem compromisso entre os implementadores e a burocracia. Viana (1996) entende que o ponto fraco desse modelo é por não tratar das condições de conflito e instabilidades, e reforçando a cooperação e a criação de laços interpessoais fortes, o que poderia implicar em um caráter mais normativo do que descritivo.

O terceiro modelo apresentado por Viana (1996) é o *político* que enfatiza a ideia do conflito, da barganha e da coerção em detrimento do consenso nas organizações. Segundo Medina (VIANA, 1996), esse modelo entende que se as organizações fossem entendidas como entidades políticas, onde o sistema é composto por um grupo de indivíduos defendendo seus interesses, os recursos e ideologias, a tomada de decisão e a implementação refletiriam melhor a preferência dos participantes. Viana (1996) entende que o ponto fraco desse modelo também pode ser apontado como seu ponto forte pois “na medida em que permite interpretar eventos isolados, sem atribuir-lhes um propósito geral, ele não oferece um critério rigoroso para o sucesso ou fracasso de uma política, pois todos os seus julgamentos normativos são simples assertivas de vantagens relativas no processo de barganha” (VIANA, 1996:39). Por fim, o quarto modelo apresentado é o simbólico que afirma que o mais importante do evento é o seu significado e da maneira em que ele foi interpretado, independente dos resultados. Para Viana (1996) a ambiguidade e incerteza dos processos e eventos acabam por criar símbolos, pois enfraquecem os enfoques racionais de análise. No Quadro 4, segue uma indicação de quando se deve utilizar cada modelo, tendo em vista as características das políticas.

Quadro 4: Modelos Analíticos

Características	Racional/ burocrático	Recursos humanos	Político	Simbólico/ anárquico
Objetiva ou subjetiva	Objetiva	Subjetiva	Objetiva e subjetiva	Subjetiva
Técnica ou distributiva	Técnica	Técnica ou distributiva	Distributiva	Distributiva
Nível de ambigüidade	Baixo	Moderado	Moderado a alto	Alto
Recursos	Escassos a moderados	Moderados a abundantes	Escassos	Escassos a abundantes
Nível de conflito	Baixo a moderado	Moderado	Moderado a alto	Moderado a alto
De cima para baixo ou de baixo para cima	De cima para baixo	De baixo para cima	De baixo para cima	De cima para baixo ou de baixo para cima

Fonte: VIANA, 1996:40.

Por fim, ao indicar algumas pré-condições para que haja uma implementação eficaz, Rua & Romanini (2014) citam itens evidentes, entretanto, ao analisarmos as políticas públicas, nos deparamos com muitas dificuldades em obter vários deles. A primeira condição atenta para que as circunstâncias externas à agência implementadora não devem impor restrições que a desvirtuem; a segunda ressalta que deve haver uma só agência implementadora, que não depende de outras agências para se ter sucesso (se outras agências estiverem envolvidas, a relação de dependência deverá ser mínima em número e em importância); a terceira indica que um programa deve dispor de tempo e recursos suficientes (globais e no estágio da implementação); a quarta considera que uma política, para ser implementada, deve ser baseada numa teoria adequada sobre a relação entre a causa (de um problema) e o efeito (de uma solução que está sendo proposta); a quinta chama atenção para a completa compreensão e consenso que deve haver quanto aos objetivos a serem atingidos e esta condição deve permanecer durante todo o processo de implementação; a sexta lança luz para aos objetivos acordados, que devem ser possíveis de especificar, com detalhes completos e em sequência lógica (as tarefas devem ser claras para cada participante); a sétima diz respeito a perfeita comunicação e coordenação entre os vários elementos envolvidos no programa; e, por fim, é necessário que haja atores que exercem posições de comando capazes de obter efetiva obediência dos seus comandados.

A etapa de implementação, tão importante para o sucesso de uma política, vem aos poucos ganhando maior espaço na agenda de estudos no Brasil. A implementação deve ser entendida como uma etapa fundamental dentro da análise de políticas públicas, sendo essencial analisar os arranjos internos e externos frente a sua realização. Compreender o que leva os agentes implementadores, sejam eles os burocratas de médio escalão ou de rua ou outros, a tornar a política viável, consiste em uma análise difícil e complexa que merece ser estudada e discutida amplamente, de forma que a pesquisa possa colaborar para a melhoria de entraves que dificultam tal implementação, assim como ressaltar as medidas de sucesso, para que possam ser reforçadas e ampliadas.

### **3.3.5. Avaliação de Políticas**

A última fase do ciclo de políticas públicas é a *avaliação de políticas*. Em termos amplos, o conceito de avaliação de políticas públicas, se refere “ao estágio do processo em que se determina como uma política de fato está funcionando na prática. Ela envolve a avaliação dos meios que são empregados e dos objetivos que são atendidos” (HOWLETT *et al.*, 2013:199). Após a etapa da avaliação, a política pública pode voltar para um dos estágios do ciclo ou ser totalmente repensada, de forma a melhorar os problemas enfrentados. Caso tenha obtido uma avaliação positiva, poderá voltar a etapa de construção da agenda ou para a obtenção de novos meios para financiá-la. Em alguns casos, entretanto, a decisão pode ser a descontinuidade da política.

Nos últimos anos a expressão “*policy-making* baseada em evidência” que “representa um esforço de reformar ou reestruturar os processos políticos-administrativos pela priorização de critérios de tomada de decisão fundamentados em evidências empíricas” (HOWLETT, 2013:203), entrou em uso junto aos profissionais da implementação das políticas se empenhavam em intensificar a racionalidade das deliberações políticas e em aperfeiçoar a aprendizagem política dos governos. De acordo com Howlett (2013), esse movimento foi o último de uma série de esforços, ao longo dos últimos 50 anos, que acreditam que os governos podem aprender com as experiências anteriores.

A avaliação de políticas se torna desafiadora pelas dificuldades que surgem na determinação do sucesso ou insucesso das iniciativas políticas, mas principalmente em definir o que é sucesso, afirma Howlett (2013). Já os insucessos podem ocorrer em qualquer estágio do ciclo político e não têm sua origem necessariamente no mesmo estágio (MICHAEL *apud* HOWLETT, 2013). O insucesso também pode ocorrer de uma composição equivocada de objetivos e meios no estágio da formação (BUSENBERG *apud* HOWLETT, 2013). O insucesso de uma política pode igualmente decorrer da falta de supervisão eficaz pelos tomadores de decisão sobre aqueles que implementam a política (MCCUBBINS e SCHWARTZ; MCCUBBINS e LUPIA; ELLIG e LAVOIE *apud* HOWLETT, 2013). Apesar de frequentemente as avaliações recomendarem a adoção da descontinuidade de algumas políticas, Howlett (2013) indica que estudiosos do tema têm observado a relutância dos tomadores de decisão de encerrar programas, optando pela continuidade, mesmo que muitos considerem que o programa não conseguiu atingir os objetivos formulados.

Howlett (2013) destaca que o Estado deve ter um serviço de alta qualidade técnica operando internamente dentro de um subsistema para que possa ocorrer a “aprendizagem social” capaz de criar habilidades de avaliar e transmitir conhecimento. Para isso é fundamental que os diferentes modos de análise e avaliação sejam de conhecimento do governo. Howlett (2013) apresenta três grandes categorias: a *avaliação administrativa*, a *avaliação judicial* e a *avaliação política*. A começar pela avaliação política, esta se destaca, como o nome diz, por uma avaliação com interesses de base, muitas vezes, partidárias e tendenciosas, não sendo sistemáticas ou tecnicamente sofisticadas. Seu objetivo é relacionado ao interesse de cunho eleitoral. Já a avaliação judicial trata dos órgãos do judiciário, a quem compete a revisão das ações do governo. Além disso, outras ações ao longo da implementação dos programas que possam conflitar com princípios constitucionais ou padrões de conduta administrativa ou processos individuais que o poder judiciário tenha que agir. Por fim, a avaliação administrativa, empreendida pelos governos e especialistas cuja tarefa é avaliar a política pública.

Em geral, mas nem sempre, ressalta Howlett (2013) as avaliações administrativas se limitam a examinar a eficiência dos serviços e aferir se o dinheiro está

sendo gasto de forma adequada, conforme o planejado e o legalmente exigido. Existe uma grande variedade de modalidades para as avaliações administrativas, Howlett (2013:208) apresenta as cinco formas que considera as mais comuns nos órgãos de governo:

1. *Avaliação de processo*: examina os métodos organizacionais, incluindo as regras e procedimentos operacionais, usados para a execução dos programas.
2. *Avaliação de esforço*: visa medir a quantidade de insumos do programa para o atingimento as metas. Os insumos podem ser considerados como: pessoal, transporte, locais de trabalho, comunicação, material e etc.
3. *Avaliação de desempenho*: examina os produtos (*outputs*) e, posteriormente, os insumos (*inputs*) de um programa.
4. *Avaliação da eficiência*: visa determinar se os custos de um programa estão sendo gastos de maneira eficiente (baixo custo) por meio de fluxos e processos de trabalho mais racionais (*streamlining*).
5. *Avaliação da eficácia*: também conhecida como “*value for money*”, visa analisar se o programa está produzindo os resultados esperados ou se é necessário que o mesmo precise ser ajustado.

Se investiu muito para que essas técnicas formais e sistemáticas de avaliação fossem desenvolvidas (HOWLETT, 2013), entretanto, ainda existem muitas limitações e frustrações com as dificuldades envolvidas. Quando realizadas, as diferentes formas de avaliação acontecem no processo de política pública sob o comando e o envolvimento dos diferentes tipos de atores políticos no subsistema político-administrativo e resultam em diferentes *outcomes* de aprendizagem e, principalmente, em *accountability* para a sociedade.

Outras formas de avaliação são apresentadas por Cohen e Franco (2013) no livro “Avaliação de Projetos Sociais”. Os autores indicam quatro tipos para a análise de avaliação de políticas ou projetos sociais: investigação, investigação avaliativa, avaliação e monitoramento. Os quatro tipos são diferenciados pelo momento em que as avaliações são realizadas, pelo objeto e objetivos do estudo, pelas técnicas que foram escolhidas e executadas e pela relação que estabelecem com a política. Os estudos de avaliação podem ser de dois tipos: *avaliação de processo* e a *avaliação de impacto*, sendo:

### Avaliação de processos:

“Determina a medida em que os componentes de um projeto contribuem ou são incompatíveis com os fins perseguidos. É realizado durante a implementação e, portanto, afeta a organização e as operações. Procura detectar as dificuldades que ocorrem na programação, administração, controle e etc., para serem corrigidas oportunamente, diminuindo os custos derivados da ineficiência. Não é um balanço final, e sim uma avaliação periódica. Diferencia-se da retroinformação que é uma atividade permanente de revisão, realizada por aqueles que estão implementando o projeto. Sua função central é medir a eficiência de operação do projeto” (COHEN & FRANCO, 2013:109).

### Avaliação de Impacto:

“Procura determinar em que medida o projeto alcança seus objetivos e quais são seus efeitos secundários (previstos e não previstos)” (COHEN & FRANCO, 2013:109).

Ambos os tipos de avaliação (processo e impacto) se distinguem pelos tipos de problema (as perguntas que respondem), as decisões que envolvem e os potenciais usuários de seus resultados (CONTRERAS *apud* COHEN & FRANCO, 2013), sendo a primeira visando analisar as decisões cotidianas e operativas e a segunda, servindo de base para decisões sobre a política (manutenção, reformulação ou encerramento).

Em função do momento em que são realizadas as avaliações podem ser *ex-ante* e *ex-post*. São consideradas avaliações *ex-ante* as realizadas antes da fase de implementação e são compreendidas pelo cálculo do custo-benefício e do custo-efetividade de uma política pública (COHEN & FRANCO, 2013). São consideradas avaliações *ex-post* avaliações que ocorrem durante e depois da fase de implementação, podendo ser avaliações de processo (projetos em andamento) e/ou avaliações de impacto (projetos terminados). Cohen e Franco (2013) apontam que toda política pública é formada por ações que ocorrem entre uma situação atual e uma situação nova, sendo a situação atual identificada por meio de diagnósticos que terão como finalidade projetar uma nova realidade. Segundo os autores “o ciclo da política compreenderia então: ideia - diagnóstico - projeto - avaliação *ex-ante* -correção - implementação - avaliação de processo - correção - conclusão do projeto - avaliação *ex-post* ou de impacto”



Ainda no campo de metodologias de pesquisa e avaliação de políticas, Sônia Draibe, Ana Maria Fonseca e Lília Montali realizaram no ano de 1996, por meio de um convênio entre o Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP), da UNICAMP, e o IPEA, um levantamento sistemático dos programas de renda mínima no Brasil. A pesquisa de caráter inovador, tinha como objetivo avaliar os programas de renda mínima como estratégia de combate à pobreza. As autoras elaboraram um modelo básico de investigação, destinado ao estudo comparativo das experiências dos programas. A formulação, o desenho e os procedimentos da pesquisa tiveram como propósito a criação de um *instrumental básico comum* que permitisse uma adequada avaliação e comparação entre os programas (DRAIBE *et al.*, 1998).

As condições institucionais da implementação e os resultados de impacto dos programas foram analisados a partir de dois eixos: *Eixo 1: avaliação de processo* e o *Eixo 2: avaliação de resultados*. A avaliação de processos (eixo 1) visava identificar, nas organizações e nos meios institucionais, os fatores que operam como facilitadores ou obstáculos ao seu desempenho. Por sua vez, a avaliação de resultado (eixo 2), pretendia identificar os principais efeitos dos programas sobre as condições de vida dos indivíduos e das famílias carentes sobre os quais atuam (DRAIBE *et al.*, 1998). O projeto foi estruturado em módulos que poderiam, caso necessário, permitir investigações e escopos distintos, sendo o módulo completo abrangendo os dois eixos supracitados e o modelo mínimo que se restringia à avaliação institucional e ao estudo do perfil das famílias atendidas. O desenho geral da pesquisa segue apresentado abaixo em forma de quadro para melhor compreensão.

Quadro 5: Desenho de Avaliação

<b>1.1 Objetivos da Pesquisa</b>	<i>Geral:</i> oferecer a base conceitual e operacional mínima para a realização de estudos comparativos de avaliação. <i>Específicos:</i> contribuir para um sistema de informações cadastrais e indicadores de acompanhamento (...).
<b>1.2 Hipótese de Trabalho</b>	São relacionadas ao desempenho dos programas.
<b>1.2.1 Hipóteses que orientam a Avaliação Institucional</b>	Fatores institucionais que operam como condicionantes tanto do seu sucesso quanto do seu trabalho. ❖ Pré-condições institucionais e experiências anteriores; ❖ Criação de rotinas e procedimentos; ❖ Características e qualidade do pessoal envolvido no programa; ❖ Aprendizagem institucional; ❖ Sistemas de acompanhamento e controle.

<b>1.2.2 Hipóteses que orientam a Avaliação de Impacto</b>	<p>A avaliação de Impacto apoia-se nas hipóteses dos programas a serem avaliados. No caso da pesquisa sobre os programas de renda mínima, algumas das hipóteses eram:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Ingresso monetário na renda da família impactava melhoras na qualidade de vida;</li> <li>❖ O sucesso do programa poderia variar conforme as distintas características das famílias;</li> <li>❖ O impacto do programa em termos da inserção do mercado de trabalho dos membros adultos das famílias, dependia de outros investimentos específicos.</li> </ul>
<b>1.3 Desenho da Pesquisa</b>	<p><i>(a) Avaliação de processo ou institucional</i> Acompanhar e avaliar o processo de implementação junto à estrutura organizativa. Para o estudo dessa dimensão são propostos, como instrumentos de pesquisa, a análise documental e entrevistas com os atores envolvidos.</p> <p><i>(b) Avaliação de Impacto</i> Acompanhar e avaliar os efeitos do programa. Nessa dimensão, trata-se de avaliar, junto às famílias atendidas, o cumprimento das metas do programa. Bloco 01: momento zero (ingresso da família no programa) Bloco 02: selecionadas por processo amostral. Permite a avaliação de impacto (efeitos do programa sobre as condições de vida das famílias).</p>
<b>1.3.1 Dimensões e Procedimentos</b>	<p><i>(a) Avaliação de Processo</i> No âmbito institucional serão examinadas as características estruturais e dinâmicas dos sistemas legal, decisório e operacional, o perfil dos atores, o financiamento e os gastos do programa. O procedimento da avaliação de processo será realizado a partir de análise documental, entrevistas com roteiro e aplicação de questionários.</p> <p><i>(b) Avaliação de Impacto</i> No âmbito das famílias beneficiárias serão realizados estudos de acompanhamento de duas naturezas e com objetivos complementares. Bloco 01: Estudo do perfil das famílias com base nas fichas de cadastramento. Bloco 02: Pesquisa de Campo. O procedimento será realizado a partir de entrevistas estruturadas com roteiro, aplicação de questionários e acompanhamento de um grupo controle (famílias em semelhante situação de pobreza, não beneficiárias do programa).</p>
<b>1.3.2 Variáveis e Indicadores</b>	<p><i>(a) Avaliação de processo</i> Na dimensão institucional, devem ser identificados e construídas para acompanhamento:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Objetivos do programa</li> <li>❖ Público-Alvo</li> <li>❖ Vinculação institucional</li> <li>❖ Apoio institucional (participação de outros órgãos)</li> <li>❖ Recursos disponíveis</li> <li>❖ Forma de seleção dos beneficiários</li> <li>❖ Exigências do programa</li> <li>❖ Critérios de permanência e de desligamento</li> <li>❖ Valor do benefício</li> <li>❖ Reajuste do benefício</li> <li>❖ Mecanismos operacionais</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Sistemas de acompanhamento, controle e avaliação</li> <li>❖ Recursos humanos envolvidos na implementação</li> <li>❖ Custo administrativo do programa</li> </ul> <p><i>(b) Avaliação de Impacto</i></p> <p>Nos dois blocos de estudos as variáveis e os indicadores a serem construídos referem-se aos seguintes aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Composição familiar</li> <li>❖ Características dos componentes das famílias</li> <li>❖ Inserção no mercado de trabalho</li> </ul>
--	---

Fonte: DRAIBE et al., 1998 - Adaptação da autora

As cinco etapas do ciclo de políticas públicas apresentadas ajudam na ampliação e na compreensão e aprofundamento dos estudos metodológicos da *policy making*, sendo muito relevantes para que possamos entender os modos de operar do Estado que se traduz nas políticas públicas. Foram autores que analisaram as condições de formação e desenvolvimento das fases, elaborando modelos e variáveis que interferem nesse processo de forma a separar as ações políticas (de decisão) daquelas propriamente administrativas nas atividades do setor público. Além disso, os autores se preocuparam em “superar a ideia tradicional de que o campo da implementação, ou melhor, da fase de implementação, envolveria tão-somente instrumentos típicos da teoria administrativa, e a de formulação de políticas, da teoria política” (VIANA, 1996:6).

## 4. Subsistemas político-administrativos

Neste capítulo serão apresentados os atores nacionais e internacionais que configuram o que Howlett (*et al.*,2013) chamou de subsistemas político-administrativos. Os atores internacionais são o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e os atores nacionais, o governo federal (enquanto ator mandatário para a obtenção de operações de crédito externo dos entes subnacionais) e o governo do estado do Rio de Janeiro, entre 2008-2017, período abordado nesta dissertação. O objetivo deste capítulo é apresentar ao leitor as características desses atores e como estes influenciaram o desenvolvimento dos Programas de política pública.

### 4.1. Banco Mundial (BIRD)

Ao final da Segunda Guerra Mundial, que marcaria o início de uma nova hegemonia global, liderada pelos Estados Unidos, foi realizada, em 1944, a Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas, em Bretton Woods. A conferência contou com 44 nações e teve como objetivo estabelecer um sistema de regras para as relações comerciais e financeiras que regulasse a política econômica internacional. Na Conferência de Bretton Woods, como ficou conhecida, também foram criadas instituições multilaterais, sendo o Fundo Monetário Internacional (FMI), encarregado de acompanhar esse novo sistema financeiro e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) com foco na reconstrução e a estabilização das economias dos países devastados durante a Segunda Guerra Mundial. A autoria do nome “Banco Mundial” coube à revista *The Economist*, que na edição de julho de 1944, se referiu ao BIRD com este termo, ao cobrir as notícias da Conferência. Em 1975, a nomenclatura que até então era informal, passou a ser o termo oficial para o conjunto formado pelo BIRD e pela Associação Internacional de Desenvolvimento (AID)<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Na década de 60 foi criada a AID com o foco em nações mais pobres, uma vez que o BIRD só concede empréstimos e assistência técnica a países em desenvolvimento (economias de rendimento médio, conforme as regras do Banco).

Sediado em Washington DC, o BIRD inicia suas atividades no ano de 1946 com foco de financiamento de projetos em infraestrutura. Em 1947, ano do seu primeiro empréstimo, o Banco tinha 42 países-membros, contando com menos de quatrocentos funcionários. Muito diferente da realidade de 2008, quando faziam parte 185 países-membros, com cerca de dez mil funcionários, sendo que sete mil trabalham na sede em Washington e três mil nos mais de 100 escritórios espalhados pelo mundo (PEREIRA, 2009; FILHO, 2006), sendo sua estrutura burocrática-administrativa dirigida por uma Junta de Governadores e uma de Administradores, sendo a Junta de Governadores é, segundo o próprio Banco Mundial, o principal órgão do BIRD e cujas reuniões ocorrem nas reuniões anuais do Banco Mundial” (DE MELLO, 2008).

Em 1947, o Programa de Recuperação Europeia – mais conhecido como Plano Marshall, foi criado para impulsionar a reconstrução da Europa, assumindo a maioria dos projetos de reconstrução durante os quatro anos de sua duração, com uma injeção dos EUA de US\$ 13,5 bilhões de dólares (PEREIRA, 2009), ao passo que o BIRD até 1954 havia disponibilizado apenas US\$ 800 milhões de dólares com objetivo de reerguer as economias europeias (DE MELLO, 2008). Foi ainda na década de 50 que o BIRD passou por mudanças institucionais e estratégicas que tiveram como resultado a mudança de atuação voltada para o financiamento e elaboração de políticas de desenvolvimento, “seu capital passou a ser destinado principalmente a projetos para equipamentos em economias subdesenvolvidas, que passaram a figurar como seus maiores beneficiários” (DE MELLO, 2008:38).

Foi nesse momento que o BIRD começa a considerar seus projetos como modelos e vitrines para disseminação de outros projetos. Tais financiamentos vinham a partir de duas formas: (i) assistência técnica, com foco em um conjunto de ações com objetivo de fortalecer a qualidade do ambiente do país para o desenvolvimento (capitalista) e (ii) liberação de recursos perante o comportamento dos países que tinham que manter e cumprir uma série de disciplinas fiscais e monetárias (PEREIRA, 2009). Em 1963, George Woods assumiu a presidência do Banco Mundial, e iniciou um forte movimento expansivo para países e regiões da periferia, registrando até 1969 cinquenta novos países em suas operações de crédito. Ao

longo dos anos 60, “o Banco Mundial não apenas cresceu e diversificou a alocação setorial de seus empréstimos, mas também ampliou sua gravitação na rede de assistência internacional ao desenvolvimento” (PEREIRA, 2009:107). De 1968 a 1981 seria a vez de Robert McNamara assumir a presidência do Banco Mundial “marcando profundamente a história do Banco” pois “se, por um lado, sua gestão deu continuidade a iniciativas e mudanças importantes promovidas por Woods, por outro dinamizou, inovou e expandiu as operações do Banco numa escalda inédita, ampliando sua gravitação financeira, política e intelectual e consolidando-o, definitivamente, como uma agência fulcral no âmbito das políticas de desenvolvimento” (PEREIRA, 2009:112).

A proposta do novo presidente se dava pela redução da pobreza colocando foco na agricultura/agropecuária como setor que constituía “o fator-chave para o crescimento econômico na maioria dos países em desenvolvimento” (BANCO MUNDIAL *apud* PEREIRA, 2009: 116). Seguindo a lógica expansiva e de diversificação, o BIRD passou a autorizar empréstimos para empresas públicas e bancos nacionais e regionais de desenvolvimento (MASON & ASHER *apud* PEREIRA, 2009:121). Na década de 70, os temas da urbanização e a questão habitacional entram na agenda social do BIRD, ampliando o leque de financiamentos focados em água e esgoto. Foi nessa época que a área educacional também deu um salto considerável passando de US\$ 62 milhões de dólares de 1968-70 para US\$ 194 milhões de dólares de 1971-73.

Assim,

“ao mesmo tempo, o grosso da atividade política e financeira do Banco continuava orientado para questões macroeconômicas e para a promoção do crescimento. Cada vez mais, essa atuação se dava também pela via da “assistência técnica”, mediante formação e treinamento de quadros, aconselhamento e provisão de expertise, ligados ou não a projetos específicos” (PEREIRA, 2009:127).

Dessa forma, de meados dos anos 50 até os anos 80, a estratégia do Banco Mundial se baseava no pensamento da Teoria do Desenvolvimento Econômico, cujo modelo de atuação visava a industrialização, com foco em programas de infraestrutura e ingresso de investimentos, sobretudo de capital internacional. Com o início dos governos de Margaret Thatcher no Reino Unido (1979), Ronald Reagan nos Estados Unidos (1981) e Helmut Kohl na Alemanha (1982), o mundo

passou por uma grande mudança na economia política internacional, com base no pensamento liberal-conservador, fato que também mudou a forma de atuação do BIRD e que coincidiu com o final do mandato de McNamara (PEREIRA, 2009). Ainda de acordo com PEREIRA (2009), a nova gestão de Clausen como presidente do Banco Mundial começou de imediato com a redução da bandeira da redução da pobreza, aumentando o foco para políticas neoliberal e de ajustes às economias, com ênfase nos empréstimos que visavam “reforçar as finanças e economias altamente endividadas”<sup>14</sup>.

Ainda em 1979, McNamara aprovou um importante instrumento de Empréstimo chamado de (i) Empréstimo de Ajuste Estrutural (existente até os dias de hoje). Este instrumento foi reforçado em 1983 com um novo tipo de empréstimo chamado (ii) Empréstimo de Ajuste Setorial, que visou fragmentar a política de reestruturação econômica por cada setor (PEREIRA, 2009). Em apenas dois anos foram administrados 187 empréstimos para ajustamento estrutural (CHERU *apud* PEREIRA, 2009:189). Na América Latina, os empréstimos de ajuste estrutural ganharam força a partir de 1983, com a aprovação da primeira operação para o México. De acordo SALLES (2016) apesar do destaque dado à década de 1980 como a “era dos ajustes”, “é importante salientar que esse tipo de empréstimo representava apenas 1/3 das operações do banco para países latino-americanos, sendo que empréstimos de investimento, que tinham como foco áreas de infraestrutura, agricultura e educação, continuavam a operar. No período de 1981 a 1990, foram aprovados 50 projetos de ajuste estrutural, equivalente a 30% do total aprovado pelo banco para a região (SALLES, 2016:108).

Formulado no final de 1989, o Consenso de Washington<sup>15</sup> focava um “conjunto de reformas macroeconômicas (disciplina fiscal, reorientação da política de gastos, reforma tributária etc.) com uma agenda voltada para estimular o aumento da competitividade por meio de privatizações, e abertura comercial, além de medidas que levassem ao fortalecimento das redes de seguridade social e redu-

---

<sup>14</sup> Os anos 80 ficaram conhecidos como a “década perdida” para o Brasil e maior parte da América Latina.

<sup>15</sup> Em 1989 o economista John Williamson indicou dez regras básicas de reformas econômicas que deveriam ser adotadas pelas economias latino-americanas. Apesar de ter sido escrito por Williamson as propostas para o desenvolvimento tinham como fonte as principais instituições financeiras de Washington (Banco Mundial, FMI e Tesouro dos Estados Unidos).

ção da pobreza (STIGLITZ; RODRIK *apud* SALLES, 2016:101). Assim, a partir da década de 90, a nova orientação refletiu nas condições de financiamento propostas pelo BIRD, focadas em financiamentos de assistência técnica e grandes volumes de recurso para a realização de reformas administrativas e fiscais.

De acordo com os “Instrumentos de Empréstimo do Banco Mundial” (BANCO, MUNDIAL, 2001) os financiamentos eram concebidos em duas categorias de empréstimos: (A) Investimento e (B) Ajuste. O primeiro trata dos instrumentos mais conhecidos: (i) empréstimo para Investimento Específico, que financia projetos de infraestrutura social e econômica; (ii) empréstimo para Investimento e Manutenção Setorial, concentram-se em programas de gastos públicos em determinados setores; (iii) Empréstimo para Programa Adaptável, proporciona apoio para programas de desenvolvimento a longo prazo; (iv) Empréstimo para Aprendizado e Inovação, apoia pequenos projetos-piloto de investimento e de fortalecimento da capacidade; (v) Empréstimo para Assistência Técnica ou institucional, usado para fortalecer a capacidade institucional no país mutuário. Tal empréstimo pode financiar a criação ou reorganização de agências governamentais, a importação de conhecimento e tecnologia, a realização de estudos e consultorias e programa de formação e treinamento de quadros técnicos; Empréstimo de Intermediação Financeira, proporciona a instituições financeiras locais recursos de longo prazo para financiar as necessidades reais de investimento setorial; e Empréstimo de Emergência para Recuperação apoia a restauração de ativos e níveis de produção imediatamente após uma ocorrência extraordinária – como uma guerra, distúrbio civil ou catástrofe natural – que transtorna gravemente a economia do mutuário. (BANCO MUNDIAL, 2001; PEREIRA, 2009).

Já a segunda categoria - Empréstimos para Ajuste, conforme falado, foram formulados para dar apoio a reformas de política macroeconômica. Nesta categoria que se encontram o (i) Empréstimo de Ajuste Estrutural e o (ii) Empréstimo de Ajuste Setorial, já citados. Além destes, mais quatro formavam a categoria de Empréstimos para Ajuste: (iii) Empréstimo Especial para Ajuste Estrutural (aprovado após a crise financeira asiática); (iv), Empréstimo programático para ajuste estrutural que é feito no contexto de um esquema plurianual de apoio escalonado a programas governamentais para reforma de políticas e fortalecimento institucional



de médio prazo; que apoia reformas estruturais e sociais efetuadas por mutuários com bons antecedentes de crédito à beira de uma possível crise ou já em crise e com necessidades excepcionais de financiamento externo; (v) Empréstimo para recuperação, que apoia programas de reforma de políticas governamentais com vistas à criação de um clima propício aos investimentos do setor privado; e (vi) Empréstimo para redução da dívida, com foco na racionalização da dívida bancária comercial externa do país, seja convertendo-a em instrumentos com juros mais baixos, seja recomprando-a com desconto (BANCO MUNDIAL, 2001).

Se os instrumentos acima citados faziam parte da estratégia do BIRD nas décadas de 1980 e 1990, com foco no chamado Ajuste Estrutural, com foco nas reformas macroeconômicas, a partir dos anos 2000, ganha força na carteira de empréstimos do BIRD o conceito da governança.

“Por Boa Governança, entende-se um conjunto de orientações para a construção de capacidades institucionais que estimulem o desenvolvimento, tanto no âmbito público, quanto no privado. Rapidamente, o mantra “governança importa” tornou-se a nova abordagem de atuação do Banco Mundial. Partindo da premissa de que é a qualidade da intervenção do Estado que importa, não necessariamente sua quantidade, e que essa qualidade depende da qualidade das instituições do Estado, o Banco passou a patrocinar programas voltados para o desenvolvimento de instituições políticas, burocráticas, administrativas e jurídicas, para que os estados pudessem levar adiante suas metas de desenvolvimento” (WORLD BANK; TREBILCOCK; PRADO *apud* SALLES, 2016:101).

Nesse sentido, o BIRD reformulou seus instrumentos financeiros para apoiar os novos desafios da agenda de melhoria institucional. Podemos destacar as modalidades de “Empréstimos de Política de Desenvolvimento” (DPL), criada em 2004, e os “Programas Baseados em Resultado” (PforR), lançada em 2012. O DPL<sup>16</sup> é considerado a mais importante inovação operacional desde os empréstimos de ajustes e visam “garantir o desembolso rápido de recursos para suprir necessidades financeiras de curto prazo e, ao mesmo tempo, apoiar políticas e instituições voltadas para acelerar o crescimento econômico sustentável e a alocação eficiente de recursos” (WORLD BANK *apud* SALLES, 2016:113)

---

<sup>16</sup> Recentemente passou a ser chamado de *Development Policy Financing* (DPF).

Na modalidade do DPL/DPF,

“os desembolsos são realizados mediante o alcance de metas relacionadas ao avanço na implementação do programa. Os recursos provenientes do financiamento podem ser alocados livremente pelo mutuário em gastos de investimento e custeio, em consonância às diretrizes orçamentárias – à exceção de uma lista de gastos proibidos pelo banco. Não importa tanto para o banco como os recursos foram gastos, desde que o resultado esperado seja cumprido. As organizações internacionais que adotam essa metodologia não têm por objetivo financiar diretamente a execução das ações, mas ressarcir o Estado por seus esforços em ações já concretizadas e, com isso, garantir a continuidade da implementação das reformas” (SALLES, 2016:113).

A ampliação das modalidades de empréstimo aprovadas pelo BIRD para países da América Latina pode ser classificada em duas categorias: (a) abordagem do Ajuste Estrutural e (b) a abordagem da Boa Governança. De acordo com o Quadro 01 (a seguir) elaborado por SALLES (2016) e adaptado pela autora, é possível observar as características operacionais e programáticas dos últimos 30 anos, “enquanto as operações de crédito realizadas no âmbito do Ajuste Estrutural apoiavam um conjunto específico de reformas, a abordagem da Boa Governança propõe uma visão compreensiva do Estado, financiando não apenas reformas, mas uma nova concepção de Estado” (SALLES, 2016:118). Em paralelo, no aspecto operacional, o BIRD passou a acompanhar e orientar todas as etapas de um empréstimo, desde sua formulação até sua avaliação. Segundo SALLES (2016), as novas modalidades de empréstimo inseridas na categoria de Boa Governança asseguram o comprometimento não mais pela imposição do Banco, mas pelo comprometimento da atuação do mutuário. Entretanto, esse comprometimento do mutuário precisa estar alinhado com as orientações preconizadas pelo BIRD, conforme aponta PEREIRA (2009) nas considerações finais do seu livro, “o Banco Mundial tornou-se uma organização imensa e de enorme complexidade, muito diferente daquela criada em 1944. (...) sua ação cobre virtualmente todos os âmbitos da assistência internacional ao desenvolvimento (...). Junto aos governos, o “diálogo sobre políticas” (o que se deve ou não fazer e para quem) e a “assistência técnica” (como e quem deve fazer) sempre corre à frente dos acordos de empréstimo (...)” (PEREIRA, 2009:343).

Quadro 6: Características Operacionais e Programáticas

<b>Fases</b>	<b>Período</b>	<b>Características Operacionais</b>	<b>Características Programáticas</b>
Ajuste Estrutural	1982 – 1991	Empréstimos para o equilíbrio da balança de pagamentos. Financiamento de curto prazo e desembolso imediato. Condiionalidades macroeconômicas.	Ausência de uma política de desenvolvimento. Redução da atuação do Estado em políticas públicas. Baixa ênfase no combate à pobreza.
Reestruturação (Consenso de Washington)	1991 – 1997	Condiionalidades macroeconômicas. Maior ênfase à assistência técnica. Retomada de projetos orientados para áreas específicas.	Período de aprendizado e inovações das políticas de desenvolvimento. Construção da ideia da Boa Governança atrelada ao combate à pobreza e estabilidade macroeconômica.
Boa Governança	1998 – 2016	Programas de abrangência intersetorial. Seletividade na escolha dos mutuários. Descentralização do empréstimo para unidades subnacionais. Empréstimo baseado em políticas (DPL e PDL). Empréstimo baseado em Resultados (PforR).	Ênfase no discurso da Boa Governança por meio da capacitação e fortalecimento das intuições estatais, do equilíbrio fiscal e das parcerias com o setor privado.

Fonte: Adaptação da autora a partir do Quadro “Evolução cognitiva do papel do Estado na concepção de desenvolvimento do Banco Mundial” de SALLES, 2016:117.

Até o ano fiscal de 2008, o BIRD havia emprestado, em torno de, US\$ 446 bilhões de dólares, sendo US\$ 35 bilhões de dólares no Brasil destinados a, aproximadamente, 300 projetos (PEREIRA, 2009). Por fim, ainda em termo operacionais, o BIRD é um agente financiador exclusivo para governo e instituições públicas, com juros referenciado na taxa interbancária de Londres (LIBOR), com a amortização que varia de quinze a vinte anos, com carência de até cinco anos. De acordo com PEREIRA (2009), os recursos do BIRD para os empréstimos se originam de três fontes: (i) capital dos Estados-membros (sendo que apenas uma pequena parte é desembolsada, o restante é uma garantia, em uma eventual situação em que os devedores não paguem pelo empréstimo); (ii) 80% dos recursos advém da tomada de empréstimos e da intermediação financeira de mercados internacionais de capital mediante a emissão de bônus; e (iii) a menor fonte é garantida pelos ganhos que o BIRD obtém com os pagamentos dos empréstimos e créditos, assim como da maneira que gere a própria receita com investimentos bancários.

#### 4.1.1. Banco Mundial e o Brasil

O relacionamento do Banco Mundial com o Brasil começou em 1944 na Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas, em Bretton Woods, entretanto, apenas em 1946 que houve a formalização da relação<sup>17</sup>. O primeiro empréstimo do Banco Mundial obtido pelo Brasil foi em 1949 no valor de US\$ 75 milhões de dólares destinados a um projeto de energia e telefonia. Os empréstimos do BIRD<sup>18</sup> para o Brasil entre 1950 a 1979 tinham como foco a estratégia preconizada pelo Banco de apoio aos países em desenvolvimento, a partir investimentos que visavam a industrialização, com foco em programas de infraestrutura e ingresso de investimentos. O crescimento do Brasil desde a década de 50 foi marcado pelo forte avanço do processo de industrialização, com investimentos públicos e privados, nacionais e internacionais, com ênfase no Plano de Metas do governo de Juscelino Kubitschek e, posteriormente, no período do chamado Milagre Econômico<sup>19</sup>, quando o Brasil teve um dos melhores desempenhos de crescimento entre os países em desenvolvimento. A crise do petróleo, em 1973, afetou diretamente o crescimento brasileiro, que teve uma forte queda do desempenho econômico, com um grande aumento do endividamento externo.

Na década de 80 no Brasil havia um quadro político e econômico muito incerto, de um lado com o processo de redemocratização e de outro uma desordem macroeconômica com alta inflação, instabilidade de preços e queda nas taxas de investimento. Foi nesse contexto que as relações entre o Brasil e o BIRD se fortaleceram, entre 1983 e 1986, o país contraiu o maior volume de capital ofertado pelo BIRD entre os países da América Latina (MELLO, 2008). Em fevereiro de 1987, com o agravamento da crise financeira, o Brasil declarou moratória, entretanto, os pagamentos dos empréstimos ao BIRD continuaram a ser pagos, tendo o BIRD ainda exercendo um grande papel na renegociação da dívida externa ao

---

<sup>17</sup> Em 2003, o Brasil obtinha US\$ 4,02 bilhões do capital global do BIRD, o que atribui ao país sozinho uma participação de 2,07% dos votos (MELLO, 2008:52).

<sup>18</sup> De acordo com o site do Banco Mundial (<http://projects.worldbank.org>), foram 88 programas/projetos, com foco em infraestrutura e industrialização, financiados entre 1950 e 1979.

<sup>19</sup> Milagre Econômico Brasileiro é o termo que ficou conhecido para o período de 1967 a 1973, que o Brasil alcançou taxas médias de crescimento muito elevadas e sem precedentes taxa média de crescimento do PIB de 1967 a 1973 foi de cerca de 10,2% e de quase 12,5% entre 1971 e 1973. Fonte: <http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/milagre-economico-brasileiro>.

disponibilizar US\$ 5,2 bilhões, sendo US\$ 4,0 bilhões usados para pagamento de juros vencidos durante a moratória (MELLO, 2008).

Já na década de 1990, segundo o Banco Mundial (2003):

“O Brasil entrou nos anos 90 sofrendo as consequências da “década perdida”, com inflação alta e crescimento lento. Entre 1980 e 1990, houve uma queda da renda per capita em termos reais. Durante o mesmo período, a parcela da população em situação de extrema pobreza cresceu de 16.5 para 19%; no Nordeste, esse crescimento foi de 36 para 42%. A distribuição da renda ficou ainda pior. Tinha havido pouco progresso na melhoria de indicadores sociais, particularmente em regiões mais pobres como o Nordeste. Essas condições adversas persistiram até o início dos anos 90, devido ao fracasso do Governo em estabilizar a economia e articular uma agenda de desenvolvimento (...). (BANCO MUNDIAL, 2003:i)”

Nesse sentido, “o alívio da pobreza foi o principal objetivo da assistência do Banco ao Brasil nos anos 90 e no início da década de 2000” (BANCO MUNDIAL, 2003:i). Ainda segundo o Relatório de Avaliação de Assistência ao País (AAP)<sup>20</sup>, a estratégia do BIRD no país tornou-se mais seletiva – os desembolsos do Banco que representaram 16.5% do total de financiamentos para o país na década de 1980, foram de apenas 6.5% nos anos 90. O BIRD patrocinou reformas em setores considerados estratégicos, sendo os principais, educação e saúde, com o crescimento de 5% nos anos 80 para cerca de 20% no período 1990-2002, com foco em reformas de inovação na política educacional e o desenvolvimento rural do Nordeste brasileiro, o que demonstra que “o Banco Mundial termina por ter um papel importante na condução da política econômica brasileira não apenas pelos empréstimos ofertados, mas também do que Payer (MELLO, 2008) denomina de hegemonia intelectual. Esta influência intelectual é exercida principalmente através de assistência técnica (...)” (MELLO, 2008: 63).

Além dos empréstimos para as áreas setoriais, a década de 1990 marcaria a nova agenda do BIRD pós consenso de Washington. Tanto nos governos Collor de Mello/Itamar Franco (1990-1994) e no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o BIRD apoiou a realização das reformas estruturais e setoriais, que visavam a diminuição de medidas protecionistas e aplicação de políticas macroe-

---

<sup>20</sup> O Relatório de Avaliação da Assistência ao País (AAP) foi um documento elaborado pelo Banco Mundial e publicado em 12 de maio de 2003, para avaliar a atuação do programa de assistência do BIRD ao Brasil no período 1990-2002, cobrindo as administrações dos Presidentes Fernando Collor de Mello/Itamar Franco (1990-94) e Fernando Henrique Cardoso (1995-02).

conômicas, com o objetivo de promover um maior controle do déficit público, expansão monetária e a diminuição do Estado na economia, a exemplo das privatizações das estatais (MELLO, 2008). Conforme o Relatório de AAP do BIRD, o resultado do apoio da reforma do setor público, abrangendo o conjunto de empréstimos para a reforma do Estado, o conjunto da reforma fiscal, e o da previdência social foi classificada como satisfatória (BANCO MUNDIAL, 2003:73).

Foi também em meados da década de 90 que o BIRD passou a direcionar seus esforços aos entes subnacionais. De 1995 a 1997, a pedido do governo federal, o Banco iniciou um diálogo com diversos estados, culminando na preparação de quatro empréstimos (tais operações exigem o aval da União e aprovação do Senado Federal). Esses empréstimos representaram cerca de 10 % dos novos compromissos e apoiaram a privatização de bancos e de diversas empresas de infraestrutura até então de propriedade dos respectivos Estados. Apesar de serem empréstimos de ajuste, tais trâmites foram montados e aprovados como empréstimos de investimento, dada a falta de um instrumento apropriado de empréstimo àquela época, já que a Diretoria do Banco ainda não tinha aprovado empréstimos de ajuste para níveis subnacionais de Governo (BANCO MUNDIAL, 2003:10-11). Já no segundo mandato do governo FHC (1999-2002), houve redução das operações destinadas aos estados, sendo o foco os empréstimos de Ajuste Estrutural e Setorial do governo federal. De 1999 a 2002 foram sete operações, sendo cinco de Ajuste Setorial e duas de Ajuste Estrutural, somando US\$ 2,8 bilhões de dólares (MELLO, 2008).

O documento de Estratégias de Assistência ao País (*Country Assistance Strategy-CAS* ou EAP) de 2004-2007 do BIRD coincidiu com o primeiro mandato do Governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2007), que ganhara as eleições de 2002 com uma plataforma que enfatizava maior igualdade social e crescimento, mantendo a estabilidade macroeconômica e, ao mesmo tempo, promovendo um crescimento mais equitativo e um progresso social. Para isso o Banco se comprometia “a apoiar as principais reformas de políticas e investimentos inovadores e eficientes, com o objetivo de aumentar o bem-estar dos brasileiros, em particular dos pobres” (BANCO MUNDIAL, 2003:09). A partir do ano de 2004, o BIRD ampliou os instrumentos de empréstimo incluindo uma nova abordagem para fi-

nanciamentos. A nova abordagem ficou conhecida como SWAps (*Sector Wide Approaches*) ou Programas com Enfoque Setorial Amplo. De acordo com a EAP, os financiamentos de investimentos tradicionais da área social foram sendo transformados em SWAps, inicialmente para programas de redução da pobreza e para o desenvolvimento humano, mas também com programas voltados para o saneamento e a habitação (BANCO MUNDIAL, 2003).

Na primeira gestão do governo Lula, além dos empréstimos de ajustes ao setor financeiro, empréstimos de assistência técnica foram concedidos para os setores de habitação, infraestrutura, gerenciamento público, educação, saúde, microfinanciamento, recursos energéticos, agricultura, esgotamento sanitário e proteção social. O maior empréstimo de investimento concedido no período foi destinado, em 2004, ao Bolsa Família<sup>21</sup>, no valor de US\$ 572,2 milhões de dólares, com uma contrapartida do governo federal no valor de apenas US\$ 5,6 milhões de dólares.

Por fim, de acordo com o levantamento no site do Banco Mundial<sup>22</sup>, no período de 1993 a 2007 foram assinados 129 Contratos de Empréstimo (ver Quadro 7, a seguir) entre o Banco Mundial e o Brasil (incluindo governos federal, estadual e municipal), em diferentes áreas, representando mais de um terço do total dos projetos financiados no país desde meados da década de 40.

Quadro 7: Número de Contratos de Empréstimos assinados ente 1993 e 2007

Governos	Itamar		FHC								Lula				
Ano	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Número de Projetos	6	5	6	6	17	10	7	10	10	10	8	10	10	9	5
Valores em US\$ milhão	1,0	0,7	0,4	0,9	1,7	1,0	1,4	1,7	1,4	1,4	1,2	1,8	1,5	1,5	0,1

Fonte: BANCO MUNDIAL, 2018.

<sup>21</sup> Fonte: Banco Mundial. Disponível em <http://projects.worldbank.org/P087713/br-bolsa-familia-1st-apl?lang=en>. Acessado em 16.07.2018

<sup>22</sup> Fonte: Banco Mundial. Disponível em <http://projects.worldbank.org>. Acessado em 16.07.2018.

A análise entre os anos permite verificar que o ano de 1997 marca a retomada de empréstimos junto ao Banco Mundial no período FHC, cabendo destacar que o setor de seguridade social, nos anos de 1999 e 2000, realizou empréstimos na ordem de dois bilhões de dólares e, entre 2001 e 2002, FHC recorreu a empréstimos de ajuste financeiro de mais US\$ 1,5 bilhão. Já no governo Lula, os principais empréstimos de ajuste foram da ordem de US\$ 909,09 milhões que, em 2004, atingiram a quantia de US\$ 1.007,57 bilhão. Se analisados conjuntamente, os anos de 2001 a 2004 apontam para uma forte presença do Banco Mundial no Brasil no período, por meio de empréstimos de ajustes, característica diferente dos anos anteriores e posteriores, em que os empréstimos eram principalmente voltados para investimentos.

#### **4.1.2. Estratégias de Assistência ao País 2008-2011/2012-2015**

A ênfase dada ao documento de EAP de 2008-2011 e 2012-2015 é justificada pelos estudos de caso escolhidos para esta dissertação. Os Programas Pró-Gestão I e II tiveram seus contratos assinados em 2010 e 2014, respectivamente, e por isso a importância de compreender mais a fundo a estratégia do BIRD para o país nesses períodos. O documento de EAP é amplo e, nesse sentido, foram analisados os itens relacionados diretamente aos entes subnacionais e a demais temas relacionados aos estudos de caso propostos.

As políticas do Banco Mundial em cada um de seus países-membros seguem as diretrizes estabelecidas nas Estratégias de Assistência ao País (*Country Assistance Strategy-CAS*), sendo seu conteúdo um referencial para o Grupo Banco Mundial quanto às ações destinadas aos Estados que recorrem ao BIRD e à IDA. Trata-se de um documento estratégico, pois conduz o plano geral de atividades e as operações de empréstimo do Grupo Banco Mundial nos seus países-membros (MELLO, 2008).

A Estratégia de Assistência ao País (EAP) indica as metas de financiamento dos programas, projetos e outros tipos de estudos e financiamentos. As ações estabelecidas na EAP são alinhadas segundo uma avaliação de prioridade na atuação da organização no país, bem como indica a composição de assistência a ser proporcionada com base na carteira do país e no desempenho econômico. O do-



cumento de EAP é elaborado para períodos de um a três anos para cada país. A última Estratégia de Assistência ao Brasil foi aprovada em 16 de maio de 2017, tendo sua abrangência para os anos de 2018 a 2023.

É a partir da EAP que o BIRD alinha com o governo federal, estados e municípios a formulação e a implementação de políticas para os setores considerados estratégicos. Apesar da EAP ser um documento do Banco Mundial, consta nos agradecimentos a colaboração do governo brasileiro, realizada por meio de discussões e consultas durante a preparação, que incluem representantes de várias entidades governamentais nos níveis federal, estadual e municipal, da sociedade civil, do setor privado e outros grupos e indivíduos.

A **EAP de 2008-2011** publicada pelo BIRD em 06 de maio de 2008 apresentou os resultados do BIRD do período anterior, fazendo uma breve análise da participação do Banco nas prioridades e desafios enfrentados (apesar de ser um documento para 4 anos, a EAP é revista em 2 anos). Na sequência, é feita uma análise do contexto em que a EAP 2008-2011 estava inserida, indicando os principais desafios do Brasil nos setores macroeconômico e fiscal, além de apresentar diversas questões que afetam as estruturas do crescimento econômico, a exemplo do alto nível de taxaço (elevada carga tributária), a baixa qualidade dos gastos públicos e dos arranjos institucionais, a falta de investimento e a baixa qualidade da infraestrutura, a alta taxa de juros, entre outros. De acordo com a EAP, seriam essenciais reformas nas áreas indicadas, para uma melhoria da produtividade e crescimento econômico.

No nível estadual, o documento indica que os 27 governadores enfrentavam grandes e diferentes desafios para os quais foram formuladas diferentes respostas. A maioria dos Governadores, informava a EAP, estava igualmente interessada no crescimento, na inclusão social e na melhoria da qualidade da infraestrutura em seus estados. Segundo a EAP, em algumas regiões (principalmente no Nordeste) essa atitude está combinada à preocupação de levar os pequenos agricultores a participar do mercado. Em outras (especialmente Centro-Oeste e Amazônia) a principal consideração é como conciliar desenvolvimento e preservação. Outros governos, tendo como modelo programas inovadores e orientados para resultados apoiados pelo Banco no Ceará e em Minas Gerais, também estavam

buscando dar prioridade à melhoria da qualidade da gestão do setor público, como o caso do Rio de Janeiro, que acabou em 2007 seu Plano Estratégico, com foco na gestão pública.

A EAP elogiava a

“postura fiscal prudente adotada pelos estados e municípios, combinada a um melhor desempenho do crescimento de receita, resultou em um **declínio significativo em seu endividamento e abriu espaço para a retomada dos investimentos do governo no nível subnacional**. A eficácia do conjunto de controles do desempenho fiscal nos níveis estadual e municipal (contratos de renegociação de dívida, limites impostos pela LRF e as restrições que afetam o fornecimento de crédito doméstico) levou a uma acentuada redução nos indicadores do endividamento subnacional desde 2003. A redução da dívida dos estados e municípios caiu de 18% do PIB em 2003 para 14,6% do PIB em 2007. A retração nas dívidas coberta pelos acordos de refinanciamento de 1989, 1993 e 1997 levará a uma forte queda no pagamento do serviço da dívida, permitindo que os governos subnacionais tenham acesso às operações de crédito (que foram drasticamente limitadas nos últimos anos). **Portanto, a redução nas obrigações com o serviço da dívida e o maior acesso a novos créditos resultaria em um aumento mais substancial no investimento**” (BANCO MUNDIAL, 2008).

O capítulo V da EAP tem como título “Como o Grupo Banco Mundial foi Solicitado a Ajudar”. Em seguida é apresentado como principal desafio a seletividade que será realizada para escolha dos Programas a partir dos diversos princípios que orientam a entidade, sendo apontado os principais (BANCO MUNDIAL, 2008:item 18):

- O Banco não deve participar de áreas nas quais o Brasil possui conhecimento e capacidade de administração própria;
- O Banco não pode atuar como um “governo paralelo” no Brasil, engajando-se em todos os desafios enfrentados pelo País;
- O trabalho analítico do Banco precisa se concentrar menos em “o quê” e mais em “como”, e na melhor interação das atividades de transmissão de conhecimento, de empréstimo e naquelas financiadas por fundos fiduciários; e
- O Grupo Banco Mundial deveria enfocar principalmente os desafios estruturantes de longo prazo, para os quais o Brasil ainda não encontrou soluções e a experiência internacional pode ter especial valor, que foram identificados pelos líderes brasileiros como desafios paradigmáticos.

No item 32 da EAP são apresentados os parâmetros para a participação do BIRD que foram definidos pelos ministérios da Fazenda e do Planejamento. Segundo o BIRD, são esses órgãos que estabelecem o equilíbrio entre os empréstimos para os níveis federal, estadual e municipal, sendo a prioridade atribuída às diversas demandas de financiamento e assistência técnica dos ministérios do Governo Federal; e as normas para o envolvimento do Banco com as administrações estaduais e municipais. O quesito instrumentos, o documento informa que foram realizadas modernizações nos instrumentos de empréstimo, no desenvolvimento de SWAPs para apoiar os programas do governo federal nas áreas de saúde, manutenção de estradas e bem-estar social; nos SWAPs e DPLs que financiam os programas dos governos estaduais e liberam recursos somente em caso de obtenção de resultados. Nada foi apresentado em termos dos demais instrumentos, principalmente, sobre os empréstimos de assistência técnica.

No capítulo VII são apresentados os “Desafios da Implementação”, sendo apontadas questões muito relevantes que dialogam diretamente com os estudos de caso desta dissertação. O **primeiro** deles trata sobre a baixa capacidade de desembolso. Houve um esforço bem-sucedido nos anos que antecederam a EAP, que resultaram em um aumento na parcela de desembolso de 17% para 40%). A **segunda** questão aponta que os programas implementados no Brasil estão entre os mais insatisfatórios em termos de falsos começos e intervalos entre ideia e ação, isso porque leva-se 30 meses entre o início (aprovação na COFIEX) e a assinatura de um acordo de empréstimo (sendo essa média maior ainda para os financiamentos subnacionais). A fragilidade institucional de muitas entidades estaduais e municipais e os processos necessários para confirmar a sua capacidade financeira e jurídica estão entre os principais problemas apontados. Por fim, na **terceira** questão a EAP discorre sobre a compreensão que a eficácia para o desenvolvimento de um programa é produto da boa qualidade na formulação do projeto e do compromisso do governador. Como exemplo é apontado que “se forem gastos 30 meses na preparação de um “projeto perfeito” (detalhado e sem nenhum erro), o interesse do governador será muito limitado, da mesma forma que o efeito positivo para o desenvolvimento. Se forem gastos 12 meses para produzir um “excelente projeto” (que seja compatível com todas as políticas do governo e do Banco, mas no qual alguns detalhes são deixados para a fase de implementação) o compromisso

do governador será substancial, da mesma forma que a sua eficácia para o desenvolvimento (...) O Banco está empenhado em reduzir o tempo de elaboração dos projetos” (BANCO MUNDIAL, 2008: item 42).

Nos anexos são apresentados os Programas do BIRD selecionados para os dois primeiros anos da EAP, divididos nos três objetivos de desenvolvimento do país: “Brasil Equitativo (Reduzir a pobreza extrema, a vulnerabilidade e a exclusão social); Brasil Sustentável (Promover o crescimento apoiado no uso sustentável dos recursos naturais); e Brasil Competitivo (Melhorar a competitividade e o clima de investimento). Do GERJ estava incluso na lista apenas o Programa de Transporte (Transporte de massa no Rio de Janeiro).

Dentre as áreas de interesse do BIRD para aquele período, aparece em quinto lugar a gestão do setor público e seus desafios, constituídos predominante e fundamental por uma forte demanda, especialmente dos estados, mas também de alguns órgãos do governo federal, de adoção de abordagens sistêmicas institucionais para melhorar o desempenho do setor público e a qualidade de seus gastos. A EAP indica que a atuação do Banco nessa área foi marcante, com diversos estados em operações avançadas de larga escala de gestão orientada para resultados; com os ministérios sociais que possuem um grande volume de verbas públicas destinadas, na melhoria da qualidade dos gastos; e com o Ministério do Planejamento, na modernização dos procedimentos orçamentários. Em todos os casos, o Banco foi convidado a participar “dos setores mais complexos” – para empregar a sua experiência internacional e conhecimento técnico. Essencial para esse trabalho é ajudar os governos a estabelecer as bases estruturais para tornar os sistemas públicos mais eficazes, eficientes e reduzir as oportunidades de corrupção (BANCO MUNDIAL, 2008).

A partir do documento de EAP 2008-2011 podemos afirmar que a carta-consulta do Pró-Gestão I (US\$ 18,673 milhões de dólares), enviada à COFI-EX/MP em setembro de 2008, estava alinhada com as diretrizes estratégicas naquele período. Apesar da EAP pouco citar a importância das operações de assistência técnica, em diversos trechos são indicadas as operações de SWAP e DPL. Nesse sentido, o DPL I (US\$ 485 milhões de dólares), o qual o Pró-Gestão foi atrelado como forma de complemento para fornecer o apoio para as mudanças

estruturais e de longo prazo, que não são foco de empréstimos tipo DPL, atendia a um requisito do governo do estado e do Tesouro Nacional para ajudar o GORJ a proteger os gastos prioritários, reforçar a disciplina fiscal, fortalecer as políticas de educação e saúde de modo a produzir resultados melhores e aumentar a competitividade da economia do estado mediante um ambiente de negócios mais dinâmico.

A **EAP de 2012-2015** publicada pelo BIRD em 21 de setembro de 2011 apresentou as prioridades de sua parceria com o Brasil, focadas nos problemas de desenvolvimento, tanto em termos de melhoria das estruturas de políticas nacionais quanto na busca de novas formas de implementação de programas com governos subnacionais. De acordo com o BIRD, naquele momento, o país ainda estava colhendo frutos de um modelo econômico baseado em superávits primários, metas de inflação e taxa de câmbio flutuante que, entre outras, durante a crise financeira global de 2008, fizeram com que o país tivesse relativa resiliência, o que demonstrava uma boa gestão macroeconômica e da solidez de seu sistema financeiro. A estrutura do documento foi elaborada contendo o contexto do país, a estratégia de parceria com o Brasil (indicando os quatro macros objetivos) e a gestão de riscos.

O contexto abordou o apoio do Banco no nível estadual, o documento indicava que naquele momento a maioria das operações de apoio aos governos subnacionais no Brasil foram multissetoriais, voltadas para atender a desafios de desenvolvimento complexos e multidimensionais. O documento cita o Estado do Rio de Janeiro, que naquele momento já havia pego empréstimo do DPL I e tinha acabado de assinar o DPL II, “no Rio de Janeiro, o Empréstimo para Política Fiscal de Desenvolvimento da Sustentabilidade, Desenvolvimento Humano e Competitividade apoiou o Governo no fortalecimento de seus programas e políticas para melhorar a gestão fiscal, a competitividade e a prestação de serviços de saúde e educação. (BANCO MUNDIAL, 2011).” O documento também indicava que três quartos do total de compromissos foram para os estados e municípios. Ainda assim, “o Banco Mundial manteve uma forte parceria com o Governo Federal, tanto diretamente como por meio do seu trabalho no nível subnacional, muitas vezes atuando como agente do Governo Federal nos seus esforços para melhorar a

sustentabilidade fiscal subnacional e a implementação de políticas nacionais. (BANCO MUNDIAL, 2011)”

No item “Estratégia de parceria do Brasil com o grupo Banco Mundial”, no item 51, o Banco Mundial aponta a Melhoria da Gestão Fiscal e do Setor Público junto aos governos subnacionais, com ações já em andamento junto aos governos, ajudando os estados selecionados a cumprir a estrutura de responsabilidade fiscal do país, expandindo o espaço fiscal do investimento público em crescimento e melhorar a prestação dos serviços sociais básicos. Prevê que até 2015 o BIRD deveria consolidar e disseminar essa primeira geração de reformas da gestão fiscal e do setor público usando os empréstimos para políticas de desenvolvimento para apoiar as mudanças institucionais e reformas das políticas e citou o Rio de Janeiro como exemplo. Além disso, o documento apontava os principais objetivos para a atuação do BIRD naquele período, sendo: Objetivo 1: Aumentar a eficiência dos investimentos públicos e privados; Objetivo 2: Melhorar a prestação de serviços públicos para famílias de baixa renda; Objetivo 3: Promover o desenvolvimento econômico regional e Objetivo 4: Melhorar a gestão sustentável de recursos naturais e a resiliência ao clima.

Dentro da estratégia e dos objetivos, podemos apontar que algumas ações já eram ou estavam sendo elaboradas com o governo do estado do Rio de Janeiro. No item 73 é indicado a “Melhoria da gestão ambiental, conservação da biodiversidade e mitigação da mudança climática”, onde estava previsto o apoio do Banco para apoio aos esforços no desenvolvimento e na implementação de estratégias que promovessem o crescimento com baixo carbono e planos de ação para mitigação da mudança climática no nível de cidade por meio de consultoria em políticas, assistência técnica e investimentos específicos em intervenções inovadoras para buscar maior integração do transporte urbano, planejamento do uso da terra e habitação, promover o transporte urbano verde e melhorar a coordenação do planejamento e do investimento no nível da região metropolitana.

Já no item 74 é abordado o “aumento da eficácia da gestão do risco de desastres”, citando o caso do Rio de Janeiro, com as inundações e deslizamentos de terra, ocorrido em 2011, quando o GERJ e o BIRD decidiram que, parte dos recursos do Pró-Gestão I, seriam usados para financiar um componente de Gestão

de Riscos e Desastres, que incluía a aquisição de dois radares meteorológicos, entre outras ações. No documento o Banco diz que vai atuar para dar apoio, entre outros, para “formular a capacidade nas esferas estadual e municipal para descrever as estratégias locais para a redução dos riscos de desastres naturais, inclusive os perigos de deslizamentos, inundações e ventos fortes. (BANCO MUNDIAL, 2011)”

Nas notas finais do documento já era indicado o apoio do BIRD para o Governo do Estado do Rio de Janeiro, com o DPL de Habitação e Desenvolvimento Urbano e Metropolitano, para fortalecer a política e a estrutura normativa para os recursos financeiros para moradias de baixa renda do estado, o Fundo Estadual de Habitação e de Interesse Social (FEHIS). No DPL de Habitação e Desenvolvimento Urbano e Metropolitano e TAL associado do Estado do Rio de Janeiro, o Banco Mundial tem também fornecido apoio às políticas integradas de moradia, uso da terra, transporte e gestão de risco de desastres, bem como TAL para integrar e harmonizar planos diretores do setor para uso da terra, habitação e transporte no nível de região metropolitana.

Diferente do documento EAP de 2008-2011, quando na publicação ainda não haviam novos empréstimos assinados entre o governo do estado do Rio de Janeiro e o BIRD, no documento de EAP 2011-2015, o Banco já prestava assistência ao governo do estado do Rio de Janeiro em três frentes: o Pró-Gestão I e o DPL I, ambos assinados em 2010, o DPL II, assinado em 2011 (um mês antes da publicação da EAP) e já estavam em elaboração os DPL III, DPL IV e o Pró-Gestão II. Assim, não foi por um acaso que estes novos empréstimos já estavam sendo apresentados como estratégia de apoio do Banco, como indicado. O DPL III seria assinado em 2012, o DPL IV, em 2013 e o Pró-Gestão II em 2014. Todos dentro do período em que a EAP estava vigente. Considerando os DPL e os TAL assinados entre 2008-2015, o valor global dos empréstimos chegou a, aproximadamente, US\$ 1.8 bilhões de dólares.

