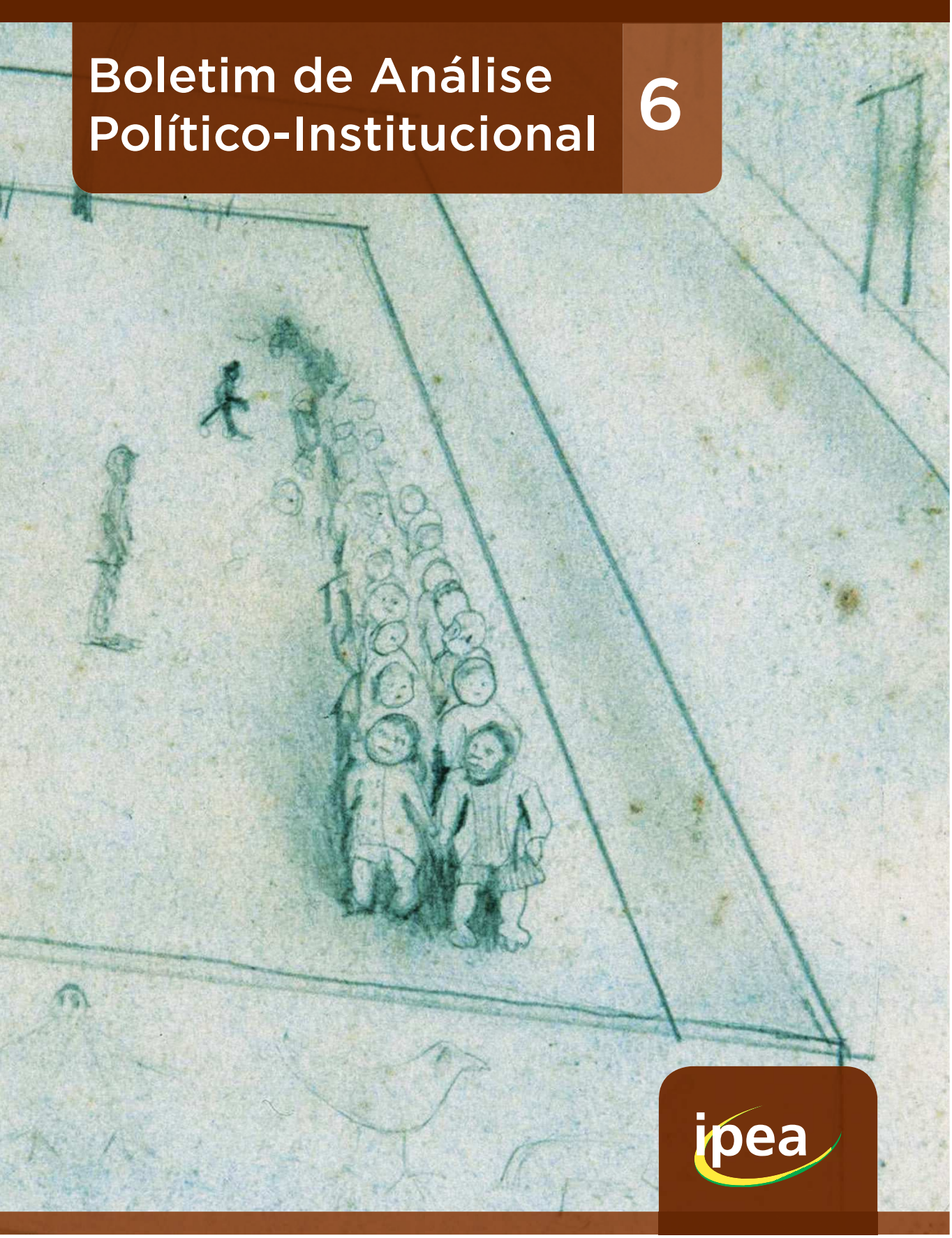
Boletim de Análise Político-Institucional

6



ipea

Boletim de Análise Político-Institucional

6

Brasília, 2014

ipea

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República
Ministro Marcelo Côrtes Neri

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Sergei Suarez Dillon Soares

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Rogério Boueri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura
Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais, Substituto
Carlos Henrique Leite Corseuil

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Renato Coelho Baumann das Neves

Chefe de Gabinete
Bernardo Abreu de Medeiros

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação
João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

Boletim de Análise Político-Institucional

Coordenação
Joana Luiza Oliveira Alencar
Roberto Pires Messenberg

Comitê Editorial
Antônio Lassance
Constantino Cronemberger Mendes
Maria Bernadete Sarmiento Gutierrez
Maria Paula Gomes dos Santos
Rute Imanishi Rodrigues

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2014

Boletim de Análise Político-Institucional / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – n.1 (2011) - . Brasília : Ipea, 2011-

Semestral.
ISSN 2237-6208

1. Política. 2. Estado. 3. Democracia. 4. Periódicos. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 320.05

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

A obra retratada na capa deste sexto Boletim de Análise Político-Institucional é o desenho Escolinha, de Cândido Portinari (1903-1962), datada de 1933. Além da inegável beleza e expressividade de suas obras, Portinari tem importância conceitual para um instituto de pesquisas como o Ipea. O "pintor do novo mundo", como já foi chamado, retratou momentos-chave da história do Brasil, os ciclos econômicos e, sobretudo, o povo brasileiro, em suas condições de vida e trabalho: questões cujo estudo faz parte da própria missão do Ipea. A Diest agradece ao Projeto Portinari pela honra de usar obras do artista em sua produção.

Sumário

Apresentação 7

Opinião

Uma Reflexão Pessoal Sobre a Trajetória do Ipea nos Últimos Vinte Anos 11
Sergei Soares

Reflexões Sobre o Desenvolvimento

Princípios e Propostas para o PPA 2016-2019 17
José Celso Cardoso Jr.

O Decreto Sobre a Participação Social no Governo Federal e a "Polêmica Bendita" 23
Joana Luiza Oliveira Alencar
Uriella Coelho Ribeiro

A Questão Social das Desigualdades em Saúde e as Políticas Públicas da Área 29
Roberto Passos Nogueira

Notas de Pesquisa

Estudos em Segurança Pública e Sistema de Justiça Criminal:
a Reintegração Social de Indivíduos em Privação de Liberdade 37
Carla Coelho de Andrade
Almir de Oliveira Junior

Comunidades Terapêuticas no Brasil: Contornos, Funções e Objetivos 43
Maria Paula Gomes dos Santos

Governança e Inovação para Um Sistema Energético Sustentável:
como Podemos Melhorar? 49
Maria Bernadete Sarmiento Gutierrez

O Sistema de Lista Tríplice nos Tribunais Judiciais Brasileiros 55
Salvador Barberà
Danilo Coelho

Consórcios e Características Municipais: Avanços na Cooperação Federativa? 61
Paulo de Tarso Linhares
Roberto Pires Messenberg

Apresentação

apresentação

A Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea apresenta a sexta edição do Boletim de análise político-institucional em um momento de revisão de conceitos e marcação de posições pela sociedade brasileira, momento no qual as manifestações de rua de maior dimensão no país já completaram um ano, assim como ocorreram eleições gerais no país, com destaque para a da Presidência da República.

Nesse contexto, o Ipea completa cinquenta anos e o texto da seção Opinião deste Boletim, de autoria do técnico de Planejamento e Pesquisa e atual presidente do instituto, Sergei Soares, conta um pouco da história da instituição ao longo de seus mais recentes vinte anos, com considerações sobre a diversidade dos temas de pesquisa, as polêmicas travadas internamente e a relação institucional do Ipea com os demais órgãos governamentais.