## 4.2.

### Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)

O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) foi criado em 30 de dezembro de 1959, com sede em Washington, sendo o maior e mais antigo banco internacional de desenvolvimento regional do mundo. De acordo com COUTO (2002), a primeira vez que surge a ideia da criação de um banco com semelhanças às do BID, foi na I Conferência Interamericana<sup>23</sup>, realizada em Washington entre 02 de outubro de 1889 a 19 de abril de 1890, onde os delegados de dezoito países aprovaram um documento que recomendava aos governos o apoio ao “estabelecimento de um Banco Internacional Americano com faculdade de estabelecer sucursais ou agências nos países representados nesta conferência” (COUTO, 2002:19).

Muitas décadas se passaram, assim como inúmeras conferências até que o BID finalmente fosse criado. Em 1958, segundo COUTO (2002), “há uma forte inflexão da postura e do comportamento do governo brasileiro”, o país toma as iniciativas, com Operação Pan-Americana<sup>24</sup> (OPA) e sugere políticas voltadas para o desenvolvimento, sob a liderança do presidente Juscelino Kubitschek (JK). É assim que, na fase final do longo processo de criação do BID, o Brasil tem um papel muito importante e marcante.

O início das atividades do BID coincide com o auge da Guerra Fria e o fortalecimento da visão do combate ao subdesenvolvimento como a principal arma contra a expansão do socialismo e, de acordo com COUTO (2002), em 13 de março de 1961, o presidente americano, John Kennedy, lança o programa Aliança para o Progresso, com a previsão de aplicação de recursos na ordem de US\$ 20 bilhões na região, sendo o BID um dos principais instrumentos para as políticas com foco na redução da pobreza e atenuação das desigualdades sociais. O primei-

---

<sup>23</sup> Conferência realizada em Washington, de 02 de outubro de 1889 a 19 de abril de 1890, com a participação de 18 países (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Estados Unidos, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela).

<sup>24</sup> Defendendo a tese de que a estagnação e a miséria constituíam potencial de subversão bem mais perigoso que uma virtual ameaça soviética ou chinesa, em discurso de 20 de junho de 1958 aos embaixadores latino-americanos acreditados no Rio de Janeiro, Kubitschek lançou a ideia da Operação Pan-Americana (OPA), em agosto daquele mesmo ano, os EUA reconheceram formalmente os princípios e a doutrina da OPA, admitindo estudar a criação de um mecanismo financeiro multilateral — que viria a se transformar no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).



ro empréstimo do BID ocorreu em fevereiro de 1961 para financiar o sistema de abastecimento de água de Arequipa, no Peru. Segundo TUSSIE *apud* MAKINO (2015), o BID foi responsável por dois terços dos investimentos em água potável durante os anos sessenta e setenta. Em seu primeiro ano, o BID realizou 73 operações, que totalizaram, aproximadamente, US\$ 300 milhões de dólares da época (COUTO, 2002).

Diferentemente do Banco Mundial, que foi criado como instrumento de financeiro global para recuperação da economia dos países afetados pela II Guerra Mundial, o BID foi criado quinze anos depois, como um instrumento de desenvolvimento regional, já no contexto da Guerra Fria. De acordo com o economista Claudio de Moura, o BIRD e o BID são como uma cooperativa de crédito pois “a mágica dos bancos de desenvolvimento consiste em criar uma instituição financeira reunindo um grupo de países ricos e pobres (...) [assim] o banco vira AAA, obtendo juros baixos, que são repassados para os países mais pobres” (MOURA *apud* COUTO, 2002:46).

Em aspectos mais gerais, de acordo com TUSSIE *apud* MAKINO (2015), nos anos sessenta os desembolsos do BID os projetos se concentraram da seguinte forma: 40% em agricultura, indústria e mineração, ou seja, no setor produtivo; 30% em infraestrutura (transporte, comunicação e energia); 25% em desenvolvimento social (abastecimento de água, esgoto, habitação e educação). Posteriormente, na década de setenta, o BID incentivou a criação de instituições que implementassem projetos e prestassem serviços, como forma complementar ao esquema de projetos específicos. Já na década de oitenta, ensaiou-se a destinação de metade dos recursos para projetos que beneficiassem grupos da baixa renda, mas a eclosão da Crise da Dívida redirecionou parte dos recursos para socorrer a balança-de-pagamentos de alguns países em dificuldades.

Em 1989, com a publicação das medidas do chamado Consenso de Washington, houve mudanças internas no BID, que segundo COUTO (2002) começam pelo interesse norte-americano na gestão do Banco. Os Estados Unidos controlavam quase um terço do poder de voto, além de ser o único banco regional de desenvolvimento regional cuja sede não é em um país prestatário, mas na capital do principal acionista. Rubens Vaz da Costa, gerente de operações à época, tinha

o entendimento de que houve duas fases no BID, a primeira que vai desde a fundação até a reunião de Amsterdã<sup>25</sup>, em 1989, quando os americanos promoveram uma reformulação muito profunda no Banco (COUTO, 2002). Naquela época o BID deixou de lado a tradição de financiar projetos para solucionar o problema maior, da dívida externa dos países. No caso do Brasil, que decretou a moratória em 1987, o fluxo de aprovações de novos empréstimos chega a zero.

Foi no início de 1994, em Guadalajara, no México, a Assembleia de Governadores que aprovou o aumento de US\$ 40 bilhões do Capital Ordinário (COUTO, 2002). Foi o oitavo Acordo de Recomposição do Capital, chamado de BID-8, que permitiu a elevação total de recursos de capital para US\$ 101 bilhões até o final de 1999. O documento final do BID-8 deixou evidente o principal desafio dos anos noventa: “ao iniciar-se o oitavo aumento geral de recursos, é conveniente aprofundar a ação do Banco no campo social. Na medida que deixa para trás a aguda crise financeira dos anos oitenta (COUTO, 2002:78).”

Segundo MAKINO (2015), no Nono Aumento Geral de Capital em 2010, BID-9, foram estabelecidos dois objetivos gerais: reduzir a pobreza e a desigualdade social e o crescimento sustentável; e duas metas estratégicas: atender às necessidades especiais dos países menos desenvolvidos e menores e promover o desenvolvimento por meio do setor privado. A novidade em relação ao Oitavo Aumento Geral de Capital foi a ênfase na sustentabilidade do crescimento e no lugar do setor privado na redistribuição das riquezas advindas do crescimento econômico. As prioridades setoriais foram rearranjadas em: (1) a política social para a equidade e a produtividade; (2) infraestrutura para a competitividade e o bem-estar social; (3) instituições para o crescimento e o bem-estar social; (4) integração internacional competitiva no âmbito regional e global; (5) proteger o meio ambiente, responder à mudança climática, promover a energia limpa, promover a energia renovável e garantir a segurança alimentar. Pode-se observar que dois dos fatores mais destacados como limitantes do crescimento do América Latina, a produtividade e a competitividade (intimamente relacionadas), se fazem presentes nessa reorientação de prioridades.

---

<sup>25</sup> Em março de 1989, em reunião anual realizada em Amsterdã, os países-membros aprovam o sétimo aumento de capital, que entraria em vigor em 1990, em contrapartida, aumentava a influência dos Estados Unidos no Banco.

## Composição Institucional

Sobre a composição, de acordo com o site do BID<sup>26</sup>, em sua fundação (1959) faziam parte do Banco 19 países da América Latina e os Estados Unidos. Os países membros originais eram Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai, Venezuela, e Estados Unidos. Ao longo das décadas seguintes, o Banco ampliou o número de membros, inicialmente somente no Hemisfério Ocidental. Trinidad e Tobago tornou-se membro em 1967, logo seguido de Barbados (1969), Jamaica (1969), Canadá (1972), Guiana (1976) e Suriname (1980). São 16 os países membros não regionais ou de fora do Hemisfério Ocidental, sendo estes dos Estados europeus, Israel e Japão, que se tornaram membros entre 1976 e 1986. Belize passou a membro em 1992 e a Croácia e Eslovênia aderiram como estados sucessores da Iugoslávia em 1993. Por fim, a Coreia tornou-se um país membro em 2005 e a China em 2009.

Atualmente, o BID é composto por seus 48 estados membros, dos quais 26 são membros mutuários da América Latina e do Caribe. O poder de voto de cada país membro é determinado por sua subscrição de recursos ao capital ordinário da instituição. Para tornar-se membro regional, o país primeiro precisa ser membro da Organização dos Estados Americanos (OEA). Para ser membro não regional, o país deve ser também membro do FMI. Uma segunda exigência em ambos os casos é a subscrição de ações do Capital Ordinário e uma contribuição ao Fundo para Operações Especiais (IADB, 2018).

O BID possui 26 países membros mutuários, todos na América Latina e no Caribe. Juntos, eles possuem 50,02% do poder de voto na Diretoria do BID. Em 1999, o BID começou a utilizar uma classificação para supervisionar a distribuição dos empréstimos. Segundo a classificação, os países são divididos em dois grupos: Grupos I e II, de acordo com o PIB per capita. O Banco canaliza 35% do volume dos seus empréstimos aos países do Grupo II, que possuem a menor renda per capita: Belize, Bolívia, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guate-

---

<sup>26</sup> Fonte: BID. Disponível em <https://www.iadb.org/> acessado em 18.07.18

mala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana e Suriname. Aproximadamente 65% por cento do volume de empréstimos são canalizados para os países do Grupo I: Argentina, Bahamas, Barbados, Brasil, Chile, México, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela. Além desses dois grupos de países, o Banco tem um mandato para dedicar pelo menos metade de suas operações e 40% de seus recursos a programas que promovam a equidade social e sejam voltados para as populações carentes (IADB, 2018).

Também são países membros não mutuários, aqueles que se beneficiam dos processos de aquisições e contratações, pois somente empresas dos países membros podem fornecer bens e serviços aos projetos financiados pelo BID. O Banco também só pode contratar cidadãos oriundos desses países. O BID colabora com os países membros, divulgando informações sobre projetos e atividades do Banco, e também sobre oportunidades de aquisições. Vinte e dois dos quarenta e oito países membros são não mutuários, o que significa que entram com capital e têm poder de voto na Assembleia de Governadores do Banco e Diretoria Executiva segundo suas subscrições de capital. Os membros não mutuários do BID são Estados Unidos, Canadá, Japão, Israel, Coreia, China e 16 países europeus: Alemanha, Áustria, Bélgica, Croácia, Dinamarca, Eslovênia, Espanha, Finlândia, França, Itália, Noruega, Países Baixos, Portugal, Reino Unido, Suécia e Suíça (IADB, 2018).

### **Estrutura Administrativa**

A estrutura administrativa do BID, foi baseada na estrutura do Banco Mundial, sendo composta pela Assembleia dos Governadores, pela Diretoria Executiva e pela Presidência. Assembleia dos Governadores é o principal órgão administrativo do BID, composta pelos governadores. Cada um deles é representante de um país-sócio e detém poder de voto equivalente ao do país. Geralmente, os governadores têm cargos importantes em seus respectivos países como os de ministros da economia, ministro de orçamento, ministro de planejamento, presidentes de bancos centrais, altos funcionários, etc. Eles se reúnem anualmente, mas também podem convocar reuniões extraordinárias, para tomar decisões normativas importantes ou resolver questões-chave (IADB, 2018).

A Diretoria Executiva é, na prática, quem gerencia as operações cotidianas do Banco, destacando-se especialmente as aprovações de empréstimos e garantias, as estratégias por país, o orçamento administrativo, a taxa de juros, etc. Usualmente, reúne-se semanalmente e é composta por quatorze diretores executivos, cada um com um respectivo suplente, que representam os países-membros. Eles são eleitos ou designados pela Assembleia de Governadores para períodos de três anos, sendo um diretor para representar especificamente os Estados Unidos e um diretor para o Canadá, enquanto os outros doze diretores representam grupos de países.

O presidente do BID é eleito pela Assembleia dos Governadores para mandatos de cinco anos e pode candidatar-se à reeleição. É ele o representante legal da instituição, responsável pela condução dos negócios e quem preside as sessões da Diretoria Executiva, votando apenas em casos de empate. A presidência é sempre ocupada por um latino-americano, enquanto a vice-presidência, sempre por um norte-americano. Os presidentes do BID foram Felipe Herrera (1960-1970), Antonio Ortiz Mena (1970-1987), Enrique Iglesias (1988-2005) e Luis Alberto Moreno (2005- presente).

### **Instrumentos de Empréstimo**

Sobre os instrumentos de empréstimos, de acordo com o site do Banco, incluem empréstimos, subsídios, garantias e investimentos. O Banco também prevê o financiamento de programas nacionais e regionais de cooperação técnica em áreas que vão desde o fortalecimento institucional à transferência de conhecimentos e estudos. Os empréstimos e subsídios do Banco para os países membros advêm de quatro fontes: contribuições e inscrições de seus países membros, empréstimos contraídos nos mercados financeiros, capital acumulado desde o início do Banco, e negócios de co-financiamento. Os recursos são disponíveis via o Capital Ordinário (CO), o Fundo para Operações Especiais (FOE), o Fundo não-Reembolsável do BID, e vários fundos fiduciários como o Fundo Multilateral de Investimento (FUMIN), estabelecidos por países individuais ou grupos de países (IADB, 2018).

A maioria dos projetos e programas de cooperação técnica do BID é financiada por meio de empréstimos, a taxas de mercado ou usando recursos concessionais. Os empréstimos podem ser concedidos como: (i) empréstimos com garantia soberana, onde o BID oferece financiamento para governos e instituições sob controle governamental para apoiar projetos sociais e de desenvolvimento e (ii) empréstimos sem garantia soberana, onde o BID oferece financiamento para projetos do setor privado que contribuam para o desenvolvimento.

São três os tipos de empréstimos **com garantia soberana para o setor público**:

- **Empréstimos de Investimento:** O BID oferece diferentes tipos de empréstimos ou instrumentos dentro dessa categoria de empréstimos e pode ser feito para necessidades de curto, médio ou longo prazo. O tamanho do empréstimo é baseado no custo estimado do projeto. Os desembolsos são feitos quando o mutuário envia prova de despesas elegíveis.

Quadro 8: Empréstimos de Investimento

Instrumentos para os empréstimos de investimento	Instrumentos de empréstimo de investimento em caso de desastres naturais	Instrumentos empréstimo de investimento com flexibilidade em desembolsos
<b>Programas de crédito global:</b> Empréstimos globais de crédito fornecem recursos financeiros para micro, pequenas e médias empresas (MPMEs) ou entidades subnacionais (como municípios e estados) para financiar projetos que promovam o desenvolvimento econômico e social. O financiamento é indireto. O BID estende o financiamento a instituições financeiras intermediárias privadas ou públicas, que, por sua vez, fornece financiamento a instituições financeiras públicas de segundo nível, que empresta para MPMEs ou entidades subnacionais.	<b>Facilidade de crédito contingente para os desastres naturais:</b> Fornece recursos após um desastre natural para cobrir as despesas imediatas para restaurar serviços básicos para a população. O financiamento requer a existência de um evento de desastre de tipo, localização e intensidade contratualmente acordado.	<b>Linha de crédito condicional para projetos de investimento:</b> A Linha de Crédito Condicional para Projetos de Investimento (CCLIP) pode financiar programas envolvendo um setor ou múltiplos setores, e espera-se que aumente a agilidade dos processos para preparar e aprovar empréstimos, reduzir os custos de processamento de empréstimos; e recompensar os mutuários pelo bom desempenho na execução de projetos.
<b>Empréstimo baseado em resultados:</b> Os empréstimos com base nos resultados vinculam o desembolso de fundos diretamente à obtenção de resultados pré-definidos. O objetivo é ajudar os países a melhorarem a implementação de seus próprios programas de desenvolvimen-	<b>Facilidade de resposta imediata:</b> Apoia as despesas imediatas incorridas na restauração dos serviços básicos para a população atingida por um desastre natural e inesperado.	<b>Abordagem setorial (SWAp):</b> A abordagem setorial (SWAp) visa harmonizar os procedimentos do projeto entre um governo e seus parceiros de desenvolvimento em um único setor, fortalecendo o uso dos sistemas de aquisição do país.

Instrumentos para os empréstimos de investimento	Instrumentos de empréstimo de investimento em caso de desastres naturais	Instrumentos empréstimo de investimento com flexibilidade em desembolsos
to (novos ou existentes) e alcançar resultados duradouros, fortalecendo a boa governança e fomentando uma cultura de gestão baseada em resultados.		
<p><b>Empréstimos para projetos específicos:</b> Este tipo de empréstimo destina-se a financiar um ou mais projetos específicos para fins específicos, com componentes interdependentes.</p> <p>Um projeto é considerado um investimento específico se não puder ser dividido sem afetar a natureza do projeto ou a justificativa de cada um de seus componentes independentes.</p>	--	--
<p><b>Programas multifase empréstimos:</b> Fornecem suporte de longo prazo para programas de longo alcance que exigem mais de um ciclo de projeto para alcançar seus objetivos de desenvolvimento. As fases dos programas elegíveis são independentes e aprovadas de forma independente. No entanto, a conformidade de uma fase aciona a próxima.</p>	-	-
<p><b>Programas de trabalhos múltiplos:</b> Empréstimos de obras múltiplas são mais abertos do que empréstimos para projetos específicos. Eles são projetados para financiar grupos de trabalhos similares que são fisicamente independentes uns dos outros e cuja viabilidade não depende da execução de qualquer número dado dos projetos de obras.</p> <p>Como nem todos os subprojetos a serem financiados pelo empréstimo são conhecidos no momento em que o BID aprova o empréstimo, os mutuários devem especificar uma</p>	-	-

Instrumentos para os empréstimos de investimento	Instrumentos de empréstimo de investimento em caso de desastres naturais	Instrumentos empréstimo de investimento com flexibilidade em desembolsos
amostra representativa de subprojetos antes que o empréstimo seja aprovado. Esta amostra deve constituir aproximadamente 30% do custo do projeto. Enquanto o projeto está sendo executado, os investimentos individuais são financiados de acordo com os critérios de elegibilidade especificados na proposta de empréstimo.		
<b>Instalação de preparação e execução do projeto:</b> Este mecanismo visa fortalecer a fase de preparação de um projeto, financiar atividades para ajudar a iniciar projetos antes que os primeiros fundos sejam desembolsados do empréstimo maior e estabelecer as bases para tornar as instituições mais sustentáveis. Os fundos também podem cobrir as lacunas de financiamento das atividades iniciais para executar os projetos, enquanto as condições necessárias (condições precedentes) estão sendo atendidas.	-	-
<b>Cooperação técnica reembolsável:</b> Uma cooperação técnica reembolsável (TC) transfere o <i>know-how</i> e a experiência técnica do BID para fortalecer a capacidade técnica das entidades nos países membros em desenvolvimento a longo prazo.	-	-

Fonte: BID. Disponível em <https://www.iadb.org/> acessado em 18.07.18

- **Empréstimos com base em políticas públicas (PBLs):** estes empréstimos apoiam reformas institucionais e de políticas de âmbito setorial ou subsetorial, por meio de fundos de desembolso rápido.



Quadro 9: Empréstimos com base em políticas públicas

Instrumentos baseados em políticas	Abordagem de empréstimo baseada em políticas
<p><i>Empréstimos baseados em políticas multi-tranche:</i></p> <p>Esses empréstimos são desembolsados em várias parcelas, quando as condições da apólice vinculadas a cada parcela são concluídas e verificadas. Os PBLs de várias parcelas exigem que todas as reformas políticas / institucionais necessárias para alcançar o objetivo de um programa sejam definidas antes que o projeto seja aprovado. Idealmente, há muito pouca incerteza em relação às reformas políticas / institucionais e seu sequenciamento para alcançar os objetivos dos programas.</p>	<p><i>Abordagem de empréstimo baseada em políticas:</i></p> <p>A opção permite que os recursos do PBL sejam utilizados durante um período de três anos após o mutuário estar em conformidade com as condições políticas acordadas. Isso dá flexibilidade aos mutuários, fornecendo os recursos nos montantes e, no momento, que atenda às suas necessidades com mais eficiência. O período de retirada pode ser prolongado por mais três anos. Durante o período de saque, o mutuário deve manter condições de política e políticas macroeconômicas sustentáveis.</p>
<p><i>Empréstimos programáticos baseados em políticas:</i></p> <p>Estes empréstimos apoiam um quadro de reformas / mudanças institucionais a serem executadas em fases. Os fundos são desembolsados em uma série de tranches simples no médio prazo (três a cinco anos).</p>	-

Fonte: BID. Disponível em <https://www.iadb.org/> acessado em 18.07.18

- **Linha de crédito contingente para o desenvolvimento sustentável (DSL):**  
estabelecida como linha de crédito contingente. Os empréstimos individuais são aprovados pela Diretoria Executiva e ajudam os países a lidar com choques econômicos externos.

#### 4.2.1. BID e o Brasil

Segundo COUTO (2002), os primeiros passos do Banco se dão em um contexto de intensos acontecimentos políticos nas Américas. Especificamente quanto ao Brasil, os primeiros anos de sua atuação no país “são marcados por turbulência política e aprofundamento das dificuldades econômicas internas” (COUTO, 2002:53) e explica melhor o cenário da época:

“Há tensa e crescente disputa de poder, inflamado debate político-ideológico, inflação, recessão, desemprego, problemas de governabilidade. A superação da crise econômica dificultada pelo esgotamento do modelo tradicional de substituição de importações, fonte básica do intenso dinamismo dos anos precedentes (...) resultado: crise político-militar (...) na evolução do quadro, sempre emoldurado pela Guerra Fria (...) instaura-se o regime militar. (COUTO, 2002:53)”

Apesar disso, salienta que os empréstimos do BID ao país foram consideráveis, sobretudo porque o Banco Mundial deixou de atuar no Brasil entre 1959 e 1965<sup>27</sup>, fator que também contribuiu para tal resultado.

O primeiro empréstimo para o Brasil foi assinado em 31 de março de 1961 e beneficiaria uma empresa privada, na construção de uma fábrica de celulose e papel no Paraná. Outros projetos também foram financiados pelo BID naquele ano, como, o programa de desenvolvimento regional integrado, a cargo da SUDENE, o sistema de abastecimento de água em Salvador e projetos de energia elétrica em São Paulo e em Minas Gerais, com a CEMIG. Segundo COUTO (2002), em 1962, os empréstimos ao Brasil totalizaram um quarto do total de aplicações do BID, sendo de 1961-1963, os financiamentos chegaram a US\$ 715 milhões de dólares, distribuídos em 20 projetos.

Até o final dos anos 80, os financiamentos do BID no Brasil foram majoritariamente destinados ao desenvolvimento da infraestrutura econômica. Os empréstimos focaram principalmente na construção e ampliação de centrais hidrelétricas e outros projetos de transmissão e distribuição de energia. Ainda na década de 80, o BID financiou projetos sociais, ainda de forma tímida. No campo do saneamento, os investimentos foram destinados à melhoria dos serviços de água e esgoto das principais cidades do país: Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo, Belo Horizonte, Belém, Aracaju, João Pessoa e Fortaleza. No campo da educação, os financiamentos contemplaram a expansão e melhorias das universidades federais e do ensino técnico profissionalizante. Por fim, o BID também apoiou programas de construção de casas populares que eram financiadas pelo então, Banco Nacional de Habitação. Nos primeiros trinta anos, os financiamentos do BID, totalizaram US\$ 17 bilhões de dólares COUTO (2002).

Nos anos 90, a estratégia de atuação dos projetos foi voltada para a modernização do Estado, integração regional e para os setores sociais e de meio ambiente, todos tendo como foco a qualidade do gasto. De acordo com AVERBUG

---

<sup>27</sup> O rompimento informal com o BIRD se deu como consequência do rompimento do País com o Fundo Monetário Internacional (FMI), que havia imposto condições julgadas inaceitáveis pelo governo da época, de Juscelino Kubitschek. O BIRD só voltaria a conceder empréstimos ao país em 1965. (COUTO, 2002:54).

(2003), no Brasil, durante o período 1994-2002, o combate à pobreza e a promoção de melhor distribuição de renda ganharam amplitude e profundidade na política do Banco. A saúde também se torna uma pauta mais frequente, assim como a educação, que volta a ganhar espaço, reconectando o BID com um maior número de setores voltados para a equidade social. Ao estender os empréstimos para melhorar as condições de vida nas favelas e outros núcleos marginalizados e irregulares das periferias, abrindo espaço para iniciativas direcionadas à pobreza urbana brasileira. Foi ainda no final da década de noventa, que houve um agravamento do desequilíbrio fiscal nos estados e municípios, fato que começa a ser modificado a partir de ações, dentre elas a implementação do Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Estados (PNAFE) e, posteriormente, de programa similar com os municípios (PNAFM), ambos financiados pelo BID.

Em meados da década de 2000 o BID começou a adaptar seu programa para atrair novos clientes com novos instrumentos. Ademais, resultados econômicos positivos e mudanças regulatórias no início dos anos 2000 levaram o governo federal a reduzir seu endividamento junto a instituições financeiras multilaterais (BID, 2014). O Banco também criou novos instrumentos no fim da década de 2000, em particular três programas “guarda-chuva” para ajudar a atender algumas das necessidades dos novos governos subnacionais. Foram três programas de financiamento de investimento - PROCIDADES<sup>28</sup>, PROFISCO<sup>29</sup> e PRODETUR<sup>30</sup> - que visavam agilizar a preparação de projetos e promover a descentralização da gestão do programa para entidades locais. Posteriormente, o PROCONFIS foi desenvolvido, como uma série de empréstimos de apoio a reformas para abordar questões fiscais no âmbito estadual. Durante 2007-2010, cerca de um terço do financiamento a governos subnacionais foi efetuado através da modalidade de operações guarda-chuva e do PROCONFIS (BID, 2014).

---

<sup>28</sup> O Programa tinha com objetivo financiar desenvolvimento urbano e/ou atividades de fortalecimento municipal que façam parte de um plano de desenvolvimento municipal.

<sup>29</sup> O Programa tinha com objetivo apoiar os estados e municípios a atingir e manter metas fiscais estabelecidas no Programa de Ajuste Fiscal (PAF) por meio de melhorias em seus sistemas de impostos e gastos. O PROFISCO dá continuidade ao Programa Nacional de Administração Fiscal para os Estados Brasileiros (PNAFE) financiado pelo Banco em 1999, destinado a melhorar a gestão e transparência dos municípios.

<sup>30</sup> O Programa tinha com objetivo apoiar a consecução dos objetivos estabelecidos no Plano Nacional de Turismo 2007-2070, num contexto de importante crescimento do turismo.

Desde que o Brasil pagou parte de sua dívida com o Banco Mundial em 2006, o BID tornou-se seu maior credor multilateral (em termos de estoque da dívida). Os desembolsos do Banco para o Brasil durante 2010-2013 representaram 4,3% do investimento público federal e 9,3% do investimento federal no Programa de Aceleração do Crescimento. A dívida pendente do Brasil com o Banco em dezembro de 2014 representava 0,7% de seu PIB. O Brasil tem o maior volume de aprovações anuais de empréstimos e doações, desembolsos e saldos de empréstimos entre todos os clientes do Banco e consistentemente figura como a principal fonte de renda (juros e comissões) para o Banco (BID, 2014).

#### **4.2.2. Avaliação do Programa de País: 2011-2014**

De acordo com a documento de “Avaliação do Programa de País: 2011-2014”, a Estratégia de País do BID para 2012-2014 refletia as prioridades compartilhadas entre o governo e o Banco e as necessidades de desenvolvimento de longo prazo do Brasil. O documento foi dividido em 16 setores prioritários. A EP identificou seis objetivos estratégicos: (i) promover a inclusão social e produtiva, (ii) melhorar as condições da infraestrutura do país, (iii) apoiar o desenvolvimento de cidades sustentáveis, (iv) fortalecer a capacidade institucional das entidades públicas, (v) promover melhor gestão dos recursos naturais e mudança climática e (vi) estimular o desenvolvimento por meio do setor privado. Também propôs trabalhar em todos os três níveis de governo (com um foco mais forte no nível subnacional).

Durante 2011-2014, o Banco aprovou 175 operações (empréstimos, garantias e doações) totalizando US\$10,45 bilhões (nível comparável aos anos de 2007-2010, quando o Banco aprovou 206 operações no valor de US\$10,16 bilhões). Os fundos foram canalizados por meio de empréstimos de investimento com garantia soberana (74% do valor), empréstimos de apoio a reformas para os estados (20%) e empréstimos de investimento sem garantia soberana (6%). Durante o período foram aprovados US\$90,8 milhões em financiamento não reembolsável, em comparação com US\$78,5 milhões aprovados durante 2007-2010 (BID, 2014).

No item “Implementação e Resultados” o documento de “Avaliação do Programa de País: 2011-2014” aponta que os prazos gerais de preparação para

empréstimos aos governos subnacionais permaneceram acima da média do Banco. O tempo entre o início e a elegibilidade continuou sendo de cerca de 40 meses no Brasil, sendo o tempo mais longo de preparação é em parte explicado pelo processo minucioso de revisão do governo federal ao qual os governos subnacionais são submetidos antes da aprovação.

O documento aponta que fomentar ainda mais os investimentos e parcerias de longo prazo com os governos subnacionais podem aumentar a eficiência e eficácia da carteira de empréstimos, pois a falta de experiência prévia dos governos subnacionais e, muitas vezes, a sua capacidade institucional relativamente mais fraca, influenciam os custos de preparação e execução dos projetos. Os novos mutuários institucionalmente mais fracos, tendem a ter mais dificuldade em lidar com os processos do Banco, o que também afeta os custos de implementação, já que empréstimos a municípios de menor capacidade tiveram custos médios de execução até sete vezes mais altos do que aqueles para municípios mais capazes. De acordo com o documento, o envolvimento contínuo com o Banco facilitou o diálogo sobre políticas e a coordenação entre o Banco e governos subnacionais, o que pode levar a melhor planejamento e melhores resultados.

Em termos de setores, durante 2011-2014 a estratégia do Banco se concentrou em infraestrutura e questões fiscais e institucionais, além destes, saúde e educação também foram prioridades envolvendo os estados e municípios. Os projetos de infraestrutura no âmbito estadual continuaram sendo uma área importante, sendo que a maioria dos empréstimos para infraestrutura destinou-se a projetos de transporte (65%) e quase um terço (27%) para água e saneamento. Embora os empréstimos para energia representem somente 8% das aprovações para infraestrutura, foram dirigidos para projetos estratégicos. A maioria (78%) dos empréstimos para infraestrutura destinou-se às regiões Sul e Sudeste, embora 22% dos empréstimos para infraestrutura tenham sido destinados aos estados mais pobres do Norte e Nordeste em conformidade com a intenção da EP e as necessidades do país. Após estar praticamente ausente das áreas de saúde e educação durante anos, o Banco aprovou cinco projetos para saúde (US\$676 milhões) e cinco para educação (US\$462 milhões) (BID, 2014).

No período de 2010 a 2016, o estado do Rio de Janeiro e o BID assinaram quatro Contratos de Empréstimos, que somaram um valor global de US\$ 643.739.050 milhões de dólares, distribuídos:

Quadro 10: Empréstimos do BID para o ERJ

Programa	Data	Valor US\$
Programa de Modernização da Gestão Fazendária - PROFAZ	10/05/2010	19.759.050,00
Programa Nacional de Desenvolvimento do Turismo - PRODETUR	08/08/2011	112.000.000,00
Programa de Saneamento Ambiental dos Municípios do Entorno da Baía de Guanabara - PSAM	20/03/2012	451.980.000,00
Programa de Inclusão Social e Oportunidades para Jovens no ERJ - CMJ	22/02/2013	60.000.000,00

Fonte: Fonte: SEFAZ, 2017.

No documento de Avaliação do Programa 2011-2014 os Programas são apenas mencionados como aprovados. A próxima edição de Avaliação do Programa 2015-2018 ainda não foi publicada pelo BID, não sendo possível obter mais detalhes sobre os empréstimos efetuados ao ERJ por esse meio.

#### 4.3.

#### Governo Federal: o “garantidor” na obtenção de empréstimos externos

Com base no Manual para Instrução de Pleitos – MIP, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional, vinculada ao Ministério da Fazenda (MF) e no Manual de Financiamentos Externos, elaborado pela Secretaria de Assuntos Internacionais (SEAIN), vinculada ao atual Ministério do Desenvolvimento, Planejamento e Gestão (MP), este subcapítulo tem como objetivo apresentar, de forma breve, as longas e complexas etapas, que incluem diversos pareceres e documentos, necessários para a obtenção de financiamentos externos (com garantias da União).

Do lado dos atores nacionais, as principais instituições citadas nos Manuais são: (i) SEAIN, vinculada ao MP; (ii) a STN e (iii) a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN), vinculadas ao MF; (iv) o Banco Central (BC); (v) o mutuário (órgãos do governo federal e governos subnacionais); e (vi) o Senado Federal, pois toda operação de crédito externo precisa ser devidamente autorizada pelo Senado, nos termos do inciso V do art. 52 da Constituição Federal – CF. Do lado dos atores internacionais, os principais agentes internacionais de fomento que

nos Manuais são chamados de organismos multilaterais ou agências governamentais estrangeiras.

O MIP está disponível no site do MF e sua última versão é do ano de 2018. O Manual regulamenta e orienta os procedimentos de instrução dos pedidos de análise dirigidos ao MF (verificação de limites e condições e análise da concessão de garantia) tendo em vista que a “contratação de Operações de Crédito por Estados, Distrito Federal e Municípios, incluindo suas Autarquias, Fundações e Empresas Estatais Dependentes (inciso III, art. 2º LRF), subordina-se às normas da Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) e às Resoluções do Senado Federal (RSF) nos 40/2001 e 43/2001” (STN, 2018:01).

O Manual:

“discrimina, por tipo de operação de crédito e concessão de garantia, os procedimentos para contratação, as condições ou vedações aplicáveis, os limites de endividamento a que estão submetidos, bem como os documentos exigidos pelo Senado Federal e a sua forma de apresentação. São utilizados modelos de documentos previamente definidos ou instruções de caráter técnico. Adicionalmente, são fornecidas informações específicas acerca de exigências que não dependem exclusivamente do Ente pleiteante, mas que devem ser igualmente apresentadas” (STN, 2018:01).

O MIP é dividido em 22 seções que contemplam desde a apresentação do Manual e as atribuições de cada órgão envolvido, até o detalhamento de todos os tipos de operação de operações de crédito (interno, externo, com garantias, sem garantias e empresas estatais e etc.), com os fluxos, orientações e modelos de documentos, e as leis sobre limites e condições de endividamento. Por fim, ainda apresenta um quadro com as punições pela contratação irregular de operações de crédito e todo o histórico de versões dos Manuais anteriores, com as principais mudanças contidas em cada atualização.

Conforme o MIP, “o conceito de operações de crédito é bastante amplo” (STN, 2018:09). O Manual reforça que existem operações que podem não ser caracterizadas como operações de crédito pelo sistema financeiro, mas se enquadram no conceito da LRF, devendo, portanto, ser objeto de verificação prévia pelo Ministério da Fazenda. As operações de crédito dos Entes públicos são divididas,

com base na Lei nº 4.320/1964, na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e na Resolução do Senado Federal nº 43/2001, em operações que integram a dívida flutuante, como por exemplo as operações por Antecipação de Receita Orçamentária (ARO), e operações que compõem a dívida fundada ou consolidada (STN, 2018:09).

Ainda conforme o MIP:

“A operação de crédito por ARO destina-se a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro, e deverá ser liquidada, com juros e outros encargos incidentes, até o dia dez de dezembro de cada ano. **As demais operações de crédito destinam-se a cobrir desequilíbrio orçamentário ou a financiar obras, mediante contratos ou emissão de títulos da dívida pública.** A operação é denominada operação de crédito interno quando contratada com credores situados no País e **operação de crédito externo quando contratada com agências de países estrangeiros, organismos internacionais ou instituições financeiras estrangeiras.** As operações de reestruturação e recomposição do principal de dívidas têm enquadramento especial quando significarem a troca de dívida (efeito permutativo) com base em encargos mais favoráveis ao Ente (...). **As operações de crédito tradicionais são aquelas relativas aos contratos de financiamento, empréstimo ou mútuo. A legislação englobou no mesmo conceito, ainda, as operações assemelhadas, tais como a compra financiada de bens ou serviços,** o arrendamento mercantil e as operações de derivativos financeiros, inclusive operações dessas categorias realizadas com instituição não financeira.” (STN, 2018:09).

O Item 5.3 do MIP trata do Fluxo (em passos) da operação de crédito externo. São listados, ao todo, quarenta passos entre a apresentação da Carta-Consulta à COFIEIX até a assinatura do Contrato de Empréstimo. Do passo 41 ao 45 são para qualquer alteração contratual. Já o item 9 do MIP trata, exclusivamente, das operações de crédito externo, sendo subdividido em: 9.1 Considerações iniciais sobre as operações de crédito externo; 9.2 Documentos e informações; e 9.3 Limites e condições.

O item 9.1 trata das “Considerações iniciais sobre as operações de crédito externo”. O item explica que as operações de crédito externo seguem, em parte, os mesmos trâmites das operações de crédito interno, entretanto, por não envolverem instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional, não precisam seguir as regras de crédito ao setor público do Conselho Monetário Nacional (CMN). Nas operações de crédito externo, é requerida a Recomendação prévia da Comissão de Financiamentos Externos (COFIEIX), órgão colegiado integrante da estrutura do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), “que tem por finalidade



avaliar e selecionar projetos ou programas de interesse do setor público, financiados por operações de crédito externo com entidades credoras do exterior” (STN, 2018:28). Já os itens 9.2 e 9.3 fazem menção aos capítulos 13, 17 e 18, que tratam respectivamente das: concessão de garantia da União; limites e condições estabelecidos; e instruções e modelos de documentos.

O Manual de Financiamentos Externos está disponível no site do MP e sua última versão é do ano de 2013. O Manual é um instrumento de orientação geral ao mutuário que deseja pleitear ser um tomador de recursos externos. A partir dele, o mutuário obtém todas as informações (tutorial) de como se cadastrar, preencher e enviar a Carta-Consulta (primeiro passo do pleito). Instituído pela Portaria nº 01 SEAIN/MP, de 21 de março de 2013, os pleitos de financiamento externo dos estados, municípios e União à Comissão de Financiamento Externo (COFIEEX), passaram a ser realizados de forma eletrônica por meio do sistema da SEAIN (Sistema de Gerenciamento Integrado da SEAIN - SIGS), via web, que tem entre suas finalidades, receber, cadastrar, analisar e acompanhar os projetos com financiamento externo.

O Manual apresenta as competências e composição da COFIEEX, além das competências relacionadas à SEAIN e ao GTEC, relacionadas à COFIEEX, de acordo com o art. 22, do Anexo I, do Decreto nº 7.675, de 20 de janeiro de 2012:

- a) formular diretrizes, planejar, coordenar as políticas e ações para a negociação de programas e projetos do setor público, vinculadas a fontes externas;
- b) avaliar pleitos de programas ou projetos do setor público, vinculados a fontes externas, mediante informações prestadas por mutuários;
- c) assegurar que os contratos a serem negociados tenham os respectivos projetos compatíveis com a autorização dada pela COFIEEX;
- d) acompanhar a execução de programas e projetos aprovados pela COFIEEX, mediante informações prestadas por mutuários ou órgãos executores e por organismos ou agências internacionais, e recomendar, quando necessário, alterações em sua implementação.

São apresentadas as diretrizes básicas relacionadas a elegibilidade dos projetos/programas tendo em vista os requisitos mínimos que são solicitados de acor-

do com os artigos 4º, 5º e 6º do Decreto n.º 3.502, de 12 de junho de 2000, e da Resolução COFIEIX nº 291, de 1º de setembro de 2006 (SEAIN, 2013:11-12):

- e) compatibilidade do projeto com as prioridades do Governo Federal;
- f) compatibilidade do financiamento externo com as políticas do Governo Federal;
- g) compatibilidade do projeto com as metas fiscais do setor público;
- h) avaliação dos aspectos técnicos do projeto; e
- i) avaliação do desempenho da carteira de projetos em execução do proponente mutuário e do executor.

No caso de entidades do Governo Federal, serão ainda verificados(as):

- j) o enquadramento do projeto dentro dos programas e das ações e a existência de recursos previstos no Plano Plurianual - PPA compatíveis com o pleito, bem como a observância de fontes de recursos vinculadas, alternativas ao financiamento externo;
- k) existência de recursos orçamentários na Lei Orçamentária Anual - LOA e, quando for o caso, na proposta orçamentária para o exercício seguinte; e
- l) compatibilidade do pleito com a programação orçamentária e financeira do Tesouro Nacional.

Nos casos de estados, municípios e suas entidades e de empresas públicas ou de sociedade de economia mista, inclusive as federais, as Recomendações da COFIEIX estarão condicionadas ao atendimento dos seguintes requisitos específicos, quando aplicáveis:

- a) existência de capacidade de pagamento e de aporte de contrapartida do proponente mutuário, apurada pelo Ministério da Fazenda;
- b) avaliação do cumprimento do contrato de renegociação da dívida entre o proponente mutuário e a União e do programa de ajuste fiscal a ele associado, quando existirem; e
- c) informação quanto à adimplência com relação às metas e aos compromissos assumidos com a União.

Assim como o Manual da STN, o Manual da SEIAN também apresenta as etapas para a obtenção de financiamento externo, desde o envio da Carta-Consulta até a assinatura do Contrato de Empréstimo. O Manual da SEAIN apresenta ainda algumas das fontes externas de crédito disponíveis para financiar projetos/programas e destaca:

“Os Organismos Multilaterais de Desenvolvimento e Agências Governamentais que são apresentadas com mais detalhes a seguir são instituições governadas por políticas próprias, nos aspectos operacionais, administrativos e de pessoal e por políticas setoriais, que dão orientação em campos de atividades específicos. Essas instituições, também, possuem suas próprias políticas de aquisição e de divulgação de informações, bem como diferentes procedimentos de contratação e implementação de projetos. O detalhamento das políticas, das estratégias dos setores de atuação e das condições financeiras de cada um dos organismos internacionais poderá ser obtido nas respectivas páginas da Internet. Os procedimentos de contratação e implementação dos projetos poderão ser obtidos na Secretaria de Assuntos Internacionais, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Cabe ressaltar que, além dos Organismos Multilaterais de Crédito, tais como o BID, CAF e Banco Mundial, há uma série de fontes alternativas de recursos que podem ser exploradas pelos futuros mutuários. Entre elas, Agências Governamentais, Bancos de Exportação/Importação (Eximbanks) e também bancos privados (SEAIN, 2013:16-17)”.

Em seguida são apresentadas oito destas instituições: BID; Banco Mundial; Corporação Andina de Fomento/ Banco de Desenvolvimento De América Latina (CAF); Fundo Internacional para o Desenvolvimento da Agricultura (Fida); Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata); Global Environment Facility (GEF); Japan Bank For International Cooperation (JBIC); e o Kreditanstalt Für Wiederaufbau (KFW).

O Manual apresenta o BID da forma a seguir, incluindo no final do texto o site do Banco e seus contatos e endereço:

“O **Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)**, com sede em Washington D.C. (EUA), fundado em 1959, é uma das principais fontes de financiamento multilateral para o desenvolvimento econômico, social e institucional da América Latina e do Caribe. Desempenha também um papel fundamental na integração regional. Os dois principais objetivos do BID, como parte de sua estratégia institucional, são a redução da pobreza buscando a equidade social e o crescimento sustentável do ponto de vista ambiental. O Banco trabalha em quatro áreas prioritárias:

a) incentivo à competitividade mediante o apoio a políticas e programas que aumentem o potencial de desenvolvimento de um país numa economia aberta e globalizada; b) modernização do Estado pelo fortalecimento da eficiência e transparência das instituições públicas; c) investimento em programas sociais que expandam as oportunidades para os pobres; e d) promoção da integração regional

com o estabelecimento de laços entre países que desenvolvem mercados para bens e serviços.

O Grupo BID é composto por três instituições, a saber:

O **Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)** que apoia o desenvolvimento socioeconômico e a integração regional da América Latina e do Caribe, principalmente mediante empréstimos a instituições públicas, com garantia soberana. Financia também projetos do setor privado, especialmente em infraestrutura e desenvolvimento de mercados de capitais. As grandes áreas prioritárias apoiadas pelo BID incluem as que promovem equidade social e redução da pobreza; reforma econômica e modernização do Estado; e integração regional.

A Corporação Interamericana de Investimentos (CII) tem por objetivo promover o desenvolvimento econômico da América Latina e do Caribe estimulando o estabelecimento, a ampliação e a modernização das empresas privadas, particularmente das pequenas e médias empresas. A instituição atua por meio de empréstimos e participação acionária;

O Fundo Multilateral de Investimentos (FUMIN), que é um fundo autônomo administrado pelo BID que possui como missão atuar como um laboratório para o desenvolvimento – experimentando, empreendendo e assumindo riscos com o objetivo de construir e apoiar modelos de sucesso de micro e pequenas empresas. Para tornar os projetos efetivos o FUMIN está engajado com medidores de resultado e impacto rigorosos, e compartilhamento ativo de conhecimento, assim as soluções podem ser amplamente aproveitadas e podem ganhar escala (SEAIN, 2013:17-18)”.

O Manual apresenta o Banco Mundial da forma a seguir, incluindo no final do texto o site do Banco e seus contatos e endereço:

“O **Banco Mundial (BM)** é uma instituição financeira de caráter multilateral, criada em 1944, juntamente com o Fundo Monetário Internacional (FMI), por ocasião da Conferência Monetária e Financeira de Bretton Woods, realizada com o fim de criar um arcabouço de regras econômico financeiras para o pós-guerra. O Banco Mundial é composto de cinco agências: (i) o **Banco Internacional Para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD)** que realiza empréstimos e cooperação técnica não reembolsável para países membros elegíveis; (ii) a Associação Internacional de Desenvolvimento - IDA que concede empréstimos em termos altamente concessionais e doações para os países menos desenvolvidos; (iii) a Corporação Internacional de Financiamento – IFC que realiza empréstimos, participação acionária e assistência técnica para o setor privado dos países em desenvolvimento; (iv) a Agência Multilateral de Garantias de Investimento – MIGA que concede garantias para investidores de países em desenvolvimento contra perdas causadas por riscos não comerciais; e (v) o Centro Internacional para Solução de Disputas de Investimentos – ICSID que realiza mediações e arbitragens. O BIRD apoia uma vasta gama de investimentos em áreas como educação, saúde, administração pública, infraestrutura, desenvolvimento financeiro e do setor privado, agricultura, meio ambiente e recursos naturais (SEAIN, 2013:18)”.

Em seguida o Manual apresenta um tutorial de preenchimento de toda a Carta-Consulta, incluindo o passo a passo com ilustrações de cada janela do sistema SIGS com respectivos exemplos para cada aba a ser preenchida (maiores

detalhes das informações solicitadas para o do preenchimento da Carta-Consulta estão a seguir descritos na Fase Preliminar).

A partir do Manual da STN e do Manual da SEAIN, foram identificadas três principais fases: Fase Preliminar, que compreende da apresentação da Carta-Consulta até a abertura do processo junto à PGFN (MF); a Fase de Análise da Operação, que compreende da Análise do pleito pela COREF/STN até o Senado; e a última Fase de Assinatura do Contrato, que compreende a Publicação da Resolução do Senado no D.O.U até a assinatura do Contrato de Empréstimo e outras demais ações que tornem o mesmo efetivo. A seguir, segue, de forma resumida, as três fases para obtenção de financiamentos externos (com garantias da União).

### **Fase Preliminar**

O primeiro passo para dar entrada ao pedido de financiamento é por meio de uma Carta-Consulta. Conforme o Manual da SEAIN (2013), na Carta-Consulta, o órgão (mutuário) que estiver pleiteando o financiamento externo deve preencher os seguintes itens:

1. Nome do Projeto/Programa
2. Proponente
3. Diagnóstico
4. Executor do Projeto/Programa
5. Solução proposta
6. Orientações estratégicas
7. Projeto
8. Título e Título abreviado
9. Objetivo do Projeto/Programa
10. Indicadores
11. Componentes
12. Etapas realizadas
13. Abrangência Geográfica
14. Público alvo e Beneficiários
15. Financiamento
16. Fontes

17. Indicação de Contragarantias
18. Execução
19. Executores
20. Prazo de execução cronograma
21. Contatos
22. Riscos
23. Anexos

Conforme Decreto 3.502 de junho de 2000, as Cartas-Consultas devem ser inicialmente submetidas à apreciação da Comissão de Financiamentos Externos (COFIEEX), órgão colegiado integrante do MP, que irá analisar e avaliar os pleitos com vistas a autorizar a preparação dos projetos ou programas. Os entes interessados em tais financiamentos deverão, primeiramente, elaborar Carta-Consulta, segundo modelo e instruções fornecidos pela SEAIN (MP). A SEAIN juntamente com os demais órgãos componentes da COFIEEX, agenda reuniões do Grupo Técnico (GTEC) para avaliação preliminar das propostas e planos contidos nas referidas Cartas-Consulta. As Cartas-Consulta pré-avaliadas poderão ser alvo de ajustes ou reformulações por orientação do GTEC. Caso não haja alterações demandadas pelo Grupo Técnico, as Cartas-Consulta poderão ser enviadas para apreciação definitiva pela COFIEEX (STN, 2015).

Ainda conforme o Manual da STN (2018), se uma Carta-Consulta obtiver deliberação favorável, ou seja, quando entende-se que o pleito é passível de receber financiamento externo, é expedida o que se chama de Recomendação. Na Recomendação da COFIEEX deve constar o valor da operação pleiteada, o banco credor, o mutuário, o órgão executor, o projeto/programa a ser parcialmente financiado com a operação, o valor a ser aportado no projeto/programa como contrapartida nacional (parte não financiada), além de eventuais ressalvas à contratação do empréstimo externo (STN, 2015).

Após publicação da Recomendação do Diário Oficial da União (DOU), começa formalmente o segundo passo para o empréstimo, a chamada fase de Preparação. Na etapa de preparação são realizadas inúmeras reuniões entre o órgão financiador e o mutuário para elaboração da proposta técnica e financeira do pro-

jeto/programa. Concluída a etapa de preparação com o mutuário, inicia-se a terceira fase chamada de pré-negociação.

A fase de pré-negociação é focada no processo de discussão das minutas contratuais e envolve representantes da STN, da PGFN, da SEAIN, além do mutuário e consiste na uma discussão prévia a fim de alcançar o consenso entre os integrantes da parte dos atores nacionais. A fase começa quando o órgão financiador envia as minutas do Acordo de Empréstimo à SEAIN/MP que encaminha para a STN/MF e PGFN/MF e para o próprio mutuário. A PGFN/MF, então, abre processo formal demandando do interessado os documentos eventualmente faltantes, dentre os exigidos pela Portaria MEFP 497, de 27.08.90, pela Resolução SF nº 96/89 e pela Lei Complementar 101, de 04.05.00 (LRF). Tendo sido juntados ao processo os mencionados documentos, a PGFN remete os autos à STN para análise das informações pertinentes, verificação da possibilidade de início das negociações contratuais e elaboração de parecer quanto à contratação da operação de crédito externo.

### **Fase de Análise da Operação**

De posse do processo formal, a STN verificará os seguintes aspectos:

- a) Existência de margem nos limites de endividamento da União ou da empresa controlada dependente, estabelecidos na Resolução 96/89, do Senado Federal;
- b) Inclusão do projeto ou programa no Plano Plurianual da União – PPA, mediante consulta à Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI/MP;
- c) Suficiência da previsão orçamentária destinada ao projeto ou programa, mediante consulta formal à Secretaria de Orçamento Federal – SOF/MP;
- d) Prioridade dos créditos orçamentários dentro dos limites eventualmente estabelecidos por meio de decretos de programação financeira, mediante consulta à respectiva Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração – SPOA ou órgão equivalente;
- e) Credenciamento da operação junto ao Banco Central do Brasil – BACEN, por meio do Sistema de Registro de Operação Financeira (ROF).

Além disso, outros aspectos são observados durante a etapa de negociação contratual:

- a) Se o custo efetivo da operação encontra-se em patamar aceitável à STN, haja vista a moeda, o prazo e a natureza do empréstimo;
- b) Se cláusulas com condições de efetividade ou condições prévias ao primeiro desembolso são passíveis de cumprimento exclusivamente pela União;
- c) Quando houver previsão de transferência de recursos para o setor privado, pessoa física ou jurídica, a existência de autorização por lei específica e atendimento às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, bem como previsão no orçamento ou mediante créditos adicionais (art. 26 da Lei Complementar nº 101, de 2000);
- d) Na concessão de crédito por ente da Federação a pessoa física ou jurídica que não esteja sob seu controle direto ou indireto, os encargos financeiros, comissões e despesas congêneres não serão inferiores aos definidos em lei ou ao custo de captação (art. 27 da Lei Complementar nº 101, de 2000);
- e) A presença de cláusula de natureza política, atentatória à soberania nacional e à ordem pública, contrária à Constituição e às leis brasileiras, ou que implique compensação automática de débitos e créditos.

Nas operações de crédito de interesse de Estados e Municípios, a análise do pleito inicia-se na Coordenação Geral de Operações de Crédito de Estados e Municípios (COPEM), área da STN que cuida especificamente da contratação de operações de crédito e acompanha os limites de endividamento e garantias concedidas a esses entes, nos termos e condições estabelecidos pelo Senado Federal. Em relação à garantia da União, esta estará sujeita à análise da Coordenação Geral de Responsabilidades Financeiras e Haveres Mobiliários (COREF), área da STN que cuida especificamente do controle do limite para concessão de garantias a que a União está sujeita, nos termos e condições estabelecidos pelo Senado Federal. O artigo 98 do Decreto 93.872, de 23.12.1986, estabelece que:

“Nenhuma operação de crédito externa, ou concessão de garantia da União a crédito de mesma origem, poderá ser ajustada por órgãos ou entidades da Administração Federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sem o pronunciamento prévio e expresso do Ministério da Fazenda quanto à oportunidade e conveniência da contratação, ou viabilidade da concessão da garantia, relativamente aos riscos para o Tesouro Nacional.”



Tendo sido devidamente atendidos os aspectos acima, nos termos da Portaria MEFP 497/90, a STN/MF comunicará à SEAIN/MP ou à PGFN/MF nada ter a opor ao início das negociações contratuais. É na fase de pré-negociação que a SEAIN verifica o cumprimento eventuais ressalvas da Recomendação da COFIEX e com parecer favorável da STN agenda reunião para análise e discussão das minutas contratuais.

A quarta fase, chamada de negociações e envolve, além dos atores nacionais, o órgão financiador para a discussão das minutas contratuais. Encerrada a negociação contratual e instruído o processo com toda a documentação exigida, a STN emite parecer quanto à contratação da operação de crédito externo pleiteada. Cabe a STN no seu parecer informar o cumprimento das condições estabelecidas na Lei Complementar nº 101/2000, bem como das demais exigências constitucionais e normativas. O parecer da STN e os autos processuais serão remetidos à PGFN. Para a manifestação da PGFN, esta deverá receber parecer jurídico do mutuário interessado atestando o cumprimento do disposto no § 1º do art. 32 da LRF, bem como a legalidade das ações previstas no projeto/programa, a competência jurídica dos executores, a regularidade dos procedimentos licitatórios, a adequação de eventuais convênios de execução, a observância das exigências para transferências voluntárias, etc.

O mutuário deve encaminhar também o parecer jurídico sobre minuta do Contrato de Empréstimo com a tradução juramentada e a solicitação de inclusão das condições financeiras da operação do ROF (BACEN). Em seguida a STN autoriza ROF no SISCOMEX (BACEN), emite parecer preliminar, e encaminha processo a PGFN. O BACEN emite credenciamento no ROF e informa à PGFN, devendo a PGFN emitir o ofício de *Final Agreement* ao órgão financiador e emitir também o parecer preliminar sobre legalidade da minuta do Contrato de Empréstimo.

Com a devida autorização para a contratação de operações de crédito externo, uma vez emitidas os pareceres favoráveis da STN e da PGFN, o Ministro da Fazenda encaminhará à Casa Civil, e esta, por meio de mensagem do Presidente da República, enviará ao Senado Federal pedido de autorização para que o mutuário contrate a operação externa pleiteada. Em paralelo, a diretoria do órgão

financiador aprova as minutas contratuais e envia ao mutuário o documento de aprovação do projeto (*Project Appraisal Document*).

### **Fase de Assinatura do Contrato**

No Senado Federal o pedido de contratação será submetido à análise da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) e, em seguida, irá para votação do Plenário. A aprovação do Senado Federal será formalizada por meio de Resolução específica, a qual declarará que a União está autorizada a contratar a operação de crédito pleiteada. Após a celebração do contrato, qualquer elevação do valor financiado ou redução dos prazos de amortização deverá ser encaminhada à aprovação do Senado, novamente.

Para que o Contrato de Empréstimo se torne efetivo ainda é necessário que a PGFN publique o extrato de contrato no D.O.U, que o mutuário informe ao BACEN sobre assinatura e o BACEN aprove o ROF e informa à PGFN. Por fim, o mutuário solicita a emissão de parecer final à PGFN (parecer jurídico com as condições de efetividade), que será encaminhado ao órgão financiador, que informa ao mutuário e ao MF a efetividade do projeto/programa.

De forma simplificada, as competências para aprovação de um empréstimo externo são:

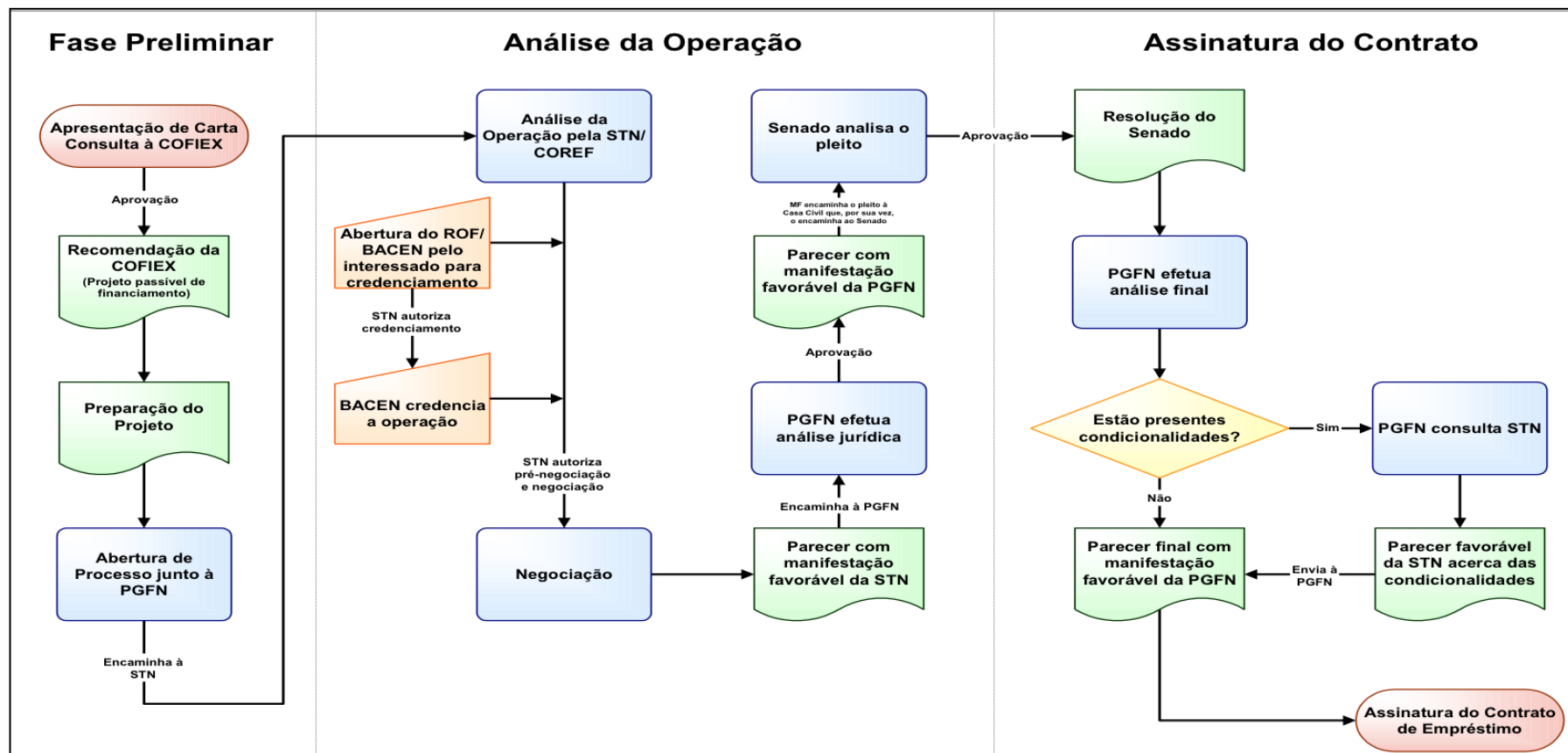
- **COFIEX/MP**
  - Examina e avalia com vistas a autorizar a preparação dos projetos/programas (Decreto nº 3.502/2000);
- **STN/MF**
  - Verifica o cumprimento dos limites e condições para contratação e concessão de garantia (Art. 32 LRF);
  - Avalia a conveniência e oportunidade da contratação de operações de crédito e concessão de garantias;
- **PGFN/MF**
  - Analisa os termos legais e assina os contratos (Decreto Lei nº 147/1967);
- **SENADO FEDERAL**

- Autoriza a contratação da operação e a concessão de garantia da União (Inciso V do Art. 52 da CF).

Após a efetividade do Contrato de Empréstimo, seguem a seguir as responsabilidades de cada instituição:

- Implementação (Banco e Mutuário);
- Supervisão (Papel da SEAIN/Papel do Banco);
- Revisão de Carteira (SEAIN/SAIN/STN);
- Aditivos ao Acordo de Empréstimo (GTEC, PGFN);
- Extensão do Prazo de Encerramento (GTEC);
- Papel da STN (Aditivos e Extensões).

Figura 4: Fluxograma para Pleito de Operações de Crédito Externo



Fonte: MIP/STN, 2015.

#### 4.4.

#### Governo Estadual: “do céu ao inferno” - Rio de Janeiro 2008-2017

Com uma ampla vantagem de votos, Sérgio Cabral Filho, candidato do PMDB, se consagraria vencedor das eleições para o governo do Estado do Rio de Janeiro em 29 de outubro de 2006. Cabral foi eleito com um discurso diferente daquele que há oito anos se sustentou à frente do estado, com as gestões de Anthony Garotinho e Rosinha Garotinha. Em sua primeira entrevista (O Globo Online, 2006) após o resultado, afirmou que sua gestão seria marcada pela redução de gastos de custeio do estado e da diminuição do tamanho do estado, para que este se tornasse mais eficiente, o que incluiria um momento de mudança radical no organograma do estado, com a redução de secretarias.

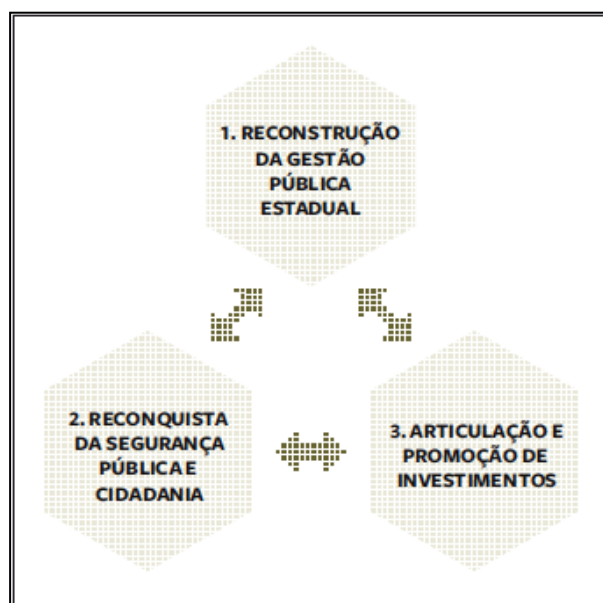
Além dos discursos e entrevistas pautados em uma nova gestão pública, Cabral e sua equipe de transição ficaram instalados na Fundação Getúlio Vargas (FGV), escola símbolo da *New Public Management* no Brasil. Outra demonstração dos anseios do governador, foi o encontro com o governador de Minas Gerais, Aécio Neves, que em sua gestão (2003-2010) coordenou as ações do que ficaria conhecido como Choque de Gestão, que visava, entre outros, a promoção do desenvolvimento mediante a reversão de quadros de déficits orçamentários, da reorganização e modernização do aparato institucional do Estado e da busca e a implementação de novos modelos de gestão.