A seção Reflexões para o desenvolvimento inicia-se com o artigo Princípios e propostas para o PPA 2016-2019, cujo objetivo é um diálogo direto com uma atividade-chave do Ipea, o planejamento governamental. Nesse sentido, o artigo contribui para a discussão do que seu autor chama de "movimento de atualização e ressignificação do planejamento governamental no Brasil".

O segundo artigo dessa seção – O decreto sobre a participação social no governo federal e a "polêmica bendita" – discute a política de participação social com base em resultados de pesquisas realizadas no instituto. Por fim, o artigo A questão social das desigualdades em saúde e as políticas públicas fecha a seção Reflexões com uma análise de quatro abordagens distintas sobre políticas de estado voltadas para a superação das desigualdades sociais na área da saúde.

A seção Notas de pesquisa é composta de cinco notas derivadas de pesquisas da diretoria em diferentes fases de andamento, de apontamentos preliminares a resultados consolidados.

A primeira nota, Estudos em segurança pública e sistema de justiça criminal: a reintegração social de indivíduos em privação de liberdade, traz parte dos resultados obtidos em pesquisa sobre a questão da reincidência criminal e aponta para os desafios de uma política voltada à reintegração social. A segunda nota apresenta as principais questões de uma pesquisa em fase inicial sobre o universo das Comunidades Terapêuticas – entidades que realizam o acolhimento de pessoas com transtornos decorrentes do uso de substâncias psicoativas.

A terceira nota dessa seção – Governança e inovação para um sistema energético sustentável: como podemos melhorar? – aborda os desafios na transição de um sistema energético envolvendo a utilização de baixo carbono e na superação da necessidade de investimentos em energias renováveis, com aumento da eficiência energética. Em seguida, como parte do estudo sobre desempenho do sistema de nomeação de ministros do Superior Tribunal de Justiça (STJ), a quarta nota de pesquisa O sistema de lista tríplice nos tribunais judiciais brasileiros analisa particularidades dos sistemas de nomeação para os tribunais brasileiros.

No encerramento desta edição do Boletim, a última nota Consórcios e características municipais: avanços na cooperação federativa? investiga a cooperação entre entes federativos a partir das características dos municípios que se associam, na forma de consórcios, em torno de ações nas diversas áreas de políticas públicas.

A Diest convida o leitor a conhecer parte das pesquisas e debates envolvidos nos diversos temas ligados ao Estado, às instituições e à democracia.

Boa leitura!

Comitê Editorial

Opinião

Uma Reflexão Pessoal Sobre a Trajetória do Ipea nos Últimos Vinte Anos

Sergei Soares[1]

A primeira vez que trabalhei no Ipea foi em 1991. Trabalhei como estagiário, primeiro para o Ademar Sato e depois para a Anna Peliano. O instituto no qual entrei era muito diferente do Ipea de hoje. Havia tão poucos computadores que existia uma sala chamada "sala do computador", na qual a pessoa que quisesse utilizá-lo agendava um horário. Os microdados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) ainda não circulavam publicamente e apenas alguns poucos podiam usá-los. O costume era pedir "tabulações especiais", que demoravam uma eternidade, mesmo para responder perguntas triviais.

Mas a diferença mais notável era na falta de perspectiva da Casa. Virou lugar comum no Ipea dizer que a Casa passa por uma crise de identidade, mas crise mesmo era o que eu vi quando primeiro pisei aqui. É importante se lembrar do contexto. O Ipea quase tinha sido extinto no início do governo Collor. Sobreviveu por pouco, em grande medida pelo empenho do Antonio Kandir. Fazia anos que não se contratava ninguém. Havia grupos que faziam trabalhos de alta qualidade, tanto em Brasília quanto no Rio, mas eram contra dificuldades consideráveis.

O maior problema, no entanto, era a profunda discórdia no que tange ao papel da Casa. É importante lembrar que o Ipea tinha passado boa parte das três décadas anteriores fazendo planejamento. Grande parte do que hoje é feito no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) era feito diretamente no prédio do Ipea. Mas as coisas tinham mudado muito desde a volta da democracia. O instituto que fazia planejamento diretamente estava gradualmente morrendo, e o instituto que fazia pesquisa para o planejamento estava crescendo. O grosso dessa transição foi feita durante a gestão do Fernando Rezende. Eu estive presente durante todo o período e posso dizer que a transição não foi nada indolor e sim assunto de debates, no mínimo acalorados. Foi uma transição muito difícil, que envolveu mudanças profundas na cultura da Casa, mas acho que hoje boa parte dela já foi feita. Sem dúvida, atualmente ainda há uma boa dose de discordância interna quanto ao tipo de pesquisa que devemos fazer, como devemos fazê-la, quão individual ou coletiva deve ser, e assim por diante. Mas não vejo ninguém defendendo que deveríamos passar a fazer o orçamento da União ou escrever o plano plurianual (PPA).

O que não mudou é a proximidade do Ipea com as políticas públicas. Desde nossa fundação, há cinquenta anos, até agora, a preocupação principal, ou melhor, a obsessão desta Casa tem sido com relação às políticas públicas. Antes fazíamos planejamento diretamente; hoje nossa pesquisa é feita justamente para subsidiar o desenho de políticas públicas. É para isso que existimos e, enquanto existirmos, é para isso que existiremos.

O Ipea que existe hoje é muito diferente, também em outros aspectos, da instituição na qual entrei como estagiário há 22 anos. A revolução das tecnologias da informação chegou ao Ipea com muita força. Além de todos terem computadores – coisa evidentemente comum em qualquer órgão

1. Técnico de Planejamento e Pesquisa e presidente do Ipea.

público hoje em dia –, temos uma infraestrutura em termos de servidores invejável. Podemos rodar bancos de dados, de tamanho considerável, como poucas outras instituições.

Há nesse campo também desafios. Por exemplo, hoje os microdados do IBGE são rodados em universidades no Brasil e no exterior, em consultorias econômicas, em instituições estaduais de pesquisa, tanto quanto no Ipea. Para nos mantermos relevantes nesse nicho, precisamos estar sempre na ponta em termos metodológicos e em termos da aplicabilidade das nossas análises.

Tão importante quanto as melhorias citadas acima é o fato de termos aberto nosso leque temático. Hoje, o Ipea pesquisa inúmeras áreas que antes não passavam pelo nosso radar. Por exemplo, com o Roberto Martins, passamos a trabalhar as áreas de desigualdades raciais e de gênero, além de outros temas, como a criminalidade; com o Glauco Arbix, passamos a trabalhar fortemente a área de inovação e produtividade; e com o Marcio Pochmann, passamos a trabalhar a área de instituições e voltamos a ter uma diretoria internacional.

Quero ressaltar a importância da pesquisa sobre instituições. Com a volta da democracia, a importância das instituições para nosso desenvolvimento tem ficado cada vez mais patente. O Daron Acemogulou, que tem popularizado a importância das instituições (principalmente entre os economistas), coloca que existem instituições inclusivas (pró-desenvolvimento) e extrativas (anti-desenvolvimento). Eu acho que é bem mais complexo, uma vez que as instituições são mutáveis e dependem do contexto. Uma instituição pode ser pró-desenvolvimento e, com mudanças no contexto econômico e social, se tornar anti-desenvolvimento sem que ela mesma se modifique. Por isso o estudo das nossas instituições democráticas é um tema tão mutável e relevante quanto o estudo, por exemplo, do mercado de trabalho. Além disso, é um tema no qual o Ipea tem, hoje, grandes vantagens comparativas.

Como havia relativamente pouco trabalho sobre instituições usando a caixa de ferramentas "tipo Ipea" – uma caixa de ferramentas fortemente baseada em estudo empírico, seja quantitativo ou qualitativo, de casos reais –, a vantagem do Ipea ao ocupar esta posição foi imensa. Hoje é uma das áreas em que nossa produção é mais visível e influencia mais as políticas públicas.