Nesse contexto, como documento inicial e norteador da nova visão estratégica e das novas diretrizes de desenvolvimento para o estado foi elaborado, com apoio da empresa de consultoria Macroplan, o Plano Estratégico do Governo do Estado do Rio de Janeiro 2007-2010. Na primeira parte do documento a mensagem do governador sobre as orientações estratégicas de seu governo deixam claras suas intenções de “um novo modelo de gestão pública, [onde] o governo deve caminhar para se tornar ágil e competente, adotando um tamanho mais adequado, com papel e funções concentrados em produzir serviços públicos de excelência no essencial: segurança, saúde e educação” (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2007:4). Em seguida, a mensagem do Secretário de Planejamento e Gestão, Sérgio Ruy Barbosa Guerra Martins, ressalta que “ações burocráticas dão lugar a iniciativas inovadoras e proativas, e o foco passa a ser o aprimoramento da

capacidade gerencial das instituições públicas com melhor utilização dos recursos do Estado” (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2007:6).

O Plano Estratégico 2007-2010 foi dividido em 6 capítulos, sendo que o primeiro capítulo apresentava o diagnóstico do estado, servindo de fundamento para a formulação da estratégia e a base para formulação dos cenários de futuro: 2010, 2014 e 2027; o segundo capítulo trazia a visão de futuro, sintetizando em termos qualitativos e quantitativos o futuro do estado. A visão de futuro representava uma aspiração e idealização do que a sociedade fluminense poderia se transformar ao longo dos anos seguintes e, para isso, era essencial resolver os principais gargalos e problemas identificados naquele cenário:

Figura 5: Planejamento Estratégico (Gargalos)



Fonte: GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2007: 45

Assim, foram concebidas 9 áreas de resultados, associados a um conjunto 24 indicadores-chave agrupados numa única visão de futuro (2027); o terceiro capítulo continha a definição do legado que o governo pretendia entregar à população ao término do mandato, sendo apresentadas 68 prioridades estratégicas de atuação do governo ao longo dos quatro anos de mandato; o quarto capítulo apresentava a nova estratégia de promoção de investimentos do estado, desafios e linhas de ações iniciais; o quinto capítulo apresentou o desdobramento do plano na forma de 43 Projetos Estratégicos multisetoriais, contendo a população beneficia-

da, seu objetivo e resultados esperados e, por fim, o sexto capítulo constituía a estratégia de implementação e gerenciamento pretendidos para o alcance do plano.

De acordo com o Plano, a população no estado do Rio de Janeiro era estimada em 15 milhões, sendo que 96% residindo em áreas urbanas, em sua maioria na região metropolitana. A situação do econômica vinha de décadas muito difíceis desde a transferência da capital federal para Brasília, na década de 50, e o termino do “milagre brasileiro”, no final da década de 70, que levaram a uma retração e uma desestruturação, sobretudo na década de 80. No final dos anos 90, após uma década de baixo dinamismo econômico, o estado começa sua recuperação a partir do crescimento dos setores petrolífero, indústria naval e petroquímico. Em 2007, a economia ocupava a segunda posição do PIB do país com R\$ 222 bilhões, impulsionado pela 80% da produção nacional de petróleo. A desigualdade social e a pobreza, juntamente, com a ocupação territorial desordenada colocavam o estado com o segundo maior percentual de domicílios em favelas (apenas atrás de Alagoas), registrando um significativo aumento da violência, somado a uma gestão ineficiente e desarticulação institucional e uma baixa qualidade do gasto público (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2007).

Os quatro cenários exploratórios indicados para o horizonte de 2027 contemplavam:

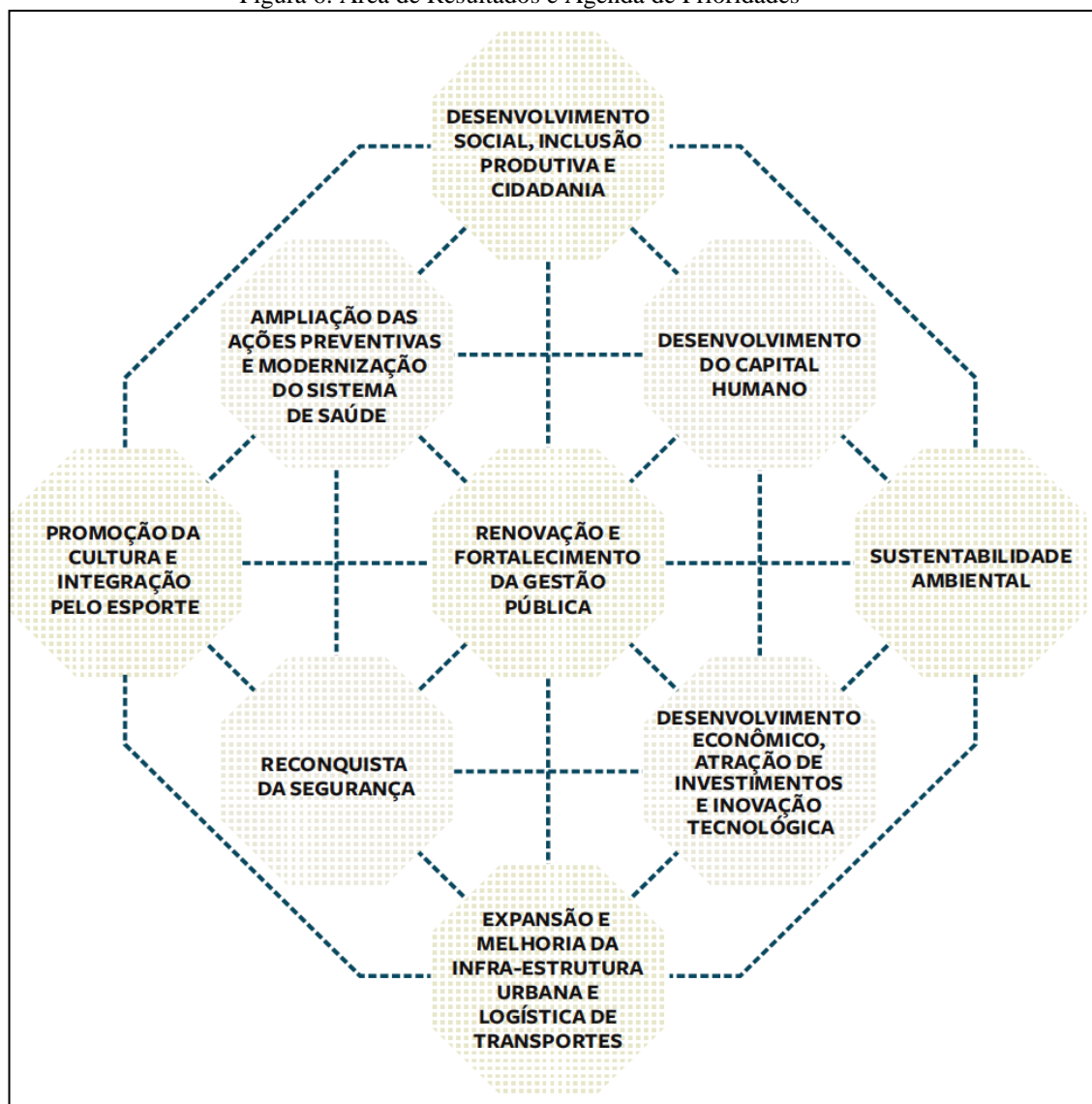
Quadro 11: Cenários Exploratórios

CENÁRIOS EXPLORATÓRIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO NO HORIZONTE 2027			
		<b>RIO DE JANEIRO</b> Qualidade da Gestão pública, das instituições e do ambiente de negócios	
		Gestão pública eficaz, instituições de qualidade e ambiente de negócios atrativo	Gestão pública ineficiente, instituições deterioradas e ambiente de negócios pouco atrativo
<b>CONTEXTO EXTERNO</b> Demanda global por produtos e serviços fluminenses e desenvolvimento econômico e social do Brasil	Predominantemente favorável ao RJ	<b>CENÁRIO 1</b> TRANSFORMAÇÃO RENOVADORA COM PROSPERIDADE	<b>CENÁRIO 2</b> INÉRCIA E RETROCESSO EM UM CONTEXTO FAVORÁVEL
	Predominantemente desfavorável ao RJ	<b>CENÁRIO 3</b> TRANSFORMAÇÃO PERSISTENTE EM UM CONTEXTO DESFAVORÁVEL	<b>CENÁRIO 4</b> CRISE E DECADÊNCIA

Fonte: GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2007: 24.

Para o alcance do cenário 1, que apontava para uma “transformação renovadora com prosperidade”, a visão de futuro prospectada aspirava realizações e entregas que tinham o principal ator o governo do estado. O Plano Estratégico apresentou nove áreas de resultado, que reunia ações prioritárias a serem implantadas pela gestão que se iniciava: (i) reconquista da segurança; (ii) ampliação das ações preventivas e modernização do sistema de saúde; (iii) desenvolvimento do capital humano; (iv) desenvolvimento econômico, atração de investimentos e inovação tecnológica; (v) desenvolvimento social, inclusão produtiva e cidadania; (vi) promoção da cultura e integração pelo esporte; (vii) sustentabilidade ambiental; (viii) expansão e melhoria da infraestrutura urbana e logística de transportes e (ix) renovação da gestão pública.

Figura 6: Área de Resultados e Agenda de Prioridades



Fonte: GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2007: 50.



O Plano Estratégico era ambicioso e sua implementação ainda mais. Apesar da melhoria financeira o GERJ não dispunha de recursos suficientes para financiar todos os 43 projetos identificados pelo Plano Estratégicos e os demais projetos desenhados pelos novos secretários de estado que ingressavam para dar início a primeira gestão do governo. Foi então que a partir de 2008, a estratégia para o financiamento de programas, projetos e até mesmo de despesas de custeio, começaram a ser pleiteadas por meio de empréstimos internos, com o BNDES, Banco do Brasil e Caixa Econômica, e externos junto aos organismos multilaterais, sendo as principais instituições financeiras: BIRD, BID e a CAF.

#### **4.4.1. Financiamentos Externos**

No início da década de 90, o agravamento da situação financeira dos governos estaduais e fez com que o governo federal tivesse que agir por meio do refinanciamento das dívidas dos entes subnacionais. A instituição do Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal (PAF), conforme previsto na Lei nº 9.496/97, foi a principal ação para as renegociações das dívidas estaduais. A Lei autorizou a União a assumir a dívida pública mobiliária dos estados, bem como outras obrigações decorrentes de operações de crédito interno e externo de natureza contratual, relativas a despesas de investimentos, líquidas e certas, exigíveis até 31 de dezembro de 1994, além dos empréstimos tomados pelos Estados junto à Caixa Econômica Federal. O estado do Rio de Janeiro aderiu ao Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal formalizado na assinatura do Contrato de Confissão, Promessa de Assunção, Consolidação e Refinanciamento de Dívidas, em 24/06/1998 (SEFAZ, 2014). Após este cenário, mudanças estruturais foram decretadas com a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000), que estabeleceu normas de finanças públicas e passou a ser o norteador da conduta dos gestores públicos.

Com o acordo, o estado do Rio de Janeiro não obteve anuência da Secretaria do Tesouro Nacional para o endividamento entre os anos de 2000 a 2007 (SEFAZ, 2017), assim, até o final de 2006, o estado do Rio de Janeiro contava com cinco contratos de empréstimo com organismos multilaterais (com aval do Tesouro Nacional) em vigor, sendo: um com o *Japan Bank for International Coopera-*

tion (JBIC); um com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e três com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Dos cinco empréstimos contratados até aquele momento, três tinham como propósito o financiamento do Programa de Despoluição da Baía de Guanabara (PNBG)<sup>31</sup>, outro se tratava do Programa Nova Baixada (PNB) e, por fim, o terceiro, o financiamento do Programa Estadual de Transportes (PET). O montante financiado para os cinco programas era de, aproximadamente, US\$ 1.054,2 bilhões.

Quadro 12: Programas com Financiamento Externo antes da Gestão Cabral

Agência	Programa	Valor Contratado - US\$	Valor Contrapartida	Início
BID	PDBG	US\$ 300 milhões	N/A	1994
BID	PDBG	US\$ 50 milhões	N/A	1994
BID	PNB	US\$ 180 milhões	US\$ 120 milhões	1999
JBIC	PDBG	US\$ 294,2 milhões	N/A	1994
BIRD	PET	US\$ 230 milhões	US\$ 104,8 milhões	1999

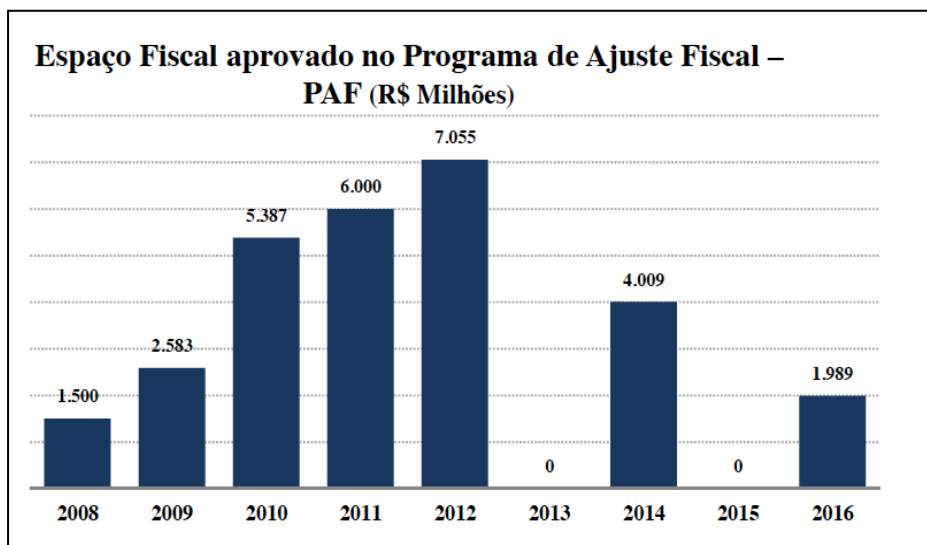
Fonte: SEFAZ, 2017.

Concluída a etapa de formulação do Planejamento Estratégico do governo Cabral, o principal desafio para os gestores estaduais era como fazer para iniciar a implementação das políticas públicas pretendidas, já que a melhoria dos gastos públicos e diminuição de despesas não seriam suficientes para alavancar as propostas defendidas na gestão do governo Cabral. Nomeado para Secretário de Fazenda, Joaquim Levy, permaneceu na primeira gestão do governo Cabral 2007 a 2010, com uma pauta técnica alinhada à modernização da Secretaria Estadual de Fazenda, diminuição dos gastos e aumento da receita. Com a melhora da gestão financeira e uma nova política de ajuste fiscal, foi possível negociar a obtenção de novos espaços fiscais a fim de viabilizar a contratação de novas operações de crédito. Assim, somente a partir do fechamento do Programa de Ajuste Fiscal, no exercício de 2008, o Estado obteve margem para contratações (SEFAZ, 2014).

Conforme gráfico a seguir, apenas em 2008, com a autorização para ampliação do espaço fiscal, é que se permitiu a retomada das contratações de operações de crédito pelo estado, no valor de R\$ 28,5 bilhões.

<sup>31</sup> O PNBG mobilizava três instituições: BID, JBIC e a CEDAE, sendo esta última responsável pela participação financeira do estado do Rio de Janeiro, com US\$ 319 milhões.

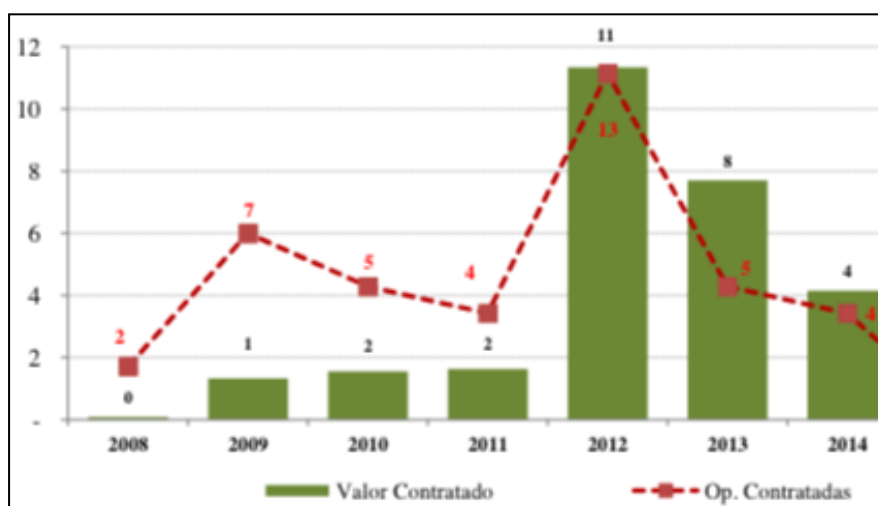
Figura 7: Gráfico do Espaço Fiscal no PAF



Fonte: SEFAZ, 2017.

De 2008 a 2014 o estado do Rio de Janeiro contratou 40 operações de crédito, no total de, aproximadamente, 28 bilhões, dos quais R\$ 9,05 bilhões equivalem a 20 operações externas (SEFAZ, 2017). Atualmente, juntas, as agências do BIRD, BID, JBIC, AFD e a CAF apresentam 11,32% das dívidas totais do estado do Rio de Janeiro.

Figura 8: Gráfico de Contratação de Operações de Crédito (R\$ - Milhões)



Fonte: SEFAZ, 2017.

No quadro a seguir encontram-se as operações de crédito internas e externas celebradas no período de 2008 a 2014.

Quadro 13: Operações de Crédito

2008				
CONTRATO	INSTITUIÇÃO FINANCEIRA	DATA DA ASSINATURA	VALOR CONTRATADO EM US\$	VALOR CONTRATADO EM R\$
PROG. ESTADUAL DE TRANSPORTES ADICIONAL - PET ADICIONAL	BIRD	20/05/2008	44.000.000,00	72.908.000,00
PROG. MODERNIZAÇÃO DA ADM. ESTADUAL - PMAE	BNDES	11/06/2008		15.027.315,87
TOTAL EM 2008			44.000.000,00	87.935.315,87
2009				
CONTRATO	INSTITUIÇÃO FINANCEIRA	DATA DA ASSINATURA	VALOR CONTRATADO EM US\$	VALOR CONTRATADO EM R\$
PROG. SANEAMENTO P/TODOS I	CAIXA	07/07/2009		558.000.000,00
PROG. DELEGACIA LEGAL	BNDES	10/08/2009		157.000.000,00
PROG. EMERGENCIAL DE FINANCIAMENTO -PEF / (FIN. BNDES)	B.BRASIL	14/08/2009		61.108.000,00
PROG. ESTADUAL DE TRANSPORTES II - PET II	BIRD	24/09/2009	211.700.000,00	379.302.890,00
PROJETO RIO RURAL I	BIRD	14/12/2009	39.500.000,00	69.057.850,00
AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS - SEAPPA / (FIN. BNDES)	B.BRASIL	23/12/2009		19.971.881,46
PROG. EMERGENCIAL DE FINANCIAMENTO II - PEF II / (FIN. BNDES)	B.BRASIL	28/12/2009		91.662.000,00
TOTAL EM 2009			251.200.000,00	1.336.102.621,46
2010				
CONTRATO	INSTITUIÇÃO FINANCEIRA	DATA DA ASSINATURA	VALOR CONTRATADO EM US\$	VALOR CONTRATADO EM R\$
PROG. DE DESENVOLV. ECON. SOCIAL E DE SUSTENT. FISCAL -PRODES/DP I	BIRD	22/03/2010	485.000.000,00	874.455.000,00
PROG. DE MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO FAZENDÁRIA-PROFAZ	BID	10/05/2010	19.759.050,00	35.236.313,87
PROG. MODERNIZAÇÃO DA ADM. ESTADUAL II - PMAE II	BNDES	26/05/2010		9.982.000,00
CONTRAPARTIDA - PAC / (FIN. BNDES)	CAIXA	24/06/2010		606.046.612,59
PROG. RENOVAÇÃO E FORTALECIMENTO DA GESTÃO PÚBLICA - PRÓGESTÃO I	BIRD	22/11/2010	18.673.000,00	32.182.915,50
TOTAL EM 2010			523.432.050,00	1.557.902.841,96
2011				
CONTRATO	INSTITUIÇÃO FINANCEIRA	DATA DA ASSINATURA	VALOR CONTRATADO EM US\$	VALOR CONTRATADO EM R\$
VIA LIGHT - PRÓ TRANSPORTES	CAIXA	28/06/2011		259.138.332,31
MARACANÁ - PROCOPA I	BNDES	29/07/2011		400.000.000,00
PROG. NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO - PRODETUR	BID	08/08/2011	112.000.000,00	179.188.800,00
PROG. DE HAB. E DESENV. URBANO METROP. SUSTENTÁVEL - PROHDUMS/DPL II	BIRD	09/08/2011	485.000.000,00	792.199.000,00
TOTAL EM 2011			597.000.000,00	1.630.526.132,31
2012				
CONTRATO	INSTITUIÇÃO FINANCEIRA	DATA DA ASSINATURA	VALOR CONTRATADO EM US\$	VALOR CONTRATADO EM R\$
PROG. DE SAN. AMB. DOS MUNICÍPIOS DO ENTORNO DA BAIÁ DE GUANABARA -PSAM	BID	20/03/2012	451.980.000,00	824.999.094,00
PROG. PRÓ CIDADES	B.BRASIL	05/06/2012		3.645.563.000,00
METRÔ LINHA 4 (ESTUDOS E PROJETOS)	BNDES	12/06/2012		157.954.512,78
PROG. SANEAMENTO P/TODOS II	CAIXA	22/06/2012		415.372.248,98
PROG. ESTADUAL DE TRANSPORTES ADICIONAL II - PET II ADICIONAL	BIRD	05/09/2012	600.000.000,00	1.222.800.000,00
PROGRAMA DE OBRAS EMERGENCIAIS - POE	CAF	13/09/2012	100.000.000,00	202.490.000,00
PROG. MELHORIAS E IMPLANTAÇÃO DE INFRAESTRUTURA VIÁRIA - PROVIAS	CAF	13/09/2012	319.675.000,00	647.309.907,50
PROG. DE INTEGRAÇÃO E MOB. URBANA - PMU	AFD	09/10/2012	394.500.000,00	802.057.950,00
PROG. DE DESENVOLV. ECON., SOCIAL E DE SUSTENT. FISCAL -PRODES/ II/DPL III	BIRD	30/10/2012	300.000.000,00	609.540.000,00
PROJETO DE REFORMA DO MARACANÁ - PROCOPA II	CAF	22/11/2012	120.666.000,00	252.276.406,20
PROG. OBRAS COMPL DO ARCO METROPOLITANO	CAF	05/12/2012	200.000.000,00	420.800.000,00
PROG. PRÓ-INVESTE / (FIN. BNDES)	B.BRASIL	12/12/2012		940.956.773,22
PROGRAMA COORDENADO DE INVESTIMENTOS - PROCOI	CAIXA	20/12/2012		1.199.871.427,00
TOTAL EM 2012			2.486.821.000,00	11.341.991.319,68
2013				
CONTRATO	INSTITUIÇÃO FINANCEIRA	DATA DA ASSINATURA	VALOR CONTRATADO EM US\$	VALOR CONTRATADO EM R\$
PROG. DE INCLUSÃO SOCIAL E OPORTUNIDADES P/ JOVENS NO RJ	BID	22/02/2013	60.000.000,00	118.194.000,00
METRÔ - PRÓ ML 4	BNDES	26/04/2013		3.031.405.000,00
PROG. PRÓ CIDADES II	B.BRASIL	26/04/2013		3.135.800.000,00
PROJETO RIO RURAL ADICIONAL	BIRD	19/08/2013	100.000.000,00	239.740.000,00
PROG. MELHORAMENTO DA QUALID. E INTEGRAÇÃO DOS TRANSP. URBANOS - PROMIT	BIRD	03/12/2013	500.000.000,00	1.177.600.000,00
TOTAL EM 2013			660.000.000,00	7.702.739.000,00
2014				
CONTRATO	INSTITUIÇÃO FINANCEIRA	DATA DA ASSINATURA	VALOR CONTRATADO EM US\$	VALOR CONTRATADO EM R\$
PROGESTÃO II	BIRD	30/04/2014	48.000.000,00	107.299.200,00
METRÔ - PRÓ - ML 4 ADICIONAL	BNDES	03/07/2014		3.000.000.000,00
PROSUT	BTG PACTUAL	29/08/2014		450.000.000,00
PRODES	CREDIT SUISSE	29/08/2014		600.000.000,00
TOTAL EM 2014			48.000.000,00	4.157.299.200,00
2016				
CONTRATO	INSTITUIÇÃO FINANCEIRA	DATA DA ASSINATURA	VALOR CONTRATADO EM US\$	VALOR CONTRATADO EM R\$
METRÔ - PRÓ - ML 4 ADICIONAL II	BNDES	26/02/2016		444.811.123,92
TOTAL EM 2016			0,00	444.811.123,92

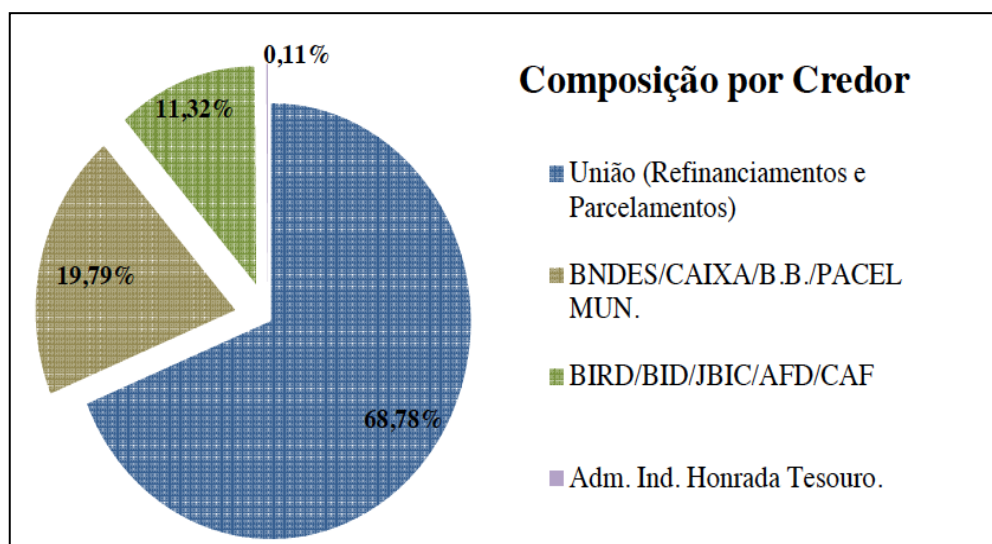
Fonte: SEFAZ, 2017.

Conforme ilustrado no Quadro 13, o Programa Pró-Gestão I foi assinado com o BIRD, em 22 de novembro de 2010, com o valor contratado de US\$18.673.000,00 milhões de dólares; em 2013 foi a vez da assinatura, com o BID, do Programa Caminho Melhor Jovem, no dia 22 de fevereiro, com o valor de US\$ 60.000.000,00 milhões de dólares; e, por fim, no dia 30 de abril de 2014, foi assinado o Pró-Gestão II, com o BIRD.

O Pró-Gestão I e o II estavam diretamente relacionados com os programas orçamentários: DPL I, DPL II, DPL III e DPL IV.

Se em 2010, o estoque da dívida do Estado do Rio de Janeiro era composto, em sua grande maioria, por operações de refinanciamento de dívidas, que representavam aproximadamente 93% da composição total, em 2016, por conta das novas contratações operações de crédito, as dívidas refinanciadas sofreram redução para 68% da composição total, enquanto, a participação da dívida externa na composição passou de 3,40% do total, em 2010, para 11,32% do total, em 2016, tendo em vista as contratações das operações de crédito firmadas com organismos multilaterais (SEFAZ, 2017).

Figura 9: Gráfico do Estoque da Dívida (2016)



Fonte: SEFAZ, 2017.

No final do ano de 2014, a forte desaceleração da economia brasileira contribuiu diretamente para a significativa recessão de 2015 que afetou todos os estados da Federação. A economia do estado do Rio de Janeiro, dependente fortemente da indústria do petróleo, foi ainda mais castigada pela grave crise do país, devi-

do à brusca e intensa queda nos preços do petróleo e aos impactos da redução de investimentos nas atividades da Petrobras. Ademais, a arrecadação de ICMS, que guarda forte correlação com o nível da atividade econômica do Estado, verificou reiteradas quedas de receita (SEFAZ, 2017).

Em 2016, o governo estadual começou a parcelar o pagamento de salários e à medida que o déficit do fundo previdenciário crescia como resultado da queda no recebimento de royalties, mais dívidas se acumulavam. Segundo o BANCO MUNDIAL (2017) a crise revelou a inadequação da política fiscal do estado e o insucesso dos esforços para diversificar a economia e aumentar as receitas tributárias. Ademais, o afastamento do governador Pezão, por motivos de saúde no início de 2016, e pelo fato de que várias autoridades do governo estarem sendo investigadas por atos de corrupção relacionados à Operação Lava Jato, agravou ainda mais a crise. O governo tentou implementar medidas de ajuste fiscal ao mesmo tempo em que sofria forte oposição da Assembleia Legislativa e de protestos dos servidores e da sociedade e ainda precisa cumprir com os compromissos vinculados aos Jogos Olímpicos de 2016, que também dificultaram o controle dos gastos (BANCO MUNDIAL, 2017).

Após o término das Olimpíadas, o governo declarou estado de calamidade e solicitou a intervenção do governo federal para evitar o colapso dos serviços sociais e de segurança. O estado deu início a um longo processo de negociação com o governo federal para implementar um programa de ajuste fiscal. A piora da crise fiscal no estado causou danos diretamente nas operações de crédito que estavam em execução, a pior delas quando no final de 2016 houve a suspensão dos desembolsos dos Programas, com diversas atividades sendo implementadas. A seguir um quadro retirado do Relatório Final de Implementação do Pró-Gestão I, elaborado pelo Banco Mundial.

Quadro 14: O Impacto da Crise Fiscal nos Desembolsos

O Impacto da Crise Fiscal Estadual nos Desembolsos do Projeto

Em 9 de agosto de 2016, os recursos depositados na conta designada do projeto foram confiscados por ordem do Judiciário estadual, que determinou que o estado deveria usá-los para pagar os salários dos servidores. Isso violava os termos do Acordo de Empréstimo. O Banco enviou, então, um ofício aos governos estadual e federal informando os valores confiscados e solicitando seu reembolso imediato. O ofício também declarava que, até que fosse resolvida a situação, nenhum outro adiantamento seria depositado pelo BIRD naquelas contas. Após múltiplas reuniões de alto nível entre o Banco Mundial e os governos federal e estadual, o Supremo Tribunal de Justiça proferiu um acórdão proibindo os tribunais inferiores de confiscar ou desviar recursos de investimentos do BIRD (ou de outros financiadores externos) para contas do estado. Em resposta a isso, em novembro de 2016, a administração do Banco autorizou pagamentos diretos para que fossem retomados alguns grandes contratos locais. A Secretaria de Estado de Fazenda, no entanto, publicou um decreto proibindo novos desembolsos de empréstimos ativos porque o estado havia superado a razão de 200% entre dívida e receita prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Fonte: Banco Mundial, 2017:26.

A maioria das operações de crédito acabou sendo suspensa ou cancelada. Os três estudos de caso apresentados nesta dissertação foram cancelados. O Pró-Gestão I e II tiveram seus contratos encerrados em 30 de junho de 2017 e o CMJ teve seu contrato encerrado em 2017, entretanto, no site do BID seu status é apenas “*closed*”, sem uma data específica. Os Programas estavam em momentos distintos, enquanto, o Pró-Gestão I já cumpria o aditivo do Contrato de Empréstimo original, o Pró-Gestão II e o CMJ, ainda executavam as atividades do Contrato de Empréstimo original e haviam acabado de enviar ao BIRD e BID, respectivamente, pedidos de aditivos de prazo.

## 5. Análise institucional dos programas

O presente capítulo vai apresentar as características dos três estudos de caso selecionados para esta dissertação. As informações dos Programas foram conseguidas a partir da análise da carta-consulta (documento elaborado pelo governo estadual que inicia o pleito para uma operação de crédito), o PAD (BIRD) ou POD (BID), documentos de avaliação dos Bancos sobre o pleito solicitado; o Contrato de Empréstimo (fruto dos documentos anteriores), o MOP (BIRD) e o ROP (BID) que são os documentos exigidos pelos Bancos e elaborados pelo governos para apresentação das características da implementação do Programa e, por fim, os relatórios de avaliação dos Programas elaborados pelos Bancos, tendo em vista que os governos (em nenhum dos Programas) elaborou um relatório final próprio. No caso do CMJ, o BID ainda não disponibilizou tal relatório e, nesse sentido, a análise foi feita com base em relatórios de avaliação intermediária (elaborado por uma consultora externa) e o relatório final (elaborado pela empresa gerenciadora).

### 5.1. Programa de Renovação e Fortalecimento da Gestão Pública (Pró-Gestão I)

#### 5.1.1. Carta-Consulta do Pró-Gestão I

O Programa de Renovação e Fortalecimento da Gestão Pública (Pró-Gestão I) foi uma iniciativa da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) e, conforme consta na carta-consulta enviada à SEAIN em setembro de 2008, tinha como desenho inicial apenas projetos de dentro da própria secretaria com foco, como o próprio nome já diz, no fortalecimento da gestão pública estadual. O valor original solicitado<sup>32</sup> foi de US\$ 24.220,00 milhões de dólares com a contrapartida de US\$ 10.380,00 milhões de dólares, somando assim um valor global de US\$ 34.600,00 (SEPLAG, 2008).

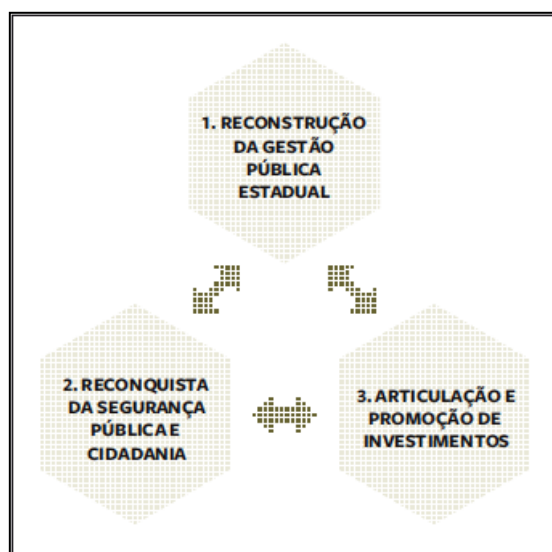
---

<sup>32</sup> A cotação do dólar norte-americano na época da elaboração da carta-consulta era de 1US\$ = R\$ 1,65 (média dos valores de compra e venda segundo o Banco Central do Brasil).



O Programa Pró-Gestão foi formulado tendo como objetivo geral “ampliar e avançar no processo de melhoria da gestão pública, objetivando o atingimento de novos patamares de qualidade no gasto público, tendo como resultados melhor qualidade na prestação do serviço público e no cotidiano da população fluminense” (SEPLAG, 2008). O Programa se sustentava dentro do pilar de “Reconstrução da Gestão Pública Estadual” do Plano Estratégico do GERJ 2007-2010 (PE-GERJ), conforme ilustração a seguir:

Figura 10: O Legado proposto e as entregas prioritárias do PEGERJ



Fonte: GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2007: 45.

A justificativa para o financiamento externo indicava que:

“De uma maneira geral, as necessidades de investimento em gestão pública são postas em segundo plano por conta da baixa capacidade de investimento, fluxo de caixa apertado entre outras restrições. Disso resulta a necessidade de se recorrer a empréstimos junto a instituições financeiras para obtenção dos recursos necessários ao aprimoramento da referida gestão (...). Dessa maneira, a necessidade de obtenção de mais recursos para financiamento de ações ligadas à melhoria da gestão pública encontra nos bancos de fomento econômico internacionais grande aceitação, sabedores da elevadíssima relação benefício/custo alcançada por projetos dessa natureza” (SEPLAG, 2008: 21-22).

Já a justificativa para a escolha do agente financiador apontava que:

“O Banco Mundial tem uma larga experiência no financiamento de planos, programas e projetos voltados à melhoria da gestão pública. Exemplos recentes e marcantes nessa linha foram os empréstimos “*Minas Gerais Partnership for Development*”, concluído em 2006, e “*Minas Gerais Partnership II Swap* (...) sobre os quais se assenta o denominado “Choque de Gestão” posto em prática por essa unidade federativa. Complementarmente, é importante assinalar que a atual estratégia do Banco Mundial para seu relacionamento com o Brasil define metas de

desenvolvimento essencialmente qualitativas, dentre as quais a melhoria da qualidade das despesas públicas” (SEPLAG, 2008).

Após todas as fases para obtenção de empréstimos externos (maiores informações no subcapítulo 4.3), em 28 de julho de 2010 a diretoria do Banco Mundial aprova o Documento de Avaliação do Projeto (PAD) e o Contrato de Empréstimo (CE) é finalmente assinado em 22 de novembro de 2010, com o valor global<sup>33</sup> de US\$ 27.833,00 milhões de dólares, sendo US\$ 18.673,00 milhões de empréstimo e US\$ 9.160,00 de contrapartida e com o prazo de cinco anos para a implementação. O Programa foi financiado por meio de um tipo de empréstimo<sup>34</sup> da linha do Banco Mundial chamado de Assistência Técnica (TAL), sendo considerado estratégico para complementar as ações do DPL I<sup>35</sup> e fornecer o necessário apoio para as mudanças estruturais, com atividades que previam o fortalecimento da capacidade institucional (que não é obtida com o tipo de empréstimo do DPL).

### **Reestruturações do Programa**

É importante registrar que o Programa teve ao longo da sua existência (carta-consulta ao encerramento) duas mudanças significativas. A primeira, ainda na fase de negociações, quando por conta assinatura do DPL I em 2009, o Programa altera o desenho e arranjo institucional originais, passando a contar com projetos de melhoria de gestão para as áreas setoriais de saúde – Secretaria de Estado de Saúde (SESDEC) e a Secretaria de Estado de educação (SEEDUC).

A segunda mudança foi em 2011 com a inclusão da setorial de ambiente – Instituto Estadual do Ambiente (INEA) vinculado à Secretaria de Estado do Ambiente (SEA), com projetos voltados para a aquisição de radares meteorológicos e sistema de prevenção de riscos de desastres, tendo em vista a necessidade de uma rápida resposta dos gestores estaduais após a tragédia<sup>36</sup> ocorrida em Angra dos Reis. Como o Contrato de Empréstimo já havia sido assinado, foi acordado que, a fim de incluir as alterações, um relatório de reestruturação/*Restructuring Paper*<sup>37</sup> (RP) do Programa seria elaborado e aprovado internamente ao Banco, mas sem

<sup>33</sup> A cotação do dólar norte-americano conforme o PAD era de 1US\$ = R\$ 1,76.

<sup>34</sup> Maiores informações no subcapítulo 4.1.

<sup>35</sup> Maiores informações no subcapítulo 4.1.

<sup>36</sup> No Réveillon de 2010/2011, 53 pessoas morreram vítimas de um deslizamento de terra em várias regiões de Angra dos Reis, município do sul do Estado do Rio de Janeiro.

alterações ao Contrato de Empréstimo. Adicionalmente, o Plano de Aquisições do Programa seria atualizado. A alteração do Programa teve como foco a reestruturação dos projetos, sem alteração de valor de empréstimo ou de contrapartida (SEPLAG, 2015).

Assim, em fevereiro de 2011, a pedido do GERJ, foi elaborado pelo Banco Mundial o Documento de Restruturação do Pró-Gestão que tinha como proposta introduzir novas atividades no Componente 1 do Programa com vistas a fortalecer o Sistema de Prevenção de Riscos e Desastres. Foram definidas três atividades prioritárias que foram incluídas no Pró-Gestão: (a) aquisição de dois radares meteorológicos (cerca de US\$8 milhões); (b) realização de estudo para modelar o sistema de alerta de desastres hidrológicos, incluindo a definição de protocolos básicos a serem utilizados pelo estado e municípios (cerca de US\$400 mil); e (c) realização de estudo para identificar o arranjo institucional ideal no nível estadual para assegurar a sinergia entre as diferentes agências envolvidas na área, evitando sobreposições e melhorando o tempo de resposta (BANCO MUNDIAL, 2011).

Para que as novas atividades fossem incluídas teve que haver uma realocação de recursos do componente 1 e dos demais componentes 2 e 3. O componente 1 tinha uma alocação total de recursos de US\$ 7,65 milhões para apoiar os sistemas centrais do governo e as ferramentas de melhor desempenho e eficiência. Com a reestruturação efetuada, as atividades para melhorar o desempenho do sistema de prevenção de desastres foi incluído neste componente, levando a uma realocação de US\$ 4,22 milhões dos componentes 2 e 3 para componente 1 (SEPLAG, 2015).

Em dezembro de 2014, Estado do Rio de Janeiro e Banco Mundial pactuaram uma nova reestruturação do Programa de forma a refletir formalmente as mudanças e ajustes acumulados durante o primeiro ciclo de execução. A mudança acarretou que as atividades para fortalecer o desempenho do sistema de prevenção de riscos de desastres fossem incluídas em um novo componente, o Componente 4. A reestruturação resultou em uma realocação de recursos entre os componentes (SEPLAG, 2015). O Quadro 15 a seguir apresenta o desenho original, a realocação de 2011 e a nova reestruturação/ajustes de 2014.

Quadro 15: Realocação dos Valores do Programa

<b>Componentes</b>	<b>Original 2010</b>	<b>Realocação 2011</b>	<b>Ajuste 2014</b>
1. Sistemas de Governo e Ferramentas de Gestão para melhoria do desempenho e da eficiência	7,65	11,87	6,87
2. Fortalecimento da capacidade de gestão da educação, prática de treinamento de professores e incentivos para a eficácia escolar	4,83	2,77	2,39
3. Sistemas de Informação e Gestão de Saúde	5,37	3,21	1,89
4. Desenvolvimento da capacidade institucional e tecnológica do mutuário para prevenção e atuação em eventos climáticos de alta intensidade	N/A	N/A	7,1
5. Custos operacionais	0,600	0,600	0,200
Contingências de preços	0,176	0,176	0,176
Taxa Inicial	0,047	0,047	0,047
<b>Total</b>	<b>18,673</b>	<b>18,673</b>	<b>18,673</b>

Fontes: BANCO MUNDIAL, 2010; BANCO MUNDIAL, 2011; SEPLAG, 2015.

### 5.1.2. Documento de Avaliação do Programa (PAD)

O Documento de Avaliação do Programa/Projeto (PAD) do Pró-Gestão I é datado de julho de 2010, contendo 91 páginas divididas em quatro capítulos e 15 anexos. Na introdução são resumidas as principais informações do Programa, sendo o Pró-Gestão apresentado como um Programa de Assistência Técnica, sendo identificado como Projeto P106768. Os dados de financiamento, nos termos da proposta de empréstimo indicam que é um “Empréstimo Flexível do Banco Mundial pagável em 20 anos, incluindo 3,5 anos de período de carência com amortização básica, com todas as opções de conversão selecionadas e com a taxa inicial capitalizada” (BANCO MUNDIAL, 2010:iii). Em seguida são detalhados os valores do empréstimo e da contrapartida e a estimativa de desembolso por ano fiscal do banco em US\$ milhões, sendo a estimativa em 2011 de US\$ 4.0; em 2012 de 4.67; em 2013 de US\$ 5.0; em 2014 de US\$ 4.0; e em 2015 de US\$ 1.003 (BANCO MUNDIAL, 2010:iii), totalizando os US\$ 18.673,00 milhões do pedido de empréstimo. Na descrição do Programa é apresentada um quadro com o resumo de cada componente com respectivo valor e projetos.

O primeiro capítulo, chamado “Contexto Estratégico e Fundamentação” é dividido em três partes. Na primeira, são apresentadas as questões relacionadas com o mutuário; na segunda, a fundamentação lógica da participação do Banco Mundial; e por fim, no terceiro com os objetivos para quais o Programa pretende contribuir. O capítulo começa com um breve diagnóstico do Governo do Estado do Rio de Janeiro (GERJ) e suas respectivas questões das áreas de gestão, educação e saúde que motivou o GERJ a solicitar o apoio técnico e financeiro do Banco Mundial. Em seguida, o Banco Mundial expõe motivos para financiar o pleito, indicando que o empréstimo apoia três áreas (i) renovação e fortalecimento da administração pública; (ii) desenvolvimento de capital humano e (iii) ampliação do cuidado preventivo e modernização do sistema de saúde.

O documento indica na página 05 que o Pró-Gestão está vinculado diretamente ao empréstimo de Política de Desenvolvimento (DPL I) no valor de US\$ 485 milhões (aprovado pela Diretoria em 02 de fevereiro de 2010, Contrato de Empréstimo 7827-BR/Projeto 117244) e indiretamente a outro empréstimo de DPL relacionado ao governo municipal no valor de US\$ 1,045 bilhão para a Consolidação Fiscal para Eficiência e Crescimento da Cidade do Rio de Janeiro (aprovado pela Diretoria em 1º de julho Contrato de Empréstimo 79420-BR/P111665). O documento ainda indica que o Banco Mundial pretende com a parceria com o GERJ

“(...) apoiar a melhoria do desempenho do setor público. No tocante aos sistemas de gestão básica, o Banco Mundial está participando ativamente do apoio aos programas “Choque de Gestão” e “Estado para Resultados” de Minas Gerais, desde que o estado lançou seu programa inicial de reforma em 2003. O Banco Mundial também tem sido um parceiro importante dos estados do Ceará e Rio Grande do Sul, entre outros, em sua busca pela melhoria da gestão do setor público e dos resultados. O conhecimento profundo e em primeira mão que o Banco Mundial adquiriu trabalhando com esses estados será de valor inestimável para a parceria do Banco com o Estado do Rio de Janeiro” (BANCO MUNDIAL, 2010:05).

O documento indica, ainda, que o empréstimo para assistência técnica do Pró-Gestão I é totalmente coerente com a Estratégia de Parceria de Países 2008-2011 (Relatório N° 42677-BR) e está intimamente relacionado aos objetivos dessa estratégia, a saber: (i) fortalecimento dos princípios fundamentais macroeconômicos e da gestão do setor público e (ii) redução da pobreza, vulnerabilidade e exclusão social mediante o aumento da eficiência, qualidade dos gastos e responsa-

bilização dos setores de saúde e educação, especialmente no âmbito subnacional. Ademais, a Estratégia de Parceria de Países (CPS) foi desenvolvida em consulta direta às autoridades federais, que consideram o apoio do Banco Mundial aos estados essencial para os esforços dos estados para aprimorar a gestão fiscal e a qualidade dos serviços públicos.

No segundo capítulo, chamado “Descrição do Projeto” foram apontados os objetivos e indicadores-chaves do desenvolvimento do Programa e foram descritos os componentes e os projetos a serem financiados. Dos principais indicadores dos resultados<sup>38</sup> do Programa foram apontados na página 08 do PAD: (i) despesas operacionais reduzidas por unidade de produção (enquanto fornecem os mesmos ou melhores níveis de serviço); (ii) melhores taxas de graduação e redução no número de escolas com pontuações IDEB “críticas” (2.9 ou inferior); e (iii) melhor qualidade de prestação de cuidados de saúde com a adoção de “protocolos de tratamento”. Os três indicadores fazem referência aos três componentes do Programa a saber:

---

<sup>38</sup> Os indicadores-chave para esses objetivos de desenvolvimento, assim como os Indicadores de Resultados Intermediários foram detalhados no Anexo 3 do PAD.

Quadro 16: Componentes e Projetos

<p><b>Componente 1: Os Principais Sistemas de Governo e Ferramentas de Gestão para melhoria do desempenho e da eficiência</b></p> <p><b>Valor: US\$ 7,65 milhões</b></p> <p>O TAL financiará uma consultoria para apoiar a identificação de indicadores de desempenho adequados e o desenho da versão do GERJ de um instrumento para a gestão baseada em resultados, assim como apoiar a expansão do portal do banco de dados do Rio de Janeiro (sistema INTRA-GOV.RJ) por meio de hardware de tecnologia de informação relacionada à aquisição. Esse componente TAL também financiará a coleta de dados para o banco de dados Imobiliários do Estado (sistema SISPAT-RJ), e intensificará a Administração da Previdência Social financiando especificações técnicas para novos módulos de bancos de dados e o desenvolvimento e instalação dos módulos prioritários.</p>
<p><b>Componente 2: Fortalecimento da capacidade de gestão da educação</b></p> <p><b>Valor: US\$ 4,83 milhões</b></p> <p>O TAL prestará apoio para: (i) avaliar os impactos e o custo-eficiência dos programas estratégicos, tais como Projeto Autonomia e Conexão Educação; (ii) avaliar despesas e desempenho no âmbito escolar e estabelecer metas de desempenho no âmbito escolar para melhorar a qualidade das escolas, convertendo os resultados dos testes em planos específicos para a melhoria das escolas com metas monitoráveis; e (iii) desenvolver cursos de treinamento interno eficazes para professores na Casa do Educador.</p>
<p><b>Componente 3: Sistemas de Informação e Gestão de Saúde</b></p> <p><b>Valor: US\$ 5,37 milhões</b></p> <p>Esse componente financiará: (i) a aplicação inicial de um sistema de acreditação para as novas Unidades de Pronto Atendimento (UPAs); (ii) o desenvolvimento de um sistema de contabilidade de custos para UPAs; (iii) implementação de um novo sistema de informação administrativa da cadeia de suprimentos médicos; e (iv) um novo sistema de monitoramento para melhorar os efeitos dos incentivos do Programa de Apoio aos Hospitais do Interior (PAHI).</p>

Fonte: BANCO MUNDIAL, 2010.

O terceiro capítulo trata da implementação do Programa. Nele foram brevemente apresentados o arranjo institucional e a competência de cada órgão. Caberia à SEPLAG a preparação da operação para a obtenção do empréstimo e, após a assinatura, ser a responsável pela gestão e administração geral do Programa, incluindo todos os aspectos fiduciários. Além disso, coube à SEPLAG ser a responsável pela preparação de todos os termos de referência, implementação e su-

pervisão, cabendo à SEEDUC e a SESDEC a responsabilidade sobre o conteúdo dos termos de referência e o controle da qualidade dos produtos, referentes aos Componente 2 e do Componente 3, respectivamente (BANCO MUNDIAL, 2010).

O documento ainda cita que “a maior parte das atividades serão realizadas por funcionários públicos com salários normais do governo” (BANCO MUNDIAL, 2010:13) e que “O GERJ tem participado ativamente da preparação do projeto e espera-se o mesmo nível de compromisso durante a implementação do projeto. Serão realizadas reuniões regulares entre todos os membros da equipe do projeto (SEPLAG, SEEDUC e SESDEC) para garantir a coordenação e o fluxo oportuno de informações” (BANCO MUNDIAL, 2010:13).

A responsabilidade sobre o monitoramento e avaliação do Programa também ficou a cargo da SEPLAG que “preparará relatórios de progresso agregados duas vezes ao ano, com contribuições diretas da SEEDUC e SESDEC”, por sua vez, “o Banco Mundial conduzirá missões de supervisão duas vezes ao ano para avaliar a conquista dos resultados intermediários, perspectivas de obter os resultados de desenvolvimento e estabelecer ajustes quando necessário (...) os especialistas do setor do Banco Mundial serão responsáveis pela revisão dos relatórios de desempenho fornecidos, assim como os estudos de avaliação contratados sob o TAL” (BANCO MUNDIAL, 2010:14).

O Banco mundial considerava que implementação do Pró-Gestão I era considerada “moderada”, conforme o índice global de riscos críticos. Foi apresentada um quadro com os principais riscos do Programa e suas medidas de mitigação.



Quadro 17: Riscos do Programa e Mitigações

Descrição do risco	Medidas de redução	Índice de riscos com medidas de redução
Coordenação insuficiente entre a SEPLAG e as secretarias de linha	Reuniões bimensais periódicas serão mantidas para facilitar a coordenação e identificar problemas em estágio inicial.	L
Os governos geralmente têm um histórico fraco na implementação de sistemas de tecnologia da informação (TI)	<p>(a) O Sistema de Bens Imobiliários já foi desenvolvido, e só deve ter novos dados inseridos no sistema.</p> <p>(b) Para os sistemas de TI restantes apoiados pelo TAL, há duas fases distintas, e a primeira é desenvolver um desenho profissional e claro baseado na total compreensão da funcionalidade necessária e nas necessidades de competência dos usuários eventuais. Assim, o Governo do Estado do Rio de Janeiro não contratará para comprar um sistema até que todo o “dever de casa” tenha sido feito.</p> <p>(c) Os sistemas de saúde se beneficiarão com outros esforços estaduais para desenvolver sistemas de contabilidade de custo (por exemplo, Ceará)</p>	S
Transição política no topo do governo do estado	O TAL agendará uma revisão intermediária em outubro de 2012 para realizar ajustes, se necessários, no caso de haver mudança na administração após as eleições de 2010. A principal reforma de gestão, especialmente no trabalho dos “Acordos de Resultados” é uma atividade apoiada em vários estados brasileiros por governos de diferentes partidos políticos. Conforme descrito abaixo, as atividades em educação e saúde apoiam as agendas de reforma setorial que foram amplamente consultadas e são apoiadas no âmbito federal e estadual. Essas atividades prioritárias não devem ser abandonadas mesmo que haja uma mudança na liderança estadual.	M
A Casa do Educador será aceita e adotada por professores como uma ferramenta valiosa?	O Banco Mundial trabalhará com a SEEDUC para estabelecer incentivos claros para que os professores participem de um importante treinamento interno e para promover a Casa do Educador entre os professores como uma ferramenta de uso fácil para realizar isso.	M
A participação no sistema de acreditação será voluntária, sendo assim, as UPAs e os hospitais optarão por participar?	A SESDEC listará os que foram acreditados e os que não forem (criando a possibilidade de alguma pressão social). A SESDEC e a SEPLAG também exigirão indicadores de desempenho para as UPAs que refletem alguns dos dados reunidos no processo de acreditação. Portanto, as UPAs e os gerentes de hospitais podem não considerar a acreditação uma carga adicional importante.	M
<b>Classificação geral de riscos</b>		<b>M</b>
Classificação dos riscos: H (Alto), S (Substancial), M (Modesto), L (Baixo)		

Fonte: BANCO MUNDIAL, 2010.

O quarto e último capítulo que trata do “Resumo da Avaliação” do Programa, sendo os principais itens considerados: aspectos econômicos e financeiros, capacidade técnica do GERJ e a capacidade fiduciária da SEPLAG. O documento indica que “uma análise econômica ideal de um projeto de investimento forneceria uma estimativa do valor atual do fluxo de benefícios econômicos da rede de custos do projeto. Essa abordagem ideal não é possível neste caso, uma vez que a maioria dos benefícios específicos será o desempenho e a capacidade institucional melhorados” (BANCO MUNDIAL, 2010:16). Já na avaliação da capacidade técnica o PAD indica que “a capacidade técnica do GERJ é limitada em algumas áreas. Mas o TAL prestará apoio para preencher hiatos de aptidões. Com esse apoio, o Banco Mundial acredita que o GERJ é totalmente competente para realizar todas as atividades do TAL” (BANCO MUNDIAL, 2010:17).

O documento do Banco Mundial ainda apontava que “a SEEDUC está ciente dos principais desafios que irá enfrentar e está desenvolvendo uma agenda de reformas mais abrangentes que levará anos para ser totalmente implementada. Seu pessoal limitado e capacidade orçamentária para análise técnica e avaliação dos impactos do programa são as principais restrições ao desenvolvimento de políticas sólidas baseadas em desempenho” (BANCO MUNDIAL, 2010:17). As demais questões técnicas relacionadas a sistemas de tecnologia da informação e do setor de saúde “estarão sujeitas a uma análise detalhada – resultando em uma apresentação clara das vantagens e desvantagens de soluções alternativas – por especialistas técnicos contratados sob o TAL antes que as últimas decisões de design do sistema sejam tomadas” (BANCO MUNDIAL, 2010:17).

Os quinze anexos que compõem o PAD tratam:

- Anexo 1: Histórico do País e do Programa
- Anexo 2: Importantes Projetos Relacionados Financiados pelo Banco
- Anexo 3: Estrutura de Resultados e Monitoramento
- Anexo 4: Descrição Detalhada do Programa
- Anexo 5: Custos do Programa
- **Anexo 6: Dispositivos de implementação**
- **Anexo 7: Disposições sobre gestão financeira e desembolsos**

- **Anexo 8: Disposições sobre Aquisições**

- Anexo 9: Análises econômicas e financeiras
- Anexo 10: Problemas da política de salvaguarda
- Anexo 11: Preparação e supervisão do Programa
- Anexo 12: Documentos no arquivo do Programa
- Anexo 13: Demonstrativo de empréstimos e créditos
- Anexo 14: Visão panorâmica do país
- Anexo 15: Mapas do Estado do Rio de Janeiro

Dos anexos que compõem toda a análise do pedido de empréstimo, realizado pela equipe do Banco Mundial para a preparação do PAD, ficaremos restritos aos indicados em negrito, que se relacionam diretamente com os aspectos tratados por esta dissertação durante etapa de implementação do Programa.

O anexo 6, que trata dos “Dispositivos de implementação”, apresenta o arranjo organizacional previsto no PAD para a implementação do Pró-Gestão. Era previsto que o Programa seria chefiado por um Secretário Executivo e que a estrutura da UGP constasse o seguinte pessoal: um coordenador geral, um coordenador para relações institucionais, um coordenador técnico, um coordenador de gestão financeira e um coordenador de monitoramento e avaliação. Além disso, as funções de licitação e gestão financeira seriam centralizadas na SEPLAG, utilizando a Comissão Especial de Licitação da mesma. A UGP também se comprometeria a contratar um especialista em licitações com conhecimentos em procedimentos internacionais. Já a implementação das atividades do TAL, do ponto de vista técnico, deveria ser de responsabilidade das secretarias setoriais. Os funcionários das unidades das secretarias de linha deveriam trabalhar em conjunto e manter uma estreita colaboração com a UGP (BANCO MUNDIAL, 2010:55-56).

O anexo 7 trata das “Disposições sobre gestão financeira e desembolsos” onde o Banco Mundial apresenta as disposições sobre gestão financeira do projeto baseadas na revisão da Avaliação da Gestão Financeira (FMA) realizada na SEPLAG em dezembro de 2009. Com base nas diretrizes de Gestão Financeira (FM) do Banco Mundial, o principal objetivo da avaliação foi confirmar se a entidade executora (SEPLAG) teria disposições de gestão financeira adequadas para o Pro-

grama. O anexo 7 apresenta os resultados dessas disposições de Gestão Financeira e o plano de ação, com medidas para atenuar os riscos da gestão financeira associados na formulação do Programa.

A SEPLAG era responsável pelas principais responsabilidades fiduciárias do Programa. Essas responsabilidades foram desempenhadas pelas subsecretarias operacionais da SEPLAG e pela UGP, composta por funcionários estaduais e consultores contratados. As principais responsabilidades fiduciárias UGP incluíam: (i) preparação e obtenção de aprovação das disposições de FM do Programa pelo estado; (ii) coordenação e supervisão da implementação do Programa com outros Secretários Estaduais participantes do Pró-Gestão; (iii) envio de solicitações de desembolso e de documentação de despesas ao Banco Mundial; (iv) preparação e envio de relatórios financeiros do Projeto (IFRs) ao Banco Mundial; (v) preparação e fornecimento de toda a documentação financeira e relatórios do Programa solicitados por auditores externos e pessoal do Banco Mundial e (vi) preparação, atualização e garantia de que todos os executores sigam o Manual de Operações do Programa (MOP) (BANCO MUNDIAL, 2010:59).

Ainda no anexo 7 são apresentadas as avaliações sobre o controle interno, capacidade de elaboração do orçamento, contabilidade, sistema de gestão financeira, além da indicação da obrigatoriedade da contratação de uma empresa para auditoria externa e da indicação dos métodos de desembolso e fluxo de fundos. Na avaliação também consta que “o coordenador do Programa e outros funcionários estaduais designados para a UGP que estão preparando o Programa parecem capazes. O Banco Mundial analisou os currículos dos contadores propostos para a UGP e eles parecem ter experiência razoável para o Projeto” (BANCO MUNDIAL, 2010:59).

O anexo 8 é dedicado as “Disposições sobre Aquisições”. As aquisições do Programa foram realizadas conforme as "Diretrizes do Banco Mundial: Aquisições nos termos de Empréstimos do BIRD e Créditos da AID", datados de maio de 2004 e revisado em outubro de 2006 e maio de 2010; e "Diretrizes: Seleção e Emprego de Consultores pelos Mutuários do Banco Mundial" datado de maio de 2004 e revisado em outubro de 2006 e maio de 2010; e as disposições especificadas no Contrato de Empréstimo. O Plano de Aquisições deveria ser atualizado,

pelo menos, uma vez por ano ou conforme for necessário para refletir as reais necessidades de implementação do Projeto e melhorias na capacidade institucional (BANCO MUNDIAL, 2010:64).

No anexo 8 foi apresentado todos os tipos de contratação e seus respectivos valores. Na avaliação da capacidade da SEPLAG, realizada nos dias 08 e 09 de fevereiro de 2010, foi verificada a estrutura organizacional para a implementação do Programa e a interação entre a UGP e a equipe interna da SEPLAG responsável pelas aquisições. O principal problema identificado foi a falta de pessoal especializado em aquisições conforme as diretrizes do Banco Mundial. Ficou acordado durante a preparação do Programa que seria elaborado um plano de ação para fortalecer a equipe de aquisições e, assim, o risco geral do Programa quanto a área de aquisições foi considerado médio. Por fim, foi estabelecido que além da supervisão da revisão prévia a ser realizada pelo Banco Mundial, a avaliação da capacidade realizada pelo Banco Mundial sugeriu a necessidade de missões anuais de supervisão com o objetivo de realizar revisão posterior às ações de aquisições (BANCO MUNDIAL, 2010:66).

### **5.1.3. Contrato de Empréstimo (CE)**

No dia 22 de novembro de 2010 o Contrato de Empréstimo do Programa Pró-Gestão foi assinado entre o GERJ e o Banco Mundial com a garantia da União. Os documentos enviados do Banco Mundial para o GERJ no ato da assinatura do Contrato foram: (a) o Contrato de Empréstimo entre o GERJ e o Banco Mundial; (b) o Contrato de Garantia entre o GERJ e o Banco Mundial; (c) Instruções adicionais sobre a Carta de Desembolso; (d) Diretrizes de Prevenção e Combate à Fraude e à Corrupção em Programas financiados pelo Banco Mundial; (e) Condições Gerais de Empréstimo do Banco Mundial; e (f) As Diretrizes do Banco Mundial: Aquisições nos termos de Empréstimos do BIRD e Créditos da AID, datados de maio de 2004 e revisado em outubro de 2006 e maio de 2010; e Diretrizes: Seleção e Emprego de Consultores pelos Mutuários do Banco Mundial datado de maio de 2004 e revisado em outubro de 2006 e maio de 2010.

O Contrato de Empréstimo foi assinado pelo representante legal do Estado do Rio de Janeiro, o governador Sérgio Cabral e o representante legal do Banco

Mundial, o Diretor Makhtar Diop. Já a garantia foi assinada pela representante legal do governo Federal, a Procuradora Geral da Fazenda Nacional, Ana Rachel e o representante legal do Banco Mundial, o Diretor Makhtar Diop.