Voltando como vejo o Ipea hoje, acredito que a definição de nossa missão – produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria para subsidiar políticas públicas ou algo próximo disso – é algo relativamente consensual dentro da Casa. É claro que no Ipea nós adoramos um dissenso e achamos nossos consensos pouco interessantes, então se alguém participar de rodas de conversa no instituto vai achar, provavelmente, que não temos nada em comum. Eu, porém, acho que nossa missão, pelo menos nas grandes linhas, é hoje relativamente consensual na Casa.

Temos, no entanto, grandes desafios pela frente. Como subsidiar políticas públicas mediante pesquisa de qualidade, por exemplo, ainda deixa muito espaço para dissenso. Questões como: se devemos trabalhar essencialmente "em silêncio" para o governo ou se devemos valorizar também nossa relação com a mídia; se devemos incentivar a criatividade do trabalho individual e em pequenos grupos ou se devemos buscar grandes projetos agregadores; e se ter sucesso no mundo acadêmico é fundamental para a boa pesquisa para assessoria ou se a pesquisa para o planejamento é tão diferente da pesquisa acadêmica que publicar em revistas com altas notas no Capes Qualis ou ter trabalhos aceitos para ANPEC ou ANPOCS devem ser indicadores de pouco valor são dimensões difíceis, em que há muito pouco consenso. Eu, particularmente, tenho minha opinião sobre cada destes temas, mas na Casa há muito mais dissenso que convergência.

Não creio que vamos ter respostas consensuadas em pouco tempo para nenhuma das perguntas acima e é fundamental saber se estamos ou não tendo sucesso em lidar com esses temas no dia a dia. Temos que ter algum tipo de termômetro para nos dizer se nossa instituição, que o país banca a um custo nada trivial, justi□ca sua existência.

Dada a missão do Ipea, a pergunta fundamental é em que medida os gestores de política públicas levam em conta nossas pesquisas na hora de decidir o que e como fazer. Toda minha experiência mostra que isso é extremamente variável. Depende muito do contexto e, principalmente, das relações de con□ança que existem entre os grupos de pesquisa do Ipea e os que fazem a gestão de cada política. A construção de relações de con□ança é fundamental para que nossas análises se transformem em políticas públicas. Uma pesquisa de ótima qualidade pode □car acumulando pó em alguma prateleira se não houver um bom relacionamento entre o pesquisador (ou alguém que o represente) e os gestores da política estudada. Hoje, temos inserção em inúmeros ministérios, em alguns casos o diálogo é realmente muito próximo e, principalmente, feito com base em pesquisas de alto nível.

Mas essas relações de con□ança demoram muito para serem construídas. A marca Ipea tem grande valor, mas não substitui anos de trabalho conjunto entre nossos pesquisadores e os gestores em diversos órgãos da Esplanada e até de governos subnacionais. O personograma é a chave do organograma.

Por outro lado, não podemos ter uma personalização total da relação entre Ipea e gestores de políticas. Já vimos casos na nossa instituição de anos de relações Ipea-gestores serem perdidos com aposentadoria de pesquisadores-chave; já vimos casos de pesquisadores defendendo território e impedindo a atuação de outros junto a "seus" ministérios; e já vimos novos pesquisadores interpondo, de modo pouco cuidadoso, relações que antigos demoraram anos para construir. Não vejo uma fórmula fácil para gerir essa relação.

Felizmente, de um jeito ou de outro está funcionando, pelo menos parcialmente. Hoje temos relações próximas com inúmeros ministérios e com alguns governos subnacionais. Há algumas políticas públicas que foram inteiramente desenhadas dentro do Ipea (existem até casos nos quais a lei que instituiu a política foi escrita aqui) e há ainda mais políticas públicas que foram construídas mediante um diálogo profundo entre nossos pesquisadores e os gestores dessas políticas. Então, respondendo minha própria pergunta de modo tentativo, acredito sim que temos um termômetro que mede se nossa existência é justi□cada e acredito que ela é plenamente justi□cada.

Quais são os principais desa□os que vejo para o futuro?

Um desa□o é, em certo sentido, fazer mais do mesmo. Precisamos estar presentes no desenho, no acompanhamento e na avaliação de cada vez mais políticas públicas. O processo de ampliação do leque de atuação do Ipea, que tem sido tão virtuoso até agora, precisa continuar. Ao mesmo tempo, precisamos aprimorar continuamente nosso controle de qualidade para que nossa produção e a assessoria que prestamos estejam embasadas no mais alto rigor técnico. Por isso é importante ir aos encontros cientí□cos; por isso é importante publicar em revistas acadêmicas; por isso é importante fazer pós-graduação.

Um segundo desa□o é caminhar lentamente na direção da institucionalização da assessoria. O personograma é fundamental e vai sempre existir, mas precisamos criar mecanismos que limitem

os excessos que dele decorrem. Não devemos ter “donos da área”; não devemos ter transições abruptas do diálogo com os gestores; não devemos ter mais que um grupo de pesquisadores fazendo assessoria sobre o mesmo tema sem coordenação entre eles. Ao criar estes mecanismos, devemos tomar cuidado para não jogar o bebê fora com a água suja do banho: temos excelentes áreas de assessoria nas quais o personograma é fundamental e não podemos jamais deixar de prestar assessoria, ou prestar assessoria de forma ruim, em decorrência de um desejo de institucionalizá-la.

Há o desa□o eterno da gestão. O Ipea enfrenta fortes limitações nesta área devido à falta de concurso para a área-meio. O ritmo das aposentadorias está frenético e em breve não teremos mais nenhum servidor em várias áreas-chave. Temos tentado enfrentar parte desse desa□o mediante sistemas melhores, tais como o Ipea Projetos, mas precisamos de pessoas também para gerir sistemas.

Por □m, vejo um forte desa□o metodológico. O Ipea precisa sempre estar explorando novos meios de fazer as coisas. Fico muito feliz que temos dado alguns passos nessa direção com o curso de cenários e o trabalho com complexidade, mas foram apenas passos em um caminho que precisamos trilhar. Somos bons em econometria? Somos. Sabemos fazer avaliação? Sabemos. Sabemos fazer desenho de políticas? Também. Mas o conhecimento caminha e não podemos deixar de caminhar junto. Por mais que devamos fazer mais do mesmo, não podemos nos contentar em fazer apenas mais do mesmo. Precisamos sempre estar testando novos métodos e olhando em direção a novos horizontes. Para isso o Ipea foi criado e para isso ainda existimos.

Reflexões sobre o Desenvolvimento

Princípios e Propostas para o PPA 2016-2019[1]

José Celso Cardoso Jr.[2]

1 A RETOMADA DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO BRASIL NOS ANOS 2000[3]

Em 2014, o Brasil realiza sua sétima eleição direta consecutiva para presidente da República. Ao longo de praticamente trinta anos (1984-2014), o país conformou uma das maiores e mais intensas democracias do mundo, por meio da qual conseguiu proclamar nova Constituição Federal em 1988, estabilizar e legitimar nova moeda nacional desde 1994 e testar satisfatoriamente a alternância de poder, tanto no Executivo e Legislativo em âmbito federal, como nos executivos e legislativos subnacionais, em processo contínuo, coletivo e cumulativo de aperfeiçoamento institucional geral do país.

Não obstante a presença de tensões e recuos de várias ordens, é possível avaliar como positiva a ainda incipiente e incompleta experiência democrática brasileira; indicação clara de que a dimensão de aprendizado político e social que lhe é inerente – e que apenas se faz possível em decorrência do seu exercício persistente ao longo do tempo –, constitui-se na mais importante característica desse que já é o mais duradouro período de vigência democrática do país em regime republicano.

Com isso, se quer dizer que não parece descabido relacionar positivamente alguns auspiciosos fatos recentes, com o exercício – mais uma vez – contínuo, coletivo e cumulativo de vigência democrática no Brasil, cujo sentido de permanência aponta não somente para processos de amadurecimento crescente do Estado e das instituições públicas, como também para grandes desafios que ainda pairam sobre a sociedade brasileira.

Nesse campo, trata-se de mobilizar esforços de compreensão e de atuação, linhas gerais, em torno de três conjuntos de desafios, a saber:

- incremento de qualidade dos bens e serviços públicos disponibilizados à sociedade;
- equacionamento dos esquemas de financiamento para diversas políticas públicas de orientação federal; e

---

1. O autor agradece aos comentários dos colegas Ronaldo Garcia, técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea; Eugênio Santos, servidor da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG); e José Carlos dos Santos, assessor do Gabinete Pessoal da Presidência da República, isentando-os por erros e omissões remanescentes. Agradece, também, aos comentários e recomendações emitidos pelos colegas da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea e membros do comitê editorial deste número 6 do *Boletim de análise político-institucional* (Bapi), isentando-os, igualmente, pelos possíveis problemas neste artigo.

2. Economista pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FEA) da Universidade de São Paulo (USP), mestre em Teoria Econômica e doutor em Economia Social e do Trabalho, ambos pelo Instituto de Economia (IE) da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Desde 1996 é técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, tendo sido diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea e diretor de Planejamento, Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual (PPA) 2012-2015, na Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). *E-mail:* josecelso.cardoso@ipea.gov.br

3. Esta parte do artigo é uma adaptação de trabalhos anteriores, especialmente Cardoso Jr. (2011; 2014). Além destes, são fontes primordiais os textos de Garcia (2000; 2012).

- aperfeiçoamentos institucionais-legais no espectro amplo do planejamento governamental para a execução adequada (vale dizer: eficiente, eficaz e efetiva) e aderente (às realidades socioeconômicas) das diversas políticas públicas em ação pelo país.

A questão é que, depois de mais de duas décadas de relativa estagnação econômica (1980-2003) e indefinições quanto ao modelo de desenvolvimento a seguir, o Brasil retomou certa capacidade de crescimento de sua economia a partir de 2004. Nesse ambiente, vários documentos e movimentos concretos foram produzidos pelo governo brasileiro, tratando da questão do desenvolvimento e do planejamento. É, portanto, a emergência de nova fase de crescimento econômico em anos recentes que reacende a necessidade de reativação do Estado em meio à crise econômica internacional em curso desde 2008, particularmente a reativação de suas instituições e instrumentos de planejamento estratégico. Nesse contexto, então, é que se insere hoje a discussão que visa contribuir para o movimento de atualização e ressignificação do planejamento governamental no Brasil, tanto por se acreditar que isso seja necessário e meritório em si mesmo, como porque se defende aqui a ideia de que o momento histórico nacional esteja particularmente propício a tal empreitada.

2 SUGESTÕES PARA O PPA 2016-2019

Para introduzir propostas concretas com vistas ao plano plurianual (PPA) 2016-2019 que se aproxima, é necessário relembrar ao menos três premissas fundamentais do assunto ora em pauta, a saber:

- planejamento não é panaceia, mas pode ser parte da solução;
- planejamento não é plano; é política; e
- mecanismos tecnopolíticos reais são muitas vezes diferentes dos formais.

Em síntese, diante do exposto, pode-se extrair um conjunto mínimo de princípios gerais e proposições a serem levadas em consideração pelas mais altas instâncias e escalões da República brasileira, nos âmbitos Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como pelo conjunto de atores econômicos e sociais direta ou indiretamente interessados ou afetados pelo padrão de planejamento e de desenvolvimento em curso no país, com vistas à elaboração do PPA 2016-2019. São elas: i) centralidade; ii) temporalidade e direcionalidade; iii) setorialidade e espacialidade; iv) exequibilidade; e v) responsividade.

2.1 Centralidade

Qualquer iniciativa de planejamento, dada a sua natureza tecnopolítica crucial aos desígnios do país, apenas se fará crível se estiver institucionalmente situada e/ou fortemente referendada e amparada pelos mais altos escalões políticos e instâncias formais da República brasileira.[4] Qualquer iniciativa de planejamento desenvolvida à margem dessa condição, porquanto exigida constitucionalmente, estará inevitavelmente fadada ao fracasso. É preciso, portanto, elevar ao máximo grau possível a centralidade dessa proposição, algo que depende diretamente da visão de mundo, da ética da responsabilidade e da postura político-institucional ativa de nossos altos dirigentes públicos e demais lideranças políticas da sociedade.

4. Para uma discussão completa desse ponto, ver Garcia e Cardoso Jr. *Subsídios para repensar o sistema federal de planejamento* (No prelo). Brasília: Ipea, set./2014.

2.2 Temporalidade e direcionalidade

O planejamento do desenvolvimento nacional é, por natureza, uma atividade de curto, médio e longo prazos. Em outras palavras: o planejamento do desenvolvimento nacional é atividade de natureza contínua, coletiva e cumulativa; é processo incremental dinâmico, sistêmico e abrangente; requer abordagem multi-intertransdisciplinar, temporalidades de formulação e execução variadas e direcionalidade tecnopolítica estratégica. Desta maneira, restringir o seu principal instrumento formal – o PPA – a horizonte temporal apenas de curto prazo (quatro anos), é a senha certa para matar, ainda no nascedouro, qualquer iniciativa de planejamento condizente com a complexidade e heterogeneidade de nosso tempo.

É preciso, portanto, permitir que o PPA se organize e opere segundo níveis diferentes de temporalidade e de direcionalidade estratégica. As políticas públicas possuem tempos distintos de maturação, bem como priorização estratégica igualmente distinta. Ambas as coisas – temporalidade e direcionalidade estratégica – precisam estar, a cada nova rodada de PPA, devidamente expressas nos documentos e nos respectivos arranjos de planejamento e execução das políticas e programas governamentais. Tal sugestão é não só factível, como indispensável para se conferir maior dose de realismo, flexibilidade e exequibilidade às distintas fases de maturação e de priorização das políticas públicas federais.

No que toca propriamente ao orçamento, há duas coisas especialmente importantes: i) é preciso elevar o nível de agregação das unidades mínimas de execução do gasto público, idealmente para o plano estratégico dos objetivos ou metas do PPA; e ii) é preciso aplicar tratamento diferenciado ao gasto público (em termos de planejamento, orçamentação, controle, gestão e participação), segundo a natureza efetiva e diferenciada das despesas.[5]

2.3 Setorialidade e espacialidade

Há certamente muita dificuldade tecnopolítica, mas não necessariamente contradições insuperáveis, nas tarefas de formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas que levem em justa e equivalente consideração as dimensões tanto setoriais como espaciais das políticas públicas. Durante a maior parte da história, houve quase que absoluta primazia do setorial sobre o territorial; agora, não se trata de inverter tal primazia, mas sim de estabelecer um princípio de equilíbrio (ainda que intrinsecamente instável) entre ambas as dimensões cruciais de qualquer política pública ou programa de governo. Para tanto, embora técnica e politicamente muito custoso, talvez seja necessário rever e reformar (ainda que gradualmente) a atual estrutura setorializada/departamentalizada de atuação governamental, rumo a algum tipo de estrutura organizacional de perfil matricial.