A seguir encontram-se os principais pontos do Contrato de Empréstimo do Pró-Gestão:

Quadro 18: Contrato de Empréstimo

Assunto	Conteúdo	Página
Partes	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (doravante denominado “Banco”) e o ESTADO DO RIO DE JANEIRO (doravante denominado “Mutuário”).	01
Valor	US\$18.673.000,00 (dezoito milhões, seiscentos e setenta e três mil dólares norte-americanos).	01
Taxa de Compromisso	A Taxa de Compromisso pagável pelo Mutuário será equivalente a 0,25% (zero vírgula vinte e cinco por cento) do valor do Empréstimo.	01
Juros	Os juros pagáveis pelo Mutuário com relação a cada Período de Juros serão em uma taxa equivalente à taxa LIBOR para a Moeda do Empréstimo mais o Spread Variável, ressalvando-se que, em uma Conversão de todo ou qualquer parte do valor principal do Empréstimo, os juros pagáveis pelo Mutuário durante o Período de Conversão sobre esse valor serão determinados em conformidade com as disposições relevantes da Cláusula IV das Condições Gerais.	01
Pagamento	Ver apêndice 3	02
Programa	<p>O Mutuário declara o seu compromisso com os objetivos do Projeto e do Programa. Para essa finalidade, o Mutuário conduzirá o Projeto por meio da SEPLAG, com a assistência da: (a) SEEDUC para a Parte 2 do Projeto; e da (b) SESDEC para a Parte 3 do Projeto, tudo em conformidade com as disposições da Cláusula V das Condições Gerais.</p> <p>Sem limitar as disposições deste do presente Contrato, e exceto conforme o Mutuário e o Banco concordarem de outra forma, o Mutuário garantirá que o Projeto seja conduzido em conformidade</p>	02

Assunto	Conteúdo	Página
	com as disposições do Apêndice 2 do presente Contrato.	
Suspensão	<p>Se o Regulamento da Unidade de Implementação do Projeto for alterado, suspenso, anulado, revogado ou renunciado a fim de afetar substancial e adversamente, de acordo com a opinião do Banco, a habilidade do Mutuário de cumprir quaisquer das suas obrigações de acordo com o presente Contrato.</p> <p>Se o Programa for alterado, suspenso, anulado, revogado ou renunciado a fim de afetar substancial e adversamente, de acordo com a opinião do Banco, a habilidade do Mutuário de cumprir quaisquer das suas obrigações de acordo com o presente Contrato.</p>	02 03
Efetividade	Para cumprimento de cláusulas de elegibilidade, o Prazo Final de Vigência será 90 (noventa) dias após a data do presente Contrato, porém, em hipótese nenhuma, depois de 18 (dezoito) meses após a aprovação do Empréstimo pelo Banco, que expirará em 26 de fevereiro de 2012.	03
Representantes	Indicação dos representantes legais e respectivos endereços	03
Apêndice 1	<p>Descrição do Programa</p> <p>São descritos os componentes e os respectivos projetos.</p>	05
Apêndice 2	<p>Execução do Programa</p> <p>São descritos, em cada Seção, as regras negociadas durante a negociação.</p> <p>Seção I. Acordos de Implementação</p> <p>Seção II. Relatório e Avaliação de Monitoramento do Programa</p> <p>Seção III. Aquisição</p> <p>Seção IV. Retirada dos Recursos do Empréstimo</p> <p>Seção V. Outros Compromissos</p>	06
Apêndice 3	<p>Programa de Amortização</p> <p>Estabelece as Datas de Pagamento do Principal do Empréstimo e a porcentagem do valor principal total do Empréstimo pagável em cada Data de Pagamento do Principal.</p>	12

Assunto	Conteúdo	Página						
	<table><tr><td>Data de Pagamento do Principal</td><td>Parcela (Expressa como Porcentagem)</td></tr><tr><td>Em cada dia 15 de maio e 15 de novembro, tendo início em 15 de maio de 2014 e terminando em 15 de novembro de 2029</td><td>3,03%</td></tr><tr><td>Em 15 de maio de 2030</td><td>3,04%</td></tr></table>	Data de Pagamento do Principal	Parcela (Expressa como Porcentagem)	Em cada dia 15 de maio e 15 de novembro, tendo início em 15 de maio de 2014 e terminando em 15 de novembro de 2029	3,03%	Em 15 de maio de 2030	3,04%	
Data de Pagamento do Principal	Parcela (Expressa como Porcentagem)							
Em cada dia 15 de maio e 15 de novembro, tendo início em 15 de maio de 2014 e terminando em 15 de novembro de 2029	3,03%							
Em 15 de maio de 2030	3,04%							
Apêndice 4	<p>Seção I. Definições</p> <p>Contém as definições de cada termo utilizado no contrato.</p> <p>Seção II. Modificações das Condições Gerais</p> <p>Contém as modificações das Condições Gerais.</p> <p>Seção III. Modificações das Diretrizes Anticorrupção</p> <p>Contém as modificações das Diretrizes Anticorrupção.</p>	14						

Fonte: Contrato de Empréstimo (2010). Elaboração da autora

#### 5.1.4. Manual Operativo do Programa (MOP)

A primeira versão do Manual Operativo do Programa (MOP)<sup>39</sup> foi elaborada e publicada em novembro de 2010, sendo a segunda versão (atualizada) publicada em maio de 2015. As atualizações tiveram como foco principal os ajustes já mencionados acima, relacionados a inclusão do componente 4 e realocação de valores.

O MOP do Pró-Gestão se destinava a publicizar as informações básicas sobre a estrutura e implementação do Programa, servindo tanto aos gestores pú-

<sup>39</sup> O site do Pró-Gestão ainda se encontra no ar e o MOP pode ser acessado pelo endereço: <http://www.progestao.rj.gov.br>



blicos que participam diretamente da implementação do Programa, quanto aos agentes externos que desejavam obter uma visão de seu escopo e funcionamento. Além disso, o acesso ao MOP poderia ser feito pelo site do Programa, sendo mais uma fonte de informação para divulgação e transparência. (SEPLAG, 2015).

O MOP foi elaborado pela equipe da UGP sendo composto por duas Seções, sendo a primeira (i) Caracterização do Programa: o Programa; descrição dos componentes; beneficiários do Programa; alocação dos recursos financeiros; arranjos institucionais estrutura de gestão; resultados esperados e principais indicadores) e a segunda (ii) Procedimentos Operacionais: planejamento do Programa; procedimentos de aquisições; procedimentos de execução financeira; monitoramento das informações (SEPLAG, 2015).

Na Seção I, o Programa é caracterizado como um meio para o “aprimoramento da gestão pública [sendo] uma questão-chave para o desenvolvimento econômico e social de qualquer sociedade. A importância de se melhorar a gestão pública deve ser compreendida à luz de diversos fatos evidentes a respeito dos sistemas políticos contemporâneos” (SEPLAG, 2015:08). O objetivo geral apresentado diz respeito a “ampliar e avançar no processo de melhoria da gestão pública, objetivando atingir novo patamares de qualidade no gasto público, tendo como resultados melhor qualidade na prestação do serviço público e no cotidiano da população fluminense” (SEPLAG, 2015:09). Para isso foram contemplados os seguintes projetos incluídos dentro de 5 componentes do Programa:

Quadro19: Componentes e Subcomponentes<sup>40</sup>

<b>Componente 1: Sistemas Centrais de Governo e Ferramentas de Gestão para Melhor Desempenho e Eficiência</b>
Subcomponente 1.1: Concepção e Aplicação de Indicadores de Desempenho do Setor Público.
Subcomponente 1.2: Gestão do Patrimônio Imobiliário do Estado do Rio de Janeiro.
Subcomponente 1.3: Fortalecimento da Gestão do Sistema de Seguridade Social pela Introdução de Sistema Informatizado.
<b>Componente 2: Fortalecimento da Capacidade de Gestão da Educação, Capacitação Docente Institucional e Incentivos para a Eficácia Escolar</b>
Subcomponente 2.1: Desenvolvimento da capacidade técnica da SEEDUC para estudos e política baseada em evidência
Subcomponente 2.3: Desenvolvimento da Escola SEEDUC como uma rede de treinamento interno eficaz para professores
<b>Componente 3: Gestão de saúde e Sistemas de Informação</b>
Subcomponente 3.3: Sistema de Informações para a Gestão da Cadeia de Suprimentos de Saúde.
Subcomponente 3.4: Avaliação de Programas de Incentivo Financeiro para Municípios.
<b>Componente 4: Desenvolvimento da capacidade institucional e tecnológica do mutuário para prevenção e atuação em eventos climáticos de alta intensidade</b>
Subcomponente 4.1: Desenho do Arranjo Institucional e Operacional para a Gestão de Riscos de Desastres
Subcomponente 4.2: Aquisição e Instalação de Dois Sistemas de Radares Meteorológicos.
<b>Componente 5: Administração do Programa</b>
Fortalecer a capacidade do Mutuário em Gestão de projetos e fornecer insumos para a realização de atividades associadas à execução, monitoramento, supervisão e avaliação do Projeto.

<sup>40</sup> A itemização dos subcomponentes segue a lógica do desenho original não tendo sido atualizada de forma proposital na versão do MOP de 2015. As justificativas encontram-se no Quadro 20 a seguir.

Na descrição dos componentes foram atualizados os acordos entre o GERJ e o Banco Mundial sobre a repactuação de projetos e valores, inseridos aqui com grifos do autor:

Quadro 20: Descrição dos Componentes

**Componente 1: Sistemas Centrais de Governo e Ferramentas de Gestão para Melhor Desempenho e Eficiência.**

Conforme documentado na Ajuda-Memória da Missão de 25 e 26 de janeiro de 2011, em razão dos desastres naturais ocorridos na região serrana fluminense no início do ano de 2011, o Pró-Gestão sofreu substancial reestruturação com a inclusão, no componente 1, de projetos vinculados ao sistema de prevenção de risco de desastres, quais sejam: aquisição de dois radares meteorológicos e estudo do arranjo institucional e operacional da gestão de desastres. Tal inclusão foi corroborada no ‘*Restructuring Paper*’ de 24 de fevereiro de 2011.

Em dezembro de 2014, Estado do Rio de Janeiro e Banco Mundial pactuaram reestruturação a o Programa de forma a refletir formalmente as mudanças e ajustes acumulados durante o primeiro ciclo de execução. Nesta mudança, as atividades para fortalecer o desempenho do sistema de prevenção de riscos de desastres foram incluídas em um novo componente, o Componente 4.

A reestruturação resultou em uma realocação de recursos entre os componentes. No formato vigente, as atividades apoiadas pelo componente 1 incluem: (i) a identificação de indicadores de desempenho adequados e a concepção de um instrumento para a gestão baseada em resultados; (ii) a realização de atividades de tratamento técnico-patrimonial e da documentação legal dos bens imóveis do ERJ e a inclusão de dados no Sistema de Gestão Patrimonial – SISPAT - em Base Georreferenciada e; (iii) o fortalecimento da gestão da previdência social do ERJ, através do Desenvolvimento do Sistema Integrado de Gestão Administrativa e Previdenciária - SIGAP.

**Componente 2: Fortalecimento da Capacidade de Gestão da Educação, Capacitação Docente Institucional e Incentivos para a Eficácia Escolar.**

O segundo componente focou no Fortalecimento da Capacidade de Gestão da Secretaria de Estado de Educação (SEEDUC) com ênfase no desenvolvimento da capacidade técnica da SEEDUC para a realização de estudos e políticas baseadas em evidências e no desenvolvimento de cursos eficazes de formação contínua para professores da rede Estadual do Rio de Janeiro.

Ao longo de 2011 a SEEDUC promoveu a implantação de um Plano de Estruturação da Gestão, com o objetivo de reverter aspectos cruciais do sistema de educação, visando ao rompimento da estagnação dos resultados do desempenho escolar. Este trabalho foi desenvolvido em várias frentes: reestruturação organizacional, revisão dos processos de trabalho, desdobramento de metas por unidade escolar, qualidade do gasto, gestão integrada da escola (GIDE), remuneração variável e

recrutamento e seleção para funções e cargos em comissão de natureza estratégica. Com isso, a carteira de projetos prevista para este Componente 2 sofreu mudanças no intuito de aproximá-las das diretrizes preconizadas pela gestão do Secretário de Educação.

Assim, conforme consta na Ajuda-Memória da Missão de 11 a 15 julho de 2011, o subcomponente 2.2 com foco em “metas de desempenho escolar para rede estadual de ensino”, foi retirado da carteira do Pró-Gestão tendo em vista que (i) todas as escolas da rede estadual à época já tinham recebido suas metas, publicadas em atos normativos, e construídas em parceria com empresa de consultoria (ii) a equipe da SEEDUC estava sendo treinada para manter o programa de metas com a saída da empresa de consultoria; (iii) o software Modus facilitaria o acompanhamento das metas.

Portanto, pelo arranjo técnico vigente, o componente 2 é composto pelas seguintes atividades vinculadas à SEEDUC: (i) Fortalecimento da capacidade da SEEDUC em formular, acompanhar e avaliar políticas, programas e projetos, e compreende o desenvolvimento de atividades voltadas à avaliação do impacto das políticas adotadas, dos programas e projetos implantados, da análise de gastos e rendimento escolar, além do acompanhamento da própria implementação; e (ii) Desenvolvimento, coordenação e acompanhamento das atividades relacionadas à formação continuada dos educadores da rede estadual de ensino, apoiando-os em ações de pesquisa, no desenvolvimento de projetos inovadores, articulando parcerias nacionais e internacionais, fazendo a gestão de um banco de talentos desses profissionais, disseminando novas tecnologias e os produtos criados para melhoria dos indicadores de desempenho escolar.

**Componente 3: Gestão de saúde e Sistemas de Informação** O componente 3 sofreu impacto direto da assinatura do Rio Metrópole / PróGestão II e do projeto de reestruturação aprovado em março de 2014. O projeto “Metodologia de Contabilidade de Custos para UPAS e Hospitais” foi cancelado, pois a equipe da Secretaria de Estado de Saúde optou por não desenvolvê-lo, tendo em vista as significativas mudanças no modelo de gestão dessas unidades. No projeto de reestruturação aprovou-se a retirada do subcomponente e remanejamento do saldo para os demais projetos. Enquanto o projeto de Reestruturação dos Processos das Unidades Hospitalares foi incluído no Plano de Aquisições do Programa Rio Metrópole / PróGestão II. Com isso, esse terceiro componente visa melhorar a gestão na saúde e apoiará a SES a realizar dois objetivos principais: (i) Desenvolvimento dos processos macroeconômicos para o sistema de cadeia de suprimentos, sistemas de informação e gestão de depósitos para otimizar a operação e o monitoramento de toda a cadeia de suprimento, estoque e ressuprimentos; e (ii) Desenvolver e implantar o Sistema de Gestão de Metas e Indicadores de Saúde – SIGMIS - para suporte ao Programa de Apoio aos Hospitais do Interior – PAHI.

**Componente 4: Desenvolvimento da capacidade institucional e tecnológica do mutuário para prevenção e atuação em eventos climáticos de alta intensidade**

O Componente 4 teve como objetivo apoiar o fortalecimento do sistema de alerta antecipado do Estado para ocorrências de chuvas intensas. Este componente apoia o GERJ no desenvolvimento

de um sistema de gestão de base para a gestão do risco de desastres, bem como a aquisição de equipamentos necessários. O componente foi implementado sob a responsabilidade técnica do INEA. O quarto componente se estrutura em dois objetivos principais: (i) Concepção do arranjo institucional e operacional para a gestão integrada de riscos de desastres no Estado do Rio de Janeiro, com ênfase aos desastres geohidrometeorológicos e de acordo com as “Estratégias do Marco de Ação de Hyogo para 2005-2015”; e (ii) Aquisição e instalação de um sistema composto por 2 (dois) radares Meteorológicos Doppler Banda S com Dupla Polarização, incluindo a implantação da infraestrutura necessária em cada sítio dos radares e a instalação de hardware e software requeridos para a operação remota do sistema de radares no Centro de Controle Operacional do INEA no Estado do Rio de Janeiro.

#### **Componente 5: Administração do Programa**

O Componente 5 apoiou as atividades relacionadas com a gestão global do projeto, a fim de garantir os insumos necessários à gestão de projetos associadas ao fortalecimento da capacidade do GERJ para a execução, monitoramento, supervisão e avaliação do programa. O componente é de responsabilidade da SEPLAG e gerido pela sua UGP.

Fonte: SEPLAG, 2015:11-13

De acordo como MOP (SEPLAG, 2015), foram considerados os beneficiários do Programa: (a) a sociedade fluminense; (b) segmentos populacionais específicos como alunos da rede pública, usuários da rede pública de saúde, aposentados e pensionistas; (c) órgãos da administração pública estadual (vinculados diretamente na implementação do Programa); (d) servidores públicos estaduais (médicos e professores); e (e) municípios fluminenses.

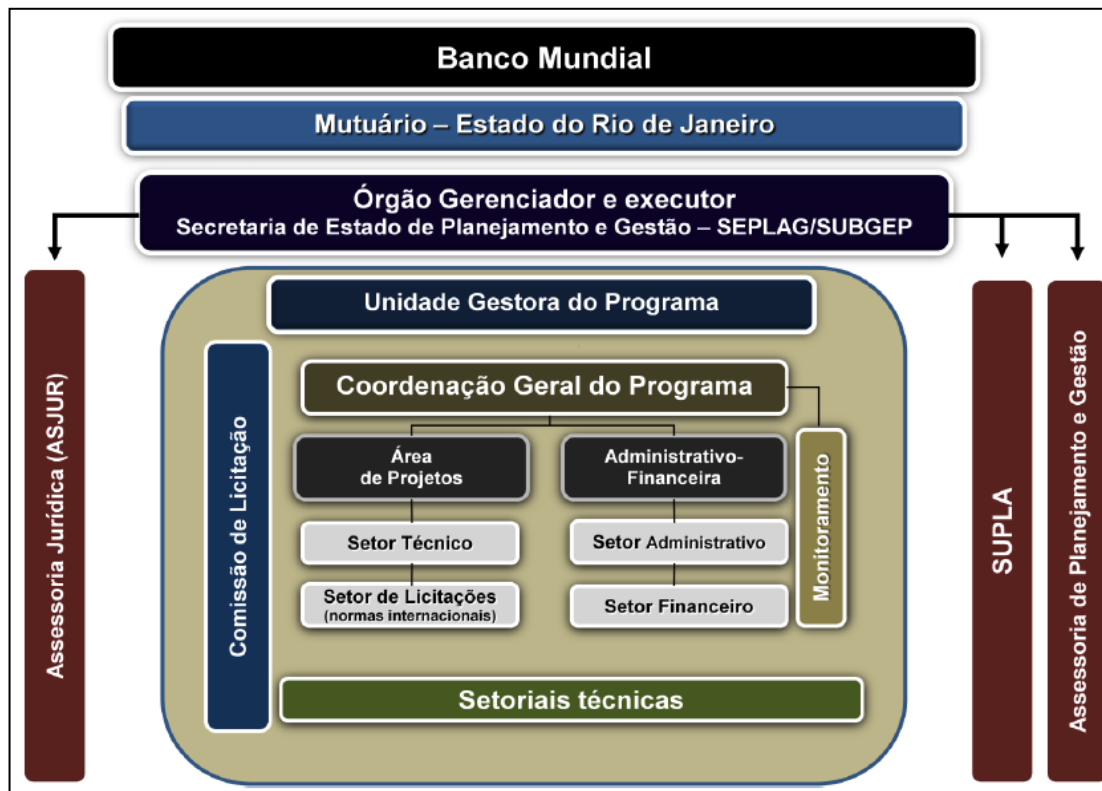
A implementação do Pró-Gestão tinha como arranjo institucional e estrutura de gestão a seguinte organização:

Quadro 21: Arranjo Institucional

<p><b>Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG)</b> - A SEPLAG, através da UGP e de sua estrutura de implementação interna, gerencia os recursos e as iniciativas do Programa. Como órgão executor terá, entre outras, a função de articulação dos órgãos e entidades para o desenvolvimento do Programa, o desenvolvimento dos procedimentos licitatórios, execução financeira e prestação de contas, técnica e fiduciária.</p>
<p><b>Fundo Único de Previdência Social (RioPrevidência)</b> - Em conjunto com a SEPLAG desenvolve o componente 1 do Programa Pró-Gestão: “Sistemas Centrais do Governo e Ferramentas de Gestão para Melhor Desempenho e Eficiência”, através da elaboração de Documentos Técnicos das licitações, supervisão e acompanhamento da execução dos projetos vinculados ao componente.</p>
<p><b>Secretaria de Estado de Educação (SEEDUC)</b> – Responsável técnico pelo desenvolvimento do componente 2 do Programa Pró-Gestão “Fortalecimento da capacidade de gestão da educação, prática de formação docente e incentivos para a eficácia escolar”, através da elaboração de Documentos Técnicos das licitações, supervisão e acompanhamento da execução dos projetos vinculados ao componente.</p>
<p><b>Secretaria de Estado de Saúde (SES)</b> – Responsável técnico pelo desenvolvimento do Componente 3 do Programa Pró-Gestão “Sistemas de informação e gestão de saúde”, através da elaboração de Documentos Técnicos das licitações, supervisão e acompanhamento da execução dos projetos vinculados ao componente.</p>
<p><b>Instituto Estadual do Ambiente (INEA)</b> - Responsável técnico pelo desenvolvimento do Componente 4 do Programa Pró-Gestão, através da elaboração de Documentos Técnicos das licitações, supervisão e acompanhamento da execução dos projetos vinculados ao componente.</p>
<p><b>Secretaria de Estado de Defesa Civil (SEDEC)</b> – Corresponsável técnico pelo desenvolvimento do Componente 4 do Programa Pró-Gestão, através da elaboração de Documentos Técnicos das licitações, supervisão e acompanhamento da execução dos projetos vinculados ao componente.</p>
<p><b>Departamento de Recursos Minerais (DRM)</b> - Corresponsável técnico pelo desenvolvimento do Componente 4 do Programa Pró-Gestão, através da elaboração de Documentos Técnicos das licitações, supervisão e acompanhamento da execução dos projetos vinculados ao componente.</p>
<p><b>Secretaria de Estado da Fazenda (SEFAZ)</b> – É a responsável pela conta especial para qual são direcionados os desembolsos dos contratos de empréstimo e pelos pagamentos das obrigações relativas ao financiamento.</p>

Fonte: SEPLAG, 2015

Figura 11: Estrutura de Gestão do Programa



Fonte: SEPLAG, 2015:17

O formato da UGP foi estabelecido e regulamentado na Resolução SEPLAG nº304, de 28 de maio de 2010 e alterada pela Resolução SEPLAG nº672, de 26 de março de 2012, sendo sua estrutura composta de: Coordenação Geral; Setor de Licitação; Setor de Administração e Finanças; e Setor Técnico e de Monitoramento. A resolução SEPLAG nº1.319 de 18 de maio de 2015 estabeleceu as atribuições básicas da UGP, quais sejam:

- I - Conduzir a articulação tática e operacional entre o Estado do Rio de Janeiro e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial/BIRD);
- II - Garantir o cumprimento de todas as condições e cláusulas pactuadas nos Acordos de Empréstimo que financiam os programas Pró-Gestão e Rio Metrópole / PróGestão II;
- III - desenvolver, implementar, acompanhar e revisar o Plano Plurianual dos Programas Pró-Gestão e Rio Metrópole / PróGestão II;
- IV – Promover a articulação intersetorial com os órgãos e entidades integrantes do

arcabouço organizacional dos programas;

V – Conduzir o planejamento e revisão dos Planos de Aquisições dos programas;

VI – Realizar auditorias periódicas, através de contratação de empresas, profissionais independentes, ou através das estruturas de Auditoria e Controle do Estado. e da União.

VII - Acompanhar a implementação dos estudos, pesquisas, ações e projetos desenvolvidos no âmbito Programas Pró-Gestão e Rio Metrópole / PróGestão II, verificando o cumprimento das metas e cronogramas estabelecidos para cada atividade específica;

VIII - Apoiar tecnicamente a Comissão Permanente de Licitação nos processos licitatórios referentes aos projetos Programas Pró-Gestão e Rio Metrópole / Pró-Gestão II;

IX - Elaborar, com a colaboração dos demais órgãos envolvidos nos programas, relatórios trimestrais de progresso físico-financeiro dos programas, com a análise qualitativa de desvios e de aspectos relevantes e críticos de seu andamento.

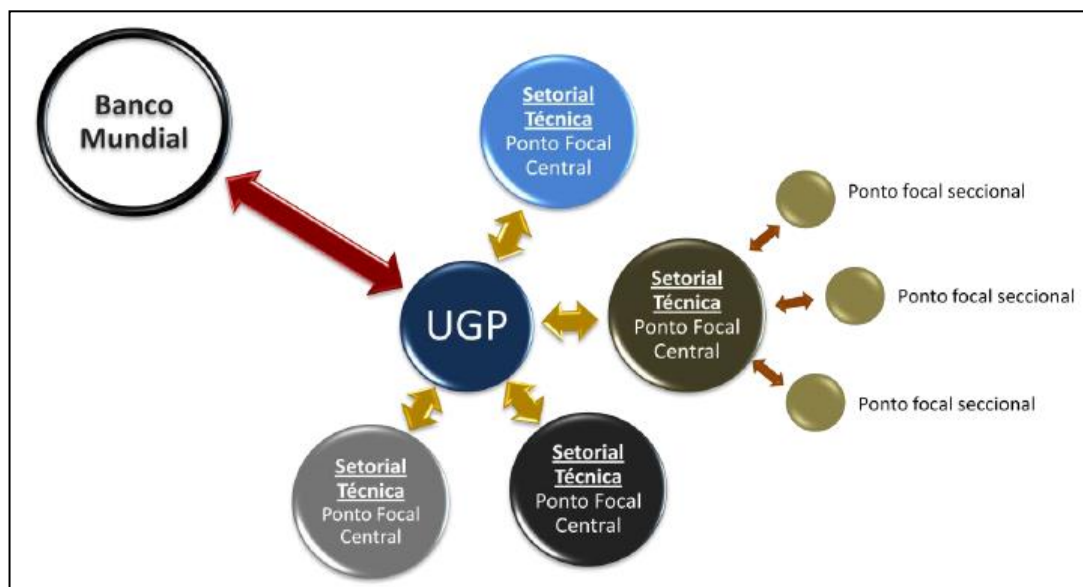
Na mesma Resolução foram indicas as Unidades Setoriais Técnicas (UST) como estruturas de nível operacional no âmbito do Pró-Gestão para propiciar a cooperação das Secretarias envolvidas no Programa. Dessa forma, a elaboração, contratação e execução dos projetos vinculados aos subcomponentes do Pró-Gestão I estava apoiada em uma rede de pontos focais formada pelos diferentes órgãos do poder público estadual (SEPLAG, 2015).

Coube aos pontos focais as seguintes atribuições relativas aos projetos vinculados aos seus respectivos órgãos: (a) coordenar a elaboração, execução e avaliação dos projetos, prezando pelo efetivo alcance dos resultados previstos; (b) encaminhar para a UGP, sempre por ofício do órgão/entidade, a versão final do termo de referência e do orçamento do projeto, assinados pelos respectivos pontos focais seccionais e demais responsáveis pela sua elaboração; (c) encaminhar semestralmente para a UGP os resultados da aferição dos indicadores vinculados aos projetos sob sua responsabilidade; (d) emitir parecer sobre quaisquer decisões que impliquem em substanciais alterações nos projetos; (e) comparecer ou se fazer representar nas reuniões com a equipe do Banco Mundial, nas reuniões de acompanhamento dos projetos do PRÓ-GESTÃO ou em qualquer outra reunião cuja pauta contemple discussões substanciais sobre os projetos; dentre outras.



O funcionamento da rede está indicado na figura a seguir:

Figura 12: Arranjo Pontos Focais



Fonte: SEPLAG, 2015

No final da Seção I é apresentada um quadro com os indicadores dos resultados do Programa. O Programa pretendia gerar impactos de ordem econômica e institucional. Tais resultados foram avaliados por meio de um sistema de indicadores identificados na matriz lógica do Programa a seguir:

Quadro 22: Indicadores do Programa

Indicadores dos Resultados do Projeto	Dados de Referência	Valores da Meta							Frequência de Relatórios	Instrumentos de Coleta de Dados	Responsabilidade Coleta de Dados
		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017			
Número de imóveis com situação ocupacional regularizada	363	697	1323	1988	2108	2228	2348	2468	Anual	COORE e ASJEC e CORIM	SEPLAG (SUBPA)
Melhora das escolas de Ensino Médio com os 30% piores IDERJs do Estado	0,4 (2009)	0,5	0,6	0,7	0,8	1,0	1,2	1,4	Anual	Saerj e Censo Escolar	SEEDUC
Índice de servidores, em função estratégica na SEEDUC, avaliados por seu desempenho	0	0	0	0	16%	37%	81%	100 %	Anual	Instrumentos de Controle da Coordenação de Carreira	SEEDUC
Número de hospitais participantes do PAHI/2014 com metas acompanhadas pelo SIGMIS	0	0	0	0	30	50	60	70	Anual	SIGMIS	SES
“Acordos de Resultados” firmados com os departamentos subordinados ou outros órgãos públicos do ERJ	0	0	1	4	5	8	10	12	Semestral	Instrumentos de Controle da Unidade de Contratação da SEPLAG	SEPLAG
Tempo (em Dias) de Emissão de Carta de Cobrança Amigável	90	-	-	-	90	20	10	5	Anual	Manualmente, onde o processo de coleta depende da demanda.	Rioprevidência
Número de registro de imóveis com informações completas e atualizadas no SISPAT	728	1215	1619	2176	2576	2976	3176	3376	Anual	SISPAT e Controles Internos (COENG + PROPAT)	SEPLAG (SUBPA)
Índice de acurácia para o Sistema	56% (2013)	-	-	56%	53%	50%	47%	44%	Semestral	INEA	INEA
Percentual de não atendimento à solicitações de suprimentos hospitalares do Hospital Estadual Rocha Faria (HERF)	35%	0	0	0	30%	20%	10%	5%	Semestral	Autoest	SES
Tempo (em Dias) de Envio de Processo para PGE (Taxa de ocupação de Imóveis)	120	-	-	-	120	60	45	30	Anual	Para os processos mais antigos, via planilha. Para os mais novos, o próprio processo.	Rioprevidência

Fonte: SEPLAG, 2015

A Seção II do MOP trata dos “Procedimentos Operacionais” (SEPLAG, 2015). Nela são apresentadas as atividades e instrumentos que compõem o *modus operandi* da gestão do Programa. Os itens apresentados são: (i) Planejamento do Programa (detalhamento das ações estabelecidas no PAD junto aos pontos focais setoriais/seccionais e apresenta o conjunto de ações propostas para alcançar os resultados previstos no Programa; (ii) Plano de Aquisições (Conforme diretrizes do Banco Mundial, o Plano de Aquisições sintetiza todos os procedimentos de compras e contratações que serão realizados no período, devendo ser atualizado ao menos uma vez por ano); (c) Execução Financeira (Conforme Diretrizes e instrumentos do Banco Mundial); (d) Monitoramento das Informações (apresentação dos relatórios de acompanhamento de projetos e indicadores); e (e) Processos (com apoio do Escritório de Processos da SEPLAG, os principais macroprocessos da UGP foram mapeados e disponibilizados no MOP).

### 5.1.5. Relatório final de implementação (ICR)

O Relatório Final de Implementação do Banco Mundial (*Implementation Completion and Results Report – ICR*) foi elaborado em 30 de novembro de 2017 e é composto por 5 Seções e 9 anexos. A primeira seção é composta pela contextualização do Programa com foco no momento em que a análise prévia foi realizada e nas alterações significativas durante a implementação. A segunda seção apresenta os resultados do Programa em 4 itens: (a) relevância; (b) eficácia; (c); e (d) justificativa da classificação geral do resultado. Sobre a relevância o Programa foi constatado pela equipe do Banco Mundial que os “Os objetivos do projeto permanecem relevantes para o estado. Educação e saúde (além de segurança pública) ainda são as responsabilidades funcionais primárias do governo estadual. Esforços para melhorar a eficiência desses serviços continuam a ser importantes. Melhorias na gestão da previdência social também são fundamentais, pois essa continua a ser uma importante função administrativa do estado. A gestão de desastres também é relevante, considerando as vulnerabilidades expostas pela catástrofe de 2011” (BANCO MUNDIAL, 2017:17). Os principais resultados apontados nos itens (b), (c) e (d) seguem no quadro a seguir:

Quadro 23: Resultados do Programa

<b>Critério</b>	<b>Avaliação</b>	<b>Justificativa</b>
Eficácia	Substancial	O projeto foi, em grande parte, exitoso no cumprimento de seus objetivos de desenvolvimento. O projeto conseguiu criar ou melhorar os sistemas de informações de gestão do patrimônio imobiliário, o monitoramento dos resultados de educação e a avaliação do desempenho dos subsídios concedidos a hospitais do interior (PAHI). Um novo sistema integrado de informações administrativas para a gestão da previdência social (SIGAP) foi concebido e desenvolvido, e está sendo implementado.
Eficiência	Substancial	A eficiência do projeto foi compatível com as expectativas para um projeto de assessoria técnica. Ao avaliar a eficiência do projeto, uma pergunta-chave é se os cerca de US\$ 4 milhões gastos com serviços de consultoria representaram a maneira mais eficaz (tendo em vista os custos) para atingir os objetivos desejados: a implementação das várias ferramentas de gestão apoiadas pelo projeto. Não há uma resposta definitiva para essa pergunta. O que pode ser dito é: (i) os consultores ofereceram um nível de conhecimento técnico que não estava disponível internamente, ou seja, a expertise externa foi, sem dúvida, necessária; e (ii) as metas de assessoria técnica foram relevantes para os resultados desejados – a maior parte das atividades de consultoria estavam ligadas à produção de ferramentas de gestão específicas. Também pode ser inferido que os custos dos serviços de consultoria foram razoáveis, pois, todos os contratos foram adjudicados de maneira competitiva em um procedimento acompanhado de perto pelo Banco.
Justificativa da classificação geral do resultado	Moderadamente satisfatória	Vários resultados foram atingidos ou parcialmente atingidos. A classificação “Moderadamente Satisfatória” foi motivada pela interrupção das atividades e pelo cumprimento parcial das metas nos setores de saúde e educação, bem como pela interrupção da medição de três indicadores resultante da crise fiscal e política pela qual o estado do Rio de Janeiro vem passando desde 2016.

Fonte: BANCO MUNDIAL, 2017:22

Na terceira seção foram apresentados os “Fatores-chave que afetaram a implementação e os resultados”. De acordo com o relatório:

“vários fatores importantes afetaram positiva ou negativamente a implementação do projeto. Do lado positivo, o projeto beneficiou-se da frequente supervisão do Banco Mundial e de uma equipe de funcionários da UGP bastante estável e comprometida (embora a equipe tenha diminuído desde o agravamento da crise fiscal do estado). (...) do lado negativo, o programa foi prejudicado por uma alta rotatividade de autoridades do governo estadual. As mudanças foram particularmente frequentes após 2014. Por exemplo, a Secretaria de Saúde teve quatro secretários diferentes no período de um ano. Segundo a equipe técnica da PIU, cada novo secretário tinha de ser persuadido a manter o apoio aos vários subcomponentes do projeto, pois eles estavam vigentes à época. Muitos tinham outras ideias. O apoio político ao projeto diminuiu à medida que o governo lidava com escândalos envolvendo o governador anterior e o atual, além da Assembleia Legislativa do Estado” (BANCO MUNDIAL, 2017: 24-25).

De forma detalhada o relatório indicou fatores externos que também afetaram negativamente a implementação do Programa, dos quais alguns estão indicados a seguir:

**Alta Volatilidade do Real e Prioridades/Recursos Concorrentes.** “A alta volatilidade da taxa de câmbio entre o dólar americano e o real brasileiro (de 1,70 para 4,20, e de volta a 3,20) observada durante a fase de implementação dificultou muito o planejamento das atividades e exigiu constantes revisões do plano de aquisições” (BANCO MUNDIAL, 2017: 25)

**Atrasos na Preparação do Financiamento Adicional e Separação dos Projetos.** “O desempenho do projeto foi afetado muito negativamente pelos atrasos na preparação do Financiamento Adicional, que chegou a exigir quase dois anos. Os erros administrativos, que levariam à aprovação do TAL-II como projeto individual, causaram atrasos adicionais, pois foi necessária uma nova reestruturação para tratar de questões pendentes no projeto que teriam sido solucionadas por meio do AF, e geraram uma desnecessária falta de previsibilidade que dificultou o diálogo entre a SEPLAG e as secretarias setoriais” (BANCO MUNDIAL, 2017: 25)

**Suspensão dos Desembolsos.** “A piora da crise fiscal no estado causou danos, embora não tão severos. Quando os desembolsos do projeto foram suspensos (agosto de 2016), a maior parte das atividades iniciais apoiadas pelo projeto já

havia sido concluída. A única exceção foi o trabalho relativo à gestão da previdência social – que foi mantido com recursos próprios do estado. No entanto, várias novas atividades, que estavam em vias de contratação, foram suspensas ou canceladas. A maior dessas – a informatização dos processos administrativos do estado (R\$ 6,9 milhões) – foi totalmente cancelada. Se não houvesse ocorrido a suspensão dos desembolsos, várias outras atividades apoiadas pelo projeto teriam sido concluídas” (BANCO MUNDIAL, 2017: 26).

**Ciclo Político, Inversão de Políticas e Interrupção de Programas.** “Desde meados de 2014, quando o governador Cabral renunciou e o atual governador e então vice-governador Pezão tomou posse durante a última campanha eleitoral, verificou-se uma alta rotatividade na liderança dos órgãos públicos envolvidos no projeto, entre os quais as secretarias de Planejamento e Gestão, Educação e Saúde, e o Instituto Estadual do Ambiente” (BANCO MUNDIAL, 2017: 26-27).

**Reestruturação Organizacional.** “Como parte do pacote de ajustes, em janeiro de 2017 o governo fundiu várias secretarias, reduzindo seu número de 25 para 12, e extinguiu sete entidades e fundações. A medida afetou duas das secretarias que faziam parte do projeto. A Secretaria de Planejamento e Gestão foi fundida com a Secretaria de Fazenda, e as Unidades de Implementação do Projeto foram consolidadas em uma só. A Secretaria de Saúde tornou-se responsável também pela área de proteção social” (BANCO MUNDIAL, 2017: 27).

**Adequação do Comprometimento do Governo.** “A equipe técnica designada para o projeto demonstrou um alto grau de comprometimento. Muitos dos funcionários da UGP continuaram a desempenhar suas funções apesar dos atrasos no pagamento de salários. O comprometimento demonstrado pelo governador e pelos secretários estaduais das áreas pertinentes foi irregular. Felizmente, a maior parte das atividades apoiadas pelo Programa era politicamente incontroversa. Conforme mencionado anteriormente, foi necessário convencer os novos secretários estaduais dos méritos dos subcomponentes pertinentes às suas pastas” (BANCO MUNDIAL, 2017: 28).

Na quarta seção foram apresentados o “Desempenho do Banco Mundial e Questões de Conformidade e Risco aos Resultados de Desenvolvimento do Programa”. Os principais resultados apontados seguem no quadro a seguir:

Quadro 24: Desempenho do Banco Mundial

<b>Critério</b>	<b>Avaliação</b>	<b>Justificativa</b>
Qualidade na Entrada	Satisfatória	Com base no Documento de Análise Prévia do Programa (PAD) para este projeto, o desempenho do Banco para garantir a qualidade na entrada foi satisfatório. Conforme mencionado anteriormente, a concepção original do projeto era realista e objetiva. A assessoria técnica manteve seu foco em tarefas que o quadro de funcionários do estado não poderia realizar por conta própria, e que não poderiam ser financiadas pelo orçamento estadual
Qualidade da Supervisão	Satisfatória	<p>O Banco conduziu um total de 20 missões formais de supervisão ao longo do ciclo de vida do projeto, além de frequentes visitas pontuais, videoconferências e telefonemas. Conforme descrito acima, essas intervenções foram úteis para identificar problemas na implementação e ajudar a UGP a solucioná-los.</p> <p>Os resultados do projeto podem ser parcialmente atribuídos à presença intensiva e contínua do Banco em toda a fase de implementação. O número de missões de supervisão garantiu um progresso mais consistente em direção ao cumprimento das metas de resultados. O diálogo foi constante em relação a muitos aspectos do projeto, como demonstram os aide-mémoires das missões. Havia um foco na obtenção de resultados e nas medidas necessárias para prosseguir com o programa. A equipe deu acompanhamento a indícios de dificuldades e às necessidades técnicas do estado. Há um reconhecimento generalizado de que a assessoria técnica foi uma fonte de ajuda considerável para o governo conseguir superar os obstáculos de implementação e encontrar soluções para vários problemas.</p> <p>Essa forte supervisão esteve presente em todos os setores do projeto. A natureza do apoio fornecido no âmbito de cada componente variou conforme as necessidades. No componente de gestão pública, por exemplo, a assessoria cobriu questões amplas de políticas públicas; as normas e regulamentos que regem o funcionamento dos vários siste-</p>

Critério	Avaliação	Justificativa
		mas; e questões técnicas detalhadas relativas à coleta, ao monitoramento e à análise de dados. Foi realizado um grande esforço coordenado na área de educação para encontrar soluções durante a implementação e, principalmente, para criar um sistema de avaliação. Essas ações foram significativas e tiveram um efeito muito positivo para os resultados do empréstimo.
Justificativa da Classificação Geral do Desempenho do Banco	Satisfatória	O desempenho do Banco como um todo foi louvável devido a seu envolvimento direto durante a preparação e implementação do programa. O engajamento do Banco e o apoio oferecido ao estado no âmbito do projeto foram amplamente reconhecidos pelas autoridades. As autoridades também indicaram o papel fundamental da supervisão e escrutínio do Banco. As constantes consultas e trocas de opiniões levaram as autoridades a examinar mais detalhadamente o trabalho realizado e elevaram seus níveis de autocrítica. Em muitos casos, em resposta a preocupações do Banco, as autoridades adaptaram sua abordagem para levar em consideração as recomendações.

Fonte: BANCO MUNDIAL, 2017: 32-33

Na quinta e última Seção foram apresentadas as “Lições e Recomendações”, contendo as principais lições aprendidas ao longo da implementação do Programa. As lições foram agrupadas em três categorias: i) a concepção e seleção dos componentes; ii) o valor da supervisão e assessoria cuidadosas; e iii) a importância de construir arranjos institucionais (BANCO MUNDIAL, 2017:34).

**Flexibilidade na Concepção e Seleção de Setores.** “Uma das principais razões para os êxitos do Programa foi seu foco na gestão e sua flexibilidade. O empréstimo cobriu poucos setores e se concentrou nas áreas em que o Banco já possuía experiência no estado. Ao incluir somente quatro áreas, tanto as autoridades quanto o Banco puderam dedicar mais atenção aos detalhes das políticas e medidas adotadas no âmbito do Programa. Também foi possível acompanhar mais de perto as medidas necessárias para atingir as metas estabelecidas e monitorar os resultados. Em suma, o escopo do Programa era administrável. A sobreposição com a sequência DPLs foi vital, não somente porque contribuiu para aprofundar o co-



nhecimento sobre os setores, mas também porque ajudou a construir uma relação profissional mais estreita entre o Banco e o governo. Os funcionários faziam parte de ambas as equipes e tiveram contato próximo e contínuo com as autoridades” (BANCO MUNDIAL, 2017:34).

**Supervisão Forte e Assessoria Técnica Direta.** “Uma lição adicional é a importância da supervisão e assessoria técnica cuidadosas. Em todos os casos, a presença contínua do Banco, com suas missões de supervisão, reuniões de assessoria técnica mensais por videoconferência e telefonemas constantes e regulares, contribuiu muito para a implementação exitosa do programa. O apoio foi possível porque a equipe do Banco, com *expertise* relevante, dispunha dos recursos financeiros necessários para fornecer a assessoria. O orçamento interno de supervisão, juntamente com os recursos dos DPLs e outros projetos de investimento em curso, permitiu que a equipe estivesse mais presente do que de costume. O Banco conseguiu oferecer apoio técnico pontual graças à experiência e aos recursos desenvolvidos no âmbito do projeto de investimento. Os funcionários de implementação reconheceram que os contatos constantes com o Banco Mundial encorajaram novas maneiras de avaliar problemas e buscar soluções. Isso ocorreu principalmente quando eles tentavam responder às consultas do Banco sobre o alcance de seus sistemas. No processo de analisar os dados e características dos sistemas, a equipe teve ideias, descobriu maneiras de corrigir deficiências e adaptou soluções não consideradas anteriormente. A supervisão cuidadosa não se limitou a transferências diretas de conhecimento, mas também gerou um processo de aprendizagem na prática”. (BANCO MUNDIAL, 2017:34-35).

**Foco na Institucionalização.** “A experiência da implementação revelou a importância de fomentar novos arranjos institucionais. A natureza das instituições moldou comportamentos e resultados. A mudança institucional mais significativa foi a introdução de uma cultura voltada aos resultados no âmbito do governo. A introdução de novos indicadores de desempenho ajudou a criar uma nova estrutura de incentivos que influenciou fortemente a atitude da maioria dos participantes. Ao final, foram introduzidos sistemas de monitoramento, o que elevou o nível de escrutínio das ações. O simples fato de saberem que estavam sendo monitorados, juntamente com o feedback iterativo, aumentou a proatividade dos participantes.

Eles aprenderam a adotar medidas corretivas e a se adaptar às situações” (BANCO MUNDIAL, 2017:35).

## **5.2.**

### **Programa de Fortalecimento da Gestão do Setor Público e do Desenvolvimento Territorial Integrado (Pró-Gestão II)**

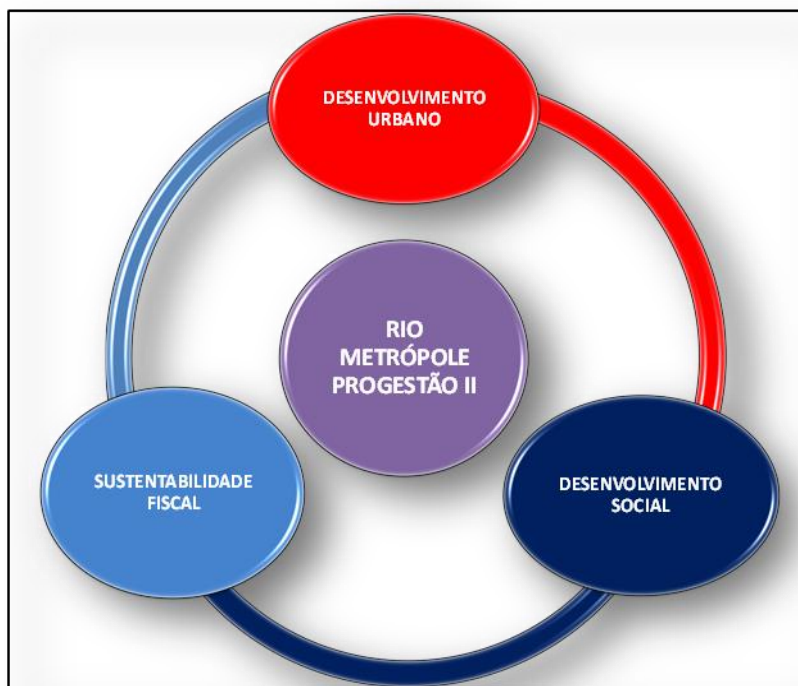
#### **5.2.1.**

##### **Carta-Consulta do Pró-Gestão II**

O Programa de Fortalecimento da Gestão do Setor Público e do Desenvolvimento Territorial Integrado – Rio Metrópole (Pr -Gestão II) teve seu Contrato de Empréstimo assinado em 30 de abril de 2014. A carta-consulta (documento que inicia o pedido de empréstimo junto ao governo federal) foi enviada   SEAIN, em agosto de 2011, pela vice-governadoria do estado do Rio de Janeiro. Na capa do documento foi apresentada a figura a seguir, que simbolizada o objetivo geral do Programa que visava a “melhoria na gestão articulada de políticas públicas no território do estado do rio de janeiro estruturada em três componentes”:

- Componente 1: Desenvolvimento Urbano e Sustentabilidade (Governança Metropolitana, Transporte Público, Habitação/Regularização Fundiária e Meio Ambiente /Prevenção de Desastres)
- Componente 2: Desenvolvimento Social (Assistência Social, Educação, Saúde e Ministério Público).
- Componente 3: Sustentabilidade Fiscal (Política e Administração Tributária, Ambiente de Negócios, Investimento e Gestão da D vida)

Figura 13: Estrutura dos Componentes



Fonte: GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2011

O valor solicitado foi de US\$ 48.000,00 milhões de dólares, sem a previsão de recursos de contrapartida e com o prazo original para execução de quadro anos. Os valores foram distribuídos da seguinte maneira:

Quadro 25: Custo total por componente

COMPONENTE/SUBCOMPONENTE	VALOR US\$	% TOTAL
<b>1. DESENVOLVIMENTO URBANO E SUSTENTABILIDADE</b>	<b>23.500.000</b>	<b>48,96</b>
1.1 - GOVERNANÇA DO TERRITÓRIO	8.200.000	17,08
1.2 - TRANSPORTE PÚBLICO	1.000.000	2,08
1.3 HABITAÇÃO	3.900.000	8,13
1.4 - MEIO AMBIENTE E PREVENÇÃO DE RISCOS	10.400.000	21,67
<b>2 - DESENVOLVIMENTO SOCIAL</b>	<b>15.900.000</b>	<b>33,13</b>
2.1-ASSISTENCIA SOCIAL	6.900.000	14,38
2.2-EDUCAÇÃO	3.000.000	6,25
2.3-SAÚDE	3.000.000	6,25
2.4- MINISTÉRIO PÚBLICO	3.000.000	6,25
<b>3. SUSTENTABILIDADE FISCAL</b>	<b>6.100.000</b>	<b>12,71</b>
3.1 - FAZENDA	6.100.000	12,71
<b>4 - RESERVA DE CONTINGENCIA E OPERACIONALIZAÇÃO DA UCP</b>	<b>2.500.000</b>	<b>5,21</b>
3.1-OPERACIONALIZAÇÃO DA UCP	1.500.000	3,13
3.2-RESERVA DE CONTINGENCIA	1.000.000	2,08
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>48.000.000</b>	<b>100,00</b>

Fonte: GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2011

A descrição para o pedido de financiamento estava alinhada a duas estratégias. A primeira, atrelada a da situação-problema, tendo em vista que o GERJ vinha de um ciclo de novos investimentos que estavam se traduzindo em desenvolvimento econômico sendo necessário ter políticas públicas para que esses investimentos fossem convertidos também em inclusão social e redução da desigualdade, ordenamento urbano, significando melhoria da qualidade de vida da sociedade fluminense. De acordo com a carta-consulta, tratava-se de oportunidade única para o GERJ atuando preventivamente, ordenando e fazendo a indispensável integração entre os empreendimentos, o território, a população e os poderes locais,

com medidas que potencializassem as vantagens decorrentes destes investimentos, otimizando e internalizando seus efeitos benéficos. O desafio compreendia assegurar que o desenvolvimento não só satisfizesse os requisitos espaciais da transformação econômica da RMRJ como também fornecesse uma melhor qualidade de vida, protegendo o meio ambiente, diminuindo o risco de desastres e oferecendo um crescimento inclusivo atendendo às necessidades de habitação e oportunidades econômicas do segmento mais pobre da população (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2011).

A segunda estratégia tinha relação com as políticas públicas implantadas nos DPL (no momento em que a carta-consulta foi elaborada, apenas o DPL I e II haviam sido assinados) junto ao Banco Mundial. O Pró-Gestão II, assim como o Pró-Gestão I, eram Programas para financiamento de Assistência Técnica (TAL) ao mutuário e suas ações foram desenvolvidas para o fortalecimento institucional cujo objetivo era apoiar e as ações implantadas pelos DPLs.

A justificativas para o financiamento externo indicava que:

“A crescente demanda por ações governamentais, numa economia do porte do Estado do Rio de Janeiro, nem sempre é suprida unicamente através de recursos provenientes das receitas tributárias, de arrecadação própria ou de transferências. Assim, busca-se ampliar a capacidade de investir do Estado, garantindo ou antecipando resultados à sociedade e à economia, através da captação de recursos junto ao sistema financeiro, desde que em condições de custo e benefício, vantajosas para as finanças estaduais. Dessa forma, a recente Revisão do Programa de Ajuste Fiscal, mantido com a Secretaria do Tesouro Nacional - STN assegurou ao Estado novo espaço fiscal para contratação de operações de crédito interno e externo, voltadas para os projetos prioritários do Governo, dentre eles o presente Programa. Por fim, as condições financeiras atuais apresentam-se favoráveis, num cenário de valorização da moeda nacional frente ao dólar, e taxa de juros interna mais elevada que as praticadas no mercado externo (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2011:73)”.

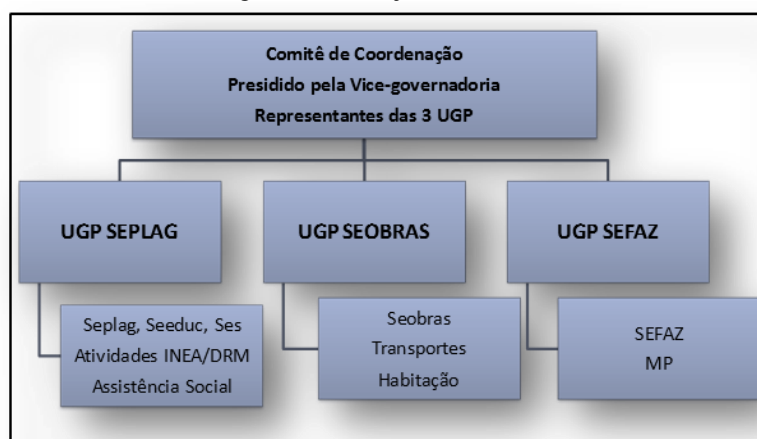
Já a justificativas para a escolha do agente financiador apontava que:

“O BIRD está na posição única de ser capaz de fornecer uma ampla gama de serviços de assessoria e apoio financeiro relacionado com o desenvolvimento urbano e social, política habitacional e sustentabilidade fiscal. Dentro do Banco Mundial, especialistas estão disponíveis em ajudar o Governo do Estado sobre temas tais como o crescimento sustentável, habitação, saneamento, transporte, gestão de riscos de desastres, monitoramento e avaliação, política e administração tributária, gestão da dívida e reforço às capacidades institucionais. Experiências anteriores bem sucedidas entre o Estado do Rio de Janeiro e o BIRD, dentre as quais se destaca o Programa de Desenvolvimento Econômico, Social e de Sustentabilidade

Fiscal – PRODESF – DPL 1; as características da modalidade de empréstimo DPL 2 - PROHDUMS, que preconiza o apoio e o fortalecimento de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento sustentável, e por esse Programa se tratar de uma Assistência Técnica para apoiar as políticas desenvolvidas pelo Estado do Rio de Janeiro nos DPL 1 e DPL 2 descritos anteriormente, e a qualidade da equipe técnica daquela instituição financeira internacional, justificam plenamente sua escolha como fonte de financiamento deste Programa (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2011:74).

O arranjo institucional proposto previa um Comitê de Coordenação presidido pela Vice-Governadoria do Estado, com a participação de representantes das Secretarias de Estado de Obras, de Fazenda e de Planejamento e Gestão. Para a gestão operacional, serão instituídas três Unidades de Gestão do Programa – UGP no âmbito da SEOBRAS, SEFAZ e SEPLAG.

Figura 14: Arranjo Institucional



Fonte: GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2011

Por fim, segundo a carta-consulta, a proposta não contemplava nenhum grupo social em particular. Entretanto, os efeitos das ações previam repercutir no conjunto da população, quando elevada a capacidade do estado do Rio de Janeiro de prover os serviços necessários ao desenvolvimento econômico e social em bases sustentáveis e desenvolvido no território de forma integrada. Ademais, eram inúmeros os benefícios pretendidos no fortalecimento da atividade produtiva e do emprego gerado indiretamente pelos efeitos positivos de uma situação fiscal sustentável sobre as perspectivas de investimento público no médio e longo prazo (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2011).

## Proposta de Reestruturação

O Pró-Gestão II foi inicialmente desenhado para ser um aditivo do Pró-Gestão I. De acordo com o documento de proposta de reestruturação do Banco Mundial (2012), o Pró-Gestão II seria um empréstimo adicional no valor de US \$ 48 milhões para o estado do Rio de Janeiro com a garantia da República Federativa do Brasil, para a Renovação e Fortalecimento da Gestão Pública (Pró-Gestão I) – empréstimo de Assistência Técnica (Projeto original: P106768, Financiamento Adicional: P126735). O Programa reestruturado e ampliado teria o título de Projeto de Fortalecimento da Gestão Pública e Assistência Técnica ao Desenvolvimento Territorial Integrado. O Pró-Gestão II, tinha como objetivo ampliar o impacto do desenvolvimento do primeiro empréstimo, apoiando os esforços do GERJ para: (i) fortalecer a gestão pública em setores adicionais e (ii) promover uma abordagem integrada de desenvolvimento territorial em suas políticas públicas (BANCO MUNDIAL, 2012).

Ainda segundo o documento (BANCO MUNDIAL, 2012), a necessidade de financiamento adicional surge dos avanços na abordagem do governo para melhorar a eficácia e a eficiência dos serviços públicos no estado. Quando o projeto original foi identificado e preparado, o GERJ estava focado em melhorar os gastos públicos, ampliando os resultados concretos para seus cidadãos, promovendo iniciativas de reforma de gestão e introduzindo uma gestão baseada em resultados. Durante a implementação das reformas de gestão e melhorias nos principais serviços públicos (como saúde e educação), ficou claro para o GERJ que era necessária uma abordagem de desenvolvimento territorial integrada em todo o estado para melhorar a eficácia e eficiência do setor público. Como resultado, começou a desenvolver uma abordagem para articular suas políticas públicas em uma base territorial, a fim de enfrentar os desafios de promover o desenvolvimento urbano integrado. Dessa forma, o Programa original deveria ser reestruturado para refletir as atividades ampliadas e introduzir mudanças nas atividades do setor de saúde e realocar fundos e atividades entre os componentes.

Com o adicional, os Programas passariam a ter oito componentes, sendo distribuídos da seguinte maneira:

Quadro 26: Custos Modificados

<b>Componentes</b>	<b>Original Pró-Gestão I US\$</b>	<b>Adicional Pró-Gestão II US\$</b>
1. Sistemas de Governo e Ferramentas de Gestão para melhoria do desempenho e da eficiência	11.87	7.65
2. Fortalecimento da capacidade de gestão da educação, prática de treinamento de professores e incentivos para a eficácia escolar	2.77	7.83
3. Sistemas de Informação e Gestão de Saúde	3.21	8.37
4. Fortalecimento da Gestão Metropolitana por meio da Integração e Coordenação em Desenvolvimento Urbano, Habitação e Transporte		13.0
5. Desenvolvimento da capacidade institucional e tecnológica do mutuário para prevenção e atuação em eventos climáticos de alta intensidade		10.4
6. Melhorar as condições de vida nos contextos sociais mais vulneráveis com uma estratégia de desenvolvimento social de médio prazo		9.9
7. Fortalecimento das principais funções de finanças e tributação		6.1
Administração do Programa	0.776	2.323
Contingência	--	1.1
Taxas	0.047	0.00
<b>Total</b>	<b>18.673</b>	<b>66.673</b>

Fonte: BANCO MUNDIAL, 2012

A segunda justificativa para o Pró-Gestão II ser um adicional do Pró-Gestão I é que ambos estavam atrelados aos empréstimos de cunho orçamentário, os DPLs. Segundo o documento de reestruturação do Banco Mundial (2012), a operação proposta procurava responder ao pedido do GERJ, representando a consolidação do apoio técnico e financeiro do Banco Mundial ao estado do Rio de Janeiro em uma ampla gama de áreas. Desde 2009 o Banco Mundial vinha desenvolvendo uma estreita parceria com o estado do Rio de Janeiro por meio de diversos empréstimos, dentre eles, dois empréstimos para políticas de desenvolvimento (DPLs): o DPL de Sustentabilidade Fiscal, Desenvolvimento Humano e Competitividade (P117244, aprovado em dezembro de 2009 e desembolsado em maio de 2010) e o DPL Urbano e Habitacional Metropolitano (P122391, aprovado em março de 2011). Naquele momento estava em preparação um terceiro DPL, para Desenvolvimento Humano e o Empréstimo para Política de Desenvolvimento de Gestão Financeira Pública (P126465). Assim, embora o Pró-Gestão I apoiar a gestão, educação e saúde do setor público, o financiamento adicional, Pró-Gestão II,



que estava sendo solicitado pretendia expandir as atividades incluindo apoio técnico para a governança metropolitana e territorial, transporte público, meio ambiente e risco de desastres. gestão (DRM), habitação e regularização fundiária e desenvolvimento social (BANCO MUNDIAL, 2012).

### **Mudança de estratégia**

Conforme descrito, havia um entendimento por parte dos atores estaduais e, principalmente, por parte dos atores do Banco Mundial, que o Pró-Gestão II seria um empréstimo adicional ao Pró-Gestão I, entretanto, quando o Programa foi analisado pelo governo federal, este não aceitou a proposta do aditivo, indicando que o pleito deveria ser um novo Contrato de Empréstimo, independente da primeira tranche. Essa decisão afetou diretamente e negativamente a execução dos dois Programa.

Pelo Pró-Gestão I, o principal problema foi o corte do orçamento por conta da entrada da setorial de ambiente – Instituto Estadual do Ambiente (INEA) vinculado à Secretaria de Estado do Ambiente (SEA), com projetos voltados para a aquisição de radares meteorológicos e sistema de prevenção de riscos de desastres, ocorrida em 2011. Sem a reestruturação e o adicional do Pró-Gestão II, ficou inviável o remanejamento dos valores, conforme havia sido planejado quando ocorreu a modificação acima indicada.

Pelo Pró-Gestão II, o atraso para realinhar as estratégias dentro do próprio governo estadual, com o Banco Mundial e também com o governo federal. Ademais, por ter sido planejado como adicional do Pró-Gestão I, sua execução ficou atrelada ao término deste, não podendo ultrapassar a data de encerramento, 30 de junho de 2017, ou seja, apenas três anos para implementação, tempo muito curto para a execução de um Programa Assistência Técnica e, ainda por cima, multissetorial.

### **5.2.2. Documento de Avaliação do Projeto (PAD)**

O Documento de Avaliação do Projeto (PAD) do Pró-Gestão II é datado de janeiro de 2014, contendo 67 páginas divididas em 06 capítulos e 06 anexos.

Na introdução são resumidas as principais informações do Programa, sendo o Pró-Gestão II apresentado como um Programa de Assistência Técnica, sendo identificado como Projeto P126735. O valor global do empréstimo era de US\$ 48 milhões de dólares, sem previsão de contrapartida, sendo a estimativa de desembolso por ano fiscal do banco em US\$ milhões, sendo a estimativa em 2014 de US\$ 4,0; em 2015 de 12,0; em 2016 de US\$ 18,00; e em 2017 de US\$ 14,0 (BANCO MUNDIAL, 2014).

O primeiro capítulo, chamado “Contexto Estratégico” apresenta informações sobre os avanços e desafios do Brasil e do governo do estado do Rio de Janeiro e quais as atividades pretendidas pelo Programa que iriam contribuir para a “redução da extrema pobreza e aumento da prosperidade compartilhada por meio de seu apoio a uma melhor prestação de serviços no nível metropolitano e melhor capacidade institucional no nível estadual” (BANCO MUNDIAL, 2014:03). O PAD do Banco faz referência ao documento de Estratégia de Parceria de Países (CPS) do Grupo Banco Mundial 2012-2015 para o Brasil (Relatório N° 63731-BR), afirmando que a operação proposta era totalmente coerente aos objetivos traçados:

“A operação proposta fará avançar o programa do Banco Mundial no primeiro objetivo estratégico da Estratégia de Parceria de Países (CPS) mediante a implementação de práticas de gestão baseadas em resultados em várias áreas do estado, incluindo gestão de bens imóveis, educação, saúde e programas sociais. Esses sistemas aperfeiçoados de gestão aumentarão a produtividade dos investimentos públicos e privados no futuro. Além disso, a operação tratará do segundo objetivo estratégico mostrando como os serviços públicos, tais como saúde e educação, podem ser melhorados e atingir melhor populações de baixa renda do estado. O projeto também proporcionará apoio técnico para aprimorar políticas de habitação de baixa renda e aumentar a eficiência dos programas sociais destinados a melhorar as condições de vida das populações vulneráveis. As atividades que fortalecem a estrutura metropolitana de governança apoiarão o terceiro objetivo da CPS possibilitando ao estado avaliar o impacto de intervenções que promovam o desenvolvimento econômico regional. A operação apoia o quarto objetivo da CPS por meio de atividades destinadas a melhorar a capacidade de gestão de riscos de desastres, bem como do sistema estadual de alerta antecipado no caso de ocorrência de alto índice de pluviosidade, construindo resiliência a choques climáticos. Finalmente, a operação abordará a diretiva da CPS de trabalhar com os governos subnacionais. Essa operação é realizada com o Estado do Rio de Janeiro, com o qual o Banco Mundial tem um longo e sólido relacionamento (BANCO MUNDIAL, 2014:03-04).