Na configuração atual, há muita hierarquia e pouco comando. É preciso, portanto, dispender esforços institucionais, embora consideráveis, nas tarefas de articulação e coordenação em vários níveis, simultaneamente: intra e interpolíticas, programas, ministérios e órgãos; intra e interinstâncias federativas; intra e interpoderes da República etc. A lista é longa e complexa, mas é dessa reforma profunda (de estruturas, processos e entregas) do setor público estatal que se necessita. Sem ela, ou apenas com medidas cosméticas de gestão, jamais se dará saltos de qualidade no quesito **desempenho institucional** agregado do Estado brasileiro. Em linguajar técnico: jamais se sairá do debate pequeno

5. Reconhece-se aqui que esta discussão seja, infelizmente, muito ampla e complexa para ser adequadamente tratada nos estreitos limites desta publicação, razão pela qual a mesma está mais bem elaborada e fundamentada em Cardoso Jr. Política e planejamento no Brasil: balanço histórico e propostas para o PPA 2016/2019. *Texto para Discussão* (No prelo). Brasília: Ipea, 2014.

sobre eficiência da gestão, para as categorias realmente relevantes da eficácia e da efetividade das políticas públicas. Desde logo, políticas públicas que transformam.

2.4 Exequibilidade

Qualquer iniciativa de governo, planejada ou não, apenas se pode medir por seu grau de exequibilidade, vale dizer, pelas condições tecnopolíticas de governabilidade (sistêmica) e governança (colaborativa) do Estado. Condições estas que tanto garantem o engajamento e o apoio político necessário à efetivação do planejamento estratégico de governo, como garantem os requisitos administrativos (ou recursos de poder financeiros e orçamentários, humanos e logísticos, tecnológicos e normativos, simbólicos e comunicacionais etc.) necessários à implementação das diversas e heterogêneas políticas públicas pelo país.

É preciso, portanto, levar a reforma do Estado, acima mencionada, à própria sociedade, radicalizando – para usar o chavão de sempre – a própria democracia social brasileira. Hoje, radicalizar (ou substantivar) a democracia brasileira significa, em primeiro lugar, reformar (para adensar) as estruturas e formas de funcionamento da democracia representativa tradicional. Em segundo plano, mas não menos importante, abrir ainda mais o Estado à democracia participativa direta (cf. referendos, plebiscitos e iniciativas populares já previstos constitucionalmente) e semidireta, conforme inovações recentes em desenvolvimento por meio dos conselhos de políticas públicas, conferências nacionais, audiências e ouvidorias públicas, entre outras interfaces socioestatais possíveis e necessárias ao contexto presente e futuro da nação.

2.5 Responsividade

Por fim, é preciso que a implementação das políticas públicas e a entrega efetiva de bens e serviços do Estado à população sejam os verdadeiros critérios de aferição e perseguição do **desempenho institucional** (setorial, territorial e agregado) do Estado brasileiro. Apenas desta maneira se poderá, de fato, calibrar as ações de planejamento no sentido dos resultados intermediários (medidos pela eficácia da ação governamental) e dos resultados finais (medidos pela efetividade transformadora da ação) das políticas públicas nacionais, rumo à consolidação de um projeto de desenvolvimento integral para o Brasil no século XXI.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mesmo dentro do governo, em ministérios, secretarias e órgãos supostamente existentes para pensar e aplicar o planejamento (como função precípua e indelegável do Estado), parece reinar certa descrença generalizada nesta função. Ela decorreria, basicamente, de três fontes:

- aproximadamente trinta anos de desmonte das instâncias, instrumentos e mesmo da cultura pública de planejamento;
- uma crença (equivocada) na superioridade do livre mercado como mecanismo distribuidor da renda e da riqueza produzida pela sociedade, ainda mais em contexto de domínio transnacional das grandes corporações privadas; e
- uma crença (equivocada) na imensa dificuldade prática (ou mesmo em sua impossibilidade lógica) de se organizar de uma forma melhor e mais efetiva a institucionalidade atual de planejamento governamental, já que, embora considerada uma função meritória e necessária, seria algo de complexidade institucional e política para além do domínio humano.

Pois contra tais ilações, basta dizer, lembrando Matus (1996), que:

> O planejamento é uma das maiores conquistas libertárias que o homem pode almejar. Porque o plano é a tentativa do homem para criar seu futuro; é lutar contra as tendências e correntes que nos arrastam; é ganhar espaço para escolher; é mandar sobre os fatos e as coisas para impor a vontade humana; é recusar-se a aceitar o resultado social que a realidade atomizada de in□nitas ações contrapostas oferece-nos anarquicamente; é rejeitar o imediatismo; é somar a inteligência individual para multiplicá-la como inteligência coletiva e criadora.
>
> (...) o planejamento é, portanto, uma ferramenta das lutas permanentes do homem desde o alvorecer da humanidade, para conquistar graus de liberdade cada vez maiores. (1996, p. 182-184)

Além disso, a importância renovada do planejamento governamental em ambientes democráticos (ambientes estes por excelência complexos, incertos e dinâmicos), na atualidade, reforça a crença nesta atividade do Estado como a única realmente capaz de transformar informação em conhecimento aplicado, e este em ação concreta e objetivada de governos. É a única capaz de reduzir o mundo de incertezas radicais de nossas sociedades a riscos minimamente calculáveis probabilisticamente, fazendo, com isso, os governos migrarem da improvisação absoluta na condução da administração pública para o mínimo de racionalização, visando à tríade e□ciência-e□cácia-efetividade das ações governamentais.

Um sistema de planejamento, em suma, é a única coisa capaz de superar a situação fragmentada e competitiva que hoje se observa dentro dos governos, permitindo uma convivência organicamente articulada e cooperativa, seja entre ministérios, órgãos e instâncias federativas, seja entre dirigentes políticos, burocracia pública e a própria sociedade civil organizada. O planejamento, por □m, quando estruturado de modo sistêmico e estratégico, é a única função de Estado capaz de conferir dinamicidade a governos inertes ou paralisados, fazendo as economias converterem especulação □nanceira e rentismo em investimentos produtivos socialmente úteis, e permitindo às sociedades transitarem do passado e presente a futuros menos incertos e mais condizentes com as aspirações da civilização e da coletividade na contemporaneidade.

REFERÊNCIAS

CARDOSO Jr., J. C. (org.). A Reinvenção do planejamento governamental no Brasil. Brasília: Ipea, 2011.

_____. Planejamento, gestão, controle e participação no Brasil: contribuições ao pensamento estratégico de Estado (No prelo). São Paulo: Ed. Hucitec, 2014.

_____. Política e planejamento no Brasil: balanço histórico e propostas para o PPA 2016/2019. Texto para Discussão (No prelo). Brasília: Ipea, 2014.

GARCIA, R. C. PPA: o que não é e o que pode ser. Boletim de Políticas Sociais: acompanhamento e análise, n. 20. Brasília: Ipea, 2012.

_____. Reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003. Texto para Discussão n. 726. Brasília: Ipea, 2000.

GARCIA, R. C. e CARDOSO Jr., J. C. Subsídios para repensar o sistema federal de planejamento (No prelo). Brasília: Ipea, set./2014.

MATUS, C. Adeus senhor presidente: governantes governados, p. 182-184. São Paulo: Ed. Fundap, 1996.

O Decreto Sobre a Participação Social no Governo Federal e a "Polêmica Bendita"

Joana Luiza Oliveira Alencar[1]
Uriella Coelho Ribeiro[2]

1 INTRODUÇÃO

Maio já estava no fim quando a equipe do departamento de participação social[3] viu o esforço de construção e aprovação interna de sua principal proposta de política ganhar concretude. Estava, enfim, assinado pela presidente da República, o decreto que cria a Política Nacional de Participação Social (PNPS). O processo de construção do texto incluiu três meses de consulta pública, realizada por meio da página virtual, durante os meses de julho, agosto e setembro de 2013, acessível a qualquer pessoa que quisesse sugerir alterações.

O Decreto n°. 8.243, de 23 de maio de 2014, tem a finalidade de instituir a PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). O objetivo da primeira é fortalecer e articular os espaços de diálogo entre Estado e sociedade, (listados e conceituados no segundo artigo do decreto: conselhos de políticas públicas, comissão, conferência, ouvidoria, mesa de diálogo, fórum interconselhos, audiência pública, consulta pública e ambiente virtual de participação). O segundo consiste na integração destes espaços.

Nos últimos anos o número de conselhos e comissões nacionais aumentou consideravelmente; de 1988 até 2010 foram criados 52 conselhos nacionais, que se somaram aos cinco já existentes (Lima, 2014). Entre eles, 24 foram criados de 2003 a 2010. Organizaram-se 103 conferências nacionais entre 2003 e 2014, nas diversas áreas de políticas públicas. Entre 2004 e 2009 foram realizadas mais de 203 audiências públicas (Ipea, 2012). Já as ouvidorias públicas do poder executivo federal, ouvidorias gerais dos estados, legislativo e judiciário no Brasil, segundo levantamento mais recente, totalizam 420.

Apesar de diferentes em sua estrutura e forma de trabalho, as Instituições Participativas (IPs) têm finalidades comuns, como promover algum nível de diálogo, de forma individual ou coletiva, entre os cidadãos e os órgãos que planejam e executam as políticas públicas. O decreto delimita, entre as diretrizes gerais para a PNPS, o reconhecimento da participação social como direito do cidadão e a integração entre mecanismos de democracia representativa, participativa e direta.

Há duas novidades que exigem redirecionamento de esforços por parte dos órgãos da administração pública federal a partir do decreto. Primeiro a elaboração anual, por parte de cada órgão, de um relatório de implementação da PNPS. Não há ainda um detalhamento de como deve

---

1. Técnica de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

2. Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

3. Em âmbito nacional, o governo destacou a Secretaria Nacional de Ação Social (SNAS), que tem por competência garantir o diálogo entre os diversos órgãos da administração pública federal e a sociedade civil. Ela tem como responsabilidade, entre outras, prestar apoio ao trabalho dos conselhos, na realização de conferências, na promoção do diálogo entre ouvidorias públicas, na produção de estudos que contribuam para o aperfeiçoamento desses espaços e na articulação entre eles.

ser construído esse relatório, mas o texto indica que deverá descrever como as decisões tomadas nos espaços de participação social têm sido consideradas pelo ministério ou secretaria para a formulação, a execução, o monitoramento e a avaliação de seus programas e políticas. Institui, também, o comitê governamental de participação social, que ainda não tem sua formação definida, mas deverá assessorar a Presidência da República na condução da PNPS.

O texto assinado pela presidente causou bastante controvérsia no meio político e na imprensa. Este artigo pretende trazer alguns esclarecimentos a partir das pesquisas realizadas nesses espaços e, em seguida, os argumentos dos principais pontos levantados por atores que se declaram a favor e contra o decreto.

2 SOBRE O CONTEÚDO DO DECRETO E OS ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO

O texto possui um total de 22 artigos, dos quais nove – do art. 10 ao 18 – trazem diretrizes para cada um dos nove espaços de participação já listados. Essas diretrizes buscam alinhar princípios e procedimentos que devam ser incorporados à rotina dos espaços que existem hoje, bem como ser observados quando da constituição de novos espaços.

Partindo do pressuposto de que a participação social é desejável, tanto para o aperfeiçoamento da democracia quanto para qualificar políticas públicas, as determinações do decreto buscam aprimorar os espaços de participação atualmente em funcionamento nos órgãos do poder executivo federal: ministérios e secretarias das diversas áreas. Assim, é possível observar, em uma leitura atenta, que os artigos citados versam sobre as seguintes questões ligadas a práticas diárias desses espaços: transparência, representatividade, acesso e publicidade.

O decreto, em seus artigos 10 e 11, determina que sejam estabelecidos critérios transparentes para escolha de membros de conselhos e comissões. No entanto, não há recomendações específicas, no texto, sobre mecanismos ou arranjos a serem adotados para garantir a desejada transparência. A definição destes mecanismos permanece, assim, a critério dos gestores de cada um desses espaços.

Com o objetivo de tornar os espaços de participação mais representativos, há uma determinação para conselhos e comissões trocarem seus membros periodicamente, o que tem por finalidade estimular o acesso de novas organizações que queiram participar desses espaços. Nesse mesmo sentido, há diretrizes que determinam a garantia da diversidade dos representantes da sociedade civil.

Tentando lidar com a necessidade de maior conhecimento da população sobre as atividades dos espaços de participação e sobre sua possibilidade de acesso a essas atividades, o art. 12, que trata das conferências nacionais, estabelece que deve haver divulgação ampla e prévia quando da convocação das conferências. A difusão de informações é importante para que o maior número de pessoas saiba dos objetivos, etapas e resultados das conferências, assim como possa participar de alguma delas. O mesmo é definido para os atos de conselhos e comissões, nos artigos 10 e 11.

Para garantir que segmentos historicamente excluídos dos processos de decisão política consigam acessar os espaços de participação, um dos objetivos colocados pela PNPS (art. 4) é "desenvolver mecanismos de participação social acessíveis aos grupos sociais historicamente excluídos e vulneráveis". Novamente, o Decreto não traz nenhuma orientação de como se faz isso, assim como, na maior parte

do texto, ele apenas traça diretrizes que ainda precisam ser interpretadas e aplicadas pelos gestores desses espaços e pelos ministérios.[4]

O decreto estabelece o atendimento à diretriz de publicidade aos atos de conselhos e comissões e aos resultados de audiências e consultas públicas, além da sistematização e publicidade das contribuições recebidas por meio de ambientes virtuais de participação social. O grau de conhecimento da população, tanto no que se refere à própria existência dos espaços de participação, quanto em relação aos trabalhos desenvolvidos por eles, ainda é limitado. Por exemplo, quando uma audiência pública sobre alguma política especí ca é marcada, é importante que todas as pessoas potencialmente afetadas pela política em questão saibam qual a sua pauta, sua data, assim como o local e a hora da sua realização. Isto acontece para algumas audiências, mas não para outras (Ipea, 2012).

En m, os tópicos acima trazem as principais diretrizes aos espaços de participação presentes no texto do decreto. Em seguida será feita algumas observações em relação à polêmica desenvolvida pelos meios de comunicação e atores políticos após a assinatura do decreto.

3 A POLÊMICA

Na cerimônia de assinatura do Decreto 8243/14, a presidente da República a rmou que "a democracia se mede quando aqueles que discordam têm liberdade de falar". O que ocorreu depois desse evento expressa essa a rmação. Houve entendimentos radicalmente diversos, por parte de parlamentares, colunistas de diferentes revistas, estudiosos do tema, organizações da sociedade civil e conselhos de políticas públicas. Tudo isso reforçado pelo período eleitoral que se aproxima.

A discordância em torno do decreto, após sua assinatura, envolveu três diferentes interpretações A primeira defendia inteiramente o teor do decreto. A segunda se apresentou inteiramente contrária a ele, em contraste com a primeira. A terceira, embora concorde com o conteúdo da decisão, questiona o instrumento regulatório utilizado, isto é, o decreto, entendendo que o assunto deveria ter sido, antes, objeto de projeto de lei do Poder Executivo, o que implicaria, necessariamente, na sua submissão à aprovação do Poder Legislativo.