O documento indica nas páginas 04 e 05 que o GERJ recebeu apoio do Banco para programas de reformas do estado por meio de Empréstimos para Polí-

ticas de Desenvolvimento (DPLs): DPL I (Sustentabilidade Fiscal, Desenvolvimento e Competitividade); DPL II (Desenvolvimento Urbano e Habitação da Região Metropolitana do Rio de Janeiro); DPL III (Consolidação Fiscal, Desenvolvimento Humano e Gestão das Finanças Públicas); e DPL IV (Melhoria da Gestão Pública para a Prestação de Serviços no Empréstimo para Políticas de Desenvolvimento do Rio de Janeiro). Por fim, o documento também indicava o Empréstimo para Assistência Técnica, Pró-Gestão I, para o Fortalecimento da Gestão Pública com enfoque na gestão do setor público, educação e saúde, sendo a operação proposta estreitamente vinculada a este último empréstimo. A operação proposta amplia o TAL em andamento para apoiar áreas de governança metropolitana e territorial, transporte público, meio ambiente e gestão de risco de desastres, habitação e regularização fundiária, bem como desenvolvimento social (BANCO MUNDIAL, 2014).

No segundo capítulo, chamado “Objetivos e Desenvolvimento do Programa” foram apontados os objetivos, os beneficiários e os indicadores dos resultados. O objetivo do Programa era ajudar o GERJ a melhorar a prestação de serviços por meio da introdução de tecnologias da informação da gestão baseado no desempenho e um enfoque em desenvolvimento territorial integrado em serviços públicos essenciais. O número estimado de beneficiárias era de 16 milhões, com as atividades causando um impacto significativo e positivo em termos de alívio da pobreza e desenvolvimento social (BANCO MUNDIAL, 2014). Já com relação aos indicadores, os Objetivo de Desenvolvimento do Projeto (PDO) eram os seguintes: (i) Plano Metropolitano Integrado, apresentado à Assembleia Estadual para aprovação; (ii) Percentagem da população alvo coberta pelo programa básico Rio Sem Miséria; e (iii) Coeficiente para medir a coleta do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS) com proporção do volume mensal de vendas a varejo.

No capítulo três, “Descrição do Programa” são apresentados os quatro componentes, com as atividades que tinham como objetivo abranger as seguintes áreas: gestão das finanças públicas, governança metropolitana e territorial, habitação e regularização fundiária, educação, saúde, meio ambiente e gestão de riscos de desastres, bem como desenvolvimento social.

Quadro 27: Componentes e Projetos

**Componente 1: Fortalecimento da gestão metropolitana por meio da integração e coordenação do desenvolvimento urbano, habitação, transportes, meio ambiente e gestão de riscos de desastres.**

**Valor:** US\$ 16,4 milhões

(a) Fortalecimento da estrutura de governança metropolitana do Mutuário por meio, inter alia, do seguinte: (i) monitoramento e a avaliação dos impactos do desenvolvimento territorial; e (ii) desenvolvimento de um plano diretor integrado para o desenvolvimento urbano metropolitano.

(b) Fortalecimento da capacidade de gestão dos transportes metropolitanos por meio, inter alia, do seguinte: (i) avaliação e consolidação do atual sistema de cobrança de passagem Bilhete Único; (ii) definição de um plano de ação para a revisão do papel da Agência Metropolitana de Transportes Urbanos do Rio de Janeiro (AMTU-RJ); e (iii) fortalecimento da capacidade institucional da AGETRANSP.

(c) Fortalecimento da capacidade de gestão habitacional metropolitana por meio, inter alia, do seguinte: (i) realização de estudos técnicos para desenvolver uma proposta de fortalecimento institucional da Secretaria Estadual de Habitação (SEH) e da Companhia Estadual de Habitação (CEHAB); (ii) realização de estudos técnicos para formular programas de habitação de baixa renda e integrá-los com programas sociais; e (iii) formulação de um plano integrado de regularização fundiária urbana.

(d) Melhoria da capacidade de gestão de riscos de desastres do sistema de alerta antecipado do Mutuário no caso de eventos de alta pluviosidade por meio, inter alia, do seguinte: (i) desenvolvimento e implementação de hardware do sistema de alerta antecipado do Mutuário, a fim de monitorar riscos de desastres geológicos e hidrológicos e responder aos mesmos; (ii) realização de um estudo do modelo de sistema de alerta de desastres hidrológicos, incluindo protocolos básicos a serem usados pelo Mutuário e seus municípios; (iii) mapeamento dos riscos de deslizamento de terra e enchentes do Mutuário; e (iv) realização de treinamento para várias equipes de gestão de risco de desastres do Mutuário.

**Componente 2: Melhoria das condições de vida nos ambientes sociais mais vulneráveis.**

**Valor:** US\$ 23 milhões

(a) Fortalecimento da capacidade do Mutuário de implementar uma estratégia de desenvolvimento social de médio prazo integrada e baseada em evidências por meio do apoio ao processo de planejamento estratégico e de reestruturação do Mutuário mediante, inter alia, o seguinte: (i) desenvolvimento e implementação de um plano estratégico da SEASDH; (ii) realização de estudos técnicos para formular um modelo de monitoramento e avaliação, bem como aquisição de hardware e

software de gestão da informação; (iii) fortalecimento dos atuais sistemas de procedimentos de gestão e sistemas administrativos de setor público; e iv) fortalecimento da gestão e capacidade de eficiência do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

(b) Aprimoramento da capacidade do Mutuário de identificar, localizar e apoiar pessoas desaparecidas e internadas involuntariamente mediante, *inter alia*, o seguinte: (i) desenvolvimento de software e metodologia (para comunicar, classificar e analisar dados sobre pessoas desaparecidas) para implementar o Programa de Apoio aos Hospitais Regionais do Interior (PLID); e (ii) extensão do Sistema de Informação do Módulo de Saúde Mental (MSM) a todos os hospitais situados no território do Mutuário.

(c) (i) Fortalecimento das seguintes capacidades do Mutuário: (A) capacidade de gestão da educação, incluindo capacidade de formulação de políticas baseadas na evidência para o ensino médio; e (B) capacidade da gestão da infraestrutura escolar; e (ii) melhoria da qualidade do ensino médio, mediante, *inter alia*, o seguinte: (1) expansão da capacidade de gestão analítica e de sistema do SEEDUC; (2) avaliação das condições da infraestrutura das escolas de ensino médio do Mutuário; e (3) desenvolvimento e implementação de um plano quadrienal para construir e reparar a infraestrutura necessária das escolas de ensino médio.

(d) Fortalecimento dos processos de monitoramento e avaliação e sistemas de informação hospitalar por meio, *inter alia*, do seguinte: (i) avaliação do desempenho comparativo de diferentes modelos de organização e prestação de cuidados básicos da saúde; e (ii) análise e reestruturação de processos administrativos e clínicos em hospitais públicos.

### **Componente 3: Fortalecimento das funções de financiamento essencial e tributação**

**Valor:** US\$ 6,1 milhões

Desenvolvimento e adoção de novas práticas destinadas a reforçar os sistemas de administração tributária e de gestão financeira por meio, *inter alia*, do seguinte: (i) (I) realização de estudos técnicos para desenvolver uma metodologia de estimativa de receitas perdidas por isenções tributárias; (II) desenvolvimento das revisões propostas dos procedimentos da arrecadação de impostos; e (III) formulação e implementação de mecanismos de diagnóstico necessários para aplicar boas práticas na gestão da dívida; (ii) implementação de um sistema de controle do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); (iii) desenvolvimento de procedimentos, processos, manuais e bancos de dados para melhorar a gestão e o custo de programas de investimento público, avaliar melhor as implicações de médio prazo de decisões de políticas fiscais; e (iv) capacitação de especialistas técnicos e gerentes.

### **Componente 4: Gestão do Programa**

**Valor:** US\$ 2,5 milhões

Prestação de apoio à gestão geral do Projeto. Este componente será administrado dia a dia pela Unidade Gestora de Programa da Secretaria Estadual de Obras (SEOBRAS UGP) (ver Seção IV, A sobre disposições de implementação). No entanto, as decisões sobre a alocação de financiamen-

to serão tomadas pela Comissão de Coordenação. O projeto apoiará a gestão de projetos e proporcionará apoio à implementação, incluindo apoio técnico, administrativo e fiduciário; apoio ao monitoramento e avaliação; coleta de dados; e participação dos interessados.

Fonte: BANCO MUNDIAL, 2014.

O quarto capítulo trata da implementação do Programa. Nele foram apresentadas as disposições institucionais e a competência de cada órgão. O arranjo institucional era composto por três UGP: (i) UGP da Secretaria Estadual de Obras (SEOBRAS; (ii) UGP da Secretária Estadual de Obras (SEOBRAS); e (iii) UGP da Secretaria da Fazenda (SEFAZ). A UGP da SEPLAG ficou responsável pelos componentes 2a, 2c 2d e componente 1d. A UGP da SEOBRAS ficou responsável pelas questões constantes dos componentes 1a, 1b e 1c; o componente 4 incluiu o desenvolvimento urbano, governança metropolitana, transportes urbanos e habitação. A UGP da SEFAZ ficou responsável pelas atividades de financiamento no âmbito do componente 3 e do componente 2b.

De acordo com o PAD, uma Comissão de Coordenação seria supervisionada pelo Gabinete do Vice-Governador e incluiria um membro representante de cada UGP. Caberia à Comissão ser a responsável pela facilitação de insumos para a produção global da documentação das UGPs, bem como pela elaboração de todos os relatórios oficiais ao Banco Mundial, supervisão de treinamento do pessoal das UGPs e supervisão geral e coordenação das atividades das UGPs. A Comissão também mediará conflitos potenciais reunindo-se a três meses para supervisionar o progresso harmonioso do projeto e cumprimento das políticas e requisitos do Banco Mundial (BANCO MUNDIAL, 2014).

Quadro 28: Disposições de implementação

Componente	UGP	Entidade Executora	Tipo de entidade
<b>Componente 1: Fortalecimento da gestão metropolitana</b>			
(a) Fortalecimento da estrutura de governança metropolitana	SEOBRAS	SEOBRAS	Secretaria Estadual
(b) Fortalecimento da capacidade de gestão de transportes metropolitanos	SEOBRAS	SETRANS	Secretaria Estadual
(b) Fortalecimento da capacidade de gestão habitacional metropolitana	SEOBRAS	SETRANS	Secretaria Estadual

Componente	UGP	Entidade Executora	Tipo de entidade
		Companhia Estadual de Habitação do Rio de Janeiro (CEHAB)	Companhia pública legalmente vinculada à SEH
		Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro (ITERJ)	Companhia pública legalmente vinculada à SEH
(d) Aumento da capacidade do Departamento de Recursos Minerais (DRM)	SEPLAG	Departamento de Recursos Minerais (DRM)	Entidade estadual independente
		Instituto Estadual do Ambiente (INEA)	Instituto público
		Secretaria do Estado de Defesa Civil (SEDEC)	Secretaria Estadual
<b>Componente 2: Melhoria das condições de vida nos ambientes sociais mais vulneráveis</b>			
a) Fortalecimento da capacidade de implementar uma estratégia de desenvolvimento social de médio prazo.	SEPLAG	SEASDH	Secretaria Estadual
b) Aumento da capacidade de identificar, localizar e apoiar pessoas desaparecidas.	SEFAZ	Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MP)	Entidade estadual independente
c) Fortalecimento da capacidade de gestão da educação e da qualidade do ensino médio	SEPLAG	SEEDUC	Secretaria Estadual
d) Fortalecimento dos processos de monitoramento e avaliação da saúde	SEPLAG	Secretaria Estadual de Saúde (SES)	Secretaria Estadual
<b>Componente 3: Fortalecimento das funções centrais de financiamento e tributação.</b>			
Desenvolvimento e adoção de novas práticas destinadas a fortalecer os sistemas de administração tributária e gestão financeira do Mutuário	SEFAZ	SEFAZ	Secretaria Estadual
<b>Componente 4: Gestão do Projeto</b>			
Administração geral do Projeto	SEOBRAS	SEOBRAS	Secretaria Estadual

Fonte: BANCO MUNDIAL, 2014

Sobre o capítulo cinco “Riscos do Programa e Medidas de Mitigação”, o Banco Mundial considerava que implementação do Pró-Gestão II era considerada “moderada”, conforme o índice global de riscos críticos. Foi apresentada um quadro com os principais riscos do Programa e suas medidas de mitigação.

Quadro 29: Riscos do Programa e Mitigações

<b>Categoria de risco</b>	<b>Classificação</b>
<b>Risco de interessados</b>	Substancial
<b>Risco da entidade executora</b>	
- Capacidade	Moderado
- Governança	Moderado
<b>Riscos do Projeto</b>	
- Desenho	Moderado
- Sociais e ambientais	Moderado
- Programa e doador	Baixo
- Monitoramento da entrega e sustentabilidade	Moderado
<b>Risco geral da implementação</b>	Moderado

Fonte: BANCO MUNDIAL, 2014.

Os riscos indicados pelo PAD durante a implementação foram avaliados como Moderados. O Risco aos Interessados foi classificado como Substancial devido ao risco de perda de apoio político por parte do governo estadual, bem como reclamações de recursos por parte de diferentes Secretarias. Foi identificado que as três UGP estavam fortemente comprometidas a gerenciar e implementar as atividades do Programa. O Risco da Capacidade foi classificado como Moderado devido ao histórico geralmente precário dos governos na implementação de sistemas da tecnologia da informação (TI) e à variação na experiência das entidades com procedimentos, aquisições e salvaguardas do Banco Mundial. O Risco da Governança também foi classificado como Moderado devido às diversas secretarias e entidades participantes, complicando potencialmente os esforços para exercer a supervisão e execução adequadas do projeto.

Por fim, o capítulo VI “Quadro-Síntese” tinha como objetivo apresentar uma (a) análise econômica; (b) estudos técnicos; (c) gestão financeira; (d) aquisi-



ções; (e) Social; e (f) meio ambiente. De acordo com o PAD, sobre o item de análise econômica, havia evidências de que os investimentos no Programa proposto tinham taxas altas e positivas de retorno, como é o caso da educação, saúde e governança urbana. Ademais, o Programa apoiava áreas que teriam impacto de desenvolvimento significativo sobre o crescimento econômico tanto no curto prazo (meio ambiente, tributação) como no longo prazo (educação, saúde, planejamento urbano e governança). Por fim, o documento indica que valor agregado do Banco Mundial é a sua capacidade institucional, ajudando a assegurar padrões de alta qualidade dos estudos que o projeto apoiará, além de levar experiências internacionais ao Brasil (BANCO MUNDIAL, 2014).

No item dos estudos técnicos, o documento indicava que a capacidade técnica do GERJ é limitada em certas áreas, dessa forma, o estado precisaria reforçar sua capacidade institucional em governança metropolitana, sua capacidade de planejar e implementar políticas intersetoriais e projetos focados no território e não puramente em base setorial. Ademais, a configuração da implementação do projeto (por meio da UGP) ajudaria a fortalecer os dispositivos internacionais e assegurar a execução harmoniosa das atividades, ao mesmo tempo, várias atividades serão dedicadas a fortalecer as secretarias (BANCO MUNDIAL, 2014).

A gestão financeira prevista no PAD entendia que o sistema proposto era suficiente para: (i) assegurar que os fundos sejam usados para os fins propostos de uma forma eficiente e econômica, implementando ao mesmo tempo as atividades acordadas; (ii) possibilitar a preparação de relatórios financeiros exatos e oportunos; (iii) assegurar que os fundos sejam devidamente administrados e tenham um fluxo uniforme, adequado, regular e previsível para as entidades de implementação; (iv) capacitar as UGPs para monitorar a implementação eficiente do projeto; e (v) salvaguardar os ativos e recursos do projeto. Embora as atividades financiadas pelo Programa fossem executadas por secretarias diferentes, a responsabilidade pela gestão financeira coube à SEOBRAS. As aquisições deveriam seguir as diretrizes do Banco Mundial, assim como, nos aspectos sociais de meio ambiente também foram exigidas salvaguardas.

Dos anexos que compõem toda a análise do pedido de empréstimo, realizado pela equipe do Banco Mundial para a preparação do PAD, ficaremos restri-

tos aos indicados em negrito, que se relacionam diretamente com os aspectos tratados por esta dissertação durante etapa de implementação do Programa.

Os seis anexos que compõem o PAD tratam:

- Anexo 1: Estrutura de Resultados e Monitoramento
- Anexo 2: Descrição Detalhada do Programa
- **Anexo 3: Dispositivos de implementação**
- Anexo 4: Estrutura Operacional de Avaliação de Riscos
- **Anexo 5: O apoio à implementação**
- Anexo 6: Análise Econômica e Financeira

Os dispositivos de implementação constantes no Anexo 3, diziam respeito sobretudo aos *modus operandis* institucional e financeiro. São apresentados os organogramas e quadros de responsabilidades, além de indicados os sistemas financeiros e orçamentários do estado. O documento indica o mecanismo de desembolso de fundos e qual a documentação é exigida. Também são tratados temas como auditoria externa, relatórios financeiros e aquisições e limites (e método). Já o Anexo 5 trata do apoio do Banco ao Programa, visando melhorar a qualidade dos investimentos propostos focando em medidas de atenuação de riscos com o apoio regular à implementação, incluindo salvaguardas técnicas, institucionais, sociais e ambientais, bem como aspectos fiduciários (BANCO MUNDIAL, 2014).

A Estratégia de Apoio à Implementação proposta incluía: (a) O Programa seria supervisionado por uma equipe da lotada na sede (Washington) que coordenará com a Representação no Brasil (Brasília); (b) O apoio à implementação começaria imediatamente após a Aprovação da Diretoria Executiva a fim de finalizar e iniciar a aquisição das atividades-chave do Projeto. A frequência das missões de supervisão deveria ser maior no início da implementação, diminuindo para duas a três missões por ano após o Projeto atingir um bom ritmo de implementação; (c) A capacitação em aspectos fiduciários e salvaguardas seria proporcionada logo no início ao pessoal encarregado da implementação do projeto e o pessoal de aspectos fiduciários e salvaguardas do Banco Mundial proporcionará inicialmente apoio e assessoramento a suas contrapartes, além de sua função de apoio à imple-

mentação; e (d) O Plano de Apoio à Implementação seria revisado regularmente com base no progresso do projeto e em uma avaliação contínua de riscos.

De acordo com o plano de apoio à implementação, o Banco previa um suporte técnico, embora a maior parte dos investimentos previstos não fossem considerados complexos do ponto de vista técnico, entretanto, a equipe do Banco Mundial deveria assegurar que a coordenação entre as instituições executoras e as disposições interinstitucionais recebam pleno apoio. No apoio fiduciário, sugeriu-se um plano de ação tanto em gestão financeira (FM) como em aquisição, além da necessidade de supervisão mais direta, sendo:

“(a) *Aquisições*: A equipe de supervisão do Banco Mundial: (i) Proporcionará capacitação ao pessoal do Projeto; (ii) oferecerá assessoramento e apoio aos Especialistas em Aquisição da UGP; (iii) revisará os documentos de aquisição e proporcionará *feedback* oportuno à UGP; e (iv) monitorará o progresso das aquisições com relação ao Plano de Aquisições. (b) *Gestão Financeira*: A supervisão de gestão financeira (FM) incluirá supervisões tanto no local como fora do local. Missões de supervisão no local serão realizadas pelo menos duas vezes por ano na medida do possível durante o primeiro ano e posteriormente calibrada uma vez por ano. A supervisões fora do local incluirão revisões básicas de relatórios financeiros provisórios e demonstrativos financeiros auditados. (BANCO MUNDIAL, 2014:46)”

O quadro a seguir resume os principais enfoques durante a implementação do Programa:

Quadro 30: Riscos do Programa e Mitigações

Tempo	Enfoque	Aptidões necessárias	Recursos Estimativa	Função do parceiro
Primeiros 12 meses	Iniciando o Projeto e gerando boa vontade Resultados iniciais	Gestão do Projeto, apoio técnico em habitação, transportes, meio ambiente, gestão de risco de desastres, setores social, da saúde, da educação e fiscal	150% do orçamento da supervisão	Começam as atividades do Projeto relacionadas com a regularização da habitação, gestão de risco de desastres, setores da saúde e gestão financeira

<b>Tempo</b>	<b>Enfoque</b>	<b>Aptidões necessárias</b>	<b>Recursos Estimativa</b>	<b>Função do parceiro</b>
12-48 meses	Desenvolvimento de boas práticas Implementação	Gestão do Projeto, suporte técnico em desenvolvimento urbano, setores social e fiscal	Orçamento da supervisão normal	Melhorar a rapidez e eficiência da implementação em todos os três componentes
Encerramento	Tirar as lições aprendi-	Gestão do Projeto, monitoramento e avaliação	Orçamento da supervisão normal	Conclusão das obras e atividades

Fonte: BANCO MUNDIAL, 2014.

O quadro a seguir resume o número de semanas-funcionário na fase inicial da implementação do Programa:

Quadro 31: Funcionários do Banco previstos durante a Implementação

<b>Aptidões necessárias</b>	<b>Número de funcionários</b>	<b>Número de viagens</b>	<b>Comentários</b>
Chefe da Equipe de Tarefas	8	2-3	Lotados na sede
Especialista Setorial (Urbano)	1 0	4 - 6	Duas pessoas
Especialista Ambiental	2	1	
Especialista Social	4	4	Duas pessoas
Especialista em Aquisições	8	4	Duas pessoas (primeiros dois anos)
Especialista em Gestão Financeira	2	1	
Especialista em Desembolso	2	0	
Gestão de Fiscos de Desastres Especialista	3	2 - 3	
Especialista em Educação	3	2 - 3	
Especialista em Saúde	3	2 - 3	
Especialista Fiscal	3	2 - 3	
Analista de Operações	4	2 - 3	

Fonte: BANCO MUNDIAL, 2014.

### 5.2.3. Contrato de Empréstimo (CE)

No dia 30 de abril de 2014 o Contrato de Empréstimo do Programa Pró-Gestão II foi assinado entre o GERJ e o Banco Mundial com a garantia da União. O Contrato de Empréstimo foi assinado pelo representante legal do Estado do Rio de Janeiro, o governador Luiz Fernando de Souza e o representante legal do Banco Mundial, Boris Utria. Já a garantia foi assinada pela representante legal do governo Federal, a Procuradora da Fazenda Nacional, Sônia Almendra Freitas Portella Nunes e o representante legal do Banco Mundial, Boris Utria.

No Quadro 32, seguem os principais pontos do Contrato de Empréstimo do Pró-Gestão:

Quadro 32: Contrato de Empréstimo

Assunto	Conteúdo	Página
Partes	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (doravante denominado “Banco”) e o ESTADO DO RIO DE JANEIRO (doravante denominado “Mutuário”).	01
Valor	US\$48.000.000,00 (quarenta e oito milhões de dólares norte-americanos).	01
Taxa de Compromisso	A Taxa de Compromisso pagável pelo Mutuário será equivalente a 0,25% (zero vírgula vinte e cinco por cento) do valor do Empréstimo.	01
Juros	Os juros pagáveis pelo Mutuário com relação a cada Período de Juros serão em uma taxa equivalente à taxa LIBOR para a Moeda do Empréstimo mais o Spread Variável, ressalvando-se que, em uma Conversão de todo ou qualquer parte do valor principal do Empréstimo, os juros pagáveis pelo Mutuário durante o Período de Conversão sobre esse valor serão determinados em conformidade com as disposições relevantes da Cláusula IV das Condições Gerais.	01
Programa	O Mutuário declara o seu compromisso com os objetivos do Projeto e do Programa. Para essa finalidade, o Mutuário conduzirá o Projeto por meio de um Comitê de Coordenação, com a assistência da: (a) SEOBRAS para a Parte 1a (b) SEOBRAS e SETANS para a Parte 1b (c) SEOBRAS, SEH, CEHAB e ITERJ para a Parte 1c	02

Assunto	Conteúdo	Página
	(d) SEPLAG, SEDEC, INEA e DRM para a Parte 1d (e) SEPLAG e SEASDH para a Parte 2a (f) SEFAZ e MP para a Parte 2b (g) SEPLAG e SEEDUC para a Parte 2c (h) SEPLAG e SES para a Parte 2d (i) SEFAZ para a Parte 3 (j) SEOBAS para a Parte 4	
Suspensão	Se o Regulamento da Unidade de Implementação do Projeto for alterado, suspenso, anulado, revogado ou renunciado a fim de afetar substancial e adversamente, de acordo com a opinião do Banco, a habilidade do Mutuário de cumprir quaisquer das suas obrigações de acordo com o presente Contrato.  Se o Programa for alterado, suspenso, anulado, revogado ou renunciado a fim de afetar substancial e adversamente, de acordo com a opinião do Banco, a habilidade do Mutuário de cumprir quaisquer das suas obrigações de acordo com o presente Contrato.	03
Efetividade	Para cumprimento de cláusulas de elegibilidade, o Prazo Final de Vigência será 90 (noventa) dias após a data do presente Contrato, porém, em hipótese nenhuma, depois de 18 (dezoito) meses após a aprovação do Empréstimo pelo Banco, que expirará em 12 de agosto de 2015.	03
Representantes	Indicação dos representantes legais e respectivos endereços	04
Apêndice 1	Descrição do Programa São descritos os componentes e os respectivos projetos.	06
Apêndice 2	Execução do Programa São descritos, em cada Seção, as regras negociadas durante a negociação. Seção I. Acordos de Implementação Seção II. Relatório e Avaliação de Monitoramento do Programa Seção III. Aquisição Seção IV. Retirada dos Recursos do Empréstimo Seção V. Outros Compromissos	09
Apêndice 3	Programa de Amortização Estabelece as Datas de Pagamento do Principal do Empréstimo e a porcentagem do valor principal total do Empréstimo pagável em cada Data de Pagamento do Principal.	12

Assunto	Conteúdo		Página						
		<table><tr><td>Data de Pagamento do Principal</td><td>Parcela (Expressa como Porcentagem)</td></tr><tr><td>Em cada dia 15 de maio e 15 de novembro, tendo início em 15 de maio de 2018 e terminando em 15 de novembro de 2038</td><td>2,44%</td></tr><tr><td>Em 15 de novembro de 2038</td><td>2,40%</td></tr></table>	Data de Pagamento do Principal	Parcela (Expressa como Porcentagem)	Em cada dia 15 de maio e 15 de novembro, tendo início em 15 de maio de 2018 e terminando em 15 de novembro de 2038	2,44%	Em 15 de novembro de 2038	2,40%	
	Data de Pagamento do Principal	Parcela (Expressa como Porcentagem)							
	Em cada dia 15 de maio e 15 de novembro, tendo início em 15 de maio de 2018 e terminando em 15 de novembro de 2038	2,44%							
	Em 15 de novembro de 2038	2,40%							
Apêndice 4	<p>Seção I. Definições</p> <p>Contém as definições de cada termo utilizado no contrato.</p> <p>Seção II. Modificações das Condições Gerais</p> <p>Contém as modificações das Condições Gerais.</p> <p>Seção III. Modificações das Diretrizes Anticorrupção</p> <p>Contém as modificações das Diretrizes Anticorrupção.</p>		19						

Fonte: Contrato de Empréstimo (2014). Elaboração da autora

#### 5.2.4. Manual Operativo do Programa (MOP)

A versão do Manual Operativo do Programa (MOP) do Pró-Gestão II que a pesquisadora teve acesso é de janeiro de 2017. A versão do MOP foi atualizada pois o GERJ estava pleiteando mudanças de valor e escopo para o Pró-Gestão II e uma das exigências do BIRD era o MOP estar atualizado. Por conta da crise econômica o pleito do aditivo foi negado e o Programa foi encerrado em 30 de junho de 2017. Nesse sentido, para não perder o foco na análise, serão apresentadas as informações do documento que tratam dos (i) Arcabouços Legais e (ii) procedimentos operacionais, principais elementos para a análise dos estudos de caso.

Sobre os arcabouços legais, o Decreto nº 44.439 de 17 de outubro de 2013, criou a Unidade Gestora do Programa (UGP), que ficou sob responsabilidade da gestão do Programa a Vice-Governadoria, a quem competia responder pelas atribuições e responsabilidades assumidas pelo Estado do Rio de Janeiro nos instrumentos legais celebrados com o Banco Internacional para Reconstrução e Desen-

volvimento - BIRD. No art. 2º, ficou instituída, como instância estratégica de coordenação do Programa o Comitê de Coordenação, composto por representantes da Vice-Governadoria, SEOBRAS, SEPLAG, SEFAZ, sob a presidência do Vice-Governador, que tinha como atribuição coordenar e supervisionar os trabalhos relacionados ao Programa em todos os seus aspectos, níveis, fases, etapas, projetos e produtos específicos, promovendo ainda a interfaces entre os setores intra-governamentais. Ademais, o Decreto cita ainda o Comitê Executivo de Estratégias Metropolitanas, instituído pelo Decreto nº 42.832, de 31 de janeiro de 2011, que funcionaria como instância consultiva para a definição das políticas estratégicas relacionadas ao Programa.

Dessa forma, foram instituídas como instâncias setoriais de gerenciamento, administração, técnica e financeira no âmbito da Secretária de Estado e Obras - UGP/SEOBRAS, da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - UGP/SEPLAG e da Secretaria de Estado de Fazenda - UGP/SEFAZ. Constituem atribuições básicas das UGP's, instituídas no presente artigo e parágrafos, em suas áreas específicas de responsabilidades:

I - preparar os termos de referência e editais relativos aos processos de licitação e contratação de serviços técnicos, elaboração de projetos, consultorias e assistências profissionais específicas, compras, serviços gerais e equipamentos necessários ao desenvolvimento do Programa;

II - acompanhar a implementação dos estudos, pesquisas, ações e projetos desenvolvidos no âmbito do RIO METRÓPOLE/PRÓ-GESTÃO II verificando o cumprimento das metas e cronogramas estabelecidos para cada atividade específica;

III - monitorar o cumprimento dos contratos firmados no âmbito do RIO METRÓPOLE/PRÓ-GESTÃO II, a fim de identificar ocorrências capazes de provocar atrasos ou distorções no avanço físico-financeiro do Programa;

IV - garantir os meios e as condições necessárias de apoio técnico para a análise e o monitoramento das ações, propostas e produtos relacionados com a execução do Programa;

V - elaborar o Plano de Licitações setoriais contendo o detalhamento de todas as aquisições e contratações que serão efetuadas em determinado período de execução em sua área de responsabilidade;

VI - providenciar as informações e toda documentação necessária para prestação



de contas aos órgãos e entidades fiscalizadores do Estado do Rio de Janeiro, aos auditores externos e ao BIRD;

VII - apoiar o órgão de apoio ao Comitê de Coordenação na elaboração de relatório de acompanhamento do Programa.

Além das atribuições elencadas, a UGP/SEOBRAS, como órgão de apoio técnico, operacional e administrativo ao Comitê de Coordenação, era responsável por atribuições complementares que diziam respeito a relação com o BIRD. O Decreto também informava que a Vice-Governadoria através do Comitê de Coordenação, seria o responsável direto pela gerência geral do RIO METRÓPOLE/PRÓ- GESTÃO II e contará com a estrutura técnica, operacional e administrativa da Subsecretaria de Estado de Urbanismo Regional e Metropolitano da Secretaria de Estado de Obras para desenvolver suas atribuições.

O Pró-Gestão II foi assinado em 30 de abril de 2014, com a estrutura acima descrita, entretanto, no dia 11 de agosto de 2014 foi publicado o Decreto nº 44.905, que instituiu a Câmara Metropolitana de Integração Governamental e o Grupo Executivo de Gestão Metropolitana. O objetivo da Câmara seria atuar conjuntamente na definição das políticas públicas para a Região Metropolitana, incluindo um modelo institucional de governança e um sistema de planejamento integrado e do Grupo Executivo ter como objetivo coordenar o planejamento, a gestão e a execução dos programas, projetos e ações de caráter metropolitano, bem como acompanhar sua implantação.

O artigo 3º cita que além das atribuições definidas nos arts. 1º e 2º do presente Decreto, o Grupo Executivo de Gestão Metropolitana tem, ainda, como responsabilidade **implementar o Programa de Fortalecimento da Gestão do Setor Público e do Desenvolvimento Territorial - RIO METRÓPOLE/ PRÓ- GESTÃO II, nos termos do Decreto nº 44.439, de 17 de outubro de 2013**, juntamente com as demais Secretarias de Estado, conforme estabelecido no Decreto citado.

§ 1º - Será transferida para a Secretaria de Estado de Governo – SEGOV a dotação orçamentária estabelecida para o Programa de Fortalecimento da Gestão do Setor Público e do Desenvolvimento Territorial - RIO METRÓPOLE/PRÓ- GESTÃO II no Decreto nº 44.567, de 16 de janeiro de 2014;

§ 2º - O Grupo Executivo de Gestão Metropolitana assumirá, ainda, através do Comitê de Coordenação definido no Decreto nº 44.439, de 17 de outubro de 2013, a gerência geral do PRO-GESTÃO II.

§ 3º - Cabe ao Grupo Executivo de Gestão Metropolitana apoiar o Comitê de Coordenação do PRO-GESTÃO II nos assuntos de caráter técnico e operacional e mobilizar os meios técnicos, logísticos e operacionais necessários à consecução dos trabalhos do referido Comitê.

§ 4º - A Secretaria Executiva do Comitê Executivo de Estratégias Metropolitanas, prevista no Decreto nº 42.832, de 31 de janeiro de 2011, passa a ser exercida pela Grupo Executivo de Gestão Metropolitana.

O Decreto modificava partes do então o arranjo institucional que havia sido acordado na fase de preparação do Programa. Já os procedimentos operacionais tratavam de todas as ferramentas de gestão exigidas pelo BIRD, tais como: Plano Operativo Anual (POA), Plano de Aquisições (PA), as diretrizes de aquisição (métodos e limites para revisão prévia) e os procedimentos de execução financeira (conta designada, desembolsos, relatórios de auditoria, entre outros).

### **5.2.5. Relatório Final de Implementação (ICR)**

O Relatório Final de Implementação do Banco Mundial (*Implementation Completion and Results Report – ICR*) foi elaborado em 08 de dezembro de 2017 e é composto por 5 Seções e 8 anexos. A primeira seção é composta pela contextualização do Programa com foco no momento em que a análise prévia foi realizada e nas alterações significativas durante a implementação. A segunda seção apresenta os resultados do Programa em 4 itens: (a) relevância; (b) eficácia; (c); e (d) justificativa da classificação geral do resultado. Os principais resultados apontados nos itens (a), (b), (c) e (d) seguem no quadro a diante:

Quadro 33: Resultados do Programa

<b>Critério</b>	<b>Avaliação</b>	<b>Justificativa</b>
Relevância	Modesta	No momento da preparação e avaliação, os objetivos e escopo de trabalho do Programa estavam alinhados com a Estratégia de Parceria com o Brasil do Banco Mundial. Infelizmente, a crise econômica e fiscal afetou negativamente a capacidade do Estado de implementar o Programa.
Eficácia	Insignificante	Foi difícil avaliar o impacto real atribuído a este Programa. O progresso alcançado sob a agenda da governança metropolitana foi significativo em termos de melhor coordenação, o mesmo não pode ser dito para outros setores cobertos pelo Programa. As atividades para um maior fortalecimento institucional não foram implementadas. O apoio à educação, proteção social e gestão fiscal foi crítica em comparação com o escopo planejado. Investimentos em saúde, desenvolvimento social, transporte, regularização fundiária e gestão de risco de desastres nunca se concretizaram.  Em suma, com algumas conquistas marginais, no geral, o Programa não alcançou seus objetivos.
Eficiência	Insignificante	Como a avaliação econômica não pode ser feita, a análise do ICR levou em consideração aspectos como a eficiência no uso de recursos do Projeto, execução em comparação com planos, e os custos de oportunidade de atrasos e sem execução.  No geral, os principais elementos a serem destacados são os seguintes: (i) houve uma alta rotatividade administrativa no governo do estado, que afetou a tomada de decisões e contribuiu para os atrasos acumulados do Projeto; (ii) a aquisição foi demorada e ineficiente; e (iii) os investimentos totais do Programa no encerramento representou apenas 17% dos recursos totais do empréstimo (US \$ 8,04 milhões X US \$ 48,00 milhões).
Justificativa da classificação geral do resultado	Altamente insatisfatória	A classificação geral do resultado do Programa é altamente insatisfatória, considerando os fatores infelizes que afetaram a capacidade do Estado de implementar o Programa. Poucas atividades planejadas foram implementadas e quase nenhum dos resultados planejados foram alcançados. O Índice Geral de Resultados proposto está, portanto, alinhado com a gravidade das deficiências enfrentadas pelo Projeto.

Fonte: BANCO MUNDIAL, 2017:10-13

Na terceira seção foram apresentados os “Fatores-chave que afetaram a implementação”, dos quais alguns estão indicados a seguir:

#### **Por parte do controle do Governo Estadual:**

**Falta de compromisso e engajamento de todas as partes interessadas:** A ampla definição de objetivos permitiu que as diferentes secretarias mudassem as suas prioridades a qualquer tempo e atrasassem os processos e os estudos já adiantados. As agendas internas de trabalho diminuíram a relevância e a prioridade dada ao Programa. Os benefícios para algumas secretarias eram pequenos e, como resultado, as atividades do Programa não foram priorizadas. Além disso, houve muitas e frequentes mudanças dos Secretários (BANCO MUNDIAL, 2017:16).

**Múltiplas mudanças na liderança do governo:** Como mencionado anteriormente, várias mudanças na liderança das secretarias levaram a atrasos na tomada de decisões e mudanças constantes nas prioridades e no escopo das atividades. Assim, as atividades do Programa eram frequentemente interrompidas, modificadas ou substituídas após a posse de novos secretários. Em alguns casos, as atividades tiveram que ser abandonadas dado o escopo e complexidade das propostas e tempo necessário para preparar os TdRs e licitar os contratos (BANCO MUNDIAL, 2017:16).

#### **Por parte do controle do Banco Mundial**

**Falhas de supervisão:** A equipe do Banco incluiu diferentes especialistas dos setores que trabalharam as secretarias e as UGP para assegurar a coerência e o envolvimento contínuo do Banco. No entanto, haviam frequentes mudanças na composição da equipe do Banco, incluindo três TTLs diferentes em três anos e uma série de mudanças no setor especialistas. Essas mudanças não permitiram eficiência e continuidade no diálogo. (BANCO MUNDIAL, 2017:16).

#### **Fatores Externos:**

**Desaceleração econômica e crise fiscal:** O Programa foi bastante afetado pela crise fiscal que tirou recursos e atenção do Programa. Ademais, em conformidade com uma ordem judicial, os fundos da conta designada do Programa ficaram pre-

sos em agosto 2016, fato que violou o Contrato de Empréstimo. Isso levou a uma interrupção no ritmo da implementação, que já estava deficiente, atrasando o pagamento de serviços que já estavam em fase de implementação e obrigando alguns contratos a serem cancelados (BANCO MUNDIAL, 2017:17).

**Crise política e rotatividade da administração:** Além da crise fiscal, o Estado também foi afetado por uma crise política depois que o governador Cabral deixou o cargo em abril de 2014. Em 2016, com o agravamento da situação política, muitos secretários foram mudados pelo governador Luiz Fernando de Souza (Pezão) para manter o apoio político, o que afetou os compromissos do Programa. Além disso, com o aprofundamento da crise, várias secretarias, incluindo a SEFAZ e a SEPLAG, foram fundidas no final de 2016 para reduzir custos. Isso criou estresse adicional entre os funcionários, afetando diretamente a implementação do Programa (BANCO MUNDIAL, 2017:17).

Na quarta seção foram apresentados o “Desempenho do Banco Mundial e Questões de Conformidade e Risco aos Resultados de Desenvolvimento do Programa”. Os principais resultados apontados seguem no quadro a seguir:

Quadro 34: Desempenho do Banco Mundial

Critério	Avaliação	Justificativa
Qualidade na Entrada	N/A	O Programa estava de acordo com o CPS do BIRD e foi preparado como uma Assistência Técnica para complementar a série de DPLs anteriores e Pro-Gestão I. No entanto, faltou um desenho coerente e focado. O arranjo de três UGP resultou em falta de coordenação e uma liderança clara. As relações causais entre investimentos e resultados não foram muito claras. O Programa envolvia muitos setores, alguns dos quais com pequenas intervenções. Além disso, os setores e atividades não estavam necessariamente alinhados ou conectados, o que foi ainda mais exacerbado pela natureza do arranjo institucional proposto.
Qualidade da Supervisão	Ineficaz	A Supervisão foi ineficaz. A equipe do Banco estava envolvida em todos os estágios críticos do Programa, no entanto, em geral, a supervisão do Banco não conseguiu resolver problemas em tempo hábil. As entregas planejadas não foram acompanhadas de perto e a equipe não manteve um

Critério	Avaliação	Justificativa
		<p>diálogo e envolvimento com as diferentes UGP e secretarias.</p> <p>O diálogo de diferentes especialistas foi feito diretamente com as secretarias, não sendo coordenado pelas equipes de dentro do Banco ou das UGP. Como o escopo das atividades era aberto, este diálogo paralelo permitiu que novas ideias e atividades fossem incluídas no Programa, comprometendo a coordenação e tomada centralizada de decisões e contribuindo para o acúmulo de atrasos.</p> <p>A equipe do Banco levou muito tempo para avaliar propostas e fornecer feedback as UGP. As interações entre a equipe e as UGP quanto à elegibilidade, especificações técnicas, TRs e documentos de aquisição eram muitos, lentos e exigiram numerosas mudanças que atrasaram a implementação, retardaram os desembolsos.</p>
Justificativa da Classificação Geral do Desempenho do Banco	Insatisfatório	O desempenho geral do banco é classificado como insatisfatório, pois houve grandes deficiências na qualidade da entrada e na supervisão.

Fonte: BANCO MUNDIAL, 2017: 18-20

Na quinta e última Seção foram apresentadas as “Lições e Recomendações”, contendo as principais lições aprendidas ao longo da implementação do Programa.

**Múltiplas UGP prejudicam a clara liderança e coordenação:** Ter muitas UGP e secretarias responsáveis por implementar as atividades do Programa dilui recursos e responsabilidades, reduz a propriedade e a liderança, e aumenta os riscos de atividades separadas e desconectadas. Ter apenas uma UGP forte, com pessoal capacitado e dedicado integralmente, e com atividades vinculadas e de reforço, fortaleceria os resultados do Programa e facilitaria a supervisão do Banco (BANCO MUNDIAL, 2017:20-22).

**As abordagens multissetoriais são bem-sucedidas quando alinhadas dentro de uma lógica comum:** Operações Multissetoriais envolvendo diferentes setores devem abordar problemas específicos que exigem que os setores reforcem siner-

gias, levando a impactos ampliados e sustentabilidade. No Pró-Gestão II, os setores e atividades selecionados não eram necessariamente complementares e levavam a uma coordenação excessiva problemas e ineficiências, que afetaram a implementação e os resultados (BANCO MUNDIAL, 2017:20-22).

**Os empréstimos de assistência técnica devem ser oportunamente anexados aos DPLs para maior comprometimento institucional e impacto:** Para assegurar a coerência das atividades setoriais, os empréstimos de assistência técnica devem concentrar-se em áreas de atuação específica. Além disso, os funcionários de alto nível do governo, funcionários técnicos chave das diferentes secretarias implementadoras devem estar envolvidos na identificação e preparação do projeto (BANCO MUNDIAL, 2017:20-22).

**É necessária uma liderança clara:** Um dos principais entraves durante a implementação do Programa foi a falha da comunicação e os problemas de liderança. A multiplicidade de canais de comunicação (por parte do Banco e por parte do governo) e os especialistas setoriais do Banco que tinham suas próprias agendas, com seus respectivos pares estaduais. A capacidade do TTL de liderar e coordenar foi prejudicada e tornou o diálogo com o governo mais difícil (BANCO MUNDIAL, 2017:20-22).

### **5.3. Programa de Inclusão Social e Oportunidades para os Jovens do Estado do Rio de Janeiro (Caminho Melhor Jovem)**

#### **5.3.1. Carta-Consulta do Caminho Melhor Jovem**

O Programa de Inclusão Social e Oportunidades para Jovens no Rio de Janeiro – Caminho Melhor Jovem (CMJ) teve seu Contrato de Empréstimo assinado em 22 de fevereiro de 2013, sendo sua carta-consulta<sup>41</sup> enviada à SEAIN pela Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH). Diferente dos Programas Pró-Gestão I e II, a proposta de financiamento do CMJ era para o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O valor global do Programa foi estimado em US\$ 84.550.000,00 milhões de dólares, sendo US\$

---

<sup>41</sup> Não consta data no documento.

60.000.000,00 milhões de dólares financiados pelo BID e US\$ 24.550.000,00 milhões de dólares de contrapartida do GERJ. O prazo solicitado para a execução do Programa era de 5 anos (sendo assinado com 4 anos de execução).

A justificativa do GERJ para solicitar tal financiamento se baseava nas estatísticas alarmantes da juventude fluminense. Algumas delas apontavam para a taxa de abandono do Ensino Médio (13,8%) superando a média nacional (11,5%) em 2009, sendo mais do que o triplo da registrada em SP (3,9%) ou a taxa de distorção idade-série no Ensino Fundamental (EF) e no Médio (EM), que entre os jovens fluminenses registrou 41,6%, superando significativamente a média nacional (30,4%), a da região Nordeste (40,2%), em 2009. Outro dado apontava para o desemprego entre jovens de 15 a 24 anos de idade no Rio de Janeiro, que era de 21,9% em 2009, contra a média nacional de 17,8%. De resto, no ano anterior 13,3% dos jovens fluminenses entre 18 e 24 anos de idade não estudavam ou trabalhavam, proporção 20% superior à média nacional, que era de 11,1%. (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO:05)

Ainda de acordo com o documento da carta-consulta, o impacto da violência pública no Rio de Janeiro revelava a dimensão mais relevante da vulnerabilidade e dos riscos a que estão expostos os jovens, particularmente em territórios controlados pelo tráfico e milícias, entre outras atividades ilícitas. Pelos dados do sistema de saúde relativos a 2006, a taxa brasileira de homicídios era de 26,6 por 100 mil habitantes. O estado do Rio de Janeiro apresentava então uma das mais elevadas taxas: 47,5 por cem mil, 80% acima da média nacional. A da capital, no mesmo ano, era de 41,3/100 mil e a da Região Metropolitana, de 49,1. Naquele ano, a taxa de homicídio de jovens de 15 a 24 anos foi o dobro da taxa média da população de todas as faixas etárias, chegando a mais de 100 por cem mil habitantes. Quando se consideram apenas os homens, que são 93% das vítimas de homicídio, os índices são ainda mais impressionantes: 172 homicídios por 100 mil habitantes na faixa de 15 a 19 anos; 228 na de 20 a 24 anos e 197 na de 25 a 29 anos. (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO:06)

Todos esses dados reveladores da vulnerabilidade a riscos a que estão expostos os jovens fluminenses são ainda mais acentuados em áreas de favelas. Entre 1991 e 2000, a população residente em favelas cresceu 24%, superando 18%



da população total, que cresceu a taxas de 7% no mesmo período. Segundo a carta-consulta,

“o contexto da favela é caracterizado pela escassez da presença do Estado, tanto em termos físicos como simbólicos. Na prática, isso se traduz na falta de serviços básicos como educação, saúde, habitação, saneamento e segurança. Dentre as áreas da cidade do Rio de Janeiro consideradas pouco violentas, em que há boa oferta de serviços de infraestrutura, como os bairros de classe média da Zona Sul e da Zona Norte, apenas 1% é composto por favelas. Por outro lado, entre as regiões consideradas muito violentas, marcadas pela precariedade de serviços públicos, 82% são favelas. De resto, estudo recém-lançado, baseado em análises de trajetórias pessoais de moradores de favelas cariocas nos últimos 40 anos, apontou que, a despeito de avanços sociais e econômicos, o nível de exclusão a que estão submetidas aquelas populações é hoje pior do que o foi no passado (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO:07)”

A carta-consulta apontava que o governo do Estado do Rio de Janeiro reconhecia um conjunto de cinco principais fragilidades inter-relacionadas na oferta pública de oportunidades aos jovens, que aumentam sua vulnerabilidade. O Programa ora postulado visava enfrentar todas elas, propondo o desenho e a implantação de um sistema de atenção integral ao jovem, que supere as seguintes características ainda encontradas na oferta governamental de serviços à juventude: (i) fragmentação; (b) isolamento setorial; (c) sobreposição; (d) incompletude sequencial; e (e) descontinuidade (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO).

O Programa proposto tinha como estratégia vincular os jovens, aproximando-os da oferta de serviços (devidamente aprimorados e/ou expandidos, com protocolos objetivos para sua provisão e acordos de referência e contrarreferência entre os diferentes provedores), por meio de um serviço especializado de aconselhamento e tutoria (*coaching*), que os ajudasse a conhecer as oportunidades existentes, a diagnosticar e se conscientizar sobre as suas condições de vida atual e as alternativas possíveis e, sobretudo, gerassem, nos jovens, disposição construtiva e comprometida para substituir atividades de risco por outras que os ajudem a acumular capital humano e lhes criem condições de se desenvolver pessoal e socialmente (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO).

Assim, o objetivo geral para o pleito do Programa CMJ era “Contribuir para o pleno desenvolvimento e a inclusão social de jovens de 15 a 29 anos moradores de até 20 áreas com Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) no Estado do Rio de Janeiro” (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO:12). Seus benefi-

ciários diretos do Programa eram jovens com idade entre 15 e 29 anos de idade moradores de localidades com alto nível de vulnerabilidade social, com histórico de altos níveis de violência e criminalidade urbana e atualmente atendidas pelas UPPs, incluindo jovens em cumprimento ou egressos de medidas socioeducativas (jovens em conflito com a lei). Era estimado que o Programa beneficiasse cerca de 80 mil jovens ao longo dos anos de execução, dos quais 34.400 mil deverão se beneficiar dos serviços de aconselhamento e 3.440 dos serviços de tutoria especializada.

O Programa foi desenhado com base em 4 componentes, conforme quadro a seguir:

Quadro 35: Componentes

<p><b>Componente 1: Sistema de Atenção Integral ao Jovem</b></p> <p>Concepção e a implantação de um modelo de aconselhamento e tutoria especializada de jovens, que oferecerá acompanhamento diferenciado para jovens em diferentes faixas etárias e níveis de vulnerabilidade social.</p> <p>Subcomponente 1.A: Implantação e Governança do Sistema de Atenção Integral ao Jovem</p> <p>Subcomponente 1.B: Serviço de Aconselhamento e Tutoria Especializada de Jovens</p>
<p><b>Componente 2: Expansão e Aprimoramento da Oferta de Oportunidades para Jovens</b></p> <p>Expansão e aprimoramento dos serviços sociais e as oportunidades de inserção econômica voltados para jovens, oferecendo-lhes oportunidades para desenvolver trajetórias.</p> <p>Subcomponente 2.A: Trajetórias Educativas e Laborais</p> <p>Subcomponente 2.B: Promoção da Saúde Juvenil</p> <p>Subcomponente 2.C: Promoção da Cultura Juvenil</p> <p>Subcomponente 2.D: Aprimoramento dos Serviços para jovens em cumprimento de medidas Socioeducativas</p>
<p><b>Componente 3: Monitoramento e Avaliação</b></p> <p>O objetivo deste componente era monitorar e avaliar a implantação, os resultados e impactos do Programa e das políticas, programas e serviços sociais para a juventude, bem como disseminar e debater amplamente esses conteúdos.</p>
<p><b>Componente 4: Administração do Programa</b></p> <p>O objetivo deste componente era assegurar a capacidade da SEASDH de gerenciar com eficiência e eficácia o Programa</p>

Fonte: GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Elaboração feita pela autora.

Os motivos para a solicitação de financiamento externo diziam respeito: (1) a prioridade conferida aos jovens pelo governo do estado do Rio de Janeiro, tendo em vista a sua vulnerabilidade, sendo seu enfrentamento estava além da disponibilidade de recursos orçamentários, mesmo quando considerados os aportes federais e municipais e (2) entendia-se que a ágil implantação do Programa permitiria ao Rio de Janeiro aproveitar a janela aberta pelo fato do estado sediar a Copa do Mundo de Futebol, em 2014, e os Jogos Olímpicos, em 2016. Ademais, a formatação inovadora do sistema de atenção integral ao jovem e alguns incentivos estratégicos incorporados pelo Programa seriam catalisadores de programas e serviços setoriais (qualificação profissional, educação, saúde, cultura etc.), além de gerarem aprendizagem institucional e promoverem as bases (conceituais, institucionais, programáticas e operacionais) que permitiriam avançar na integração geral das políticas sociais e na implantação de modelos semelhantes para outros segmentos populacionais (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO).

Já a justificativas para a escolha do agente financiador apontava que a decisão de buscar financiamento junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) decorreu principalmente do reconhecimento da expertise do Banco em financiar grandes programas com finalidades similares, tanto no Brasil quanto nos demais países membros. Neste particular, o BID era o único grande agente externo financiador de um programa especificamente voltado para a juventude no Brasil: o Programa Políticas Públicas Integradas de Juventude, executado pela Prefeitura Municipal de Fortaleza. A experiência do BID com a implantação dessas intervenções foi vista como importante para o desenho e posterior execução do Programa (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO).

O arranjo institucional proposto tinha como entidade executora do Programa, a Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH), sendo responsável pela execução física e financeira das ações do Programa, no exercício de seu mandato institucional de coordenar a política estadual de juventude. A coordenação geral caberá a uma Unidade Gestora do Programa (UGP), responsável direta pela execução dos componentes e pela articulação institucional com demais secretarias estaduais e municipais envolvidas, além da representação junto ao Banco financiador e aos Órgãos do Governo Federal, como a

Secretaria de Assuntos Internacionais (SEAIN), a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e a Controladoria Geral da União (CGU).

Além disso, como parte integrante do sistema de governança, todos os órgãos estaduais envolvidos com a oferta de programas e serviços que comporão o Sistema de Atenção Integral ao Jovem e beneficiados pelo componente de aprimoramento da oferta terão participação no CEPS – Comitê Estadual de Políticas Sociais nos Territórios Pacificados, instituído pelo decreto governamental nº 42.909, de 1º de abril de 2011. Compunha essa instância, além da própria SEASDH, a Secretaria de Estado da Casa Civil, a Secretaria de Estado de Educação, a Secretaria de Estado da Saúde, Secretaria de Estado de Trabalho e Renda, a Secretaria de Estado da Cultura, a Secretaria de Estado de Esporte, Secretaria de Estado de Turismo e Lazer, a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Secretaria de Ciência e Tecnologia e a Defensoria Pública. A UGP fazia interface com o CEPS e os membros deste Comitê tinham como missão tomar as decisões estratégicas e resolver entraves nos projetos que compunham a oferta de serviços para os jovens, oferecida através do Sistema de Atenção Integral e aprimorada pelas estratégias que constituem o Componente 2 do projeto.

Estava previsto que o Município do Rio de Janeiro e as Secretarias Estaduais envolvidas no Programa participassem do Grupo de Coordenação Intergovernamental do Sistema de Atenção Integral ao Jovem, outra instância de governança do sistema de atenção integral ao jovem, a ser instituída no primeiro ano de execução do projeto por meio de Termo de Cooperação. Foi mencionado, ainda, que o Programa estaria inserido na estrutura de pactuação federativa da Política Nacional de Juventude, e que a SEASDH buscava manter sua participação no Conselho Nacional da Juventude, além de se fazer representar no âmbito das instâncias que conformam o pacto federativo do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), particularmente a Comissão Intergestora Tripartite (CIT), que articulava gestores do nível federal, estadual e municipal, e a Comissão Intergestora Bipartite (CIB), que reunia a própria SEASDH e representantes dos gestores municipais da assistência social do estado do Rio de Janeiro.

### 5.3.2.

#### Proposta de Desenvolvimento da Operação (POD)

O Documento de Proposta de Desenvolvimento da Operação (POD)<sup>42</sup> do CMJ foi elaborado pela equipe do BID, contendo 41 páginas divididas em 03 capítulos e 04 anexos. Logo no início do documento é apresentado um resumo do Programa. Os valores foram mantidos conforme carta-consulta, a execução foi alterada para quatro anos e o prazo de amortização previsto era de 25 anos, com carência de 4 anos com base na taxa LIBOR, sendo o dólar americano a única moeda do acordo.

No primeiro capítulo foram apresentadas as justificativas para que o BID financiasse o Programa. As principais diziam respeito aos dados já apresentados na carta-consulta e também chamava atenção para a falta de oferta para os jovens, afirmando que o GERJ estava tentando dar respostas aos desafios sendo um deles o estabelecimento das UPP. O BID poderia ajudar o GERJ por meio do financiamento que potencializariam os resultados, a partir do desenvolvimento de um sistema de atenção integral de qualidade para os jovens.

O documento cita a relação do programa com a Estratégia do Banco com o país (EBP), alinhado com a última atualização da Estratégia do Banco no Brasil (GN-2570). A estratégia priorizava a implementação de programas destinados a inclusão social e ampliação de oportunidades para adolescentes e jovens, oferecer respostas abrangentes que considerem as especificidades inerentes ciclo de vida e ter em conta o contexto de vulnerabilidades e riscos associada à pobreza. O Programa também adere a Estratégia Institucional do Banco (BID-O AB-2764), contribuindo para o Indicador "pessoas que se beneficiam de um programa de combate pobreza e dentro dos objetivos e prioridades da Estratégia do Banco para uma Política Social favorável à igualdade e à produtividade (GN-2241-1).

O segundo capítulo apresentava os objetivos do Programas e sua proposta de orçamento global. Já no terceiro capítulo o POD indicava os riscos, sendo os principais deles, os riscos fiduciários, gestão e articulação Intersetorial, o modelo de atenção integral e o foco nas áreas de UPP. De acordo com o documento, o

---

<sup>42</sup> Não consta data no documento.

BID identificou que, durante a implementação, a SEASDH poderia sofrer com: (i) atraso na execução devido a insuficiência orçamentária; (ii) indisponibilidade de pessoal qualificado e desconhecimento de políticas, normas e procedimentos para a execução do programa; (iii) falta de sistema de informação para apoio para a execução. (iv) função de controle interno incipiente.

Já o risco previsto na gestão e articulação intersetorial era relacionado ao grande esforço de coordenação e articulação entre diferentes órgãos públicos e a sociedade civil, que poderiam afetar atrasos na execução e gerar lacunas de oferta serviços sociais. O risco do Modelo de Atenção Integral era relacionado a natureza do programa e do papel que os profissionais teriam no processo de aconselhamento e tutoria. Por fim, implementar o programa em territórios pacificados e expandir o acesso melhorando a qualidade serviços e oportunidades para os jovens mais pobres e mais vulneráveis, implicava no risco de perder importância e prioridade na agenda pública do governo, se comparado aos problemas gerais de segurança e violência. No capítulo três “implementação e plano de ação” foi apresentado os três níveis estratégicos (descritos de forma detalhada no item 5.3.3 – ROP).

O anexo III chama-se “Acordos e Requisitos Fiduciários” tendo sido elaborado pelas especialistas de aquisição e financeira. De acordo com o texto, a avaliação do gerenciamento fiduciário foi realizada com base na análise institucional da SEASDH. A avaliação teve como resultado a identificação de diversos riscos, dentre eles: b) Indisponibilidade de pessoal qualificado e desconhecimento das políticas, regras e procedimentos para a execução de Programas financiado pelo Banco; e c) devido ao grande número de secretários envolvidos na execução, dificuldade do UGP na realização da gestão da implementação e cumprimento do cronograma de Ações do programa.

### **5.3.3. Contrato de Empréstimo (CE)**

No dia 22 de fevereiro de 2013 o Contrato de Empréstimo do Programa de Inclusão Social e Oportunidades para Jovens no Rio de Janeiro (CMJ) foi assinado entre o GERJ e o BID com a garantia da União. O Contrato de Empréstimo 2762/OC-BR foi assinado pelo representante legal do Estado do Rio de Janeiro, o

governador Sérgio Cabral Filho e a representante legal do BID, Daniela Carrera-Marquis.

A seguir seguem os principais pontos do Contrato de Empréstimo do CMJ:

Quadro 36: Contrato de Empréstimo

Assunto	Conteúdo	Página
Partes	Banco Interamericano de Desenvolvimento (doravante denominado “Banco”) e o ESTADO DO RIO DE JANEIRO (doravante denominado “Mutuário”).	01
Custo do Programa	US\$84.550.000,00 (oitenta e quatro milhões e quinhentos e cinquenta mil dólares norte-americanos).	02
Valor do Financiamento	US\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de dólares americanos)	02
Amortização	A primeira parcela será paga no dia 15 de maio de 2017 e a última até o dia 15 de novembro de 2037.	02
Juros	O mutuário pagará juros sobre os saldos devedores diários do Empréstimo a uma taxa que será determinada de acordo com o estipulado no artigo 3.04 das Normas Gerais com Taxa de Juros baseada na LIBOR.	01
Condições especiais prévias ao primeiro desembolso	(a) publicação de Decreto estabelecendo a constituição formal do Programa (b) nomeação oficial do coordenador geral e dos principais coordenadores da UGP (c) apresentação dos modelos de cooperação entre a SEASDH e as demais secretarias (d) publicação oficial do ROP (regulamento operacional do Programa) (e) publicação do procedimento licitatório para a contratação da empresa gerenciadora (f) apresentação dos termos de referência para a contratação da empresa de auditoria e do sistema de informação para gestão e monitoramento do Programa.	04
Aquisição de bens e contratação de obras e	As contratações devem ser efetuadas de acordo com as disposições estabelecidas no Documento GN 2349-9 de março de 2011.	05

Assunto	Conteúdo	Página
serviços		
Supervisão	<p>O mutuário se compromete a apresentar dentro do prazo de 120 dias do encerramento de cada exercício fiscal, as demonstrações financeiras auditadas.</p> <p>O mutuário se compromete a apresentar dentro do prazo de 60 dias os relatórios referentes à execução do Programa.</p>	10 e 25
Anexo A	<p>Descrição do Programa</p> <p>São descritos os componentes e os respectivos projetos.</p>	

Fonte: Contrato de Empréstimo (2013). Elaboração da autora

A partir da publicação do Decreto nº 45.206 de 30 de março de 2015, foi alterado o órgão executor do Programa, sendo a Secretaria de Estado de Esporte, Lazer e Juventude (SEELJE), a nova responsável pela execução física e financeira das ações do Programa. O aditivo do Contrato de Empréstimo foi assinado em 01 de setembro de 2015, ratificando todas as demais disposições anteriores.

#### **5.3.4. Regulamento Operativo do Programa (ROP)**

O Regulamento Operativo do CMJ, que tem como premissa ser elaborado pelo mutuário, foi publicado em dezembro de 2012, sendo grande parte de sua elaboração executada pelo consultor contratado pelo BID, Pablo Mazzini. O objetivo do ROP era estabelecer o conjunto de normas e procedimento para guiar a administração e a execução do CMJ. O documento é composto por 5 capítulos e 10 anexos, sendo: Capítulo 1, apresenta o alcance do Regulamento Operativo em relação ao seu propósito, estrutura, cobertura institucional, âmbito de aplicação, usuários e os procedimentos para sua vigência e atualização; Capítulo 2, contém a descrição e objetivos do Programa de acordo às orientações da Proposta de Empréstimo, e detalha as tarefas e principais atividades previstas para cada componente, subcomponente e linha de ação; Capítulo 3, apresenta o marco institucional para a execução do Programa e, contém a estrutura organizativa e operativa dos quatro componentes e a especificação dos mecanismos de coordenação entre as

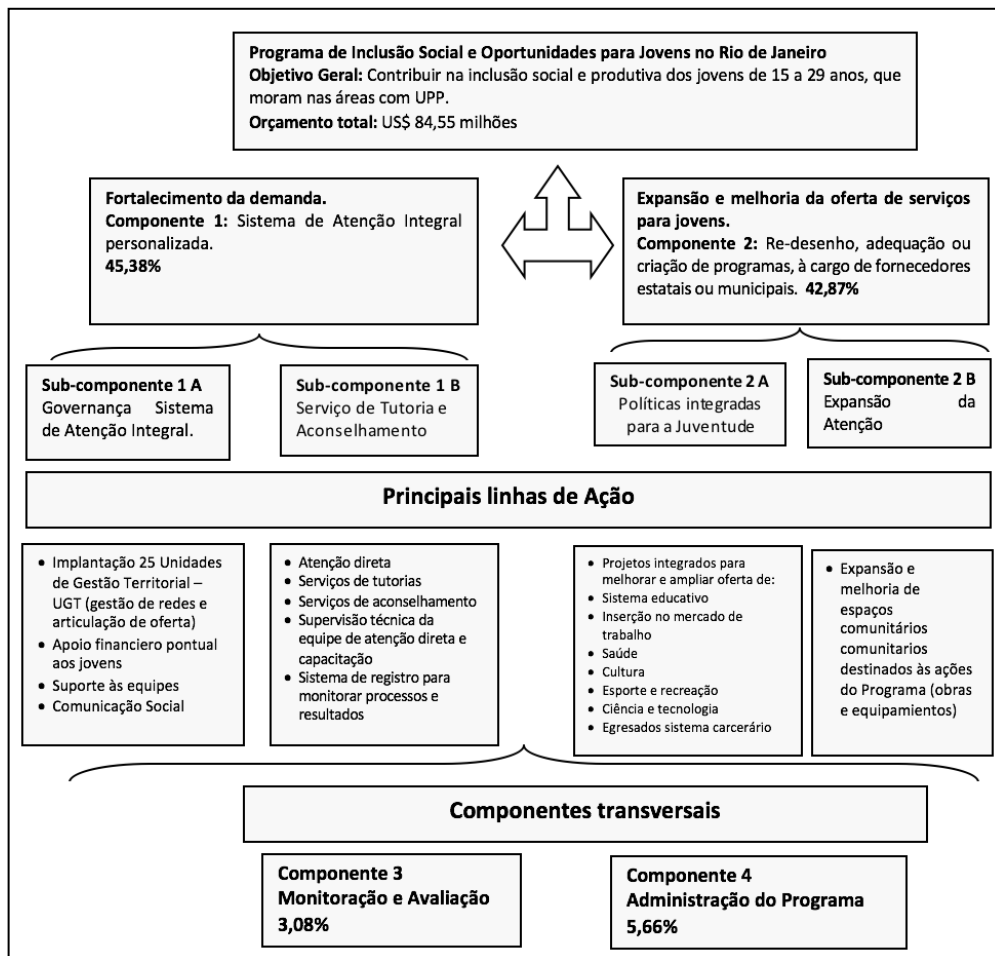


diferentes Áreas e Unidades envolvidas em sua execução; Capítulo 4, contém os aspectos da gestão fiduciária, administrativa e de aquisições do Programa; e Capítulo 5, contém a descrição dos processos de planejamento, monitoramento e avaliação do Programa.