Especialmente as duas primeiras visões foram expressas por meio de grande número de artigos publicados nas principais revistas semanais do país. Nestes artigos, cada um dos pontos de vista foi defendido: aquele que concorda com as recomendações do decreto e o que discorda delas. No entanto, ca a impressão de que, nesse debate, cada um dos lados fala sobre um documento diferente. O olhar sobre o objeto em questão, na verdade, está permeado por valores diferentes sobre a participação.

4.1 Os que defendem

Os textos favoráveis entendem que a participação é capaz de fortalecer a democracia, na medida em que aproxima a sociedade do Estado. Segundo eles, a participação pode ainda in uir de forma positiva na gestão governamental, ao permitir aos decisores saberem do impacto das políticas públicas por meio da própria voz dos cidadãos. Reforçam, também, a capacidade de atuar sem interferir no trabalho do Poder Legislativo, inclusive dialogando com ele.

4. Muitos conselhos, por exemplo, fazem parte do organograma de seus respectivos ministérios, como é o caso do Conselho Nacional de Saúde (CNS) e o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

Os argumentos a favor do decreto se apoiam no art. 84 da Constituição Federal, que estabelece que o presidente da República possui competência privativa para expedir decretos sobre a organização e o funcionamento da administração pública federal – desde que essas decisões não impliquem em aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos. Segundo este ponto de vista, o decreto tem sua legitimidade a partir de leis já consolidadas, que estabelecem a criação de conselhos, e a realização de audiências públicas e conferências sobre determinadas políticas.[5] De acordo com este entendimento, o decreto apenas organiza o funcionamento dos espaços de participação já institucionalizados na prática administrativa do país, não fazendo nenhuma menção à criação de qualquer novo órgão, nem gerando aumento de despesa.

4.2 Os que atacam

Os representantes deste grupo não acreditam que a participação social possa ser útil para consolidar a democracia, nem para quali□car políticas públicas. Desta forma, entendem que as determinações contidas no texto são de caráter autoritário. Segundo estas críticas, o decreto cria um sistema de participação que ameaçaria o sistema representativo brasileiro; segundo eles, seu objetivo é, na verdade, instituir outro Poder no âmbito da República.

Aqueles que atacam o decreto a□rmam que ele traz inovações, seja criando conselhos, seja alterando a forma de gestão de políticas. Isto demonstra o desconhecimento destes atores quanto ao fato de que conselhos com participação social inserem-se na estrutura administrativa brasileira há mais de duas décadas. Do mesmo modo, parecem ignorar a realização, cada vez mais frequente, de conferências nacionais sobre áreas de política, assim como a ocorrência de audiências públicas determinadas por lei. Além disso, ao atacarem os conselhos (inclusive conselhos que não são objeto do decreto em pauta), estas críticas não consideram a existência de todas as outras instituições participativas abordadas no decreto.

No âmbito do Poder Legislativo foram apresentados dois Projetos de Decreto Legislativo (PDL) – um na Câmara dos Deputados e outro no Senado Federal. Eles têm por □nalidade derrubar o decreto em questão. Os argumentos utilizados pelo PDL proposto à Câmara[6] sustentam que o decreto presidencial é inconstitucional, pois "corrói as entranhas" do regime representativo. Segundo este documento, a intenção do decreto é "implodir o regime de democracia representativa". São usados, também, termos como "sanha autoritária" e "subversão da ordem constitucional" entre as justi□cativas listadas para sustar a norma.

Também com a □nalidade de derrubar o decreto presidencial, o PDL submetido ao Senado foi publicado três dias após a apresentação do proposto à Câmara. Contudo, o documento do Senado traz uma interpretação muito própria do decreto, argumentando que a PNPS objetiva criar conselhos, conferências, comissões e ouvidorias, entre outras formas de participação. Do mesmo modo que o primeiro PDC, o documento que poderá ser votado no Senado entende que a iniciativa presidencial "decreta a falência do Poder Legislativo", o "sucateamento total e absoluto do Congresso" e seu "alijamento" das discussões sobre as políticas públicas".

5. Entre outras, se pode citar como exemplos a Lei 8.742/93, que cria o CNAS, e a Lei 8.142/90, que determina que o sistema único de saúde contará, em cada esfera de governo, com o Conselho e a Conferência de Saúde.

6. De 30 de maio de 2014, dois dias após a assinatura do decreto presidencial.

5 PARA ALÉM DA POLÊMICA

Na verdade, o texto do decreto não chega a organizar as instituições participativas, como dizem seus defensores. Tampouco signi□ca qualquer ameaça ao trabalho de nossas instituições representativas tradicionais. Se assim fosse, isto já teria acontecido, pois, a□nal, os espaços participativos estão em pleno funcionamento há mais de vinte anos.

O que se pode dizer é que o decreto propõe, claramente, tratar as IPs como um grupo com características variadas, mas com objetivos e necessidades comuns, tais como as abordadas no texto: garantir a transparência, a representatividade, a acessibilidade e a publicidade dos atos do governo.

É notória a necessidade de aperfeiçoamento desses espaços, no sentido de torná-los mais permeáveis e democráticos. O documento assinado em maio de 2014 busca, de forma ainda bastante preliminar, lidar com as questões acima elencadas. Independentemente do resultado da polêmica, as instituições continuarão existindo e realizando seus trabalhos, tal como □zeram nos últimos 26 anos.

A proximidade da assinatura do decreto com o período eleitoral deu à temática da participação grande espaço no debate público, por meio de redes de televisão, revistas e jornais de grande circulação. Este debate teve um efeito não antecipado, que foi permitir à grande parte da população, que nunca tinha ouvido falar nos espaços institucionais de participação, ter acesso a informações para todos os gostos. Isso pode ser visto como bastante positivo, apesar dos riscos envolvidos na circulação de informações, muitas vezes distorcidas, a respeito do tema. En□m, esta polêmica pode ser chamada "bendita", principalmente por sua grande repercussão, o que vai ao encontro da necessidade de divulgação dos espaços de participação social nas políticas públicas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Câmara dos Deputados. PDC 1494/2014. Susta os efeitos do Decreto Federal n°. 8.243, de 23 de maio de 2014, que institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS) e dá outras providências.

_____. Senado Federal. PDC 117/2014. Susta os efeitos do Decreto Federal n°. 8.243/2014, que institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS) e dá outras providências.

_____. Presidência da República. Decreto n°. 8.243/2014. Institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS) e dá outras providências.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Audiências públicas no âmbito do governo federal: análise preliminar e bases para avaliação. Relatório de pesquisa. Brasília: Ipea, 2012.

LIMA, P. et al. Conselhos nacionais: elementos constitutivos para a sua institucionalização. Texto para Discussão n. 1951. Ipea, 2014.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Conselhos nacionais: perfil e atuação dos conselheiros. Relatório de Pesquisa. Brasília, 2013.