Diferente da carta-consulta, o ROP previa que o Programa atingiria 40.000 jovens em todo o período de execução do Programa, alcançando impactos sociais significativos pela sua contribuição à plena integração social, trabalhista e de saúde dos jovens em situação de maior vulnerabilidade social que habitam as favelas nas quais o Programa se desenvolveria suas ações. Os impactos positivos que se pretendiam alcançar eram: diminuir a incidência da gravidez nas jovens em 6 pontos percentuais; reduzir a taxa de inatividade em 15 pontos percentuais; aumentar a melhora da autossuficiência percebida e autocontrole dos e das jovens em 20 pontos percentuais e que a satisfação com o comportamento e participação dos jovens na comunidade, nos habitantes das favelas envolvidas, com alcance o 70% (SEASDH, 2012).

Para o cumprimento do objetivo geral e viabilizar as duas grandes linhas de ação que orientam o modelo de atenção integral, o Programa se estrutura em quatro componentes: Componente 1: Sistema de atenção integral aos jovens; Componente 2: Expansão e melhoria dos serviços; Componente 3: Monitoramento e avaliação; e Componente 4: Administração do programa.

Figura 15: Componentes e subcomponentes do Programa



Fonte: SEASDH, 2012:15

O custo total do Programa era de US\$ 84.550.000, sendo US\$ 60 milhões (70%) alocados pelo Banco e os restantes US\$ 24.550.000 (30%) constituem a contrapartida local.

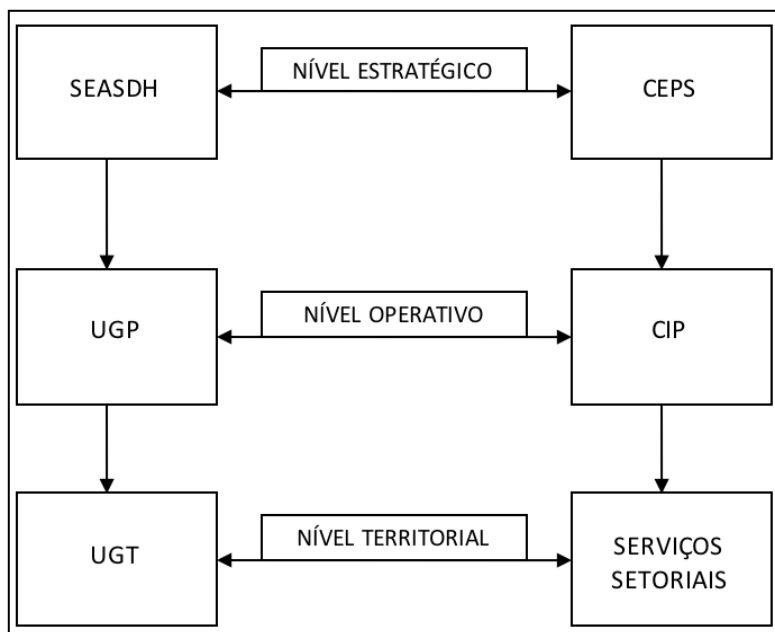
Quadro 37: Usos e Fontes do Programa

Nº	Descrição	Fonte (US\$)		Custo (US\$)	%
		BID	Local	Total	
Componente 1 - SISTEMA DE ATENÇÃO INTEGRAL A JOVENS		26.692	11.681	38.373	45,38%
Subcomponente 1.A: GOVERNANÇA SISTEMA DE ATENÇÃO INTEGRAL		20.871	3.804	24.675	64,3%
1a.1	Implantação de 25 Unidades de gestão de territórios – UGT	3.750	3.804	7.554	31%
1a.2	Apoio aos jovens em tutoria (bolsa de estudos)	13.728	0	13.728	56%
1a.3	Metodologias e instrumentos de suporte às equipes	2.203	0	2.203	9%
1a.4	Comunicação Social	1.190	0	1.190	4%
Subcomponente 1.B: SERVIÇO DE ACONSELHAMENTO E TUTORIA AOS JOVENS		5.821	7.877	13.698	35,7%
1b.1	Serviços de tutorias	2.449	3.302	5.751	42%
1b.2	Serviços de aconselhamento	3.171	4.393	7.564	55%
1b.3	Supervisão técnica da equipe de atendimento	201	182	383	3%
Componente 2 – EXPANSÃO E MELHORIA DA OFERTA		24.354	11.896	36.250	42,87%
Subcomponente 2.A: POLÍTICAS INTEGRADAS PARA A JUVENTUDE		18.802	2.102	20.904	57,7%
2a.1	Projetos integrados com o sistema educativo nos 20 territórios	6.024	0	6.024	29%
2a.2	Projetos integrados para a inserção laboral nos 20 territórios	0	1.807	1.807	9%
2a.3	Projetos integrados com o sistema de saúde nos 20 territórios	6.747	0	6.747	33%
2a.4	Projetos integrados de oportunidades Culturais	2.711	0	2.711	13%
2a.5	Projetos integrados para inclusão no Esporte e Recreação	1.205	0	1.205	6%
2a.6	Projetos integrados de Inclusão em Ciência e Tecnologia	1.807	0	1.807	9%
2a.7	Projetos para reinserção de egressos do Sistema Carcerário	308	295	603	4%
Subcomponente 2.B: EXPANSÃO DO ATENDIMENTO		5.552	9.794	15.346	42,3%
2b.1	Expansão e melhoria de espaços (construções e equipamentos)	5.552	9.794	15.346	100%
Componente 3 - MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO		2.606	0	2.606	3,08%
3a.1	Plano operativo de monitoramento	656	0	656	25%
3a.2	Estudos e publicações sobre a juventude	816	0	816	31%
3a.3	Avaliação de impacto do programa	1.134	0	1.134	44%
Componente 4 - ADMINISTRAÇÃO DO PROGRAMA		3.813	973	4.786NN	5,66%
A1	Unidade de Gestão do Programa	3.543	-973	4.516	94%
A2	Auditoria Externa	270	0	270	6%
CONTINGÊNCIA		2.535	0	2.535	3,00%
TOTAL GENERAL DOS CUSTOS		60.000	24.550	84.550	100,00%

Fonte: SEASDH, 2012:27

Segundo o ROP, o arranjo institucional previa a execução do Programa em três níveis de gestão: (a) nível estratégico; (b) nível operacional e de administração general; e (c) nível operacional no plano territorial, conforme figura a seguir:

Figura 16: Arranjo Institucional do Programa



Fonte: SEASDH, 2012:29

Quadro 38: Competências dos níveis estratégicos

Nível	Dimensões, âmbitos e competências principais	
	Intra-institucional	Interinstitucional
<b>Nível Estratégico</b>	<b>Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos (SEADH)</b>  Responsável pela direção político estratégica da execução do Programa. É responsável pelo Programa da relação com o Banco e as outras secretarias do Estado.  Convoca e preside o CEPS	<b>Comitê Executivo de Políticas Sociais (CEPS)</b>  Âmbito político estratégico para definir os compromissos de cada secretaria com o Programa e para assegurar o rumo estratégico global das ações.  Cria o Comitê Intersetorial do Programa
<b>Nível Operativo</b>	<b>Unidade de Gestão de Programa (UGP)</b> Responsável pelas definições técnicas condução e monitoramento da implementação global do Programa em seus quatro componentes. Elabora as diretrizes para a elaboração dos Diagnósticos e Planos de Intervenção Territorial (DPIT) e os toma como insumo para elaborar as propostas de AG. Lidera o processo de elaboração do POA e o PA.	<b>Comitê Intersetorial do Programa (CIP)</b> Traduz em Acordos de Gestão (AG) os compromissos das secretarias estaduais e municipais com o Programa.  Realiza uma revisão de avanços da implementação dos Acordos de Gestão (AG) nos territórios pacificados.
<b>Nível operativo Territorial</b>	<b>Unidade de Gestão Territorial (UGT)</b> Implementa os serviços de atenção direta aos jovens do Programa, e coopera na implementação dos AG em cada território.  Lidera a elaboração dos DPIT em seu território.  Participa na elaboração do POA e PA	<b>Entidades locais e prestadores de serviços na comunidade.</b> Implementam os serviços que cada secretaria comprometeu com o Programa.  Colaboram com a elaboração dos DPIT.  Cooperam na articulação da oferta de serviços a nível local.

Fonte: SEASDH, 2012:30

No capítulo de Gestão Fiduciária, o ROP indicava os Guias Operacionais sobre Gestão Financeira (OP-274-1) e as políticas de Aquisições para programas financiadas pelo BID. Segundo o ROP, a UGP iria contar com o apoio de uma empresa Gerenciadora que apoiaria a Comissão de Licitações e a execução financeira do Programa e seu monitoramento, incluindo: a) a promoção e implantação de um ambiente adequado de controle interno (apresentação de contas e patrimônio), b) a revisão da programação do orçamento e fluxos de caixa (Plano Financeiro), c) o acompanhamento e controle da execução orçamentária, d) a verificação do registro contábil oportuno e coerente com as transações e o arquivamento correto da documentação de suporte, e) a revisão dos relatórios e estados financeiros, f) os desembolsos do empréstimo, e g) a coordenação das auditorias externas do Programa (SEASDH, 2012).

Por fim, no capítulo de “Planejamento, Monitoramento e Avaliação” os destaques são para os instrumentos de gestão do BID, obrigatórios na etapa de implementação do Programa: (i) Matriz de Resultados do Programa (PMR); Plano de Operações Anual (POA); e o Relatórios de Progresso Semestral (IPS). Segundo o ROP, a Matriz de Resultados (MR) é o instrumento chave para a condução estratégica do Programa e o que orienta a tomada de decisões da equipe de direção. É a síntese dos produtos que o Programa se propõe a entregar ao longo de sua implementação mediante cada um dos componentes e, como consequência, os resultados e impactos a serem alcançados. A MR contém os indicadores principais que permitem visualizar o grau de avanço na concretização dos produtos previstos pelo Programa, em cada ano de implementação, bem como os indicadores fundamentais para medir os resultados através dos resultados intermédios e resultados finais de cada componente e do Programa ao todo. Tanto para os indicadores do produto como para os de resultado, a MR estabelece os valores de base e os valores intermédios e finais, ou seja, as metas previstas a serem alcançadas no final da execução do Programa (SEASDH, 2012).

O Plano Operativo Anual (POA) é o instrumento de planejamento, de alinhamento de esforços e de supervisão do Programa por excelência. Cada POA deverá conter a descrição das atividades e tarefas de cada um dos componentes, subcomponentes e linhas de ação para o período fiscal determinado, considerando

tanto os aspectos programáticos como os financeiros e fiduciários (aquisições e contratações). Por fim, os Relatórios de Progresso Semestral permitem contar com informação consolidada e em forma periódica sobre o avanço na execução do Programa. A UGP deverá apresentar ao Banco os UGP até 31 de maio e 30 de novembro de cada ano.

O ROP também previa avaliações do Programa, sendo: (i) uma avaliação inicial para o desenho de amostra e levantamento da linha de base (LLB) nas dimensões e indicadores previstos na MR; (ii) uma avaliação intermédia de impactos do Programa, no primeiro semestre do terceiro ano (EII); a qual permitirá conta com a informação sobre os resultados que vão sendo alcançados na implementação do Programa, para adotar as medidas necessárias para melhorar a gestão e planejamento das atividades desenvolvidas; e (iii) uma avaliação final de impactos do Programa, no terceiro trimestre do quarto ano de execução (EIF).

### **5.3.5. Relatório Intermediário e Final**

Até o momento de fechamento desta dissertação o BID ainda não havia disponibilizado o Relatório de Avaliação Final do Programa. Dessa forma, para não prejudicar a pesquisa foram selecionados dois documentos de avaliação e análise do Programa. O primeiro é o Relatório de Avaliação Intermediária elaborado por uma consultora externa, contratada pela UGP, no ano de 2016. O segundo é o Relatório Final elaborado pela equipe da Gerenciadora, que não contém uma avaliação em si, mas uma análise da elaboração do Programa.

#### **Relatório de Avaliação Intermediária (consultora externa)**

Os objetivos da contratação pela UGP da avaliação intermediária eram: (a) analisar o processo de implementação do Programa considerando sua operacionalização e seu desenvolvimento; (b) avaliar os resultados preliminares considerando os indicadores de produto, resultados e impactos; e (c) analisar o potencial de sustentabilidade do Programa, considerando as lições aprendidas até a atual fase de execução, bem como os riscos à sua continuidade.

O relatório foi elaborado quando o Programa estava em seu terceiro ano, entretanto, conforme apontado, sua execução já havia passado pela gestão de seis Secretários de Estado e quatro Coordenações, em duas Secretarias Estaduais. No capítulo de análise da implementação do Programa a consultora elaborou um quadro que chamou de “Processos de Tomada de Decisão”, nele fica claro o emaranhado de atores e suas respectivas influências. Segundo a consultora:

“O BID aparece como um grande controlador das ações do Programa, tanto no que tange a sua qualidade, quanto à aplicação e execução dos recursos financeiros. As decisões de grande impacto no Programa, aquelas que alteram termos relacionados ao seu eixo estruturante não se viabilizam sem a autorização do Banco. Sua relação com a equipe tem uma dinâmica sistemática. A cada 3 meses uma equipe é enviada para uma missão junto à Coordenação. São encontros de revisão e alinhamento de acordos, contrato, metodologia, etc. O vínculo mais forte e contínuo com a Instituição se dá através da Coordenação Geral, que centraliza o fluxo de comunicação (GONÇALVES, 2016:37)”

Segundo a análise feita, os coordenadores dos componentes 1 e 2 eram compostas por militantes que atuavam sob a bandeira da juventude, sendo personagens extremamente ativos e comprometidos com as causas do Programa, entretanto, seus interesses estão mais relacionados às questões políticas e de militância propriamente ditas. Ambos pertencem ao ciclo de confiança do Secretário da SEELJE, exercendo e sofrendo grande influência nas decisões tomadas. Esse fluxo de informações permite, inclusive, que decisões sejam tomadas sem a participação dos demais membros da Coordenação, inclusive o Coordenador Geral. A escolha de territórios onde foram implementadas novas unidades do Programa foi exemplo dessa situação (GONÇALVES, 2016).

Já os componentes 3 e 4 estavam mais vinculados aos processos cotidianos do Programa do que às decisões estratégicas, assim como a gerenciadora, empresa contratada para apoio à implementação do Programa. Na ocasião o coordenador geral tinha uma visível dificuldade em conectar os setores, definir ações e agregar as equipes, expondo as falhas de execução muito primárias, gerando desalinhamento em fluxos de trabalho, conflitos de agenda, sobreposição e divergência de orientações dadas às equipes de operacionalização, entre outros (GONÇALVES, 2016).

Naquele momento o ambiente interno de gestão do Programa já apresentava inúmeros problemas relacionados à ausência de liderança e dificuldades de

articulação de interesses e estabelecimento das prioridades. A crise econômica e política do GERJ também foi destacada no relatório, apontando: (1) ainda que haja recursos no Programa por se tratar de um contrato de financiamento, a sua continuidade põe o alto escalão do governo em xeque, pois o expõe ao fato de manter uma política que, apesar de importante, não é essencial à vida das pessoas (a população não compreende as diferenças entre as fontes de recursos e sua aplicabilidade); (2) o financiamento é um empréstimo que deverá ser pago com juros e em dólar; (3) as ações de contrapartida estão completamente comprometidas; e (4) os arrestos da justiça nas contas do estado inviabilizam a execução financeira do programa (GONÇALVES, 2016:179).

As conclusões e recomendações destacadas no relatório de avaliação intermediária apontavam que havia necessidade de muitos ajustes na condução e no desenvolvimento das atividades do Programa, a fim de que fossem produzidos, minimamente, efeitos possíveis de serem correlacionados a uma metodologia que, de fato, foi implementada e desenvolvida (sem interrupções, rupturas e grandes alterações do “como fazer”). Ademais, desde que fora iniciado o Programa teve que lidar com prioridades políticas que, ao longo de seu desenvolvimento, se sobrepujaram às prioridades técnicas.

### **Relatório Final (Gerenciadora)**

O Relatório Final da Gerenciadora foi elaborado entre 2017 e 2018 e registrou o processo de operacionalização e desenvolvimento do Programa realizando um balanço analítico de sua execução. Segundo o relatório, até o mês de maio de 2017, o Programa que fora orçado com um total de recursos de US\$ 84.550 milhões, tinha com os gastos comprometidos apenas US\$ 25.357 milhões, e destes, executado somente US\$ 21.396 milhões, restando US\$ 4.288 milhões em contratos em aberto.

Foi mais uma vez apontado que o CMJ sofreu com muitas mudanças de gestão, algumas de forma abrupta (sem transição) e outras que modificaram todo o arranjo institucional (avaliado pelo BID prévio ao Contrato), como o caso da mudança de órgão executor (SEASDH para SEELJE). A mudança na liderança das Secretarias afetava diretamente a coordenação geral do Programa, que sofreu com



constantes discontinuidades, sendo a lógica seguida para os demais coordenadores dos componentes 1, 2, 3 e 4.

De forma resumida, o relatório apontava que em quatro anos de execução do Programa foram cinco coordenadores gerais; quatro coordenadores do componente 1, de Atenção Integral; seis coordenadores do componente 2, de Articulação Institucional; cinco coordenadores do componente 3, de Monitoramento e Avaliação; e quatro coordenadores do componente 4, de administração e finanças. Muita mudança para um Programa inovador e complexo. A cada troca de gestor/coordenador gerava insegurança por parte da equipe do BID, da Gerenciadora, dos parceiros governamentais e não governamentais e das equipes de ponta. Uma nova rodada de capacitação sobre o objetivo do Programa, o preenchimento e prazos dos instrumentos de planejamento, monitoramento e fiduciários (CONSÓRCIO ASDH, 2018).

No formulário de lições aprendidas no capítulo “Planejamento” foram apresentados algumas das ferramentas de implementação exigidas pelo BID e nas recomendações um dos pontos citados foi que “é muito importante que o BID se disponha a realizar mais capacitações técnicas para as equipes do programa, garantindo alinhamento mínimo no que diz respeito à importância do PM&A” (CONSÓRCIO ASDH, 2018:50).

Quadro 39: Lições aprendidas e itens realizados

Aspecto	Sim	Não	Parcial	Comentários
POA (Plano Operativo Anual)			X	O POA foi entregue no início do Programa, devendo ser atualizado e enviado ao BID ao final de cada exercício com as ações do ano seguinte, o que não ocorreu em nenhuma gestão. O não planejamento das atividades para o ano seguinte era uma das demonstrações da incapacidade de execução das ações em curso e de se pensar o Programa de forma estratégica.
PEP (Plano de Execução do Programa)			X	O PEP foi entregue no início do Programa e, pela sua complexidade, deveria ser atualizado pela equipe de forma rotineira, o que não ocorreu. Assim, a atualização desse instrumento ocorreu de forma desalinhada com as ações do Programa e só foi enviado ao BID, oficialmente, três vezes.
PA (Plano de Aquisições)			X	O PA foi entregue no início do Programa e atualizado apenas no meio do ano seguinte. Um dos pontos estratégicos do PA é que demonstra a transparência do Programa, tendo em vista a sua publicação no site do BID no início de cada ano. A dificuldade do planejamento das ações e da forma como as licitações seriam realizadas, foram os maiores obstáculos para a sua elaboração.
Plano Financeiro de Investimentos			X	O Plano Financeiro foi entregue no início do Programa e, por conta de uma equipe dedicada e das prestações de contas ao BID, foi atualizado de forma mais rotineira.

Fonte: CONSÓRCIO ASDH, 2018:46

Sobre os resultados do Programa, o capítulo de Monitoramento e Avaliação registrou os indicadores de produto e resultado, de acordo com a Matriz de Indicadores, que compunha o PMR, pactuada no acordo de empréstimo com o BID. A fonte de informações para os indicadores de produto e resultado teve como base o último PMR referente ao segundo semestre de 2016, enviado ao BID em 10/04/2017. Segundo o relatório, seguem os principais indicadores de produto:

Quadro 40: Alguns dos Indicadores de Produto do CMJ

Produto 5: Unidades Territoriais para a atenção dos jovens em funcionamento					
	2013	2014	2015	2016	Total
Planejado em 2013	5	12	25	25	25
Planejamento alterado	5	5	5	20	25
Alcançado	2	5	3	5	15
Produto 7: Novos jovens atendidos em aconselhamento					
	2013	2014	2015	2016	Total
Planejado em 2013	600	840	13.400	13.400	34.200
Planejamento alterado	600	840	716	9.844	34.200
Alcançado	99	1.589	1.244	3.589	6.521
Produto 8: Novos jovens atendidos em tutoria					
	2013	2014	2015	2016	Total
Planejado em 2013	120	645	1.300	1.325	3.390
Planejamento alterado	120	198	324	2.581	3.390
Alcançado	7	70	732	2.114	2.923

Fonte: CONSÓRCIO ASDH, 2018

Segundo o relatório (CONSÓRCIO ASDH, 2018), o indicador unidades territoriais (UGT) para a atenção dos jovens em funcionamento apresentou 60% do cumprimento da meta. A instalação de novas UGT era uma questão polêmica, tendo em vista que muitas das unidades inauguradas entre 2013 e 2016, não tinham infraestrutura ou não estavam em locais adequados para atender aos jovens. Os indicadores Novos jovens atendidos em aconselhamento e Novos jovens atendidos em Tutoria apresentaram o cumprimento das metas em 19% e 86%, respectivamente. Havia, entretanto, uma desconfiança da equipe da gerenciadora sobre a qualidade dos dados, pois o único meio de verificar esse indicador era o sistema SAIJ, que não levava em consideração a qualidade do atendimento. Ao analisar o indicador de resultado, a seguir, podemos compreender a desconfiança dos dados, pois apenas 9% dos jovens atendidos cumpriram os objetivos do PAJ (Plano de Autonomia do Jovem).

Por fim o relatório final elaborado pela gerenciadora apresentou uma matriz de aprendizagem, onde podemos destacar os seguintes itens com relação,

principalmente, a implementação do Programa e ao BID (CONSÓRCIO ASDH, 2018):

- Garantir a participação ampla dos funcionários nos processos de elaboração e apropriação dos instrumentos de planejamento do BID;
- Pautar junto ao BID a necessidade de devolutiva sobre os instrumentos de planejamento;
- Garantir a realização de capacitações para que todos os funcionários do programa que trabalham com procedimentos do BID se apropriem das ferramentas e conteúdos específicos;
- Estabelecer calendário de capacitação e troca de conhecimentos com especialistas do BID e da Gerenciadora;
- Prever mecanismos que impeçam o programa de funcionar caso os requisitos básicos para a implementação da metodologia não sejam cumpridos (exemplos dos requisitos são a contratação de RH, infraestrutura salubre, sistema de coleta de dados de atendimento funcionando, acesso a internet e telefonia, entre outros);
- Prever o tempo real total de duração do empréstimo levando em consideração os tempos da burocracia estatal para viabilização dos processos de contratação inerentes a implementação da metodologia do programa (em especial contratações de RH, obras das UGT e ofertas);
- Planejar o desenvolvimento com base na matriz de risco, elaborando cenários alternativos que permitam a continuidade do funcionamento das atividades;
- Avaliar, de forma realista, a viabilidade de indicadores da Matriz de Resultados que dependem de acordos entre órgãos governamentais;
- Garantir que dentre os documentos de origem do programa esteja o perfil qualificado de cada cargo profissional, incluindo suas qualificações mínimas (experiência e formação), atribuições e responsabilidades.

## 6. Análise dos programas a partir das entrevistas

O capítulo 6 apresenta a análise das entrevistas realizadas no período de abril a julho de 2018. Foram enviados 14 convites para os profissionais selecionados pela pesquisadora, sendo realizadas 11 entrevistas, tendo como resultado um total de, aproximadamente, 12 horas de áudio e 279 páginas de transcrições. Conforme detalhado no capítulo 2 de metodologia, a escolha para as entrevistas teve como foco os coordenadores dos programas financiados por parte do governo, e os gerentes e especialistas do BIRD e do BID.

A abordagem teórica se concentra na etapa de implementação de políticas públicas, dialogando com os diversos autores para analisar **como se deu a relação dos subsistemas político-administrativos e como os atores afetaram o desenvolvimento dos programas de políticas públicas**. Conforme apresentado no capítulo 3, os estudos de caso trazem diferentes Programas financiados ao longo dos anos de 2010 a 2017 na gestão do governador Sérgio Cabral. O Programa Pró-gestão I e o Programa Pró-Gestão II, eram considerados programas de Assistência Técnica (TAL) e foram financiados pelo BIRD, já o Programa Caminho Melhor Jovem (CMJ) foi um programa de investimento, financiado pelo BID. Ambos tinham uma Unidade Gestora do Programa (UGP) e contavam com uma estrutura similar de apoio por parte dos Banco.

O capítulo será subdividido em cinco subcapítulos. O primeiro subcapítulo de apresentação dos entrevistados, onde será abordada a maneira como cada profissional ingressou na equipe do governo e na equipe dos respectivos Banco, como estes atores atuaram nos respectivos Programas, como as equipes foram estruturadas para a implementação, e como os atores entendem o apoio técnico dado aos empréstimos de investimento e de TAL. Informo que a identidade dos 11 entrevistados foi preservada, sendo os entrevistados indicados como “entrevistado #01” e, assim por diante.

No segundo subcapítulo os Programas são apresentados a partir da visão dos atores sobre os problemas e desafios enfrentados durante a etapa de implementação. Já no terceiro subcapítulo o foco segue para a relação entre os atores ao

longo da implementação dos Programas, de forma a compreender a dinâmica da interação do chamado subsistema político-administrativo (HOWLETT *et al.*, 2013). No quarto subcapítulo, a atenção se volta para o legado das lições aprendidas a partir das vivências e experiência dos Programas. Por fim, no quinto subcapítulo, a etapa de implementação é analisada sob à luz dos modelos teóricos, indicados no capítulo 3, de modo a compreender como e quais fatores influenciaram o desenvolvimento dos Programas, focando nas características e relações dos atores.

## 6.1. Estruturação dos atores

Reconhecer o papel dos atores no processo de implementação de políticas é fundamental para compreensão da onde se almeja chegar com a pesquisa. Nesta dissertação, a burocracia estatal é apresentada a partir do ponto de vista dos burocratas de médio escalão, que de acordo com Pires (2012), é formado por gerentes, diretores, coordenadores e demais cargos em estruturas organizacionais que designam uma posição entre o topo e a base. Alinhado a este referencial teórico, para as entrevistas foram escolhidos os coordenadores que traduzem o papel tático-co-gerencial a partir da liderança no nível estratégico das UGP.

Diversas abordagens teóricas são apontadas para darem conta da burocracia internacional, segundo Guimarães (2012), a teoria agente-principal é a que mais pode compreender os reais impactos das instituições internacionais, levando em consideração a influência dos burocratas dos Bancos. Além disso, de acordo com Guimarães (2012) a literatura e os *policymakers* indicam que as principais características do corpo técnico dos funcionários dos Bancos estão relacionadas à diversificação da *expertise*, alta qualificação, e ao alto nível de autonomia exercida, características que poderão ser observadas nos atores internacionais entrevistados e também nos demais especialistas dos Bancos apontados ao longo deste capítulo.

Desta forma, com base nesses aspectos são apresentados a seguir os 11 atores, dos quais, 06 são atores da burocracia estatal e 05 são da burocracia internacional (sendo 2 estrangeiros). Dos 06 atores da burocracia estatal, 03 atuaram diretamente no Programa CMJ, 03 diretamente no Pró-Gestão I e 03 diretamente no Pró-Gestão II (alguns atores participaram em mais de um Programa dos estu-

dos de caso). Por parte da burocracia internacional, 02 atuaram diretamente no Programa CMJ, 02 atuaram diretamente no Pró-Gestão I e 02 diretamente no Pró-Gestão II (alguns atores participaram em mais de um Programa dos estudos de caso).

Como forma de facilitar a leitura e compreensão deste capítulo, segue abaixo um quadro indicando de forma resumida em quais programas o entrevistado atuou e qual seu vínculo com o(s) programa(s).

Quadro 41: Em quais programas atuou e qual vínculo do entrevistado

Entrevistado										
#01	#02	#03	#04	#05	#06	#07	#08	#09	#10	#11
BID	GERJ	GERJ	GERJ	GERJ	GERJ	BIRD	BIRD	BIRD	GERJ	BID
CMJ	PG II	CMJ	PG I	PG I	PG I	PG I	PG II	PG I	CMJ	CMJ
X	X	X	CMJ	PG II	X	X	X	PG II	X	X

Fonte: Elaboração Própria

O primeiro **entrevistado #01** é funcionário do BID. O entrevistado foi TTL<sup>43</sup> do CMJ de 2015 a 2017 (ano de encerramento do Programa), entretanto, começou a atuar informalmente no Programa a partir de 2014 como apoio direto à gerente à época. De acordo com ele, sua entrada como TTL ocorreu no mesmo momento em que o Programa estava em plena expansão, mas com alteração permanente por parte das Secretarias, o que é ilustrado a partir da narrativa sobre o dia em que ele foi apresentado como novo gerente:

“Na sexta-feira anterior, já tinha sido combinado que seríamos recebidos pelo secretário, mas quando chegamos na segunda pensamos ‘bom realmente tudo o que se falou na sexta já mudou, tem um novo coordenador, tem um novo secretário [Marco Antônio Cabral], além de uma nova Secretaria<sup>44</sup>. Fizemos uma reunião com novo coordenador e ele falou ‘olha, me ofereceram esse cargo ontem, então, nem sei o que é o Programa’ e, bom, aí não deu para falar muito, né (sic)? mas esse foi momento que eu cheguei no Caminho melhor.”

Apesar das mudanças narradas, havia uma boa expectativa por parte do entrevistado, já que um novo governador assumia a gestão do estado, junto com um novo secretário e um novo coordenador, tanto por parte do BID tanto pelo

<sup>43</sup> TTL é a sigla para *Task Team Leader*/Gerente de Projeto.

<sup>44</sup> Em 2015 o CMJ passou a ser executado pela SEELJE. Para mais informações ver subcapítulo 5.3.

governo. O entrevistado #01 atua na área de estruturação social do BID, entretanto, ressaltou que o CMJ era a primeira experiência do BID nesse tipo de intervenção social, considerada complexa e inovadora. Ainda de acordo com o entrevistado, a origem do desenho do CMJ veio da experiência de um Programa similar no Chile e durante a preparação do CMJ a especialista que trabalhou junto ao governo do Chile, veio apoiar o desenho técnico do CMJ que, apesar de diferente (principalmente em termos de escala), teve muita similaridade.

Sobre a forma de estruturação e intervenção do BID em programas de investimento, o entrevistado #01 explica que não existe uma regra do Banco para estruturação da equipe que vai trabalhar em um programa de investimento, o que se faz é um cálculo dependendo do número de projetos, da carteira de execução, e de quanto pessoal o programa precisa. O que geralmente se faz é que se tem um especialista setorial por país, e, dependendo do tamanho da carteira, esse especialista fica com quatro, cinco projetos aproximadamente, sendo a responsabilidade do ponto de vista do Banco sempre com o TTL que conta com o apoio de um especialista da área financeira, e de um especialista da área de aquisições. Entretanto, resalta que “é muito discutível isso, porque tem projeto que são simples que requerem relativamente pouco apoio por parte do banco e outros que todos os dias você está fazendo videoconferências, visitando o projeto, que eles não fazem um termo de referência sem passar pela revisão do banco”. Segundo o entrevistado, comparado a outros países, a carteira de projetos no Brasil é muito grande e a equipe do BID no país não tem um time de tantos especialistas assim. Nas palavras do entrevistado: ocorre que “eu já fiquei com oito projetos (...) e, no final do dia, você faz praticamente tudo”. Um dos pontos críticos é do apoio do BID na área de Monitoramento e Avaliação: “o ideal nessa área de monitoramento e avaliação seria ter uma equipe aqui no Brasil, mas, não existe (...) a minha referência é uma pessoa que está em Washington, mas ela cuida de oito países.”

Durante a preparação de cada programa, é realizada uma análise institucional do mutuário. No caso do CMJ, ficou claro para o BID que a SEASDH não tinha profissionais que conhecessem das regras do Banco e assim, uma das cláusulas do Contrato de Empréstimo, previa como obrigatoriedade dos gestores a contratação de uma empresa gerenciadora. Ao perguntar como é feita a avaliação insti-



tucional do órgão executor, o entrevistado #01 respondeu que todo novo projeto tem uma análise institucional. Geralmente, explica ele, se contrata uma instituição externa que visita o futuro mutuário, entrevista a equipe, analisa as capacidades e faz um parecer. A análise institucional, entretanto, não fala se o mutuário deve ou não contratar uma empresa de apoio técnico especializado (gerenciadora) ou consultores, o que ele faz é apontar se existem profissionais e capacidade institucional capaz de cumprir com as funções-chaves para a implementação do Programa, indicando perfis que o estado pode contratar da maneira que achar melhor. O entrevistado conta que a obrigatoriedade da análise institucional do mutuário é uma lição aprendida pelo BID, pois no passado, no momento que começava a execução do projeto, a equipe, mesmo quando nomeados com exclusividade, tinha diversas outras responsabilidades e funções, e o programa nunca era prioridade, então diz ele “a ideia de blindar o programa e de ter uma equipe própria, uma equipe exclusiva, surgiu a partir dessas experiências.”

Sobre as diretrizes que a equipe do BID recebe para atuar durante a implementação de um Programa de investimento o entrevistado #01 é enfático “**não existe [nenhum] documento do banco que fale qual é o tipo de apoio que o banco vai dar na execução de um projeto**”. Ele explica que observa o que o colega faz e faz a mesma coisa, copiando as boas experiências e as boas práticas. Para ele o acompanhamento que o BID faz durante a implementação, vai depender, única e exclusivamente do perfil do TTL e dos especialistas, podendo ser acompanhado de forma superficial ou como uma maior profundidade. De acordo com o entrevistado,

“**os executores pedem uma maior presença do banco (...)** Porque você pensa ‘ah, uma missão, uma visita a cada dois meses deveria ser suficiente’, depende do grau de maturidade do programa e depende da complexidade do programa. Se você olha o montante, às vezes, uma cooperação tem um montante pequeno, mas o envolvimento do banco é altíssimo em comparação, às vezes, com um empréstimo que o valor é muito maior. **O nível de envolvimento do Banco depende da capacidade técnica do mutuário que vai executar.**”

Por fim, quando perguntado sobre o papel do BID em programas de investimento, o entrevistado #01 explica que “**não existe um manual, não existe um protocolo que fale o que significa [projetos de investimento]**”. De fato, em todos os documentos analisados, o apoio do BID durante a formulação e implemen-

tação se faz a partir das missões, dos documentos de gestão e da participação direta dos especialistas técnicos. Entretanto, o BID sempre se apresenta não apenas como um parceiro financeiro, mas como um parceiro técnico, desde o desenho até a execução. De acordo como entrevistado #01, o BID “não vai trazer apenas apoio financeiro, [mas também] experiência técnica, se ele [banco] tiver, de dentro dele, se ele não tiver, ele vai procurar no mercado, pessoas, instituições que tenham experiência para apoiar o projeto.”

Pelo lado da burocracia estatal, o **entrevistado #02** é funcionário de carreira do estado do Rio de Janeiro. O entrevistado fala que passou para um concurso de engenheiro cartógrafo do Estado, entretanto, assim que ele tomou posse foi trabalhar diretamente na Secretaria Estadual de Saúde, em um cargo de planejamento e orçamento da saúde. A partir de 2007 atuou diretamente para sanar diversos problemas encontrados no início da gestão do governador Sérgio Cabral em relação aos convênios da Secretaria de Saúde com o Ministério, que estavam inadimplentes, “eram mais de 18 convênios inscritos no CAUC<sup>45</sup> e com isso [o GERJ] estava impedido de receber recursos”. Em 2008 é que, de fato, o entrevistado #02 passou a atuar diretamente na elaboração de Cartas-Consulta e, posteriormente, em diversos empréstimos de investimento, de assistência técnica, e também nos DPLs, sendo coordenador-adjunto da UGP do Pró-Gestão II.

De acordo com o Manual Operativo do Programa, o arranjo institucional do Pró-Gestão II era complexo, pois a gestão do Programa ficou sob a responsabilidade estratégica do Comitê de Coordenação, instância superior da estrutura institucional, presidido pela Vice-Governadoria do Estado do Rio de Janeiro, e sob a gestão operacional das 3 (três) Unidades Gestoras do Programa - UGP, instituídas na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, Secretaria de Estado de Fazenda e Secretaria de Estado de Obras. Cada UGP foi constituída, no mínimo por 3 (três) membros, sendo (um) coordenador-Geral, (um) gerente de licitação e, (um) gerente financeiro. As nomeações foram, em sua grande maioria, de profissionais concursados e os comissionados técnicos.

---

<sup>45</sup> CAUC é a sigla para Cadastro Único de Convênios. Qualquer pendência do CAUC impede dos estados e municípios de receberem recursos federais ou realizarem empréstimos.

O terceiro **entrevistado #03** trabalhou como coordenador do Programa CMJ, tendo ingressado no GERJ em 2009, como cargo comissionado na SE-PLAG, posteriormente trabalhando fora do governo até janeiro de 2014, quando recebeu o convite para coordenar o CMJ. O entrevistado reiterou que o convite foi técnico, e que ele não fazia parte de nenhum grupo político ou filiação partidária, apesar do convite ter sido feito pelo secretário da pasta Marco Antônio Cabral<sup>46</sup>. Quando ele assumiu a coordenação o Contrato de Empréstimo já havia sido assinado há quase 2 anos, sendo ele o quarto coordenador-geral do Programa. O entrevistado conta que foi muito complicado por que além dele não conhecer o programa, ninguém na SEELJE conhecia o CMJ. Fato agravado porque alguns funcionários da Secretaria “entendiam que aquilo era um baú de dinheiro que podia ser gasto com qualquer coisa. E não podia. Era só ler os documentos do programa”. No início da sua gestão a prioridade para a escolha dos cargos foi de caráter técnico, como ele diz? “eu consegui chamar algumas pessoas de forma técnica por escolhas técnicas com entrevistas e tudo, mas com o passar do tempo isso foi sendo minado, né (sic)? O que prejudicou demais o programa por que as pessoas simplesmente achavam que o Caminho Melhor Jovem era um instrumento, uma grande máquina de fazer voto”

Para o entrevistado #03, o Programa não deveria estar nem na SEASDH, nem na SEELJE:

**“Primeiro que são Secretarias extremamente políticas.** Se a gente pegar nos últimos dez anos a quantidade de Secretários que passaram por essas Secretarias é absurda. A minha primeira reunião com a equipe do BID a fala foi a seguinte: “Secretário, o senhor é o sétimo Secretário e o senhor é o quarto coordenador do programa, nada nos garante que daqui a seis meses os senhores ainda estarão conversando conosco” (...) Então é um absurdo um programa como esse, com todas essas características de metodologia inovadora, de tecnologia social com uma quantidade absurda de recursos (...) **em Secretarias [SEASDH e SEELJE] que eram tecnicamente completamente despreparadas pra tocas um programa desse.**”

A criação do Programa foi realizada a partir de um Decreto Estadual, onde se previa a estrutura da UGP. Entretanto, em nenhuma das cinco gestões do Programa os cargos foram preenchidos. Ao perguntar como isso impactou na imple-

---

<sup>46</sup> Marco Antônio Cabral era filiado ao PMDB, sendo deputado federal eleito, tendo se licenciado para assumir a SEELJE.

mentação do Programa, o entrevistado #03 respondeu: “Isso impacta tudo. O Estado diz, ‘eu tenho equipe e vou providenciar essa equipe’ Aí o que que o Estado faz? Ele corta a GEE<sup>47</sup> da Secretaria. Então como é que eu vou contratar pessoas?” Outro exemplo dado foi o carro. “Tinha o carro, mas não tinha dinheiro para botar combustível”. Para ele era papel do BID se manifestar não repassando recursos até que a equipe do CMJ estivesse completa. E continuou: **“Como é que eu vou lançar um programa [com financiamento] de 60 milhões de dólares para atingir 20 territórios, tendo até 25 unidades, para atingir 40 mil jovens em 4 anos se eu não tenho equipe?”**

A entrevistada #04 teve sua primeira experiência no governo estadual, a partir de 2011, na equipe do Pró-Gestão I, como cargo comissionado, após um processo seletivo realizado pela subsecretaria que o Programa estava vinculado. Durante o período em que esteve na equipe, trabalhou em diversas áreas, a começar pelo monitoramento e avaliação, posteriormente, pela área técnica e, por fim, na parte de licitações e financeira. De acordo com o MOP do Pró-Gestão I, o formato da Unidade Gestora do Pró-Gestão foi regulamentado na Resolução SEPLAG nº304, de 28 de maio de 2010, alterada pela Resolução SEPLAG nº672, de 26 de março de 2012, pela qual sua estrutura básica era composta das seguintes áreas: Coordenação Geral; Setor de Licitação; Setor de Administração e Finanças; e Setor Técnico e de Monitoramento. Ao longo de toda a implementação do Pró-Gestão I, todos os nomeados eram de profissionais concursados e os comissionados técnicos.

De acordo com a entrevistada, a falta de informação registrada, a falta de uma cultura de melhores práticas em gestão e com o corpo de servidores, que muitas vezes não tem essas capacidades de elaboração de documentos, fez com que a equipe da UGP do Pró-Gestão I recebesse vários elogios do Banco, de outros organismos, como aponta: “Vocês têm certeza que vocês são do Estado? (...) A equipe de vocês parece equipe com equipes do setor privado, vocês são bem organizados para o padrão que a estamos acostumados no governo do estado.” Ainda sobre o arranjo da UGP do Pró-Gestão I, a entrevistada acredita que houve um

---

<sup>47</sup> GEE é a sigla para Gratificação de Encargos Especiais que é a maior parte dos recursos do salário dos cargos comissionados ou da gratificação extra no salário dos cargos efetivos.

mérito da área técnica que conseguia alinhar com as setoriais os projetos. “**o fato da pouca ingestão política nessa UGP permitiu que os técnicos, porque a gente tinha técnicos de qualidade, conseguissem fazer com que os projetos fossem implementados**”. Em 2012, com o agravamento da crise do GERJ, a equipe que trabalhava exclusivamente com a UGP do Pró-Gestão I (e depois o II) passou a atuar em outros programas de financiamento (BNDES, Banco do Brasil, entre outros), tendo em vista a redução de 14 para apenas 04 profissionais.

Em 2015, a entrevistada #04, recebeu um convite para trabalhar no Programa CMJ, como especialista em planejamento, assumindo em 2016 o gerenciamento do Programa, por parte da equipe da gerenciadora, permanecendo no cargo até 2017. De acordo com ela trabalhar na gerenciadora não era tão simples, pois “a relação entre a UGP e equipe da gerenciadora acaba ampliando o campo decisório”, entretanto, a falta do corpo técnico na secretaria executora foi determinante para a contratação da gerenciadora, composta por um corpo técnico completar de profissionais que conheciam os procedimentos do BID e que, com a enorme descontinuidade das gestões, acabou por se tornar também a equipe que guardava a memória do Programa CMJ.

O **entrevistado #05** é funcionário de carreira do estado desde 2012, ingressando direto para trabalhar no Pró-Gestão I, primeiramente, na área de licitações e posteriormente como coordenador. Quando o Pró-Gestão II foi assinado, em 2014, ele passaria a coordenar ambos os Programas, por parte da UGP SEPLAG. Conforme o arranjo institucional, no Pró-Gestão I era uma única UGP, sob responsabilidade da SEPLAG, compreendendo os projetos multissetoriais da Secretaria de Educação, Secretaria de Saúde, Rio Previdência e o componente de gestão de risco de desastres, com mais três órgãos, Defesa Civil, INEA, DRM. Já no Pró-Gestão II, a UGP SEPLAG absorveria também os projetos vinculados à SEASDH.

A crítica do entrevistado era relacionada a forma como o arranjo institucional do Pró-Gestão II fora feito. Ele detalha:

“Existia ainda no arranjo inicial, uma moderação dessas três UGPS pela vice-governadoria (...) ocorre que com a renúncia do Cabral [governador] o Pezão [vice-governador] assumiu extinguindo a vice-governadoria, como aconteceu. Então

a gente assina o contrato em 31 de abril de 2014 [mesma data da renúncia do Cabral], com uma vice-governadoria extinta. E ela era moderadora. Na verdade, assim, não tinha moderação nenhuma. **A gente sabe que foi escalada a vice-governadoria para que a equipe de planejamento urbano metropolitano comandasse o programa.** Como deixou de existir a vice-governadoria qual foi o arranjo combinado a época só com a Câmara e com o Pezão? Faz um decreto de instituição da Câmara e joga um “jabuti” no meio dizendo que a Câmara vai coordenar, gerenciar o programa. **Soubemos pelo Diário Oficial. Foi assim que a gente descobriu que o novo moderador era uma das UGPs. Então assim, a UGP Metropolitana passou a ser a gestora do programa”**

Ao questionar como o Banco se portou com essas situações, o entrevistado #05 respondeu “Tinhas Bancos [equipes do Banco] distintos, né (sic)? O banco que acompanhou a UGP SEPLAG na formação do Pró-Gestão I sempre foi uma voz interna para que a gente tivesse mais funções na gerência do Pró-Gestão II. Ficou claro durante a entrevista o desconforto sobre a disputa de poder entre as secretarias envolvidas e como isso se desdobrou de forma negativa ao longo da implementação do Pró-Gestão II.

O **entrevistado #06** foi funcionário de carreira do estado, tendo ingressado em 2010 para trabalhar diretamente no Pró-Gestão I, primeiramente, na área de técnica e posteriormente como coordenador. Durante a entrevista relatou como o arranjo institucional do Programa e a qualidade dos técnicos da UGP foram fundamentais para o atingimento dos objetivos esperados. Sobre o fato do Programa ser centralizado, “tínhamos o apoio do Banco Mundial e a gente dava aquele apoio de burocracia mesmo, entendeu? Tem questão da curva de aprendizado. Então a gente acumulava expertise e a nossa equipe não mudava tanto”. Sob a ótica de controle do BIRD, era muito mais fácil para o banco colocar todas as fichas numa UGP que ele confiava, já que o arranjo centralizado foi bancado pelo Banco a partir da análise institucional realizada durante a etapa de formulação do Pró-Gestão I.

A visão dele sobre o que entendia ser um empréstimo de assistência técnica, veio em tom crítico:

“olha, eu não sei exatamente o que eu pensava a época, mas hoje olhando em retrospectiva, eram alguns projetos de complexidade técnica e tínhamos uma burocracia muito fraca no estado e de outro um agente de fomento que tinha um discurso de que o TAL veio para fortalecer a capacidade institucional do Estado. Os caras [Banco] tinham uma agenda e vinham colocar. Hoje a avaliação para mim é

essa. **Aproveitavam um pouco dessa fraqueza da burocracia institucional e vinham com uma agenda própria, com orientações técnicas.”**

A **entrevistada #07** começou a trabalhar no BIRD em 2009. A entrevistada participou do Pró-Gestão I como TTL, ficando como uma co-gerente do Pró-Gestão II. Um dos fatores apontados foi da alta rotatividade de TTL do Banco no Programa, “no Pró-Gestão I e fui a quarta ou a quinta gerente (..) e no Pró-Gestão II a rotatividade foi contínua, eles tiveram em três anos, três gerentes (...) e isso foi um problema grande”. A entrevistada explicou que a montagem de um projeto no Banco é, geralmente, composta por funcionários permanentes e tendo também consultores que são mobilizados para consultorias mais pontuais. As equipes do banco geralmente têm um gerente que é uma pessoa que no fundo é a responsável por tudo que acontece do lado do banco no projeto. Tem uma especialista em aquisições e o especialista em gestão financeira que é o responsável de fazer as auditorias. As primeiras auditorias que o governo tem um foco muito forte em proteger os recursos que estão sendo canalizados através dos projetos. Então é um controle muito minucioso das licitações e dos gatos. Esse é o padrão. Também temos dois especialistas que têm que estar em todos os projetos, que são os especialistas de salva guarda sociais e salva guardas ambientais e mais um advogado. Esse é como é a equipe mínima que você tem que ter em um projeto. Depois, geralmente, dependendo do conteúdo do trabalho você ou tem especialistas de outras áreas.

Para a entrevistada o TAL visava complementar as mudanças regulatórias que estavam sendo feitas através dos DPLs, entretanto, indicou que o problema desse modelo, é que na prática essa sequência não funciona tão bem assim, porque a implementação do TAL demora muito tempo, por conta das regras de contratação, da rotatividade dentro do governo, problema de continuidade dentro das equipes do Banco. Assim, a lógica do TAL precisaria mudar para atingir os objetivos a que foram propostos, “eu votaria a assistência técnica primeiro e os DPLs depois, como forma de incentivo”. Além disso, a natureza de um empréstimo do tipo TAL depende muito mais de um compromisso por parte do mutuário.

A **entrevistada #08** começou a trabalhar no BIRD em 2010, a partir de um processo seletivo, sendo, primeiramente, sendo selecionada para ser consultora e

posteriormente, por meio de um concurso interno, se tornou staff do Banco. Ela contou que na maioria dos casos, a porta de entrada dos funcionários efetivos do Banco se dá a partir de processos seletivos para contratação de consultores. Sua participação no Pró-Gestão II se deu com a saída do segundo TTL do programa. Como ela estava no Brasil, e a ideia do escritório do Banco é ter sempre a contribuição de alguém que conhece o país, ela foi chamada para assumir o Pró-Gestão como TTL. Apesar das críticas em torno das muitas mudanças nos líderes do Pró-Gestão II por parte do Banco, a entrevistada diz que é muito comum e que existe uma fase de transição para que a pessoa que vá assumir tenha uma familiaridade com o projeto e com a equipe.

Sua primeira impressão sobre a equipe do Banco para o Pró-Gestão foi “tinha Deus e o mundo, lá. Então a gente tinha especialista na área de educação, tinha especialista na área de transporte, tinha especialista na área de saúde e por aí vai. Além das áreas-meio que sempre estão [área fiduciária]”. De acordo com a entrevistada, o Pró-Gestão II era um Programa focado na governança metropolitana, sendo capitaneado dentro do Banco pela equipe de desenvolvimento urbano, diferente do Pró-Gestão I que foi gerido pela equipe de governança. A montagem da equipe veio a partir desse foco metropolitano, entretanto, o desenho do TAL II também abrangia outras áreas, fazendo com que a montagem das equipes fosse multidisciplinar, com o Banco atuando com funcionários locais e internacionais. Sobre o TAL, a entrevistada diz que é um produto especificamente de assistência técnica, sendo, no caso do Pró-Gestão I e II advindo da associação com o DPL, por exigência do Banco para se ter um ganho de eficiência e de eficácia, pois o TAL é justamente um Programa desenhado para fortalecer a capacidade da administração do Estado ou do Município.

O **entrevistado #09** é funcionário do BIRD, especialista sênior da área de licitações e atuou nos Programas Pró-Gestão I e II. Ele explicou que o Banco trabalha dividido em áreas com, aproximadamente, 15 projetos por pessoa, não tendo muito uma divisão didática, mas sim um arranjo que se faz internamente, sendo que de tempos em tempos dividem-se os programas por divisões geográficas. Sobre o empréstimo do tipo TAL, o entrevistado indica que é “**a assistência técnica do Banco é quando você vai usar a capacidade do Banco para evoluir** naquilo



que o Estado, que o Município, que o mutuário tem condições, mas ele não consegue dar aquele passo a mais” Para ele dizer que o Estado do Rio não tem condições de tocar projetos é errado, pois o GERJ tem profissionais de altíssimo gabarito e projetos fantásticos. Mas, segundo ele, o que falta para o Rio e outros mutuários, **“é que daquele passo a mais para você saltar daquela qualidade média praquela qualidade superior. (...) E a assistência técnica do banco exatamente é essa. É onde você consegue ampliar. Empréstimo dinheiro para você construir uma rua. Legal, você tem um impacto muito pequeno. O Banco tem uma visão muito mais ampla disso”**.

A entrevistada #10 entrou para a SEASDH em 2013 para um trabalho de consultoria e relata que por conta de mudanças internas na secretaria estava no meio de uma reunião quando descobriu que era para assumir o programa CMJ. De todos os entrevistados, o único abertamente filiado a um partido político, tendo feito parte de outros programas do partido, foi a entrevistada #10. Ao questionar se sua gestão teve um viés político, a resposta foi:

“a gestão do PT foi quem desenhou o programa. Então na verdade tinha um compromisso de porque aquele programa era importante. **A questão não é as pessoas terem posições políticas, serem de partidos políticos. A questão é a maneira como as pessoas vão atuar em relação a esse projeto.** Porque a gente sabe a maneira como, não só na gestão do [coordenador seguinte] depois ou na gestão do outro, como as relações políticas ficaram aqui o tempo todo permeando. O entra e sai de gente. **Não tinha o compromisso de manutenção de equipe. Não tinham o compromisso de que os processos fossem garantidos.** Então a questão não é se a pessoa é da política ou não, ou se a pessoa tem uma vinculação política ou não. **A questão é se há um interesse do Estado na manutenção dos processos.** Porque se eu sou a gestora do governo e entendo que o estado pegou um empréstimo, uma coisa que pode produzir um resultado, inclusive do ponto de vista de estratégia de gestão e um empréstimo internacional, cara. **Acho que é o mínimo que o Estado devia de ter um olhar sobre isso de diferenciar isso de um outro tipo de programa”**

Ela aponta que o maior desafio foi reconquistar a confiança do BID, “quando eu cheguei o Banco nem me deu muita bola. **Acho que o programa já tinha trocado tanto de coordenador que acho que o Banco naquele momento estava muito desacreditado do projeto.**” Ao questionar que antes só havia tido um coordenador a entrevista complementa, “já vem de antes da assinatura do programa. Ou seja, já tem um descrédito do Banco de que a gente fosse conseguir dar conta”. Quando chegou, o primeiro estranhamento foi por entender o papel da

gerenciadora. Ela conta que quando chegou teve muito pouco tempo para absorver todos os papéis que cabiam à gerenciadora, além de conhecer a equipe, também praticamente já montada. Ela recorda que o Contrato de Empréstimo já havia sido assinado há quase 6 meses e que ainda faltavam o cumprimento de cláusulas para que o Programa fosse considerado elegível para os desembolsos, meta alcançada dois meses depois com a contratação das equipes das Unidades de Gestão Territorial (UGT).

Por fim, a última **entrevistada#11** é especialista em aquisição e começou a trabalhar no BID em 2003, ficando até 2009 sendo consultora do Banco, apoiando em quase todos os setores. Em 2009 saiu do Banco para trabalhar em outro organismo multilateral de crédito, voltando em 2010, depois de ter passado no processo seletivo. Sua atuação no Programa começou ainda na fase de elaboração do desenho do CMJ. Ela conta que a fase de elaboração de um Programa de investimento no BID conta com duas fases, sendo a primeira fase para elaboração do perfil do projeto a partir da realização de duas missões: missão de orientação e missão de identificação. Posteriormente, é realizada a missão de análise, que dura em torno de três meses para elaborar tudo aquilo que foi negociado que vai entrar dentro do projeto, o especialista setorial em conjunto com a equipe que ele aloca e com o executor faz estudos profundos de todos os temas que estão sendo colocados.

A entrevistada conta sobre a etapa de preparação do Programa e de como era alto risco do arranjo institucional desenhado para o CMJ, em suas palavras: **“Altíssimo. Na verdade, essa Secretaria nunca teve pessoal. Ela nunca teve equipe. Durante a preparação do CMJ a equipe do BID passou por umas três equipes da SEASDH.”** Ainda sobre o arranjo, desta vez, com as outras secretarias que faziam parte do escopo do Programa, a entrevistada entende que não deu certo e que é muito difícil em qualquer programa com a quantidade de Secretarias que tinham envolvidas no CMJ, o arranjo dar certo. Em relação a obrigatoriedade da gerenciadora exigida por parte do BID, ela explica que como a SEASDH não tinha equipe, que solução foi a contratação de pessoas físicas com expertise das diretrizes do BID, entretanto, alguma gestão optou pela contratação de uma empresa gerenciadora, fato que se concretizou em julho de 2013.

## 6.2.

### Tudo deve mudar para que tudo fique como está?

O objetivo deste subcapítulo será de apresentar os aspectos, apontados pelos atores, que influenciaram a implementação dos programas. O subcapítulo se divide em três partes sendo: contexto em que o GERJ se encontrava no momento da formulação dos Programas e das assinaturas dos Contratos de Empréstimo, os Programas Pró-Gestão I e II e o Programa Caminho Melhor Jovem.

#### 6.2.1.

##### Contexto econômico e político

O contexto político durante a formulação dos empréstimos tinha como pano de fundo uma nova gestão, que ingressava no governo do estado do Rio de Janeiro ano de 2007, após oito anos da gestão dos governadores Anthony e Rosinha Garotinho<sup>48</sup>. Os desafios eram muitos, principalmente em termos das finanças e da gestão estadual. Conforme detalhado no subcapítulo 4.4, o GERJ estava desde 1998 sem poder contrair empréstimos por conta do acordo realizado com o governo federal<sup>49</sup>, entretanto, a partir do ano de 2008, o estado voltou a ter espaço fiscal, a partir de políticas econômicas do então secretário de fazenda Joaquim Levy, suportadas pelo aumento do valor do barril de petróleo, que chegou a bater US\$ 130 dólares em 2008. Segundo o entrevistado #02, naquele momento, todos queriam emprestar dinheiro para o estado. A cada ano, o PAF tinha mais espaço para obtenção de empréstimos, fato evidenciado pelo volume de acordos realizados, de 2009 a 2014 foram assinados diversos contratos, sendo dois contratos com o Banco do Brasil de mais de R\$ 3 bilhões cada um. Segundo o mesmo entrevistado “dentro dessa farra de recursos ofertados<sup>50</sup>, por ter espaço fiscal, então a gente [GERJ] fez o DPL 1, o DPL 2, DPL 3 e DPL 4”.

O entrevistado #02 recorda que “começou tanto empréstimo, que quando eu ia lá pra COFIEX para defender [os projetos] tinha que fazer histórico. A equipe [COFIEX] dizia, ‘você vem aqui e fala dos mesmos programas, transporte, Saúde, Educação...’ E, além disso, ainda tinha copa do mundo e olimpíadas. Fala-

<sup>48</sup> Entre abril e dezembro de 2002, Benedita da Silva também assumiu o Governo do Estado.

<sup>49</sup> Programa de Ajuste Fiscal (PAF) – ver subcapítulo 4.4.

<sup>50</sup> Opinião do entrevistado.

vam, ‘pelo amor de deus!’ Então tinha que mostrar que um em tese não tinha nada a ver com o outro, entendeu? Mas as ofertas eram as mesmas”. Ainda de acordo com o entrevistado o que interessava naquele momento para o governo era o dinheiro. Porque com os empréstimos do tipo DPL o GERJ usava o dinheiro onde quisesse, desde que cumprisse com os indicadores, entretanto, mesmo que o GERJ tivesse que cumprir uma meta de transporte, não queria dizer que o dinheiro estaria indo para o transporte. Para ele “esse era o grande problema, tanto que o governo federal “passou a régua” nesse tipo de coisa (...), mas naquele momento, era um contexto nacional e isso era a política de governo Dilma.” A ideia era que os estados com investimentos em infraestrutura iriam melhorar a economia, iriam gerar riqueza e iriam gerar empregos, entretanto, o dinheiro não vinha do governo federal, mas sim empréstimos e **“com dinheiro novo de financiamento que se criou aquele *boom* e aquela ilusão”**.

O entrevistado continuou sendo assertivo e repetindo que não há como compreender o volume de empréstimos concedidos, sem que se entenda o contexto nacional no qual o GERJ estava inserido. **“Isso era uma política de governo. Como eu [governo federal] não tenho dinheiro para te dar, você [GERJ] se endivida. E era a época do 2008, primeiro governo do Lula e início do governo Dilma, primeiro governo Dilma. Então, vai lá. Tudo que caía lá no STN a ordem era liberar”**. E isso não era apenas para o estado do Rio de Janeiro, o “a regra era assim, **o próprio Governo Federal sentando na mesa com cada banco e definindo qual é o tamanho dos empréstimos que o banco com cada ente desse vai designar**. Então ele define o tamanho, e em função desse tamanho, e aí libera para os projetos dos entes subnacionais”.

Assim, o dinheiro que entrava dos empréstimos do tipo DPL para o GERJ acabaram por financiar a máquina pública. Conforme tratado nos subcapítulos 4.1, 4.4, 5.1 e 5.2, os DPLs, são programas de apoio orçamentário, e neste tipo de empréstimo, o GERJ precisava cumprir todos os indicadores e metas para poder efetuar outros desembolsos. De acordo com documentos do BIRD, a estratégia para obtenção de empréstimos do tipo DPL, deveria estar atrelada a outro tipo de empréstimo, o de Assistência Técnica (TAL), pois o BIRD estava investindo muito dinheiro através dos DPLs, entretanto, os DPLs não seriam suficientes para mudar

a lógica do funcionamento do governo, cabendo aos empréstimos de TAL projetos que visassem aumentar a capacidade institucional do Estado.

Em paralelo a lógica dos empréstimos do tipo DPL e do TAL, o BIRD também financiou no período, empréstimos de investimento, como o Programa Estadual de Transportes (PET II), assinado em 2012, no valor de US\$ 600,00 milhões e o Programa Rio Rural, assinado em 2009, com adicional em 2012, com valor total de, aproximadamente US\$ 179,00 milhões. Já com o BID, ao longo desse período, o GERJ formalizaria apenas programas do tipo de investimento, sendo três grandes empréstimos nas áreas de turismo, ambiental e social. Em 2011 foi assinado o Contrato de Empréstimo, no valor de US\$ 187 milhões, para o Programa PRODETUR, que tinha como objetivo intervenções públicas para o desenvolvimento da atividade turística. Em 2012, foi assinado o Contrato de Empréstimo, no valor US\$ 452 milhões, para o Programa de Saneamento Ambiental dos Municípios do Entorno da Baía de Guanabara (PSAM), que tinha como objetivo a melhoria da coleta de esgotos nos municípios afluentes da Baía de Guanabara. O terceiro, foi o CMJ, estudo de caso desta dissertação.

### **6.2.2. Programas Pró-Gestão I e II**

De posse ao cenário estadual, iniciamos a análise da implementação pelos Programas Pró-Gestão I e II. De forma geral, objetivo do Pró-Gestão I (TAL I) e do Pró-Gestão II (TAL II) era o fortalecimento institucional de todas as secretarias envolvidas no desenho dos DPL I, DPL II, DPL III e DPL IV<sup>51</sup>. Para facilitar o entendimento do leitor, segue a seguir um quadro do arranjo institucional, vigente na assinatura dos Contratos. Como podemos observar, o arranjo institucional não era simples, sendo a complexidade de execução agravada pela capacidade técnica desigual entre as secretarias, descontinuidades de gestão e falha na comunicação entre o Banco, as UGP e as setoriais. Entretanto a forma de atuação dos dois Programas foi muito distinta.

---

<sup>51</sup> Os valores e datas de assinatura dos DPL: DPL 1 em 22 de março de 2010 USD 485.000.000,00 / DPL 2 em 09 de agosto de 2011 USD 485.000.000,01 / DPL 3 em 30 de outubro de 2012 USD 300.000.000,00 / DPL 4 em 03 de dezembro de 2013 USD 500.000.000,00.

Quadro 42: Arranjo Institucional

Vínculo ao DPL	DPL I	DPL II - DPL III - DPL IV		
Vínculo ao TAL	TAL I	TAL II		
Nome do Programa	Pró-Gestão I	Pró-Gestão II		
Coordenação do Programa	SEPLAG	SEGOV		
UGP	UGP SEPLAG	UGP SEOBRAS	UGP SE-PLAG	UGP SEFAZ
Setoriais envolvidas	SEPLAG RioPrevidência SEEDUC SES INEA SEDEC DRM SEFAZ	SEOBRAS SETRANS CEHAB ITERJ	SEEDUC SES SEASDH INEA SEDEC DRM	SEFAZ MP/RJ

Fonte: Elaboração Própria

O TAL Pró-Gestão I (SEPLAG), assinado em 2010, que foi o primeiro programa multisetorial do Banco Mundial para o GERJ e desde o seu desenho até durante a sua execução sofreu com inúmeras mudanças. Os projetos coordenados pela UGP da SEPLAG no âmbito do Pró-Gestão I eram em sua grande maioria, projetos vinculados a outras setoriais. Durante as entrevistas, ficou evidente uma equipe era jovem e capacitada que tinha passava confiança para os especialistas do BIRD a partir do trabalho realizado. De acordo com a entrevistada #04, existiam questões políticas, mas que eram praticamente imperceptíveis para a equipe, pois a UGP era extremamente técnica.

Para o entrevistado #05 a implementação do Pró-Gestão I foi mais uma vez comprometida, primeiramente, com a entrada dos componentes da Defesa Civil, INEA, DRM e, posteriormente, quando o governo federal definiu que o Pró-Gestão II não seria um Programa adicional e sim um novo Contrato de Empréstimo, o entrevistado conta que foi uma correria pra adaptar um financiamento

que estava todo sendo construído como um complemento ao financiamento original, sendo as ações originais do Pró-Gestão I complementadas pelo Pró-Gestão II. Com o novo escopo houve problemas graves, pois, “o Pró-Gestão I já estava executando recursos de um componente técnico que se quer existia formalmente.” Durante a implementação o maior entrave foram as limitações técnicas das secretarias setoriais. O entrevistado #05 conta que se demorava muito para se chegar à conclusão do que se queria fazer. Pelo que recorda, demorava mais para chegar à conclusão do que iria contratar, do que contratar em si. Com a demora, vinha outro problema: as mudanças constantes das lideranças das secretarias “você demora, muda o Secretário e muda a prioridade, aí muda não sei o que. Você perde o time, perdeu o time não adianta também. Também para contratar, para executar, para o negócio não servir para mais nada”.

Segundo a entrevistada # 07, a decisão deixou muito enfraquecida a UGP SEPLAG, que já vinha sofrendo perdas com a diminuição do seu corpo técnico. Para a entrevistada, mesmo com tantos desafios e a equipe da SEPLAG fez um bom trabalho e conseguiu superar os obstáculos da perda de apoio político. A entrevistada relata que muitas vezes o próprio BIRD teve que interferir nos projetos de assistência técnica do Pró-Gestão I para que os projetos não fossem descontinuados porque o interesse era mais no apoio orçamentário, do DPL. Outro ponto trazido pela entrevistada # 07 era que o desenho do Programa deveria ter sido de outra forma, porque do jeito que estava, cada secretaria tinha seu orçamento, o que impossibilitava remanejar recursos entre os projetos/secretarias. Ela achava um paradoxo porque você tinha áreas que não tinham recursos suficientes para o que eles queriam e por outro lado se perdia recursos da saúde e da educação que não foram aproveitados. Acredita que essa dinâmica foi muito fragmentada, porque o Programa foi reflexo da fragmentação das coalisões que estavam no governo e como essas coalisões foram se enfraquecendo não teve como. E, assumiu que a rotatividade dentro do banco especialmente no Pró-Gestão II, impediu do BIRD ser mais forte no apoio de uma lógica de melhor aproveitamento de como os recursos pudessem ser aproveitados.

De acordo com o **Relatório Final de Implementação do BIRD (ICR)**, ao longo de toda a vigência do Contrato de Empréstimo, 22 de novembro de 2010 a

28 de março de 2017, tendo desembolsado US\$ 12.237,47 milhões de dólares de um valor global de US\$ 18.673,00 milhões. **Sua classificação do progresso de implementação foi satisfatória e sua eficácia (cumprimento dos objetivos) foi classificada como substancial.** Os aspectos negativos apontados no ICR corroboram com as entrevistas no que diz respeito a separação dos programas, ciclo político, inversão de políticas e interrupção de projetos. A explicação de um dos entrevistados #2 era de que o Pró-Gestão I era um programa pequeno de 18 milhões de dólares. E apesar de uma equipe muito bem capacitada, no primeiro momento de crise ela foi desmantelada. Foi nessa mesma época a assinatura do Pró-Gestão II, que segundo o entrevistado “era um projeto político. Tinham vários secretários, tinha muita coisa envolvida.”

O segundo TAL, Pró-Gestão II, foi assinado em 2014 e compreendia um novo arranjo institucional, formado por três UGP, sendo UGP/SEOBRAS, UGP/SEPLAG e UGP/SEFAZ. A diferença principal do Pró-Gestão I do Pró-Gestão II foi no fato do primeiro ter um foco geral, no fortalecimento de diversas áreas do governo, enquanto o Pró-Gestão II, apesar de prever também um foco generalista, acabou por dar mais atenção apenas na gestão metropolitana. Na visão do entrevistado #09, foi um erro a divisão dos Programas: “Particularmente, para mim foi um erro. Foi um erro de avaliação tanto do Banco, quanto do Governo. Menos do Governo, porque era um procedimento interno do Banco. Mas isso não influenciou a execução do projeto. O Pró-Gestão II mudou um pouco o foco. **O foco para mim sempre deveria ter continuado em gestão pública e mudou. Ele mudou praquela coisa da governança metropolitana.**” Na visão do entrevistado, tanto a mudança de escopo quanto a divisão das UGP enfraqueceram o próprio governo. Segundo ele “foi por conta da pressão e de disputa interna de poder dentro do próprio governo do Rio. As secretarias não se viam como parceiras. Não havia uma unidade de governo.”

De acordo com o **Relatório Final de Implementação do BIRD (ICR)**, ao longo de toda a vigência do Contrato de Empréstimo, 31 de março de 2014 a 30 de junho de 2017, tendo desembolsado US\$ 9.923.03 milhões de dólares de um valor global de US\$ 48.000,00 milhões **a classificação do progresso de implementação foi insatisfatória e sua eficácia (cumprimento dos objetivos) foi**



**classificada como insignificante.** Os aspectos negativos apontados, no ICR corroboram com as entrevistas, deixando claro que os maiores problemas durante a implementação foram: Falta de compromisso e engajamento de todas as partes interessadas e muitas mudanças nas lideranças das secretarias, que impactavam diretamente no prazo e no escopo das atividades. Além disso, durante as entrevistas ficou claro que haviam divergências entre as equipes do Pró-Gestão II e do BIRD sobre os aspectos da implementação do Programa.

Apesar do ICR ser um relatório elaborado pela equipe do BIRD, o anexo 5 é dedicado ao mutuário. A equipe do Pró-Gestão II deixou registrada a não concordância com as notas atribuídas ao desempenho do Programa, **entendendo como modesta a sua eficácia (cumprimento dos objetivos).** Segue abaixo os principais trechos:

**“Não concordamos com a metodologia do Banco,** ela é rígida e não considera os fatores que prejudicaram a implantação e execução do Programa, no cálculo dos ratings os atenuantes não foram considerados inclusive de responsabilidade do próprio banco (...) Como o objetivo [Pró-Gestão II] foi mal formulado, devido as heranças dos DPLS II e III e também do Pró-Gestão I, enquanto o Pró-Gestão II ainda era considerado pelo Banco Mundial como financiamento adicional do Pró-Gestão I e isso foi um equívoco do Banco não do Mutuário, portanto **o Programa não poderia estar sendo “punido” com uma avaliação de “insignificante”**, não concordamos com essa avaliação pois não foram consideradas os atenuantes da concepção do Programa (...) Achamos [a eficácia do Pró-Gestão II como] modesta.

Mesmo com a equipe do Pró-Gestão II discordando dos resultados aferidos pelo BIRD, era de comum acordo entre os gestores estaduais que houve problemas na implementação. A partir das entrevistas, foi possível identificar tais fatores de dificuldade sobre a implementação do Pró-Gestão II. A entrevistada #08 relatou que conduzir um programa multissetorial que envolvia 12 órgãos distintos e três UGP, sendo uma com maior protagonismo, era uma coisa muito difícil, para ela “um projeto dessa natureza para você manter o rigor, [um bom] trânsito entre as equipes e uma permeabilidade maior ou menor dentro das setoriais do governo foi um desafio. Vou te confessar que eu tinha muita dificuldade com essa interação.” Por outro lado, existia um compromisso com as áreas técnicas setoriais, entretanto, por conta da rotatividade se perdia essa priorização, na conta da entrevistada #07 **“a saúde acho que em um ano tivemos cinco Secretários da Saúde.**

**Então é impossível que eles deram continuidade e os Programas de assistência técnica requerem um compromisso muito estável para dar certo”.**

De acordo com a fala do entrevistado #05, o problema foi como o Pró-Gestão II tirou força das secretarias setoriais e o BIRD teria sido incapaz de se meter, “a gestão do programa passou para os especialistas setoriais da área de desenvolvimento urbano, e aí naturalmente o Banco passou a pender pra UGP Metropolitana. **Todos os esforços, energia e aporte de recursos que o banco trazia era no componente metropolitano. Os componentes de gestão [pública] e de gestão fazendária ficam a reboque”.**

O curioso é que o especialista do BIRD, entrevistado #09, também faz críticas ao Pró-Gestão II, apontando o mesmo problema da mudança de foco, que passou a ter maior peso na governança metropolitana em detrimento aos projetos de fortalecimento da gestão das setoriais do estado, entretanto, em nenhum momento fez mea-culpa sobre o BIRD poder ter interferido no que estava acontecendo. Para ele, ainda havia outro grande problema que era uma briga interna dentro do Estado do Rio de Janeiro, que condenaria o Pró-Gestão II.

A primeira sentença, afirma o entrevistado, veio da criação das três UGP pois “você tinha uma equipe [Pró-Gestão I] que conhecia o procedimento aprendido a duras penas. O que aconteceu? Não quiseram. Depois você desfaz essa equipe e coloca uma equipe que ainda estava pouco treinada, em uma outra Secretaria que é muito maior do que o Programa. Não era o métier deles.” Ainda na visão do Banco, os dois projetos eram praticamente para os mesmos setores, era basicamente a mesma equipe dentro do Banco, os especialistas setoriais que estavam no I estariam no II, mas a lógica de como foi estruturado o Pró-Gestão II que enfraqueceu a força do próprio Programa. A decisão por três UGP basicamente “fragmentou qualquer impulso que o Programa poderia ter tido (...) e poderia ter tido um impacto maior se a gestão fosse centralizada.

Os gestores do Pró-Gestão II, entretanto, achavam que a divisão das Três UGP foi a única forma de conseguir executar um programa multissetorial do porte do TAL II. Para eles o tempo de execução do Programa era um grande entrave. O Contrato de Empréstimo previa a implementação do TAL II em apenas três anos

(em função dele ser um adicional ao Pró-Gestão I na sua concepção, o tempo total de execução tinha que somar ao tempo que já tinha do Pró-Gestão I, então o máximo dentro do Banco Mundial só dava para ser executado em 3 anos), e “três anos não é nada de tempo para um Programa que era uma colcha de retalho que tinha um monte de secretaria para licitar (...) a secretaria de assistência social, para você ter uma ideia, começou com 19 projetos. Como é que alguém licitava 19 projetos, numa secretaria que não tinha ninguém. Como é que você ia fazer os termos de referência?” Indagou com fúria o entrevistado #02.

De acordo com o entrevistado #02, funcionário do estado, apesar do BIRD insistir que a criação das três UGP havia sido ruim para a execução do Programa, ele acredita que foi a interferência dos especialistas do BIRD com as secretarias setoriais que “foi quando começou o inferno”. De acordo com o entrevistado #02, o BIRD mandava os próprios consultores do BIRD para tratar direto com as setoriais, passando por cima da coordenação da UGP. Já o entrevistado #09, especialista do BIRD, tem uma visão contrária sobre o motivo da implementação do Pró-Gestão II não ter funcionado. Para ele as UGP não tinham controle nenhum sobre as setoriais, e afirmou que “o Banco tinha pouco contato com as setoriais (...) o Banco não conversava com as setoriais separadamente (...) as setoriais não respeitavam as UGP.”

O entrevistado #09 conta que, do ponto de vista dele, existia uma grande conflito entre as UGP e as setoriais, e que durante a elaboração dos projetos, os documentos iam e voltavam. Ressaltou que isso ocorria bem mais com no Pró-Gestão II do que o Pró-Gestão I. E falou que as UGP começaram a usar o Banco pela incapacidade de diálogo com as setoriais:

“Eles [as setoriais] precisam que o Banco diga para devolver. Como é que a coisa vai dar certo? Você tem alguém [UGP] te dizendo que a coisa está ruim. A pessoa ao invés de dizer, ‘Está bom. Então vamos sentar e corrigir?’ diz: ‘Não, manda para o Banco. Vai que aprova’. Ou seja, é aquela coisa de você não ter comprometimento. Você não está comprometido com o resultado qualitativo. Isso foi muito claro no Rio de Janeiro, principalmente no Pró-Gestão II. A preocupação era, ‘Eu quero dinheiro no menor tempo possível. E a qualidade? Claro que nunca ninguém disse “que se dane a qualidade”, mas o comportamento era “que se dane a qualidade.” E aí o Banco ficava um pouco de mãos atadas com isso. Por que? Porque quando o Banco criticava a qualidade das coisas, a resposta que vinha era, “mas nós trabalhamos assim e assado. “E o Banco sofre uma pressão muito grande também pelo desembolso. Você tinha a oportunidade de fazer uma coisa me-

lhor, mas acabava fazendo o aceitável. E por fazer o aceitável você teve um resultado aceitável.”

Ainda de acordo com o relato do entrevistado #09 “**O Pró-Gestão I para mim é um sucesso danado** (sic), mesmo que ele não tenha atingido [por total] os objetivos que ele se propôs. Se comprou uma geração de pessoas se formaram lá dentro (...) **já o Pró-Gestão II foi vítima das brigas internas**. E o Banco não tinha muito o que fazer no Pró-Gestão II, porque chegou a um ponto, se não fosse do jeito que a Secretaria de Obras queria não teria projeto.” Em todas as entrevistas realizadas, seja com os atores nacionais e internacionais envolvidos nos Programas, ficava claro que houve um excesso de otimismo na estabilidade e uma continuidade com a eleição do Luiz Fernando Pezão no ano de 2014, entretanto, as mudanças ocorridas nas secretarias e o início da crise econômica e, posteriormente, política, impactaram diretamente nos Programas “quando o Renato Vilela [Secretário Estadual de Fazenda] saiu [dezembro de 2014], os programas de assistência técnica se perderam.”

Para o entrevistado #09, havia uma relação do BIRD com o Pró-Gestão I, que foi muito diferente com o Pró-Gestão II, e ele foi enfático, “O Pró-Gestão foi um Programa político” e as mudanças das equipes do estado foram muito ruins para uma boa condução da implementação dos Programas. O entrevistado diz que ainda era pior quando mudavam as lideranças, mas não o corpo técnico e que ele ouvia “a gente quer fazer, mas a cabeça não deixa”. Quando questionado sobre as mudanças na equipe do BIRD, ele entende que são diferentes, pois no Banco, mesmo com a mudança nas lideranças, as equipes da operação permaneceram as mesmas. Para ele, qual foi o esforço do Rio em dizer “não pode pegar esse dinheiro e vamos continuar fazendo o que o dinheiro era pra fazer”? Ele assume que o BIRD perdeu o controle e que o estado passou a usar o dinheiro de qualquer maneira, em qualquer coisa. Ele fala que se pudesse teria cancelado o Pró-Gestão II.

Por fim o mesmo entrevistado #09 desabafou, quando apontou que os TAL (Pró-Gestão I e II) tiveram sua implementação muito prejudicada por decisões de disputa de poder. Para ele, nem o BIRD nem a SEPLAG não tiveram força suficiente para botar SEOBAS “no lugar dela” e dizer o seguinte: “queridos, vocês

entram aqui apenas com o mérito da coisa. Vocês não vão executar. Você não pode ter o controle operacional. Você vai dizer o que você quer e vai escrever o termo de referência, mas especificação técnica que deles [UGP SEPLAG]. Mas não. Todo mundo morria de medo do pessoal da SEOBRAS. O que é um negócio doido porque faltou de novo comprometimento. É um Estado só. Cadê a liderança? Cadê o Governador para dizer ninguém vai mexer nisso (sic)?”

### 6.2.3.

#### **Programa Caminho Melhor Jovem**

O Programa Caminho Melhor Jovem tinha um perfil diferente dos Programas Pró-Gestão I e II, a começar por ser um empréstimo de investimento e não de assistência técnica, outra diferença era o órgão financiador, o BID, e por fim, o volume de recursos empregados, que somavam US\$ 60.000,00 milhões de dólares (considerando apenas os recursos BID), maior do que o TAL I e II juntos (que somados davam US\$ 58.673,00 milhões de dólares, considerando apenas os recursos BIRD). Entretanto, apesar das diferenças, os Programas também tinham similaridades, como: estrutura da UGP e do Banco, arranjo institucional que envolvia diversas outras secretarias e a mudança de órgão executor no meio da implementação do Programa por questões políticas (fato que podemos comparar com a decisão do arranjo institucional do Pró-Gestão II). Além disso, a descontinuidade das ações previstas, mudanças significativas ao longo da implementação e troca de lideranças nas secretarias, podem ser indicadas como fatores comuns no decorrer da implementação dos três Programas.

O Contrato de Empréstimo do CMJ foi assinado em 22 fevereiro de 2013, sendo o objetivo do Programa inovador e bastante complexo. Seu desenho previa uma integração intra e interinstitucional, visando o fortalecimento das Políticas de Juventude do Estado e a oferta de oportunidade aos jovens do Programa. Em paralelo, por conta da fragilidade as SEASDH (órgão executor) o BID exigiu a contratação de uma equipe externa que atuasse em toda a implementação do Programa. Por decisão da gestão estadual, essa equipe foi contratada a partir de uma empresa gerenciadora. A gerenciadora se tornaria a única equipe permanente do Programa na UGP (na UGT muitos profissionais permaneceram ao longo da implementa-

ção) como um forte apoio no que dizia respeito aos procedimentos e conhecimentos dos processos do BID.

O desenho do Programa CMJ significava uma mudança de paradigmas o que tornou ainda mais desafiador a sua implementação. Apesar disso, o Programa foi atropelado por um frágil arranjo institucional. De acordo com o planejamento do CMJ, seriam realizados doze acordos de gestão com as secretarias envolvidas, entretanto, apenas quatro foram assinados. Para o entrevistado #03, “as instâncias desenhadas para a articulação entre as Secretarias envolvidas eram frágeis. Aquele “CEPS” e o “CIP” eram pra inglês ver. Os caras, não estavam interessados.” Do ponto de vista do entrevistado #11, o Banco tentou cobrar o máximo possível que se cumprisse o que estava no contrato. E relatou **“eu nunca fiz tanta missão de supervisão como nesse projeto.”**

Ao longo dos quatro anos de execução, entretanto, o maior desafio encontrado no Programa CMJ foram as inúmeras trocas na gestão, foram seis secretários nomeados na SEASDH e cinco coordenadores-geral, que comandaram a UGP. Na opinião do entrevistado #01 **“o fator que definiu toda a trajetória desse projeto [CMJ] foi a mudança permanente de gestão, a mudança de equipe.”** Além disso, mesmo com o apoio da equipe da gerenciadora, não havia memória, o entrevistador narrou quantas vezes ouviu: “quando foi discutido tal tema?” ou a repetição de ações “por que lá trás tinha um diagnóstico que já falava que isso não dava certo e três anos depois continua sendo feito?”. Acredita que no final do Programa a situação fiscal do estado também acabou afetando a execução, mas mesmo antes disso, o principal entrave foi a descontinuidade “se o Programa tivesse tido o mesmo coordenador desde o começo, com a mesma equipe de apoio eu acho que o programa teria tido uma trajetória bem diferente, muito, muito diferente.”

Para o entrevistado #03, no entanto, outros fatores eram tão importantes quanto a descontinuidade e impactaram de forma negativa a implementação do Programa. Para ele, as pessoas que trabalhavam na SEELJE não conheciam de administração pública. Foi enfático e pediu para ver se o gravador estava ligado “Deixa eu até olhar se isso está “on” por que eu quero que esteja. Quero que você escreva isso: o Estado lida com vida de pessoas. E essa inaptidão é um negócio

absurdo. Se dá cargo para gente que não sabe escrever uma CI (comunicação interna).” Outro fator complicador era a pouca capacidade técnica da própria UGP em elaborar os projetos agravada pelo modelo de licitação exigido pelo BID. De acordo com o entrevistado, as assessorias jurídicas do GERJ não têm experiência com programas financiados e o mínimo preparo para lidar com as diretrizes das licitações internacionais.

A mudança repentina de órgão executor, ocorrida em 2014, por uma decisão política também foi lembrada como um enorme entrave, já que “os políticos não pensam em termos operacionais” e, mesmo o Programa sendo transferido pelo Decreto nº 45.206 de 30 de março de 2015, apenas em agosto a SEELJE pode operar, de fato. Além disso, a rubrica orçamentária do Programa só foi transferida de secretaria no ano seguinte e com isso “a gente passou um ano sem poder assinar contratos (...) o Estado quer uma mudança rápida, mas é exigir de um elefante o desempenho de uma lebre.”

A interferência política também prejudicou a implementação do Programa. Apesar do entrevistado #01, afirmar que a influência política não foi percebida, pois para ele “daqui [escritório do BID em Brasília] não é tão fácil, talvez se a gente tivesse no Rio de Janeiro e acompanhasse diariamente, semanalmente, mas daqui não é tão evidente isso”, os demais entrevistados foram assertivos quanto a este assunto, inclusive, contrariando a fala do BID. De acordo com o entrevistado #03, o Banco sabia das interferências políticas e falavam “a gente não gosta de fulano, beltrano (sic) porque a gente já entendeu a intensão dele.”

Para o entrevistado #03, não existe investimento técnico e, ainda por cima, financiado por organismos multilaterais, “capaz de mudar cabeça de político (...) quando você põe um político para comandar isso [um Programa de investimento de caráter técnico] ele não quer saber se o desenho técnico é maravilhoso (...) ele quer saber se aquilo vai trazer voto para ele na próxima eleição.” Para a entrevistada # 10, apenas se o Programa fosse blindado poderia ter dado certo. Para ela “você vai indicar alguém para aqui, mas esses projetos existem desse jeito. A pessoa sabe tocar (sic) esse processo aqui?” Para ela se não houvesse uma preocupação com as pessoas que iriam tocar o processo, a tendência era que cada um que entrasse quisesse alterar as ações ou atuarem como programas que não políticas de

Estado, são programas que tem uma finalidade pontual, de um governo específico. Por fim, ela conta: **“Eu não fiquei triste pela minha saída (...) mas estava tudo engatilhado e eles cancelaram tudo.”**

Para o entrevistado #03, o Banco fazia “vista grossa” com o que estava acontecendo e aceitava tudo. Para ele o BID foi omissos pois deveria atuar de forma mais firme na implementação de um programa de investimento financiado: **“É uma política do BID não interferir. É essa minha crítica.”** A entrevistada #11 acredita que, mesmo estando em secretarias políticas, o programa não teve apoio político. Lembra que quando o Marco Antônio Cabral assumiu a pasta foi um momento de expectativas, “mas ele não fez nada, né (sic)?” E aponta que o BID errou ao demorar para tomar uma decisão e dizer: “Não. Realmente não dá mais e vamos acabar com isso [Programa].”

### 6.3.

#### **Relação entre os atores do subsistema político-administrativo**

Este subcapítulo terá como objetivo analisar como funcionou a etapa de implementação dos Programas a partir da relação entre os atores nacionais e internacionais dentro do **subsistema político-administrativo** entendido por Howlett (*et al.*, 2013), como o universo da política pública que pode ser definido como o conjunto que abarca os **atores e instituições estatais e internacionais que, direta ou indiretamente, afetam uma política pública**. Podemos afirmar que existiram **dois tipos de participação efetiva dos bancos na implementação dos programas**: (i) através da UGP, por meio dos instrumentos de implementação e das missões ou, seja, no gerenciamento em si e, (ii) mais micro junto aos setoriais, com apoio dos especialistas que dialogavam diretamente com as secretarias finalísticas. O subcapítulo será dividido em três partes, considerando os seguintes aspectos: expectativas dos atores, instrumentos de implementação e relação entre os atores nacionais e internacionais na etapa de implementação.

#### 6.3.1.

##### **Expectativas**

Considerando que, tanto um empréstimo de assistência técnica quanto de investimento, é prevista a participação direta dos Bancos na parte técnica e que o GERJ nunca havia solicitado empréstimo de tais naturezas (assistência técnica



multissetorial e investimento em política de juventude), foi perguntado aos atores sobre o que era esperado em termos dos Programas e da implementação. Pelo lado do Banco Mundial, a maior expectativa era em torno dos Programas de DPL, aponta o entrevistado #09. Para ele o Banco viu a oportunidade e é assim que o Banco trabalha: “vou te emprestar um dinheiro [DPL] (...) e amarrar os indicadores (...) e, ao mesmo tempo, **vamos fazer uma assistência técnica, ou seja, use da minha expertise, use do meu conhecimento para você dar um salto, para você evoluir.**” A questão é que o BIRD esperava que o GERJ estivesse comprometido com os Programas de TAL, “[o GERJ] precisava ter tido *ownership*. **Em português é alguma coisa como prioridade e comprometimento. No começo eu achei que ele teve, depois ele perdeu.**”

A fala do entrevistado se deve pela perda de espaço que o TAL foi tendo ao longo dos sete anos em que os Programas Pró-Gestão I e o II foram implementados. Como já apontado, o Pró-Gestão I tinha uma expectativa de ser o primeiro empréstimo multissetorial do BIRD para o GERJ e com foco no fortalecimento da gestão pública, com uma equipe jovem, técnica e compromissada. Para a entrevistada #07, TTL do Pró-Gestão I, “o BIRD tentou criar espaços para que as atividades a serem financiadas tivessem mais força, entretanto “em retrospectiva vimos que poderíamos ter feito algo a mais. Estar mais próximos. Tínhamos uma comunicação muito fluída, mas realmente o reconhecimento que o sucesso do Pró-Gestão I teve tem a ver com os gestores estaduais.”

Já a expectativa do Pró-Gestão II estava relacionada ao tema do fortalecimento da governança metropolitana. Conforme contou a entrevistada #08, TTL do Pró-Gestão II, “o Rio estava construindo um modelo de governança que era novo no Brasil. (...) pelo menos da parte da minha equipe [BIRD] no projeto a expectativa era onde é que eles vão chegar com o plano de desenvolvimento urbano e metropolitano integrado, que foi um dos primeiros do Brasil?”. Para os demais projetos setoriais a expectativa era diferente, na entrevista falou que “em relação a educação, saúde, tinham peças importantes, entretanto, era muito pulverizado, porque quando você lia o acordo de empréstimo você tinha um menu de duzentas coisas dentro de cada tema desses. Então isso não gera uma expectativa em si, quanto a questão metropolitana ela era um guarda chuva mais compreensível.”

Diferente do Banco Mundial, ficou evidente na fala do BID, que a intensão em financiar o CMJ era poder replicar o modelo de atenção aos jovens em outros países, pois “na Colômbia e na Nicarágua temos programas parecidos”. Para a entrevistada #10, gestora estadual, a “a verdade [era que o BID] queria testar a lógica dos programas de tutoria que eles já tinham. Só que, desta vez, em uma escala maior.”

O apoio do BID nas palavras dos próprios especialistas era que “em um programa de investimento, a parte técnica do Banco está sempre com vocês. Olhando o que está acontecendo, tentando mudar para que as coisas melhorem” e deu como exemplo que durante toda a execução eles estavam presentes o tempo todo “a gente ia encher o saco (sic), tentando organizar os rumos, mas realmente, esse foi um programa muito desafiador e que teve problemas de formulação e de tamanho, além de ser inovador. Não tinha nenhum outro parecido com esse [Programa] no Banco (...) O Banco não está vendendo dinheiro, está vendendo projeto.”

Do lado dos gestores estaduais, entretanto, a visão era outra. O entrevistado #03 reclamou que “tecnicamente acho que eles [BID] deveriam ter na equipe deles alguém que entendesse do Caminho Melhor Jovem. Como a gente tinha na nossa equipe. Eles tinham que ter um espelho lá.” Existia uma expectativa que o Banco também deveria ter atuado como um ator de pressão das lideranças estaduais, sendo mais efetivo se tivesse sido mais firme nos posicionamentos pois “em muitos momentos eles afrouxam”, como exemplo o entrevistado falou “Ah, não está funcionando? Bate na porta do cara (sic). Chama o cara lá em Brasília. Bate ali no Guanabara e fala: ‘Está ruim. Vou tirar o dinheiro’ ‘Por que?’ ‘por que não tá (sic) acontecendo o que a gente planejou, a execução é sua, mas o dinheiro é meu’ É uma sociedade”. A outra entrevistada aponta que o BID não deveria ter assinado o Contrato com a SEASDH **“Se eu fosse gestora do Banco eu nunca que eu deixaria que ele ficasse numa Secretaria com a fragilidade política que essa instituição tem em nível Estadual.** Não teria deixado isso nunca porque foi realmente um dado muito simbólico para a perda, para o desmonte que acabou acontecendo do programa.”

A entrevistada #10 é dura na expectativa que o BID deveria ter tido em relação ao CMJ, para ela os Bancos deveriam pensar em como exigir dos estados proteção política aos processos, pois, ao contrário, os Programas financiados, ficam a mercê de qualquer outro programa “inventados nas relações políticas”. Ela complementa em um tom duro: **“quando o Banco financia o Estado, mas não exige que haja uma proteção do ponto de vista da maneira como ele é gerido, o Banco erra. Então o Banco entra no jogo da política. O Banco permite o jogo da política.** Se tem um defeito que o Banco nunca corrigiu e que o Estado nunca se preocupou (...) é que os interesses políticos foram maiores do que o desejo de que os interesses dos jovens fossem realmente aplicados.

Podemos apontar que não havia uma expectativa única entre os atores. É interessante perceber, entretanto, que há uma cobrança, pelos atores nacionais, de uma maior presença dos Banco, seja na parte técnica, corroborada na fala do entrevistado #01, “os executores reclamam, pois querem, uma maior presença do banco”, seja, como descrito no parágrafo anterior, uma presença maior dos Bancos, com um caráter mais político, pautando as lideranças estaduais para que os Programas fossem blindados de questões políticas externas que pudessem interferir na implementação dos Programas.

### **6.3.2. Instrumentos de Implementação**

As ferramentas de gestão, as diretrizes de licitação e os documentos de prestação de contas/desembolsos foram os instrumentos de implementação considerados nas entrevistas por serem aqueles exigidos no Contrato de Empréstimo. Para complementar a análise, também foi abordado o papel das “missões” dos Bancos, ao longo da etapa de implementação e qual o papel das chamadas “não-objeções técnicas e de aquisição. É possível afirmar que havia uma perda de autonomia por parte dos atores nacionais a partir das exigências dos instrumentos de implementação? Um ponto que apareceu durante as entrevistas, foi a comparação entre o BIRD e o BID, com os gestores estaduais, que já atuaram com financiamento dos dois órgãos, apontando que o controle do BIRD é mais rígido, entretanto, melhor do que o do BID.

De forma a facilitar o entendimento do leitor, a seguir é apresentada um quadro com as principais ferramentas utilizadas durante a implementação dos Programas e suas respectivas descrições.

Quadro 43: Principais ferramentas do BIRD e BID utilizadas durante a implementação dos Programas

Instrumento	Descrição
Plano de Execução (PEP)	Ferramenta do BID para o acompanhamento das ações e valores previstos nos Programas.
Plano de Aquisição (PA)	Ferramenta do BIRD e do BID para acompanhamento das licitações previstas nos Programas.
Demonstrações Financeiras	Ferramenta do BIRD e do BID para pedidos de desembolso e prestação de contas dos Programas.
Relatório de Monitoramento de Progresso (PMR)	Ferramenta do BID para o acompanhamento das metas e indicadores dos Programas.
Relatório de Progresso (RP)	Ferramenta do BID para o acompanhamento semestral dos Programas.
Relatórios do Projeto	Ferramenta do BIRD para o acompanhamento das ações, metas e indicadores dos Programas.
Plano Operacional Anual	Ferramenta do BIRD e do BID para ações planejadas dos Programas.
Missões	Ferramenta do BIRD e do BID que indica a vinda da equipe dos Bancos para reuniões de supervisão.
Não-Objecções	Ferramenta do BIRD e do BID ao longo da implementação que indicam:  Técnica: “de acordo” do Banco sobre o conteúdo do Termo de Referência.  Licitação: “de acordo” sobre a publicação do “edital”  Contrato: “de acordo” sobre o processo de licitação e o Contrato.

Fonte: elaboração própria

Para todos os gestores estaduais entrevistados os instrumentos de implementação são muito importantes e agregam valor. Ademais trazem capacitação para o estado. Os dois Bancos oferecem cursos para a área fiduciária e de aquisições. Os cursos acontecem, normalmente, uma vez a cada semestre, e participam gestores do país inteiro, selecionados a partir de programas que estejam em elaboração ou em execução. A crítica feita por alguns gestores é pelo curto tempo de treinamento e pelo desejo que os Bancos também oferecessem cursos em outras áreas, como monitoramento e avaliação (M&A).

Antes mesmo do Contrato de Empréstimo ser assinado, os Bancos exigem que o Programa já tenha pronto o Planejamento das ações/financeiro (PEP/BID e POA/BIRD), o Plano de Aquisições (PA) e o Plano de M&A, onde constam os indicadores. Ao longo de toda a implementação dos Programas, outros relatórios são exigidos, como no caso do Relatório de Progresso do BID e são realizadas reuniões periódicas, chamadas de “missões” para a supervisão da implementação, por parte da equipe dos Bancos. Por fim, outro instrumento de implementação são as chamadas “não-objeções”, que se dividem em três: (i) a primeira é a não-objeção técnica dada, normalmente, pelo especialista da área ao termo de referência; (ii) a segunda é a não-objeção da licitação, responsabilidade do especialista em licitações do Banco; e, por fim, (iii) a não-objeção do contrato, também de responsabilidade do especialista em licitações do Banco, que vai analisar se os trâmites da licitação foram considerados regulares e se o contrato entre o mutuário e o prestador de serviço está elaborado da maneira correta. As não-objeções podem ser *ex-ante* ou *ex-post*, dependendo da avaliação institucional realizada pelo Banco ao mutuário. Se for constatado que as licitações são *ex-ante*, todos os três itens são realizados durante o processo de licitação, caso o mutuário seja considerado apto pelo Banco, as não-objeções são dadas apenas no final do processo.

É importante deixar claro, que as normas não são exigidas de forma igual entre os Bancos e também acabam sendo diferentes a cada Programa. De acordo com a especialista em aquisição do BID, a entrevistada # 11, “hoje em dia a gente define o que o Banco revisa e o que o Banco não revisa de acordo com a capacidade institucional do executor. Hoje nós estamos com a carteira que 70/30, sendo 70% *ex-post* e 30% *ex-ante*.” Ela informou ainda que o Banco continua

muito criterioso nos processos que são acima dos limites que são colocados no Brasil, quais sejam: US\$ cinco milhões de dólares para bens e serviços comuns e US\$ 25 milhões de dólares pra obras, de dólares.

Pelo lado do BIRD, há pouco tempo eles também revisaram as regras sobre os limites de revisão prévia (*ex-ante*) e revisão posterior (*ex-post*). De acordo com a entrevistada #08, o BIRD viu que existia um ônus muito grande desses processos, quando “as documentações iam e voltavam” por conta da revisão em cada etapa. E a mudança veio muito considerando um processo de escuta e de interação com o cliente. Deixou claro, entretanto, que isso tem a ver com o risco de cada cliente, que vai ser determinada pela avaliação de risco de capacidade na origem, mas de maneira geral todos os limites aumentaram. Então hoje a maioria das coisas são de revisão posterior do ponto de vista de licitação. Isso parte dessa tendência, **“mas o cliente achou ruim por outro lado, é importante que se diga. Porque isso dá mais celeridade, mas joga muito mais a reponsabilidade e risco para o cliente.** As não objeções, de alguma maneira, davam uma segurança, mas como diz o matuto, ‘atravancava o progresso’ (sic).”

Ao perguntar aos especialistas dos Bancos se as exigências das não-objeções tiravam a autonomia do GERJ durante o processo licitatório, o entrevistado #07 responde: **“as não objeções não tem como objetivo tirar a autonomia do estado, mas ter um mínimo padrão de qualidade e permite a UGP se livrar de certas pressões. Esse é o papel da não objeção.”** Complementa que muito das idas e voltas dos termos de referências tem a ver com primeiro melhorar a qualidade técnica do que está sendo contratado e segundo evitar direcionamentos, direcionamentos estes não maliciosos, mas por conta de certas especificidades técnicas existem só uma ou duas empresas que poderiam participar da licitação. A entrevistada #08 entende que o papel da área de aquisições do Banco não é dizer se vai ou se não vai, mas dizer qual é a maneira mais econômica e mais eficaz da gente contratar isso. Sobre a autonomia a entrevistada acha que, mais uma vez, vai depender da avaliação do cliente, pois ela conta que “a gente [BID] trabalha em países não só onde existe muita corrupção, mas a gente trabalha em países onde tem muito pouca capacidade, pouca transparência, muito pouco tudo. Então isso surgiu as não-objeções vem daí (sic).” Ela conta que além da mudança do Banco

sobre as revisões prévias e posteriores, o BID está estudando modificar algumas regras para reconhecer os sistemas de licitação dos países.

Pelo lado dos gestores estaduais, alguns apontaram a rigidez do BIRD para as não-objeções “O BID é muito mais tranquilo a dar a não objeção do que o Banco Mundial”, disse o entrevistado #02. Ele recordou “E o radar? Você lembra do radar? Queríamos comprar um radar mais simples e o cara [do BIRD] ‘não, só vai comprar um radar com a banda não sei do que...’. E ficou um ano para contratar.” Esse episódio da aquisição dos radares meteorológicos ainda teve mais um gestor estadual, entrevistado #06, se queixando:

**“Recebi uma ligação no domingo do especialista de aquisições.** A equipe tinha tomado uma decisão. Não me lembro exatamente como foi. Foram várias perguntas e respostas. Num deles a gente respondeu alguma coisa que gerou um problema. A empresa não gostou e ligou para o diretor do Banco Mundial, que ligou para o especialista de licitação, que ligou para a gente questionando por que não passou por ele. No outro dia de manhã, reunião com todo mundo para ver como a gente contornava isso. **Sob ameaça do especialista de cancelar a licitação.** (...) não tinha nenhuma suspeita de alguma irregularidade de que a gente pudesse privilegiar as empresas x, y, z, que obviamente não era o caso. Mas vamos supor que chegasse as vias de fato. **Será que é o caso de um técnico do Banco Mundial dizer, “Vou cancelar.”? Por que no limite assim, o recurso é nosso, por qualquer coisa e gente que responde. É o caso, até onde vai?** Acho que o ponto é esse. **Qual a alçada dos caras?** Até onde os caras podem ir? Talvez isso não fique muito claro e termos de governança. **Talvez se o estado tivesse clareza também seria mais fácil dizer, ‘Olha, você vem até aqui. A partir daqui o dinheiro é meu’,** mas o estado não tinha clareza. Acho que era um terreno fértil para quem vinha de forma mais organizada. **O Banco Mundial vinha de forma mais organizada e ele foi ocupando espaço”.**

Em seguida, o mesmo entrevistado complementa, mudando o tom:

**“Eu falei tudo isso do Banco Mundial, mas eu acho que é talvez uma relação de amor e ódio.** Por que por outro lado era ótimo ter a não-objeção, né (sic)? Quando de fato você conseguia uma não-objeção no técnico e depois na licitação dava uma segurança de que a gente não estava fazendo uma grande bobagem. Você estava contratando algo que tinha algum fundamento. Então era talvez **o Banco Mundial era o fiador técnico dos projetos”.**

Um ponto observado pelo entrevistado # 04, gestora estadual, é que as diferenças estão nas pessoas e não nas instituições (Banco Mundial e o BID), “minha impressão é que é uma questão de CPF, de quem está naquela cadeira Quem está na cadeira da licitação do Banco Mundial e quem está na cadeira da licitação do interamericano (...) tem a ver também com a formação e interesse da pessoa

naquele projeto. **E eu vi muitas diferenças entre os gestores (TTL) e os especialistas (fiduciários) que passaram nos projetos.”**

Para os gestores estaduais outro problema é o **desconhecimento dos Bancos sobre a burocracia estatal/máquina estatal** e isso fica visível na forma de cobrança, na celeridade dos processos administrativos e na qualidade dos documentos exigidos, entretanto, os Bancos também foram criticados pela demora na devolução das revisões dos documentos, fato que atrasavam ainda mais os Programas. Para a entrevistada #10, o BID deixa a desejar sobre a relação com o tempo, para ela **“o Banco está completamente aleatório da realidade da realidade da execução do projeto. O tempo deles não dialoga com o tempo da execução”**. Reporta, que o Banco respondia no tempo que ele queria, mas exigia da UGP um tempo muito menor. Os gestores estaduais que lidavam com o BIRD também reclamaram, o entrevistado #06 afirma que **“eles [o banco] cobravam prazo da gente (...) Mas aí você mandava a minuta do termo de referência e demorava uma vida (sic).”** Falou que teve um momento que a equipe do Pró-Gestão I teve que ir à Brasília para cobrar agilidade do BIRD, ele conta **“a gente chegou lá para cobrar do Banco Mundial o cumprimento do prazo. A gente tinha que fazer um planejamento anual, sistematicamente furava, em parte disso porque o Banco Mundial furava os prazos. A gente falou: Agora é a hora de vocês. Se vocês querem agilidade, a gente está tentando agilizar. Vocês vão ter que fazer a mesma coisa.”**

A resposta do especialista do BIRD foi dura, para ele, entrevistado #09,

**“isso é uma falácia. Quem fala isso é porque realmente não conseguiu entender o processo. Seja do Banco, ou seja, do Governo. A morosidade não se tem a ver com os processos, não se tem a ver com o procedimento. A morosidade tem a ver com o mérito (...) o meu contraponto vai ser o seguinte: é muito rápido quando se faz com os procedimentos da Legislação brasileira? O que faz você [GERJ] faz é buscar justamente o dinheiro do Banco (...) se você perguntar aos clientes do Banco, é quase que 100% deles vão dizer que preferir as regras do Banco. Porque as regras do Banco, a morosidade dela está com base na qualidade, no mérito e não necessariamente no procedimento. Esse é o ponto.”**

O entrevistado #02, também gestor estadual, afirma que existem “lendas urbanas” dentro das políticas de licitação dos Bancos, sendo a principal delas a contratação dos consultores individual, que os Bancos falam que é “coisa de um



mês, [pois] é só pegar três [propostas], escolher a pessoa, contrata e manda para o Banco”. O entrevistado continua: “Só que isso não existe”. O mesmo fato foi citado por outro entrevistado #06 “lembro claramente do banco falando em um mês [a contratação dos consultores individuais] e eu lembro da gente falando ‘não sai por menos de quatro’. Na cabeça do banco era isso. Alguém fazia em um mês? Ou era uma forma de botar uma pressão na gente? Que que é esse um mês? Quero saber quem é essa UGP que faz em um mês”.

Os Bancos diziam “faz por aqui”, relata um entrevistado #02, mas segundo ele, não adiantava. O GERJ não fazia concurso há anos, as pessoas eram antigas e sem um plano de capacitação frequente. As dificuldades eram muitas em romper com a mentalidade vigente. Ainda em relação aos consultores individuais, quando as secretarias tinham uma ideia do que queriam fazer, não tinham maturidade para fazer o termo de referência. Outro problema relatado pelo entrevistado #03 eram as indicações políticas para as coordenações técnicas da UGP, que pioravam ainda mais a qualidade técnica dos procedimentos.

Ainda sobre as licitações, os gestores estaduais entendem que há vantagens quando são realizadas pelas diretrizes internacionais, um caso narrado foi da gestora do Pró-Gestão I, entrevistada #04, que representa uma triste realidade no GERJ:

**“O Estado comprava muito caro porque o risco do Estado era muito alto. Então a gente usou muitas vezes argumentos, e a gente fazia ampla divulgação, divulgava por e-mail, telefone, para que a gente tivesse muita gente concorrendo para que a gente pudesse peneirar os melhores. Então o fato de ser um financiamento externo, a gente usava “olha, pode vir, vem com sua proposta bacana, **você vai receber e vai receber em dia, porque é financiamento do Banco Mundial,** não entra na conta única do Estado, é rubrica especial, é só pra isso, eu não posso gastar pra outra coisa, então fica seguro que você vai receber.” E isso deu muitos bons frutos. Até licitações pequenas, para comprar passagem, que o Estado as vezes tinha dificuldade de conseguir três preços. A gente conseguia que as pessoas viessem, que empresas comparecessem. **E aí o fato do instrumento ser do Banco, meio que reforçava essa figura de que aquilo é Estado, mas não é Estado. É outra coisa mais séria.**”**

Para a mesma gestora, a maior desvantagem era a complexidade dos Contratos. O próprio contrato trazia a previsão de contradição entre os documentos, pois existe uma lista de prioridades, se tiver contraditório a com b, o a prevalece e para ele “isso para a lógica da administração brasileira, é bem doido (sic)”. O en-

trevistado #06 conta um caso que ilustra as diferenças culturais da administração pública e de que como licitar com as diretrizes dos Bancos, causavam por vezes, situações inusitadas:

“Teve um caso interessante do Banco Mundial. Eu lembro que alguma licitação estava em dúvida se a gente precisava da documentação da empresa e com reconhecimento de firma para poder comprovar experiência. **E aí (sic) um dos especialistas do Banco, que era americano, não entendeu. Uma dificuldade para explicar o que que era cartório.** Ele disse ‘Não precisa. A empresa não falou? Então é isso’, ‘Mas e se ela mentir?’ ‘Se ela mentir e a gente pegar ela não contrata mais com a gente [com o banco]’. Para mim é isso. Na Lei 8.666 a gente cria um monte de controle e reconhece firma, pega uma declaração falsa e agora a gente tem que ver o que vai fazer. Não normalmente não faz nada. O cara continua.”

Em relação aos documentos de M&A, o entrevistado #03 relatou que as ferramentas não condiziam com o desenho complexo do Programa: “o PMR é um desastre (...) O BID alega que é o instrumento oficial de medição, mas num programa como o nosso não existe início e fim. Tem um meio. E esse meio as vezes gera mais impacto do que o fim. A linha de base você pressupõe que você vai ter um grupo de controle. Grupo de controle de programa social do Estado? Por que uma coisa é fazer o grupo de controle num laboratório da indústria farmacêutica, né (sic)?”

Os indicadores eram problema também no monitoramento do Pró-Gestão I, de acordo com a entrevistada #04, o Banco deveria analisar se os meios de verificação apontados eram passíveis de serem verificados no estado”. Ou outras vezes, quando não é o Banco que constrói os indicadores “ele chega para o Estado despreparado que não tem prazo para mensurar suas atividades e fala, constrói um indicador. Mas sem necessariamente dar a consultoria de como se constrói um indicador, o que precisa ter no indicador. **Eu senti falta por exemplo no Banco Mundial, que ele falasse assim “Olha, pra você construir um indicador, você não vai me dar um número e um texto não, você vai me dar isso aqui preenchido.”**

E, no Pró-Gestão II, conforme relatado pelo entrevistado #02, os indicadores elaborados pelo banco, queriam, na verdade, justificar o DPL e, assim, não foram indicadores feitos para o Programa em si. Reclamou que existiam indicadores que não tinham nada a ver com as ações previstas, mas que o Banco dizia “ah

não, tem o DPL (...) então vamos pegar os indicadores lá do DPL e continuar aqui mostrando que há uma evolução.” Ele afirma que houve um erro, “eu posso falar, de cadeira”, porque os indicadores eram feitos pelos consultores do Banco, que depois botavam tudo numa matriz e ele conta que “chegou ao cúmulo de um consultor do Banco querer colocar como indicador, 100% das pessoas naquele programa de transferência de renda. Que 100%? Você nunca vai atingir um negócio desses (sic)”, entretanto, ele assume que houve uma própria deficiência institucional do Estado para confronto e debater com o Banco sobre esse o tema dos indicadores.

A visão da entrevistada #08 corrobora a crítica dos gestores estaduais, para ela o monitoramento e avaliação não é ciência banal, não é de conhecimento de todo mundo. Entretanto é uma pressão muito grande, e não apenas do lado do Banco. Segundo ela, o processo de empoderamento, da construção conjunta e compartilhada não acontece muito e quando **“você prepara um projeto e precisa ter a planilha de indicadores com metas, mas muitas vezes você não tem naquele momento todos os elementos. Isso é fato. E você carrega essa planilha ao longo da implementação do projeto”**. Ela fala que é muito ruim porque muitas vezes o Programa executa coisas legais, **“mas se não estão naquela planilha de indicadores lá no fim elas não aparecem”**.

Sobre os relatórios financeiros, existe uma forte crítica ao BID “Se o BID tivesse tudo dele no sistema como o *Client Connection*<sup>52</sup> facilitaria, pois, toda a transação financeira se faz ali. Mas o BID não tem, ainda está atrasado em relação ao Banco Mundial e muito, não é pouco não, é muito. Nos Programas do BID se faz tudo em Excel e eles ficavam obrigando você a contratar gerenciadoras que tenham sistemas. Isso é uma prática antiga do BID no Brasil”. Para o entrevistado #04 os instrumentos não tiram a autonomia do GERJ, entretanto, comentou comparando os instrumentos dos Bancos **“tem instrumentos do BID que são muito mais amarrados na distribuição de custos. Ainda bem que eu trabalhei com o Banco Mundial primeiro, que para mim acabou servindo de modelo. E essa experiência eu levei para outros projetos.”**

---

<sup>52</sup> Sistema Financeiro do Banco Mundial

Os instrumentos dos Bancos são vistos como ferramentas. O que os Bancos dizem é que usá-las faz com o planejamento, a implementação e o monitoramento de um Programa seja melhor. Entretanto, os Bancos jogam um peso grande sobre o uso delas, muitas vezes de forma que evidencia uma incapacidade do estado de conduzir a sua própria política pública, como na fala do entrevistado #09, “o que eu posso garantir pra você é que se você não usá-las o teu resultado vai ser ruim (...)você vai do jeito que eu vou te ajudar a levar.” Agora, como ele mesmo diz, é você que vai controlar os instrumentos e por isso que **“não dá para confundir a ferramenta do Banco Mundial com [questões] na implementação (...) Agora alguém vai dizer assim, ‘tem uma curva de aprendizado com as ferramentas’ É obvio que tem. Você simplesmente vai ter que aprender a lidar com esse monstro (sic) chamado Banco Mundial”**.

Uma outra característica quando se contrata um empréstimo as visitas frequentes dos Bancos, chamadas de “missão”. Como já mencionado nesta dissertação, as missões são de vários tipos ao longo da preparação do Programa, depois que o Contrato de Empréstimo é assinado, a primeira missão é chamada de missão de arranque (que podemos comparar com uma reunião de *kickoff*) e todas as demais são chamadas de missões de supervisão (que podem se distinguir de missões de cunho geral, técnico, licitação, financeiro e M&A). De acordo com o entrevistado #01, o final de cada missão é elaborado pela equipe do Banco uma “ata” chamada Ajuda à Memória. Neste documento o Banco faz as suas recomendações sobre a implementação do Programa. “a Ajuda à Memória não tem valor legal, o único instrumento legal que obriga as partes é o contrato de empréstimo, todos os outros instrumentos são derivados do contrato de empréstimo, começando pelo Manual/Regulamento Operativo (MOP ou ROP), mas se o manual fala que tem uma definição “x” e depois executa uma coisa diferente, você não tem forma de utilizar o manual como “força de polícia”.”

“Missão? Que parada (sic) é essa, cara? Quando falava da missão, eu via a imagem de uma caravela. Eu imaginava eles estão vindo lá da Europa, com seus navios para atracar aqui. Por que eu lembro que era isso. Estão vindo em missão. Depois que eu me acostumei” conta rindo o entrevistado #06, gestor estadual. Do ponto de vista dele, as missões vinham cumprir as lacunas de conhecimento de

como operar as regras do BIRD. Acredita que a equipe do BIRD, mesmo que confiasse na equipe do Pró-Gestão I, gostava de acompanhar de perto os assuntos para assegurar a consistência técnica, de licitações e a questão fiduciária. Ele conta que era uma espécie de imersão, pois, normalmente, as missões duravam uma semana. Foi essa a maior crítica da entrevistada #10, ela falou “As missões não me amedrontavam. **Me amedrontava a maneira com o Banco não lidava com a realidade.**” Ela conta que durante as missões tudo praticamente parava para que a equipe participasse da “prestação de contas” do planejamento e da implementação e que o Banco na semana seguinte já cobrava certas respostas e ela pensava “você me deixou dias com tudo parado, tomando conta da sua agenda e agora você quer o negócio para amanhã?”

Para o gestor estadual, entrevistado #05, podemos separar as missões em dois tipos: as de gestão do Programa que eram para o aprimoramento dos relatórios da UGP e as missões onde haviam debates técnicos. Mais uma vez, foi dado com o exemplo, a modelagem dos radares meteorológicos “foi muito tensa, né? Havia ali sim uma tensão nas relações do estado com o Banco, mas no geral, no Pró-Gestão I e no Pró-Gestão II na parte da UGP SEPLAG eu não vi o banco em momento nenhum tolir qualquer tipo de discussão durante as missões.”

Pelo lado dos Bancos, a entrevistada #07, apontou que cada programa financiado pelo BIRD recebe, pelo menos, duas missões por ano. As missões têm dois objetivos, o primeiro, é preparar um relatório que avalia está a execução do programa, tendo como base os indicadores, o nível de desembolso e apontando os problemas encontrados. O segundo, é de apoiar o mutuário na preparação das atividades. Ela conta que “no caso do Rio tínhamos muitas missões por que tínhamos muitas atividades pequenas, além dos termos de referência, os processos de contratação e, muito do tempo, nós passamos discutindo os documentos técnicos (...) quando o Pró-Gestão II começou a existir, a maior parte era de missões eram conjuntas.” Para entrevistado #09, também do BIRD, a função das missões basicamente é supervisionar. Ele explica que o banco não avalia o programa apenas pelo resultado final, pois “se fosse assim era fácil. Empréstimo o dinheiro e depois aparece três anos depois lá.” Mas ele diz que em um TAL, o BIRD com todo viés de assistência técnica. De acordo com a especialista do BID, entrevistada #11, a

equipe do Banco precisa realizar, pelo menos, uma missão por ano a cada Programa. Apesar disso, conta ela, no CMJ eram realizadas missões muito mais frequentes, em média, uma missão a cada três meses, o que significou, em termos financeiros para o BID que “o Programa deu um prejuízo, muito prejuízo”, já que a equipe do Banco ultrapassou o valor estipulado para supervisão.

Por fim, é importante ressaltar que os instrumentos de implementação exigidos são de responsabilidade única e inteiramente do GERJ. Para o entrevistado #01, os Bancos “apoiam, incentivam, mas até certo ponto, não pode forçar o estado (...) você conversa e insiste, faz uma defesa técnica, mostra que você precisa desse desenvolvimento, que tá previsto no Manual/Regulamento Operativo (MOP ou ROP), que tinha uma análise institucional anterior que mostrou que esse desenvolvimento era chave na execução do programa, mas no final do dia o estado que faz ou não faz.”

### 6.3.3.

#### **Relação entre os atores na etapa de implementação**

Como já apontado, os Programas de assistência técnica ou investimento recebem apoio técnico por parte dos Bancos ao longo da implementação dos Programas, seja pelos instrumentos de implementação, seja pelo apoio direto dos especialistas. Neste subcapítulo, vamos abordar, a partir do ponto de vista dos entrevistados, como se dava a relação do dia-a-dia entre a equipe das UGP e setoriais com a equipe de especialistas do Banco. É possível afirmar que houve uma influência direta das equipes dos Bancos durante a implementação dos Programas? É possível afirmar que houve uma dependência técnica por parte das equipes das UGP e setoriais?

Quando perguntado sobre a forma de atuação do BID junto à equipe da UGP, o entrevistado #01 repete que “não tem um manual, [durante] **a execução financeira e técnica de um projeto que, financeiramente executa bem, geralmente é porque tem uma equipe técnica forte e sólida que consiga avançar com o programa. E então o envolvimento do banco é muito menor**”. Ainda sobre a relação entre o BID e a equipe, apesar da ênfase dada sobre não haver um manual ou um protocolo, é o Contrato de Empréstimo que acaba por funcionar de forma a condicionar as ações entre os atores pois existe “uma série de cláusulas de

elegibilidade que geralmente são cláusulas técnicas [como], por exemplo, a preparação do manual operativo do programa, constituição da equipe chave de execução, elaboração de manuais técnicos para a execução do projeto. São instâncias as quais legalmente as duas partes são obrigadas a sentar na mesma mesa e a dialogar”.

Para o entrevistado #01, a questão é a definição sobre a competência das partes, o que cada um faz, os Bancos podem se envolver até um certo ponto. Ele fala “se você pega todo o histórico do CMJ em todas as comunicações, todas as Ajudas às Memórias das missões, diversos temas aparecem todas as vezes e mesmo assim não eram realizados.” A questão, que o entrevistado coloca, é até que ponto os Bancos forçam o estado e que ferramentas o financiador nesse caso tem para obrigar o estado. Para ele a única ferramenta é o diálogo. Para ele “nunca vai existir um manual porque engessaria demais a relação, além disso, **não é uma questão dos Bancos, é uma questão do próprio governo federal que pede sempre que os contratos de empréstimo tenham algumas cláusulas, mas que não sejam muito fechadas, senão, a experiência é que o programa não executa.**”

Quando perguntado até que ponto a parte técnica de um programa também seria responsabilidade do BID, o entrevistado # 01 deixa registrado que “**o contrato de empréstimo é muito claro que o executor do projeto é o mutuário (...)** o banco é um parceiro financeiro, mas é também um parceiro técnico, ele se envolve no desenho e na execução. Agora, legalmente toda a responsabilidade da execução é do mutuário.” Entretanto ele fala que o BID tem muita preocupação sobre como o Programa está sendo executado e por isso há um grande esforço nas comunicações entre as partes, inclusive pela imagem do banco.

Sobre o CMJ, o entrevistado #01 acredita que não houve por parte do BID qualquer tipo de influência ou dependência técnica. Para ele, tiveram épocas que a equipe técnica do programa era forte e sólida e não necessitava de insumos ou validações por parte do BIRD ou da gerenciadora. Ele repete “de novo, o tema central pra mim foi a descontinuidade, você tinha épocas que tinha uma equipe fantástica, tinha época que não tinha ninguém, meses inteiros que você não tinha um coordenador de monitoramento e avaliação.” Para a entrevistada #11, a equipe

do BID acabou por influenciar em certos momentos porque “como a gente conversou, [a UGP] não tinha equipe, né (sic)? (...) acho que a gente não pode falar de dependência técnica. Qualquer um ali que tivesse um pouquinho mais de conhecimento da pasta e que tivesse um pouquinho mais de força, de imposição de temas, conseguia influenciar. Não por nada, é porque não tinham pessoas que não conheci- am”.

Pelo lado do GERJ, a entrevistada #04, que participou da implementação de ambos os estudos de caso, afirma que não enxergou tanta influência do BID durante a implementação do CMJ. Ela aponta, entretanto, que “as vezes você sentia uma certa impaciência até de alguns especialistas do Banco em relação à algumas ações de gestão.” Já a entrevistada #10, quando perguntada sobre a relação com a equipe do BID, respondeu que houve muita desconfiança quando ela se tornou coordenadora, pois já existia uma descrença no Programa e que a maior dependência técnica era em torno dos próprios instrumentos de implementação exigidos pelo BID. A mesma desconfiança da equipe do BID foi sentida pelo entrevistado # 03 quando ele assumiu a coordenação do CMJ, ele falou “o banco não acreditava mais que fosse possível ter uma gestão técnica no programa.” Por outro lado, achava que a equipe BID deveria estar mais presente, não apenas em termos técnicos, mas blindando o Programa de questões políticas.

O entrevistado #09, do BIRD, é mais direto e objetivo na resposta. Para ele a influência do Banco com relação a implementação do projeto existe o tempo todo, pois “faz parte do jogo. **É obvio que o Banco influencia. Se alguém diz para você, não, não influencia, é uma mentira. É obvio que o Banco influencia.**” Segundo ele, essa influência se dá pelo apoio técnico, principalmente, durante as missões e nas discussões técnicas para a elaboração dos termos de referência. E ele me questiona: “**se você não usa a equipe técnica do Banco, os especialistas do Banco para ajudarem a desenvolver os termos de referência a pergunta é muito simples. Para que o Banco?**” Ainda na visão dele, era notória a diferença de qualidade técnica entre os técnicos que trabalharam. O comprometimento do pessoal das UGP, principalmente do Pró-Gestão I, foi muito elogiado pelo entrevistado, ele disse “era um pessoal com a mão na massa. Impressionante a capacidade e a vontade de fazer que as coisas acontecessem”, entretanto, criticou a



forma como os líderes foram descompromissados, principalmente, no Pró-Gestão II.

O entrevistado #09 conta que cada acordo feito com a equipe do Pró-Gestão II (UGP/SEOBRAS) era quebrado horas depois, incluindo as datas para entrega dos termos de referência, onde nenhuma era cumprida. Ele falou que cansou de escutar dos líderes do Pró-Gestão II que não era o que eles achavam e sim o que o Governador passou: “Pezão me disse para falar isso para vocês (...) Dê uma olhada na lista de presença da ajuda memória. (...) você vai ler que o [fulano] nunca abriu a boca. Se ele não esteve nas 20 ele esteve em 18 missões. Ele nunca abriu a boca. Ele era quem lá dentro? Luiz Fernando Pezão. Então o pessoal olhava para ele, o [líder do Pro-Gestão] olhava para ele antes de falar alguma coisa. **As pessoas acham que a gente não percebe isso. É claro que a gente percebe isso.**”

Com relação a dependência técnica, apontou que era característico das secretarias setoriais, principalmente na SEEDUC e na SEASDH. Ele conta que quando tinha reuniões com as setoriais outro aspecto observado era a relação de poder. A agenda que se tinha, aponta ele, parecia muito mais ampla. Uma agenda política. Que ele entende ser legítima, pois todo o governo tem uma agenda política, entretanto, ele entende que **“quando o governo mistura o fomento internacional, que é pouco dinheiro, e é para um fim super específico, com essa agenda política, você perde.”** Ainda sobre a relação entre os atores, o entrevistado #09, desabafou:

“O Banco tem uma dificuldade em fazer o que? Em peitar. Porque é muito simples. É o cliente dele. Do ponto de vista técnico a gente peita. Do ponto de vista fiduciário a gente peita. Se a gente tivesse verificado alguma coisa de corrupção, você não tem conversa com corrupção. É tolerância zero. Mas não tem. **O que você vê é uma incompetência administrativa que não é no Rio. Ela é generalizada na administração pública brasileira. Não se sabe gastar dinheiro. Não se consegue gastar dinheiro. Porque não tem foco.** Você tem que pegar uma coisa, duas coisas e fazer essas coisas. O que que você queria fazer? Tudo. Achavam que com 40 milhões, iam resolver o problema do Rio de Janeiro inteiro”

Para a entrevistada #07, no Rio não existia essa dependência técnica, entretanto, o Programa sofreu um impacto muito forte na diferença da capacidade nas setoriais e na performance de diferentes componentes. Ainda sobre as setoriais

ela diz que outro problema, principalmente no Pró-Gestão II é que o BIRD tinha muitos consultores “acho que 11” diz ela. Além disso, cada UGP tinha um número muito alto de setores, com muitas especificidades. Ela conta que achou o nível técnico dos profissionais é muito bom, entretanto o problema apontado é o ambiente político administrativo. Para ela o papel do TTL do BIRD na relação com a UGP é de tentar nivelar os especialistas, parte do problema é que o Banco é descentralizado e mesmo que você esteja na função de coordenação, não foi possível de evitar como, como aconteceu muito no Pró-Gestão II **“que os especialistas que falavam diretamente com as setoriais sem falar com os gerentes. Sem ninguém saber. Por sorte no Pró-Gestão I conseguimos manter um bom nível de controle,** um bom nível de coordenação. Mas quando os projetos têm muitos setores fica muito difícil”.

A entrevistada #08 corrobora com a fala anterior, que deixou claro que os especialistas no Pró-Gestão II falavam diretamente com as setoriais “Falavam, mas era ruim porque cada um empurrava sua agenda (...) mas tinha que acontecer assim, porque do contrário seria totalmente ingerenciável. (...) Era ruim, porque se dava um ruído do especialista do Banco com o especialista técnico lá do Governo (...) e [acabava] fazendo um telefone sem fio em que a informação se perde ou acrescenta-se a ela. Mas isso é a crítica principal do excesso de multissetorialidade desse Programa.” Questionada se existe hierarquia dentro da equipe do Banco que pudesse evitar esse tipo de atuação dos especialistas, ela responde que não. Existe uma hierarquia no sentido de decisão, do poder de decisão, e isso sim, todas as decisões finais passavam pelo TTL do Programa.

Sobre a influência, a entrevistada #08 acha difícil dizer que não. Ela fala que a rigor, quando o governo procura o Banco ele vem com um projeto, mas durante a etapa de preparação de avaliação o projeto passa a ser compartilhado e como ressalta “até porque tem que ser, para o Banco [poder] financiar o cliente. Por óbvio aquilo é prioritário para o cliente, mas tem que ser também parte da agenda de parceria que essa instituição tem com o país.” Sobre a dependência, ela acha que no caso do Pró-Gestão II, não teve uma dependência. E explica: “Onde é que eu sinto uma dependência técnica? Com clientes que tem menos capacidade, que tem mais insegurança, que escuta mais passivamente, do cliente apresentar

uma coisa e o Banco dizer, ‘não concordo’ (...) acho que no Rio de Janeiro é até o contrário. O extremo oposto.”

Pelo lado dos gestores estaduais, ficou aparente durante as entrevistas, os inúmeros casos em que a equipe de especialistas do BIRD influenciou diretamente os projetos. A relação com a equipe do Pró-Gestão II, também se mostrou difícil, do início ao fim, como relata o entrevistado #02, “a relação foi horrível (...) o Programa passou de 4 para 3 anos (...) os indicadores bolados pelo Banco que, [na verdade,] queriam justificar os DPL”. Ainda de acordo com o entrevistado #02, a influência dos consultores do Banco existiu em todos os momentos, tanto na concepção, quanto depois, eles não tiveram uma coordenação efetiva. Ele falava: “Querido, o que você está fazendo aí? Você não pode fazer isso da sua cabeça sem falar com a UGP (...) a estrutura do Banco dá essa liberdade. Ou seja, o cara [consultor do Banco] chegava lá e fazia ao bel-prazer dele o que ele achava correto.”

O entrevistado #02 afirma existe uma influência dos consultores na implementação dos Programas e que isso pode ser mais forte ou mais fraco a partir da análise de risco do empréstimo que eles fazem durante a preparação do Programa e de como o mutuário é classificado, para ele “quanto mais eles veem quanto menos capacitados nós somos, mais cresce esse problema”. Ele contou mais um exemplo: “ele [especialista de aquisição do Banco] foi discutir comigo, se eu ia colocar um tipo de levantamento para fazer a base cartográfica, de um jeito ou de outro. No fundo ele me deu uma “chave de galão (sic)”. ‘Querido, lá em Pernambuco ficou um ano pra aprovar, você quer igual?’. Aí hoje, me pede, ‘Ah se eu tivesse voado a região metropolitana com equipamento laser, eu tinha 3D de tudo’. Sim querido (sic), eu tinha dinheiro inclusive para fazer, não era problema de dinheiro. Só que ele disse que ele não ia aprovar assim porque ele não concordava. E aí (sic)?”

Para o entrevistado #05 a dificuldade enfrentada é que ao mesmo tempo que os TTL do Banco entendem a importância, a relevância de ter um modelo de governança, uma gestão descentralizada, mas que o órgão central, através da UGP, tem um papel importante, eles não têm ascensão hierárquica sobre os especialistas setoriais do banco, “**que agiam livremente como formigas que se ma-**

**nifestam por todos os lados e o TTL não tem absolutamente nenhuma ingerência sobre esses caras”.** Para ele o caso mais grave foi na SEEDUC, ainda no Pró-Gestão I, quando “os especialistas setoriais da educação agiam livremente em detrimento das orientações da gestão do projeto no banco e muito menos da UGP diretamente nas setoriais combinando, definindo, modelando sem que ninguém tivesse conhecimento”.

Sobre a influência do Banco na Assistência Social do Pró-Gestão II, o entrevistado #05 acredita que “existia quase que um banco paralelo. Um alto número de especialistas setoriais que iam diretamente na equipe e isso é muito ruim porque tornava a nossa [UGP] ação quase ingovernável ali, por que a gente ia tratar alguma coisa com Assistência Social já tinha alguma coisa combinada com o banco que nem o TTL sabia. Muito menos a gente. Mas por outro lado foi muito bom, por que foi aportado muito conhecimento”. Nesse sentido, para ele, dois aspectos precisam ser considerados quando isso ocorre: o primeiro que atrapalha a gestão do projeto quando a UGP não é parte de algumas decisões que são tomadas entre especialista setorial do banco e secretaria finalística. Ele conta que muitas vezes era surpreendido muitas vezes, e “no caso emblemático da Secretaria de Educação tem uma imposição de agenda acintosa”. O segundo aspecto é que o GERJ tem um cenário onde **“há uma lacuna de conhecimento importante por parte dos gestores e eu não acho ruim que especialistas do banco venham e preencham, até por que a gente está falando de gestão.”** Assim, para ele se o Banco tem a capacidade de sedimentar uma base para que o Estado avance nisso, não há problema algum. Acredita, inclusive, que por consequência natural o conhecimento deveria ser minimamente redito nos órgãos que têm mais capacidade de reter conhecimento. “Isso é um desafio, né (sic)?”, ele aponta, a “retenção de conhecimento” e continua “ainda mais em um Estado com alta rotatividade, dificuldade de reter valores. Mas o fato é que isso acontece por que **você tem contato com especialistas que tão anos luz a frente e tão dialogando com modelos mais atualizados, mais complexos, mais interessantes e que o estado não tem.**”

Para o entrevistado #05, além da influência técnica, há um impacto muito grande do Banco ao longo da implementação, no que diz respeito ao tempo dos processos. Para ele:

“[o BIRD], tinha uma visão mais restritiva quanto a possibilidade de se contratar determinados projetos (...) eu acho que **a participação excessiva do banco em determinado momento impacta mais no timing do projeto**. Na realidade do Rio de Janeiro, [nesse tempo] já mudou o Secretário três vezes, já mudou o gestor desse negócio quatro e os objetivos de cada gestão já foram e voltaram. Só que deve ter ido e voltado para o mesmo lugar, porque as vezes acontece (...) então, apesar da assistência técnica ser importante, por que o estado tem uma baixa capacidade em modelar contratações, esse para mim é um problema, (...) e aí um projeto que era estratégico deixa de ser estratégico.”

Segundo a entrevistada #04, a impressão da equipe do estado era de que os especialistas setoriais ficavam numa linha muito tênue entre a opinião técnica e a linha da consultoria, onde é feito um diagnóstico e indicado um caminho, sendo a decisão final do mutuário. Entretanto, isso dependia muito da personalidade do próprio especialista, sendo, muitas vezes, legitimada pelo Banco. Como autocrítica, a entrevistada aponta que é preciso enxergar que existia um certo despreparo por parte da equipe técnica do estado que por não conseguir fazer uma proposta mais robusta em relação aquela rubrica que está destinada praquela secretaria, acabava sendo engolida pelo especialista e assim, **“quanto mais a setorial era frágil, mas havia os especialistas do Banco tendo espaço para desenhar os projetos”**. O caso citado foi da especialista de educação que acompanhava a SEEDUC, que era uma equipe frágil que não sabia exatamente qual projeto ia implementar. No DPL a SEEDUC tinha um valor substancial, mas a equipe que estava vinculada ao TAL não conseguia propor um desenho de um projeto para a área, uma contradição com a especialista do Banco que tinha “opiniões fortes e posturas fortes” que acabou direcionando muito mais que a própria SEEDUC, quais os projetos que deveriam ser implementados para a área. O entrevistado #05 lembrou do mesmo caso, e ainda trouxe mais detalhes, dizendo se tratar de um caso emblemático para a equipe da UGP, pois se o sindicato dos professores soubesse o que o BIRD estava propondo e que o projeto havia sido aceito pela SEEDUC, “os caras iam nos matar (sic)”. Era evidente para a equipe que o projeto era experimental.

Além da SEEDUC foi lembrado, pelo entrevistado #05, de um outro caso da influência direta do Banco em um dos projetos da SES, onde a equipe de especialistas indicou propostas relacionadas às políticas sociais focalizadas. O governo concordou e avisou aos municípios que todos estariam dentro do projeto, entretanto, o BIRD discordou porque achava que tinha que começar com menos municí-

pios, para testar e, se desse certo, o projeto seria ampliado. Isso gerou um mal-estar pois como o gestor iria justificar a escolha de quais municípios iriam entrar e quais iriam ficar de fora? Quando questionado se essa influência nos projetos poderia ser comparada com uma dependência técnica que as setoriais tinham com os Bancos, o entrevistado, levantou um pouco interessante para a análise pois entende que, na verdade, a dependência das setoriais estavam muito mais ligadas às UGP, mas que, realmente havia uma influência dos especialistas no desenho dos projetos.

#### 6.4. Legados e Aprendizados

“Eu lembro da época que a gente criticava muito. ‘Pô (sic), mas quem vai pagar essa conta?’ (...) **para onde foi esse dinheiro. A gente investiu e aí (sic)?**” É com essa indagação, feita por um dos entrevistados, que começamos o ultimo subcapítulo de análise das entrevistas. Fica clara a diferença dos Programas, quando apenas a equipe do Pró-Gestão I tem orgulho de falar do que foi realizado. Além do legado, também foi perguntado aos entrevistados sobre o que foi aprendido ao longo da implementação, seja pelo lado do GERJ, seja pelo lado dos Bancos.

Para os entrevistados da UGP/SEPLAG do Pró-Gestão I, todos os projetos tiveram frutos, principalmente a aquisição dos radares meteorológicos, do qual todos falam com orgulho. Além disso, mencionam que o especialista de licitação sempre elogiava a equipe pelo comprometimento e dedicação e, fato, como a entrevistada #04 aponta, “a gente brigava pelos contratos e eram muitos contratos”. O legado pessoal de cada um da equipe ao lidar com o nível técnico das discussões, o conhecimento adquirido, tanto sobre a máquina pública, quanto advindo do Banco Mundial também foi mencionado. O entrevistado # 06 conta que achou há pouco tempo em sua casa um folder elaborado pela equipe, ainda durante a implementação, e que se sente muito feliz de ver a qualidade da implementação realizada e o legado deixado, não apenas em projetos, mas também na economicidade “A gente fazia uma comparação de quanto que a gente contratou visa visto o preço médio, expurgando os *outliers* [valores atípicos]. Porque como era regra do Banco Mundial você não divulga o preço máximo, né (sic)? [ou seja] diferente

talvez da licitação nacional, os preços não ficam orbitando em torno do preço máximo. Tinham discrepâncias imensas. Então tirava os *outliers*, faz a média e diminui do preço que se contratou. A economia foi muito significativa<sup>53</sup>.”

Para o gestor do Pró-Gestão II, da UGP/SEOBRAS, entrevistado #02, o único projeto que teve algum legado positivo foi o da governança metropolitana, entretanto, os empréstimos deixaram um legado negativo, pois os juros e o montante serão pagos em parcelas de 20 anos. Outro ponto é a falta de maturidade dos projetos públicos que vão para as Cartas-Consulta e que impactam totalmente na implementação. E lamenta: “quando que o Estado vai pegar de novo 48 milhões de dólares para aplicar em fortalecimento institucional? Nunca mais você vai ver isso.” Outro ponto levantado pela entrevistada #04 é a lógica da burocracia do Banco, porque o estado é que não está preparado para lidar com o tempo desse tipo de coisa. Para ela, uma contradição enorme, porque se esforça durante anos para assinar o Contrato de Empréstimo, mas não se preparar pois o BIRD tem “uma estrutura muito macro que tem um conjunto de visões muito fundadas, muito concisas e por isso pouco flexíveis. Isso tem aspectos positivos porque você sabe exatamente como você pode lidar com aquela instituição”.

Para os gestores os Programas do tipo TAL **precisariam ser fortalecidos por meio da qualificação do órgão central de planejamento, orçamento e compras e gestão de pessoas**. As reuniões que o BIRD realizou, chamadas de missões, foram apontadas como pontos positivos em termo de cultura organizacional, no sentido da burocracia estatal não estar preparada para lidar com uma prestação de contas mais rotineira, monitoramento das ações, atas, entre outros. Como disse a entrevistada #04 “tinha-se aquela cultura de que não era necessário registrar a memória, de como uma coisa saiu de um ponto e chegou a outro (...) quem trabalha com os Bancos aprende isso e leva para sua rotina de trabalho.” Um excelente ponto trazido pelo entrevistado #05 é sobre como os TTL do banco são escolhidos. Para ele o BIRD tem um problema, por que ele não tem uma equipe para gerenciar projetos. Ele pinça especialistas setoriais e coloca para ser TTL. O Pró-Gestão II, por exemplo, não teve um TTL com uma capacidade de gerenci-

<sup>53</sup> De acordo com as diretrizes de licitação do Banco Mundial para o Programa, não era exigido que o mutuário divulgasse o preço máximo indicado para a contratação, diferente da Lei Federal 8.666/93, onde é obrigatório que o governo publique qual o valor máximo para aquela contratação.

amento de projeto. Os especialistas são de excelentes qualidades técnicas em suas áreas finalísticas, mas nenhuma com efetiva capacidade de gerenciar projetos. Para ele isso é gravíssimo para uma gestão de assistência técnica complexa e multissetorial.

Os especialistas do BIRD fazem uma crítica sobre o potencial que os TAL teriam e o que fosse alcançado, acreditam que a **agenda técnica numa assistência técnica deveria ser priorizada e não uma agenda política**. Mencionam que, no final das contas, não usar a oportunidade do TAL para investimentos de fortalecimento institucional é uma perda enorme para o estado. Um aprendizado diz respeito a pulverização, para a entrevistada #08, “pode ter o presidente do Banco me chamando para fazer um projeto multissetorial desse jeito, eu vou falar, ‘Não vou. Não quero’. Para ela os projetos precisam ter relação pois o peso da implementação já é muito grande.

O entrevistado #09 é mais crítico quando aponta que a inclusão do radar deu um resultado incrível, mas “ela foi um escárnio em relação ao objetivo do Programa. O TAL não era para ter radar. Você está planejando governança pública e não comprar radar”. Ainda de acordo com entrevistado #09, o legado para ele ao trabalhar 10 anos com o Rio de Janeiro foi de perceber o quanto a politicagem é um “câncer” ao Rio de Janeiro, ainda mais, lamenta ele, porque o governo tem profissionais muito capacitados e querendo trabalhar. Com relação ao próprio BIRD, afirma que o Banco precisa ser mais forte em relação a governos com muita influência política. E diz que isso é uma crítica que ele faz internamente no Banco, “o Banco precisa ser mais duro com seus clientes, saber dizer não. Não vai ser desse jeito ao ponto de dizer que vai cancelar”.

Já na visão dos gestores do CMJ, o legado está, principalmente, nos profissionais que atuaram no programa, porém, para o entrevistado #03, o estado não absorveu nada pois “é incapaz de fazer qualquer coisa que mude o paradigma de pessoas pobres (...) o CMJ era um programa para jovem preto de favela. E quem quer mudar vida de jovem preto de favela a não ser o jovem preto de favela?” Quando questionado sobre o BID financiar um Programa social deste porte, ele diz que os órgãos financiadores são românticos e muito distantes da realidade. Os demais entrevistados acreditam que o CMJ não conseguiu implementar o desenho



metodológico proposto, mas que o Programa, teve sim, impacto na vida de alguns jovens e na trajetória dos profissionais. Outro ponto foi o fato do CMJ ter sido desenhado de forma tão grande, “talvez a gente tivesse que ter feito um projeto menor” disse a entrevistada #04.

Em termos do desenho da articulação institucional, o estado não estava preparado para lidar com a complexidade do CMJ. Para a entrevistada #10 o Programa deveria ter tido uma blindagem e intervenção do ponto de vista de um núcleo central, pois sem um núcleo central do estado para demandar que as políticas fossem atendidas do jeito planejado, dificilmente um programa audacioso, como o CMJ, daria certo. Mesma opinião da equipe do BID, que diz que uma das lições aprendidas é, no momento do desenho, fazer uma análise institucional mais apurada e apontar que o programa não pode ficar em secretarias que tenham um frágil corpo técnico e forte presença de lideranças políticas. Em programas prioritários, como era o caso do CMJ, o órgão executor precisa estar no mais alto nível do governo.

Apesar da pergunta feita ter sido sobre o legado dos Programas, a grande maioria dos entrevistados acabou por apontar os principais fatores de insucesso que prejudicaram os resultados esperados e quais as lições aprendidas durante a etapa de implementação. Nos três estudos de caso, quatro grandes fatores aparecem como os maiores entraves, sendo o primeiro relacionado ao desenho dos arranjos institucionais, pois em todos os três Programas o aspecto da governança intragovernamental se mostrou frágil e sem uma liderança central; o segundo, as constantes mudança das lideranças, sejam das UGP, no caso do CMJ, seja no caso das setoriais, como no caso dos dois TAL; terceiro, relacionado aos desenhos inovadores, multissetoriais e multiprojetos, que se demonstraram muito audaciosos em um governo sem capacidade técnica que garanta uma implementação eficiente e efetiva e, por fim, a descontinuidade, que apareceu em todos os Programas, seja pela mudança das gestões, dos desenhos das ações ou da crise econômica.

## **6.5.**

### **Análise da Implementação**

A etapa de implementação de uma política pública pode ser analisada à luz de diversos autores. O principal referencial de análise, como já apontado, trata do

subsistema político-administrativo (HOWLETT *et al.*, 2013), e busca compreender como se deu a relação dos subsistemas político-administrativo e como os atores afetaram o desenvolvimento dos programas de políticas públicas. Para isso vamos adicionar os modelos de Van Meter e Van Horn; Van Meyer e Van Horn e Marilee Grindle, na análise, tendo em vista, principalmente, os demais aspectos apontados como a influência do contexto político e econômico, as características dos atores e a relação entre mudança e consenso e os graus de conflitos ao longo da implementação das políticas públicas e como estes fatores influenciam os resultados e objetivos propostos.

Os Programas serão analisados a partir dos elementos apontados pelos quatro modelos e de nove categorias de análise, escolhidas a partir da hipótese central do trabalho, dos documentos analisados e das entrevistas. O primeiro quadro foca nos aspectos dos contextos nos quais os Programas estavam inseridos, quais seus objetivos, quais eram os recursos iniciais e quanto foi o valor executado durante a implementação, como foram pensados os arranjos institucionais, qual a características dos atores envolvidos e quais desempenho/resultado os Programas obtiveram. Em seguida, no segundo quadro, os Programas serão analisados com a partir dos documentos e das entrevistas, compreendendo como o desenho do Programa afetou a implementação do mesmo, como os arranjos institucionais funcionaram, como as mudanças ocorridas durante a implementação, influenciou os atores em termos de graus de conflito e consenso, como as discontinuidades das gestões afetaram a implementação, como atuou a burocracia estatal e a internacional, como foi percebida a influência política e dos atores internacionais ao longo da execução e, se existia uma dependência técnica dos atores internacionais no desenvolvimento do Programa.

Quadro 44: Aspectos analisados nos Modelos indicados

Aspectos	Programas		
	Pró-Gestão I	Pró-Gestão II	CMJ
<b>Contexto</b>	Retomada de investimento do GERJ, início da estratégia junto ao BIRD dos empréstimos orçamentários (DPL I)	Políticas setoriais mais consolidadas e continuidade junto ao BIRD da estratégia dos empréstimos orçamentários (DPL I)	Política de segurança pautada nas Unidades de Polícia Pacificadora – UPP e a expectativa de ações que pudessem

Aspectos	Programas		
	Pró-Gestão I	Pró-Gestão II	CMJ
		II, III e IV).	ampliar e fortalecer políticas públicas sociais.
<b>Objetivos</b>	Apoiar o ERJ na introdução de tecnologias de gestão e informação com base no desempenho para conduzir melhorias na prestação de serviços públicos essenciais.	Melhoria na gestão articulada de políticas públicas no território do ERJ.	Contribuir com a inclusão social e produtiva dos jovens de 15 a 29 anos, que moram em áreas com Unidades de Polícia Pacificadora – UPP, mediante da articulação entre suas demandas e a oferta melhorada e integrada de oportunidades.
<b>Recursos iniciais</b>	US\$ 18.673 - BIRD N/A - ERJ	US\$ 48.000 - BIRD N/A - ERJ	US\$ 60.000 - BID US\$ 24.550 - ERJ
<b>Recursos executados</b>	US\$ 12.237 - BIRD <sup>54</sup>	US\$ 9.923 - BIRD <sup>55</sup>	US\$ 20.796 – BID <sup>56</sup> US\$ 2.137 – ERJ <sup>12</sup>
<b>Arranjos institucionais</b>	O arranjo institucional compreendia a SEPLAG como coordenadora e projetos de oito órgãos do estado apoiados pela UGP/SEPLAG, base operacional, de acompanhamento e de contato com o BIRD.	O arranjo institucional compreendia a SEGOV como coordenadora, e projetos de 12 órgãos do estado apoiados pelas três UGP SEOBRAS/SEPLAG/ SEFAZ, bases operacionais, de acompanhamento e de contato com o BIRD.	O arranjo institucional compreendia o Comitê Executivo de Políticas Sociais em Territórios Pacificados (CEPS), o a Comissão Intersetorial do Programa (CIP), a UGP vinculada à SEASDH/SEEJE e as UGT.
<b>Atores</b>	Os burocratas nacionais envolvidos na etapa de implementação eram profissionais da UGP e das setoriais, em sua	Os burocratas nacionais envolvidos na etapa de implementação eram profissionais da UGP e das setoriais, em sua	Ao longo da etapa de implementação, os burocratas nacionais envolvidos foram formados por quadros técnicos e tam-

<sup>54</sup> Banco Mundial. Disponível em <http://projects.worldbank.org/P106768/rio-de-janeiro-public-sector-modernization?lang=pt&tab=overview>. Acessado em 04.09.2018.

<sup>55</sup> Banco Mundial. Disponível em <http://projects.worldbank.org/P126735/rio-state-tal-aff-proget?lang=en>. Acessado em 04.09.2018.

<sup>56</sup> BID. Disponível em <https://www.iadb.org/en/project/BR-L1287>. Acessado em 04.09.2018.

Aspectos	Programas		
	Pró-Gestão I	Pró-Gestão II	CMJ
	maioria, formados por pessoal qualificado e concursado. Os burocratas internacionais eram funcionários do BIRD ou especialistas contratados pela sua <i>expertise</i> no tema.	maioria, formados por pessoal qualificado e concursado. Os burocratas internacionais eram funcionários do BIRD ou especialistas contratados pela sua <i>expertise</i> no tema.	bém por quadros políticos. Os burocratas internacionais eram funcionários do BIRD ou especialistas contratados pela sua <i>expertise</i> no tema.
<b>Desempenho /Resultado</b>	ICR: Substantial	ICR: Insignificante/BIRD Modesta/ERJ	Não foi publicado o Relatório Final do Programa.

Fonte: Elaboração própria

Quadro 45: Categorias de Análise

Categoria de Análise	Programas		
	Pró-Gestão I	Pró-Gestão II	CMJ
<b>Desenho do Programa</b>	O Programa teve como desenho inicial uma Carta-Consulta focada em projetos de gestão da SEPLAG, entretanto, durante a preparação, tornou-se vinculado ao DPL I, passando a ser um TAL, e incluindo as áreas de saúde e educação, além dos projetos do planejamento, de forma a abranger os indicadores previstos no DPL.	<p>O Programa foi desenhado para o TAL dos DPL II, III e IV. Os indicadores do Programa foram muito criticados por darem mais ênfase aos resultados dos DPL do que ao próprio TAL.</p> <p>A crítica da equipe do Pró-Gestão II é pela estratégia do Banco de apresentar o Programa como um adicional do Pró-Gestão I, fato que foi negado e que implicou em atrasos e prejuízos ao Programa.</p> <p>Apesar de ser um Programa composto por três componentes, a maior</p>	Diferente dos demais, o CMJ era um empréstimo de investimento e seu desenho foi elaborado a partir de uma nova concepção de política pública para juventude. O desenho do Programa envolveu gestores estaduais, especialistas do BID e também a consultores externos.

Categoria de Análise	Programas		
	Pró-Gestão I	Pró-Gestão II	CMJ
		crítica foi que toda ênfase dada ao longo da implementação acabou por priorizar apenas o componente de desenvolvimento urbano.	
<b>Arranjos institucionais</b>	Apesar de compreender a participação de oito órgãos, a execução financeira e as licitações eram centralizadas na UGP/SEPLAG o que facilitava o controle das ações junto às setoriais.	Tanto a equipe do Banco quando da UGP/SEPLAG, criticaram muito o desenho institucional do Pró-Gestão II. Para eles essa decisão não priorizou os conhecimentos já adquiridos. Acreditam que essa decisão afetou negativamente a implementação do Programa, pois o arranjo de três UGP com mais 12 órgãos setoriais não teve liderança que conseguisse direcionar as ações pretendidas.	O arranjo institucional proposto era complexo e, em grande parte, não foi executado. Assim como o Programa, o arranjo também era inovador ao prever um comitê intersecretarial, além da descentralização de recursos do BID para execução das ofertas.
<b>Mudanças no escopo ao longo da implementação</b>	O Programa sofreu uma grande mudança ainda da fase de desenho, que significou a entrada dos componentes setoriais. Entretanto, a maior mudança foi após a assinatura com a entrada do componente de riscos e desastres que obrigou a redução de valor dos demais projetos e uma mudança radical na prioridade	Não houve nenhuma mudança significativa apontada pelos atores.	As mudanças apontadas dizem respeito a ações previstas que não conseguiram ser realizadas e foram retiradas da matriz de avaliação, como, por exemplo, a construção de UGT e de Unidades de Saúde. Além disso, apesar do desenho em si não ter sido alterado, a maneira como se pretendia

Categoria de Análise	Programas		
	Pró-Gestão I	Pró-Gestão II	CMJ
	das ações.		cumprir os objetivos do atendimento ao jovem e a busca e oferta de oportunidades mudou a cada nova gestão que assumiu a coordenação do Programa.
<b>Descontinuidades de gestão</b>	O Programa não sofreu descontinuidade. Os projetos em que houve descontinuidade, estas tiveram relação com a troca das lideranças setoriais ou, no caso da SEPLAG onde projetos perderam recursos com a entrada do componente de gestão de riscos e desastres.	Por conta da crise fiscal do estado o Programa sofreu com a descontinuidade. As demais descontinuidades que atrapalharam a implementação do Programa são relacionadas as trocas de lideranças setoriais que geravam retrabalho nas ações planejadas.	Principal ponto negativo da implementação, a descontinuidade foi presente ao longo dos 4 anos do Programa. Além disso, as mudanças também alteraram os partidos que comandavam as Secretarias (PT, Solidariedade e PMDB), o que prejudicava ainda mais o Programa. Ao todo foram 5 coordenadores gerais, além das inúmeras trocas dos coordenadores de áreas.  A maior descontinuidade se deu com a troca do órgão executor, em 2015, passando da SEASDH para a SEELJE.
<b>Burocracia estatal</b>	Com perfil técnico, a equipe da UGP/SEPLAG era respeitada pelos demais atores, entretanto, ao	A equipe do Pró-Gestão era vista como muito qualificada, mas ao mesmo tempo a UGP/SEOBRAS era	A maior queixa era a ausência de uma equipe nomeada na UGP. A contratação da gerenciadora re-

Categoria de Análise	Programas		
	Pró-Gestão I	Pró-Gestão II	CMJ
	longo da implementação perdeu força ao ter sua capacidade reduzida e ao perder espaço com a assinatura do Pró-Gestão II.	vista como muito uma UGP muito política o que, pelos olhos do Banco, foi um fato muito criticado, tendo em vista que o Programa perdeu o objetivo inicial de fortalecimento institucional de todas as setoriais envolvidas, para ser um programa voltado para o desenvolvimento urbano.	solvia a questão fiduciária, exigida pelo BID, entretanto, os principais entraves apontados foram a falta de uma equipe completa, a troca de equipe ao longo do programa, a presença de coordenadores políticos e a ausência de uma liderança.
<b>Burocracia internacional</b>	Ao longo da implementação houve muitas trocas do TTL, mas os pontos mais apontados dizem respeito ao apoio dado pelo Bando ao longo da implementação do Pró-Gestão I.	O Banco foi muito criticado pelas mudanças de TTL e pela quantidade dos especialistas setoriais que não respeitavam a hierarquia das UGP.	Houve mudança do TTL no meio do Programa, fato que não prejudicou o apoio do BID. Havia muitas missões de supervisão, mas estas foram incapazes de blindar o programa.
<b>Influência política</b>	Não houve influência política direta no Programa. Indiretamente, a entrada do componente de gestão de riscos e desastres foi uma decisão estratégica do governador e a coordenação do Pró-Gestão II ter ficado com a SEOBRAAS foram os dois casos apontados da influência política sofrida.	O Programa tinha como sua UGP central, UGP/SEOBRAAS, um dos principais braços políticos do governo, fato que acabou sendo prejudicial ao próprio Programa porque as setoriais perderam força.	Foi um Programa marcado por muita influência política, que ao lado da descontinuidade, foram as principais queixas dos entrevistados. A interferência política vinha desde a mudança de secretários da pasta, até o uso do Programa nos territórios para propaganda política em época de eleição.
<b>Influência dos atores internacionais</b>	A influência do Banco ao longo da implemen-	Assim como no Pró-Gestão I, a influência do	O que os entrevista-

Categoria de Análise	Programas		
	Pró-Gestão I	Pró-Gestão II	CMJ
<b>onais</b>	<p>tação do Programa é dada como certa pelos autores envolvidos, entretanto, há um duplo sentimento. Se por um lado, aspectos foram apresentados como muito positivos (transferência de conhecimento, qualidade técnica das ações, entre outros), a interferência dos especialistas setoriais foi um ponto negativo do apoio técnico do Banco. Outro ponto negativo foi a demora do Banco na revisão dos documentos e a forma como algumas não-objeções foram percebidas como perda de autonomia dos atores nacionais.</p>	<p>Banco é dada como certa. A maior crítica dos atores nacionais também é sobre a influência dos especialistas junto às secretarias setoriais.</p>	<p>influência existiu no desenho, entretanto, ao longo da implementação não houve atuação direta do BID no Programa.</p> <p>Os profissionais técnicos, muitas vezes, se mostraram insatisfeitos com a participação dos especialistas porque queriam a presença do BID mais forte em termos de blindar o Programa de ações políticas e também no apoio técnico de ações que se mostravam difíceis de execução.</p>
<b>Dependência dos atores internacionais</b>	<p>Não foi percebida dependência dos atores do Banco ao longo da implementação.</p>	<p>Não foi percebida dependência dos atores do Banco ao longo da implementação.</p>	<p>Foi apontado que a falta de equipe nas secretarias fez com que a UGP fosse muito dependente da equipe da gerenciadora e também do BID nos termos fiduciários. Em termos metodológicos não houve esse registro.</p>

Fonte: Elaboração própria



Podemos apontar, a partir da análise realizada, alguns aspectos de como se deu a relação dos subsistemas político-administrativo e como os atores afetaram o desenvolvimento dos Programas de políticas públicas. Em primeiro lugar, o contexto foi marcado pela retomada dos investimentos do GERJ, com um alto volume de empréstimos externos, tendo como principais parceiros o BIRD e o BID. Os três estudos de caso apresentados foram formulados tendo relação direta com a visão do governo estadual, por meio do Plano Estratégico, e dos Bancos, por meio dos documentos de estratégia no país. Enquanto os TAL (Pró-Gestão I e II) tinham como objetivo o fortalecimento institucional por meio de projetos multissetoriais (vinculado aos DPL), o CMJ tinha um caráter inovador, que rompia com a lógica assistencialista de projetos sociais. Ambos os Programas tinham arranjos institucionais que dependiam de uma cooperação intersecretarial, entretanto, dos três Programas, o único arranjo institucional que funcionou de forma satisfatória foi o do Pró-Gestão I. Os demais se tornaram arranjos complexos que foram executados de maneira parcial.

Os atores nacionais e internacionais afetaram diretamente a implementação dos Programas. No Pró-Gestão I, a burocracia estatal da UGP foi apontada como principal aspecto de sucesso na implementação do Programa, com um suporte técnico e qualificado dos burocratas internacionais. Já o Pró-Gestão II apresentou aspectos negativos de ambos os atores, sendo apontados como fatores de insucesso a decisão política da criação de três UGP, o foco maior nos projetos relacionados ao desenvolvimento urbano e a influência direta dos especialistas setoriais dos burocratas internacionais. O CMJ, por sua vez, foi afetado mais pelos atores nacionais com uma alta rotatividade dos membros da UGP, em grande parte de indicações políticas. A consequência de inúmeras trocas de gestão foi a descontinuidade do Programa e o seu baixo cumprimento das metas planejadas. Os atores internacionais tiveram pouca ingerência sobre as mudanças ao longo da implementação do Programa e foram apontados como parceiros mais preocupados com os aspectos fiduciários do que como “guardiões” da metodologia proposta no desenho do CMJ.

Sobre os atores internacionais, a partir da análise, é possível afirmar que o BIRD atuou de forma mais rígida, entretanto, dando mais apoio aos Programas.

Além disso, os instrumentos de implementação também reforçaram a lógica do BIRD como mais organizado, que passava mais segurança aos atores nacionais. A influência do BIRD era mais explícita, o que muitas vezes foi visto como um fator negativo durante a execução, entretanto, a burocracia estatal assumiu que ter a aprovação do Banco nos processos dava uma maior segurança. Existia por parte da UGP do Pró-Gestão I uma parceria mais presente com o BIRD, não observada nos outros Programas. Os entrevistados assumiram que muitas vezes eles usavam o auxílio até mesmo durante a implementação como forma de pressionar os fornecedores a desempenharem o melhor trabalho possível. Não foi observada dependência dos atores internacionais durante a etapa de implementação dos Programas.

Além do exposto, podemos apontar que apesar do modelo de Meter e Horn (VIANA, 1996), mostrar que, durante a implementação, quanto maior a mudança, menor o consenso entre os atores, observamos que, o Pró-Gestão I, apesar de mudanças substanciais e ao longo de toda a formulação e implementação, foram menos impactadas por aquilo que Lipsky (apud HO-WLETT et al., 2013), apontava sendo comum “o sucesso ou insucesso de muitos programas dependam do comprometimento e das habilidades dos atores que estão envolvidos na sua implementação.” O mesmo não ocorre no CMJ, onde as mudanças e descontinuidades impactaram diretamente no resultado do Programa.

Outro ponto importante é sobre o desenho dos Programas. No CMJ, diferente dos Programas Pró-Gestão I e II, o desenho metodológico do Programa era tão, ou mais importante, do que os gastos financeiros. E as ações se davam de forma conjunta, como uma engrenagem, diferente dos TAL, onde cada projeto poderia “andar sozinho”. Outro fator que ficou evidente é que existem diferenças e semelhanças durante a implementação do Pró-Gestão I, do II e do CMJ. A começar pelo fato de um ser um TAL e o outro um programa de investimento; um ter como ator internacional o BIRD e o outro ser o BID; uns terem maior ingerência política do que outros; entre outros fatores já apontados. A relação dos atores e a força desses atores em cada um desses projetos varia, principalmente, pelas pessoas naqueles cargos, naquele momento. Por fim, o desempenho/resultado dos Programa foi afetado pela crise estadual, entretanto, foram os aspectos de governança e descontinuidade de gestão os maiores problemas enfrentados. Além do

exposto, podemos apontar que apesar do modelo de Meter e Horn (VIANA, 1996), mostrar que, durante a implementação, quanto maior a mudança, menor o consenso entre os atores, observamos que, o Pró-Gestão I, apesar de mudanças substanciais e ao longo de toda a formulação e implementação, foram menos impactadas por aquilo que Lipsky (*apud* HOWLETT et al., 2013), apontava sendo comum “o sucesso ou insucesso de muitos programas dependam do comprometimento e das habilidades dos atores que estão envolvidos na sua implementação.” O mesmo não ocorre no CMJ, onde as mudanças e descontinuidades impactaram diretamente no resultado do Programa.

Outro ponto importante é sobre o desenho dos Programas. No CMJ, diferente dos Programas Pró-Gestão I e II, o desenho metodológico do Programa era tão, ou mais importante, do que os gastos financeiros. E as ações se davam de forma conjunta, como uma engrenagem, diferente dos TAL, onde cada projeto poderia “andar sozinho”. Outro fator que ficou evidente é que existem diferenças e semelhanças durante a implementação do Pró-Gestão I, do II e do CMJ. A começar pelo fato de um ser um TAL e o outro um programa de investimento; um ter como ator internacional o BIRD e o outro ser o BID; uns terem maior ingerência política do que outros; entre outros fatores já apontados. Mas a relação dos atores e a força desses atores em cada um desses projetos varia, principalmente, pelas pessoas naqueles cargos, naquele momento.

## 7. Conclusão

O objetivo geral proposto para a pesquisa foi compreender como os atores nacionais e internacionais afetam o desenvolvimento da política pública. O estudo analisou a relação entre o governo do estado do Rio de Janeiro e os organismos multilaterais de crédito, BIRD e o BID, durante a etapa de implementação de Programas financiados. Os programas de política pública analisados foram os Programa de Renovação e Fortalecimento da Gestão Pública (Pro-Gestão I), o Programa de Fortalecimento da Gestão do Setor Público e do Desenvolvimento Territorial Integrado – Rio Metrópole (Pr -Gestão II), ambos financiados pelo BIRD, e o Programa de Inclusão Social e Oportunidades para Jovens no Rio de Janeiro (Caminho Melhor Jovem), financiado pelo BID, no contexto econômico e político do governo estadual entre 2008 a 2017.

A análise dos Programas selecionados combinou três perspectivas metodológicas. A primeira delas, a partir dos pressupostos teóricos que foram adotados, tendo como base o que Howlett (et al., 2013) chamou de subsistema político-administrativo, compreendendo todos os atores nacionais e internacionais que afetam uma política pública. Para análise da implementação foram selecionados os modelos de Van Meter e Van Horn; Van Meyer e Van Horo e Marilee Grindle, sendo analisados, entre outros, os aspetos da influência do contexto político e econômico, as características dos programas e dos atores, a relação entre mudança e consenso, e os graus de conflitos ao longo da implementação das políticas públicas. A seleção dos entrevistados foi definida a partir do que Pires (2012) compreende como os burocratas de médio escalão e do que Guimarães (2012) entende como os burocratas internacionais. A segunda abordagem metodológica se deu pela seleção, análise e apresentação dos documentos dos Bancos e dos Programas e, por fim, pela utilização das entrevistas semiestruturadas e em profundidade concedidas pelos gestores públicos e pelos especialistas dos Bancos.

A hipótese central da pesquisa apontava para uma influência dos atores internacionais durante a etapa de implementação de Programas de Investimento e Programas de Assistência Técnica. A partir da análise dos documentos dos Programas e das entrevistas ficou evidente que a influência ocorre por meio dos ins-

trumentos de implementação, tais como, os documentos de implementação e acompanhamento dos Contrato de Empréstimo e, a partir da relação dos burocratas estatais e dos burocratas internacionais durante as visitas de supervisão, as chamadas missões.

A relação entre os burocratas estatais e dos burocratas internacionais também aponta que ambos afetaram diretamente a implementação dos Programas pesquisados. Podemos afirmar que os atores internacionais afetaram os programas, principalmente, de duas formas: a primeira na exigência dos instrumentos e ferramentas de gestão e, em segundo, pela influência dos burocratas internacionais perante os burocratas estaduais no que diz respeito a elaboração dos projetos setoriais. É possível afirmar, também, que o desempenho do BIRD foi tido como mais rígido do que a do BID, entretanto, o mesmo foi indicado como atuante em termos técnicos. Segundo os gestores estaduais, trabalhar com as equipes e instrumentos dos Bancos agregam valor aos gestores do estado, entretanto, algumas ferramentas exigidas foram muito criticadas, dentre elas, a mais citada, foi o instrumento de monitoramento, pois os indicadores são vistos como ruins e fora da realidade e atrapalharam a execução dos Programas. Outro ponto indicado foi o desconhecimento da máquina pública pelas equipes dos Bancos, tido como um grave problema, pois são exigidos prazos e processos que não são viáveis. Ademais, os Bancos cobram prazos na elaboração dos documentos e no momento da revisão dos mesmos, os próprios Bancos não cumprem os prazos acordados. As missões de supervisão foram apontadas como momentos de aprendizado e troca entre as equipes. Sobre as missões técnicas, houve uma forte crítica sobre a atuação e influência dos especialistas setoriais do BIRD na atuação do Pró-Gestão II junto aos projetos das secretarias setoriais, reforçada inclusive pela própria liderança do Programa no Banco.

Sobre os atores nacionais, ficou evidente que o governo federal, atuou em três principais frentes: a primeira, junto aos atores internacionais na definição da estratégia de atuação dos mesmos junto aos governos subnacionais; em segundo, como detentor do fluxo de preparação, desde a aprovação da carta-consulta até a assinatura do Contrato de Empréstimo; e, por fim, sendo ele o garantidor dos Contratos de Empréstimos dos entes subnacionais. O outro ator nacional analisado

nesta dissertação foi o governo estadual. O período estudado (2008-2017) percorreu as duas gestões do governo do governador Sérgio Cabral e quase toda a gestão do governador Luiz Fernando de Souza (Pezão). Podemos afirmar que os programas selecionados estavam alinhados com as estratégias apontadas no Plano Estratégico 2007-2010, atuando sobre os gargalos de atuação prioritária, quais sejam, a melhoria da gestão pública, a reconquista da segurança e da cidadania e a articulação e promoção de investimentos. A atuação dos governos teve um forte apoio do governo federal que incentivou e aprovou que o governo do estado do Rio de Janeiro contraísse no período de 2008-2014, 40 operações de crédito, no total de, aproximadamente, 28 bilhões, dos quais R\$ 9,05 bilhões equivaleram a 20 operações externas (SE-FAZ, 2017). A forte crise econômica e política iniciada em 2014 teve seu ápice em 2016, acarretando no encerramento abrupto dos principais financiamentos do GERJ, dentre eles, os três estudos de caso pesquisados. Pelo lado dos atores internacionais, o BIRD e o BID foram os principais parceiros do governo estadual. Os montantes de financiamento das duas instituições somaram, no período de 2008 a 2014, o total de R\$ 6,7 bilhões (SEFAZ, 2017). Ademais, os documentos de estratégias do BIRD e o BID estavam alinhados com os Programas financiados. De acordo com as entrevistas, o papel dos Bancos vai além de ser um agente financeiro, cabendo ser também um apoiador técnico dos Programas, desde a sua preparação até a implementação.

Foi possível verificar semelhanças e diferenças entre os Programas. De forma semelhante, todos os Programas foram inovadores, sendo os Programas Pró-Gestão I e II os primeiros Programas multissetoriais financiado pelo BIRD e o Caminho Melhor Jovem, pelo BID, foi desenhado com uma nova proposta de política de juventude. A segunda semelhança diz respeito aos aspectos de arranjo institucional, que apesar de desenhos distintos, em todos os Programas, haviam diversas secretarias setoriais envolvidas. A terceira semelhança, que possibilitou os estudos de caso estarem na mesma pesquisa, diz respeito a similaridade na estrutura das UGP e das equipes dos Bancos e a exigência dos respectivos instrumentos e ferramentas de gestão. Por fim, a paralização dos Programas pela crise também pode ser apontada como uma infeliz semelhança.

As diferenças começam pelo tipo de empréstimo, sendo os Programas Pró-Gestão I e II atrelados aos DPL e considerados Programas de Assistência Técnica, já o Caminho Melhor Jovem era considerado um empréstimo de investimento. A segunda semelhança diz respeito as secretarias executoras, o Pró-Gestão I foi gerido por uma secretaria técnica, o Pró-Gestão II, coordenado pela Vice-Governadoria e posteriormente por um Grupo Executivo composto pelo alto escalão do governo, já o Caminho Melhor Jovem foi executado por duas secretarias políticas. A terceira diferença diz respeito aos resultados, já apontados e que reforçam e refletem como os atores nacionais e internacionais afetaram a implementação dos Programas.

Sobre a implementação dos Programas, podemos apontar que apenas o Pró-Gestão I foi apontado como não tendo uma influência política ao longo de sua execução, conseguindo manter uma equipe qualificada tendo trocas técnicas com a equipe do BIRD. Podemos inferir que o resultado tido como “substancial” foi um reflexo dessa continuidade de gestão e da qualidade técnica de ambos os atores. O ponto de maior conflito entre os atores foi na aquisição dos radares meteorológicos, quando houve uma maior pressão técnica por parte do BIRD. Por sua vez, o Pró-Gestão II tinha uma UGP formada pelo alto escalão do governo estadual o que prejudicou o objetivo central do Programa ao focar, de forma desequilibrada, nos projetos de gestão metropolitana. Podemos apontar que a relação com o BIRD foi marcada por alguns pontos de conflitos, sendo o primeiro apontado pela equipe do GERJ sobre o equívoco do Banco ao preparar o Pró-Gestão II como adicional do Pró-Gestão I, o segundo pela influência dos especialistas do Banco junto aos atores setoriais e a troca constante de TTL por parte do Banco. Já a equipe do BIRD aponta como equívoco a decisão do GERJ de implementar o Programa a partir de três UGP, com uma forte influência exercida pelo Grupo Executivo de Gestão Metropolitana, que tirou o foco dos objetivos e premissas do TAL. Um outro ponto apontado de ambos os lados foi da complexidade na execução de um Programa multissetorial, com tantos atores, um curto tempo de execução, fato agravado pela crise do GERJ. Todos esses fatores tiveram reflexo nos resultados do Programa, tidos como “insignificante” por parte do Banco e “modesta” por parte do GERJ.

Já o Caminho Melhor Jovem sempre foi executado por secretarias políticas, tendo um alto grau de descontinuidade por parte da equipe da UGP e, como consequência, do próprio Programa. Tais fatores foram apontados em todas as entrevistas como principais fatores de insucesso do Programa. O arranjo institucional estratégico, a partir do CEPS e do CIP, não foi implantado, enfraquecendo o Programa junto às demais secretarias envolvidas. A relação do BID foi marcada pela desconfiança, fato apontado pelos gestores estaduais nas entrevistas, a começar da avaliação institucional que previu a necessidade da contratação de uma empresa gerenciadora para apoio à UGP na execução do Programa. Outro ponto apontado pela equipe do BID era a baixa qualificação técnica dos quadros, sendo um exemplo a elaboração do ROP, feita em grande, parte por um consultor do Banco.

Por fim, de forma inusitada, os gestores públicos entrevistados acham que os Bancos deveriam pensar em formas de blindar mais os Programas de influências políticas, a começar por não aceitar que o Programa seja executado por uma secretaria política, não aceitar as nomeações políticas para a UGP e a ser mais exigente na aprovação de documentos que possam servir a pretensões políticas. A pesquisa ainda aponta para uma cobrança dos burocratas estaduais sobre os burocratas internacionais, enquanto guardiões técnicos e da memória dos documentos ao longo da implementação.

Não se pode ou melhor, não se deve esperar que os Bancos cumpram esse papel, pois a fragilidade da gestão público não pode delegar aos organismos internacionais, decisões que cabem aos governos. A escolha sobre a secretaria executora do Programa, a definição da equipe de implementação, o monitoramento interno dos Programas por das lideranças técnicas precisa acontecer, independentemente dos instrumentos dos Bancos. Um exemplo foi o relatório final dos Programas, elaborado apenas pela equipe dos Bancos. Como o GERJ guardou a memória desses Programas, a partir do seu ponto de vista? A tendência é que daqui a menos tempo do que ainda a dívida está sendo amortizada, outro empréstimo para políticas de fortalecimento institucional ou juventude, seja pleiteada. O GERJ vai começar do zero?



Por fim, é importante deixar registrado que, como apresentado, para um financiamento externo ser aprovado, leva-se em torno de 30 meses e, conforme apresentado nos Contratos de Empréstimos, os montantes dos valores dos empréstimos serão amortizados apenas em 2030 (Pró-Gestão I), 2038 (Pró-Gestão II) e 2037 (Caminho Melhor Jovem). Assim, importância dos investimentos oriundos de empréstimos externos junto aos governos subnacionais vem adquirindo uma proporção cada vez maior nos orçamentos públicos. A qualidade dos gastos das políticas públicas é um tema que vem ganhando força nos estudos e pesquisas, mas que ainda precisa crescer no campo das ciências sociais.

Outros desdobramentos possíveis da pesquisa podem ser pensados a partir da ampliação e diversificação dos estudos de caso, assim como no aprofundamento de apenas um Programa. Ademais, podem ser ampliados os estudos sobre a atuação, na etapa de implementação, do BIRD e do BID, além do detalhamento de um aspecto que apareceu inúmeras vezes nesta dissertação sobre a diferença de performance destes atores. Outro tema para uma futura agenda de pesquisa é estudar o padrão de atuação dos Bancos junto aos estados subnacionais ao longo das últimas duas décadas. A qualidade da implementação e a transferência de conhecimento e memória e outros horizontes teóricos para análise do mesmo objeto também podem ser apontados como desdobramentos da pesquisa.

Por fim, espera-se ter contribuído para mostrar a relevância do tema, que envolveu a relação entre os atores da burocracia estatal e internacional durante a etapa de implementação de programas de políticas públicas, a partir de referenciais teóricos, levantamento e análise de documentos dos Programas, dos governos e dos Bancos, além das entrevistas com gestores públicos e especialistas dos BIRD e BID. Espera-se que o tema possa ser apropriado e ampliado no campo das ciências sociais, de forma a apoiar uma melhor compreensão dos estudos das políticas públicas, de forma a colaborar, ainda mais, com o desenvolvimento do país.

## 8.

### Referências bibliográficas

ALMEIDA, Mariana R.; REBELATTO Daisy A. N. **O inventário dos modelos de avaliação para políticas públicas.** Disponível em: <<http://franciscoqueiroz.com.br/portal/phocadownload/gestao/formulaoanlisepticaspblicas.pdf>>. Acessado em 03 de janeiro de 2018

ARRETCHE, Marta Tereza da Silva. **Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas.** In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (Orgs.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais.* São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p. 44-55.

AVERBURG, Marcello. **Implantação e Estratégia do BID no Brasil: 1994-2002.** Estudo destinado ao Banco Interamericano de Desenvolvimento em Washington, 2003. Disponível em: <[http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/maverburg\\_bid\\_estrategia\\_no\\_brasil.pdf](http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/maverburg_bid_estrategia_no_brasil.pdf)> Acessado em 03 de janeiro de 2018

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). **Avaliação do Programa de País: Brasil 2011-2014.** Escritório de Avaliação e Supervisão (OVE), Brasília, 2014

\_\_\_\_\_. **Contrato de Empréstimo nº 2762/OC-BR entre o Estado do Rio de Janeiro e o Banco Interamericano de Desenvolvimento: Programa de Inclusão Social e Oportunidades para Jovens no Rio de Janeiro.** Brasília, 2013

\_\_\_\_\_. **Propuesta para el desarrollo de la operación (POD): inclusión social y oportunidades para jóvenes en rio de janeiro (BR-L1287)** Brasília. N/A

BANCO MUNDIAL. **Contrato de Empréstimo. Contrato de Empréstimo nº 7955/BR entre o Estado do Rio de Janeiro e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento: Programa de Renovação e Fortalecimento da Gestão Pública.** Brasília, 2010

\_\_\_\_\_. **Contrato de Empréstimo. Contrato de Empréstimo nº 8327/BR entre o Estado do Rio de Janeiro e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento: Programa de Fortalecimento da Gestão do Setor Público e do Desenvolvimento Territorial Integrado (Pró-Gestão II).** Brasília, 2014

\_\_\_\_\_. **Documento de Avaliação do Projeto: Programa de Fortalecimento da Gestão do Setor Público e do Desenvolvimento Territorial Integrado (Pró-Gestão II).** Banco Mundial, Região da América Latina e do Caribe, 67p. 2014

\_\_\_\_\_. **Documento de Avaliação do Projeto: Programa de Renovação e Fortalecimento da Gestão Pública.** Região da América Latina e do Caribe, 91p. 2010

\_\_\_\_\_. **Estratégia de Parceria de País para a República Federativa do Brasil Exercícios Fiscais 2012 a 2015,** Região da América Latina e do Caribe, 103p. 2008.

\_\_\_\_\_. **Estratégia de Parceria de País para a República Federativa do Brasil Exercícios Fiscais 2012 a 2015,** Região da América Latina e do Caribe, 212p. 2011.

\_\_\_\_\_. **Instrumentos de Empréstimo do Banco Mundial: 2001.** Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/3817166-1181665202385/LendingInstrumentsPortuguese.pdf> <Acessado em 03 de janeiro de 2018.

\_\_\_\_\_. **Relatório final de implementação de um Empréstimo no valor de US\$ 18,673 milhões ao Estado do rio de janeiro com a garantia da república federativa do Brasil para a Renovação e fortalecimento da gestão pública do Estado do Rio de Janeiro(p106768),** Brasília, 2017.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais.** 11<sup>a</sup> ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

CONSÓRCIO ASDH. **Relatório Final do Programa Caminho Melhor Jovem.** Rio de Janeiro, 2018.

COSTA COUTO, R.: **A história viva do BID e o Brasil.** 2.a ed., Banco Interamericano do Desenvolvimento, Brasília, 2002.

COUTO, Ronaldo Costa. **A história viva do BID e o Brasil.** Brasília: Banco Interamericano do Desenvolvimento, 2002.

DAGNINO, Renato., *et. al.* Metodologia de Análise de Política Públicas. In: COSTA, Greiner; DAGNINO, Renato. Org. **Gestão Estratégica em Políticas Públicas.** Campinas, SP: Editora Alínea, 2015.

DRAIBE, Sônia. FONSECA, Ana Maria e MONTALI, Lilia. **Programas de Renda Mínima para Famílias Carentes: levantamento das experiências e metodologia de avaliação. Garantia de Renda Mínima: ensaios e propostas.** Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 1998.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes.** Revista brasileira de Ciências Sociais. [online]. 2003, vol.18, n.51, pp.21-30.

\_\_\_\_\_. **Implementação: ainda o "elo perdido" da análise de políticas públicas no Brasil?** Revista DEBATES, Porto Alegre, v. 6, n. 2, p. 13-36, 2012.

FILHO, Geraldo Browne Ribeiro. **O Banco Mundial e as cidades: construindo instituições na periferia – o caso do PRODUR.** Rio de Janeiro. Tese de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, 2006.

FREY, Klaus. **Políticas Públicas: Um Debate Conceitual e Reflexões Referentes à Prática da Análise de Políticas Públicas no Brasil.** Planejamento e Políticas Públicas, nº 21, 2000.

GONÇALVES, Juliana. **Relatório de Avaliação Intermediária do Programa Caminho Melhor Jovem.** Rio de Janeiro, 2016.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Plano Estratégico 2007 – 2010.** Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, Rio de Janeiro, 120p. 2007

GUIMARÃES, Feliciano de Sá. **Os burocratas das organizações financeiras internacionais: um estudo comparado entre o Banco Mundial e o FMI.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. 228 p.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

LOTTA, Gabriela. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A (org). **Implementação de Políticas Públicas: teoria e Prática.** Editora PUCMINAS, Belo Horizonte, 2012.

MAKINO, Rogério. **Bancos Multilaterais de Desenvolvimento e Capacidade Estatal: o BID, o Brasil e a Argentina.** Tese de Doutorado do Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (CEPPAC) da Universidade de Brasília. Brasília, 2015

MELLO, Paula Roberta Callado B. de. **O Banco Mundial e o desenvolvimento no Brasil: uma análise da mudança institucional a partir do consenso de Washington.** Recife, Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), 2008.

O GLOBO ONLINE. **Eleito com maioria esmagadora, Sérgio Cabral fala em governo de conciliação.** Disponível em: <  
<https://oglobo.globo.com/brasil/eleicoes-2006/eleito-com-maioria-esmagadora-sergio-cabral-fala-em-governo-de-conciliacao-5011685#ixzz5Q6AI9chqstest>>  
 Acessado em 06 de janeiro de 2018.

PEREIRA, João Márcio Mendes. **O Banco Mundial com o ator político, intelectual e financeiro (1944-2008).** Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 2009.

PIRES, R.R.C. Burocracias, gerentes e suas “histórias de implementação”: narrativas do sucesso e fracasso de programas federais. In: FARIA, C.A.P. **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: MG. Editora PUC Minas, 2012.

RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. **Para aprender políticas públicas**. Unidade VII – Teorias e Modelos de Análise Contemporâneos em Políticas Públicas. Disponível em: <[http://igepp.com.br/uploads/ebook/para\\_aprender\\_politicas\\_publicas\\_unidade\\_04.pdf](http://igepp.com.br/uploads/ebook/para_aprender_politicas_publicas_unidade_04.pdf)>, acessado em 06 de janeiro de 2018.

SALLES, Fernanda. **A nova face das políticas de desenvolvimento do Banco Mundial: do ajuste estrutural para a boa governança**. Rev. Carta Inter., Belo Horizonte, v. 11, n. 2, p. 99-125, 2016.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendações de soluções**. São Paulo: Cengage, 2016.

SECRETARIA DE ASSUNTOS INTERNACIONAIS (SEAIN). **Manual de Financiamentos Externos**. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/assuntos/assuntos-internacionais/publicacoes/manual\\_financiamento\\_externo.pdf/view](http://www.planejamento.gov.br/assuntos/assuntos-internacionais/publicacoes/manual_financiamento_externo.pdf/view)>. Acessado em 03 de setembro de 2018.

\_\_\_\_\_. **Projetos do governo brasileiro financiados com recursos externos:2016**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/assuntos-internacionais/estatisticas-cofiex-1/apresentacao-projetos-do-governo-brasileiro-financiados-com-recursos-externos-1/view>>. Acessado em 03 de setembro de 2018.

SECRETARIA DE ESTADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DIREITOS HUMANOS (SEASDH). **Regulamento Operativo do Programa**. Rio de Janeiro, 2012.

\_\_\_\_\_. **Carta-Consulta do Programa do Programa de Inclusão Social e Oportunidades para jovens do Estado do Rio de Janeiro (Caminho Melhor Jovem)**. Rio de Janeiro, N/A.

SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA (SEFAZ). **Plano de Recuperação Fiscal Estado do Rio de Janeiro (Período 2017-2020)**. Disponível em: <<http://www.transparencia.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3aWCC200052>>. Acessado em 24 de agosto de 2018.

\_\_\_\_\_. **Relatório Anual da Dívida Pública: 2013**. Disponível em: <<http://www.fazenda.rj.gov.br/tesouro/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3AWCC260833>>. Acessado em 03 de setembro de 2018.

SECRETARIA DE ESTADO DE OBRAS (SEOBRAS). **Carta-Consulta do Programa de Fortalecimento da Gestão do Setor Público e do Desenvolvimento Territorial Integrado (Pró-Gestão II)**, Rio de Janeiro, 2011.

\_\_\_\_\_. **Manual Operacional do Programa (MOP)**. Rio de Janeiro, 2017.

SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO (SEPLAG). **Carta-Consulta do Programa de Renovação e Fortalecimento da Gestão Pública (Pró-Gestão I)**. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <[http://www.progestao.rj.gov.br/documentos\\_programa.asp](http://www.progestao.rj.gov.br/documentos_programa.asp)> Acessado em 06 de janeiro de 2018.

\_\_\_\_\_. **Manual Operacional do Programa (MOP)**. Rio de Janeiro, 56p, 2015. Disponível em: <[http://www.progestao.rj.gov.br/documentos\\_programa.asp](http://www.progestao.rj.gov.br/documentos_programa.asp)> Acessado em 06 de janeiro de 2018.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). **Manual para Instrução de Pleitos – MIP**. Disponível em: <<https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/mip>>. Acessado em 03 de setembro de 2018.

SOUZA, C. “Estado da Arte” da Área de Políticas Públicas: Conceitos e Principais Tipologias. **Artigo apresentado no XXVII Encontro Anual da ANPOCS**. Caxambu, MG, 2003.

VIANA, A. L. **Abordagens metodológicas em políticas públicas**. Revista de Administração Pública, v. 30, n. 2, p. 5–43, 1996.

WORLD BANK. **Implementation completion and results report (IBRD-8327-BR) on a loan in the amount of us\$ 48 million to the State Government of Rio de Janeiro for the strengthening public management and integrated territorial development (p126735)**, Washington, 2017.

WORLD BANK. **Restructuring Paper of renovation and strengthening public management technical assistance project**, Washington, 2011.

#### Sites visitados:

Inter-American Development Bank. Disponível em <<http://iadb.org>>. Acessado em 04.09.2018

World Bank Brazil. Disponível em <http://www.worldbank.org/pt/country/brazil>>. Acessado em 04.09.2018

Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil CPDOC. Disponível em <<http://www.fgv.br/cpdoc/>>. Acessado em 04.09.2018

PRÓ-GESTÃO - Programa de Renovação e Fortalecimento da Gestão Pública Disponível em <<http://www.progestao.rj.gov.br>>. Acessado em 04.09.2018

## 9. Entrevistas

Quadro 46: Listagem das entrevistas

Entrevistado	Instituição que trabalha na época da implementação do Programa	Data da Entrevista	Local da Entrevista
Entrevistado #01	BID	23.04.2018	Sede do BID/DF
Entrevistado #02	GERJ	22.05.2018	Palácio Guanabara/RJ
Entrevistado #03	GERJ	23.05.2018	Centro/RJ
Entrevistado #04	GERJ	23.05.2018	SEPLAG/RJ
Entrevistado #05	GERJ	24.05.2018	SEPLAG/RJ
Entrevistado #06	GERJ	29.05.2018	BNDES/RJ
Entrevistado #07	BIRD	01.06.2018	Skype
Entrevistado #08	BIRD	07.06.2018	Sede BIRD/DF
Entrevistado #09	BIRD	21.06.2018	Skype
Entrevistado #10	GERJ	21.06.2018	Centro/RJ
Entrevistado #11	BID	02.07.2018	Skype

Fonte: Elaboração própria

## 10. Apêndice

Roteiro (base) geral das entrevistas realizadas.

### **Apresentação inicial**

Primeiramente, peço permissão para fazer a entrevista e esclareço que vou gravar o áudio e fazer algumas anotações durante o depoimento. Garanto o total anonimato das informações e reforço que são para fins da minha pesquisa.

Explico que estou fazendo uma dissertação acadêmica de mestrado na área de sociologia política, para compreender como se deu a relação dos subsistemas político-administrativo e como os atores afetaram o desenvolvimento dos programas de políticas públicas no âmbito do Estado do Rio de Janeiro.

### **1) Perguntas iniciais: trajetória pessoal na instituição e no Programa**

1. Como você começou a trabalhar na instituição?
2. Como foi sua participação no Programa?

### **2) Aspectos práticos sobre o trabalho.**

3. Para o Banco o que é considerado um Programa de assistência técnica e/ou investimento?
4. Como funcionou a relação entre o Banco e a Governo do Estado do Rio de Janeiro?
5. Qual a expectativa do Banco ao financiar o Programa?
6. Qual a expectativa do governo do Estado do Rio de Janeiro ao solicitar um financiamento para o Programa?

### **3) Aspectos sobre a etapa de implementação.**

7. Ao longo da implementação, que aspectos, positivos e negativos, poderiam se apontados?
  - a. Burocracia estatal
  - b. Assistência técnica dos especialistas do Banco
8. Qual o papel das missões do Banco durante a implementação de um Programa?
9. Qual o propósito dos instrumentos/documentos de gestão, implementação e das licitações internacionais?
10. É possível afirmar que havia, por parte da burocracia estatal, uma dependência e/ou influência técnica por dos especialistas do Banco?