_____. Experiências De Monitoramento Dos Resultados De Conferências Nacionais. Nota Técnica n. 7. Ipea-Diest, Secretaria-Geral da Presidência, 2013.

a Questão Social das Desigualdades em Saúde e as Políticas Públicas da Área

Roberto Passos Nogueira[1]

1 INTRODUÇÃO

Desde o surgimento da saúde pública e da medicina social no século XIX, a análise da questão social das desigualdades vem sendo realizada por distintos métodos e teorias que envolvem não apenas a contribuição da epidemiologia, como também das ciências sociais e, em particular, da ciência política. Contudo, em anos recentes, essa análise tem sido feita cada vez mais com base em indicadores epidemiológicos de morbidade e mortalidade, o que traz o entendimento restritivo de que as desigualdades em saúde devem ser estudadas tomando por base unicamente as diferenças empiricamente detectáveis entre os grupos populacionais. Por exemplo, um estudo realizado sob o patrocínio da Organização Mundial da Saúde (OMS) mostrou que as condições desfavoráveis do mercado de trabalho, sobretudo o desemprego e o trabalho precário, estão associadas à maior incidência de doenças, e que a mortalidade é significativamente maior entre os trabalhadores temporários que entre os permanentes (CDSH, 2008, p. 72). Por mais importantes que sejam este e outros estudos dos chamados determinantes sociais da saúde, eles restringem a análise ao plano empírico peculiar à epidemiologia descritiva. Neste artigo, serão analisadas brevemente quatro abordagens de políticas de Estado propostas com vistas à superação das desigualdades em saúde, de modo a tornar claro que elas surgem em consonância com as orientações de natureza política mais geral que se fazem vigentes em cada contexto, especialmente no que diz respeito à caracterização do papel que cabe ao cidadão e ao Estado.

2 A ERRADICAÇÃO DA IGNORÂNCIA: A EDUCAÇÃO COMO PRIORIDADE PARA O CONTROLE DAS DOENÇAS TRANSMISSÍVEIS

No Brasil das décadas iniciais do século XX, a combinação entre educação geral e educação específica em saúde foi considerada indispensável para que a atitude preventiva em relação às doenças transmissíveis fosse corretamente assumida. A saúde era entendida como algo resultante da melhoria do nível de educação geral e de educação sanitária, envolvendo conhecimentos sobre como se dá a transmissão das doenças. Para os antigos sanitaristas, a pobreza talvez não pudesse ser erradicada, mas a ignorância sim, e esta lhes parecia estar na raiz das doenças de grande prevalência na época.

Buscava-se, então, estimular o sentido de responsabilidade pessoal e familiar diante dos fatores ambientais e os hábitos que favoreciam a transmissão das doenças endêmicas da população, sobretudo no meio rural, mas não desconsiderando a situação das cidades, onde a varíola constituía importante problema de saúde pública. Por outro lado, no âmbito das escolas primárias, eram incentivadas as ações voltadas para a higiene escolar, incluindo as aulas de educação sanitária.

A preocupação com a educação sanitária da população dos sertões brasileiros aparece no início do século XX e se encontra na base dos métodos de combate à transmissão de enfermidades, tais

1. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

como a febre amarela e a ancilostomíase ("amarelão") (Hochman, 1998). O personagem de Monteiro Lobato, Jeca Tatu, que muda sua condição de vida ao entender por qual razão deve usar sapatos como preventivo da ancilostomíase, constitui um adequado representante dessa linha interpretativa.

A ideia sobre a simbiose da saúde com a educação era tão forte nessa época que levou, em 1930, à aprovação de um projeto apresentado por um deputado federal, que era médico, para a fusão dos dois ministérios dessas áreas. O Ministério da Educação e Saúde persistiu como tal até 1953. No Serviço Especial de Saúde Pública (SESP), criado por Getúlio Vargas em 1942, e que contou com a cooperação americana em diversos aspectos, a educação sanitária da população compunha um relevante item de programação. O mesmo pode ser dito em relação ao Departamento de Endemias Rurais (DNERU), fundado em 1963. Fazia parte desse tipo de ação preventiva a construção de fossas caseiras e a distribuição de filtros de água, ações que sempre se faziam acompanhar de folhetos e palestras de educação sanitária.

Em sua origem nos países centrais, a compreensão de que a saúde e a educação são interdependentes recebeu uma clara influência do pensamento liberal. Contudo, no Brasil, essa ideia fundiu-se com tendências mais ou menos autoritárias para criar a educação sanitária do Estado Novo.

Em contrapartida, nos anos 1960, surge a "educação para a liberdade", de Paulo Freire, influente vertente do pensamento de esquerda, relacionada ao trabalho pastoral da Igreja Católica. A perspectiva emancipatória aberta por Paulo Freire ajudou a criticar e reformular a educação sanitária e, ainda hoje, constitui fonte inspiradora de iniciativas de educação para a saúde e dos movimentos sociais conexos.

3 OS CONCEITOS DE GRUPO DE RISCO E DE VULNERABILIDADE E AS ESTRATÉGIAS DE CONTROLE DA AIDS

A epidemia de AIDS que se inicia em todo o mundo nos anos 1980 causou significativo impacto nos modelos cognitivos acerca da propagação das doenças transmissíveis. Na década inicial da epidemia, parecia claro que os afetados não pertenciam majoritariamente aos grupos sociais mais pobres ou menos educados. Para entender essa situação, os epidemiologistas aplicaram o conceito de grupo de risco: o conjunto de pessoas que adotam certos comportamentos de risco, pelos quais se expõem à probabilidade de adoecer e morrer. O componente comportamental da epidemiologia das doenças transmissíveis apareceu, pela primeira vez, como mais decisivo que os componentes socioeconômico e educacional.

A estratégia de política pública para o controle da epidemia optou, desde logo, pelo apelo à responsabilidade pessoal, recorrendo, ao mesmo tempo, à ampla divulgação de informações e à facilitação do acesso a meios específicos de prevenção (os preservativos). Paradoxalmente, esta estratégia provocou a retomada dos mesmos métodos adotados pelos antigos sanitaristas para a prevenção das doenças transmissíveis endêmicas da população pobre de acordo com o modelo sanitarista antigo: a combinação de meios específicos de prevenção com a divulgação seletiva de informações, de acordo com a natureza dos grupos de risco identificados (homossexuais e profissionais do sexo, por exemplo). A grande diferença em relação ao antigo sanitarismo é que o Estado podia, nesses novos tempos, recorrer ao uso amplo de meios de comunicação de massa.

Ao longo das décadas de 1990 e 2000, contrariando essa interpretação, os dados acerca da epidemia no Brasil revelaram uma tendência crescente à concentração entre os grupos populacionais mais pobres, fenômeno denominado de pauperização (Ministério da Saúde – MS, 1999).

O modelo interpretativo do comportamento de risco, e dos grupos de risco, a par do apelo à responsabilidade pessoal e dos casais, começou a aparecer como inadequado e insu□ciente diante dessa nova realidade social da epidemia. É nesse contexto que ganha força o conceito de vulnerabilidade, entendido como a capacidade individual ou coletiva de se proteger contra efeitos indesejáveis de uma dada situação e que é dependente do maior ou menor acesso a recursos adequados para essa □nalidade de proteção (Garcia e Souza, 2010).

Assim, com suas raízes na área de direitos humanos e justiça, o conceito fundamental de vulnerabilidade teve por objetivo transcender o sentido individualista (e para alguns, com nuance neoliberal) que transparecia na linha de responsabilização pelo comportamento de risco. O controle da epidemia de HIV/AIDS passou a ter em conta a situação particular da pobreza, mas não somente. Ayres (2002, p. 16) acentua ser doravante aconselhável "subsumir as ideias de grupo de risco e comportamento de risco à noção mais abrangente de vulnerabilidade" e "tomar os Direitos Humanos como critério fundamental para identi□car e combater as diversas vulnerabilidades". Neste sentido, o conceito de vulnerabilidade passou a clamar não somente por ações apropriadas por parte do Estado, mas também por iniciativas de solidariedade empreendidas pela sociedade civil.

4 PARA ALÉM DA PREVENÇÃO ESPECÍFICA: A PROMOÇÃO DA SAÚDE COMO UMA ESTRATÉGICA GLOBAL

A Conferência de Ottawa de 1986 sobre promoção da saúde buscou fortalecer a interpretação de que a saúde da população não pode ser o resultado de uma combinatória de políticas de prevenção para cada tipo de doença. A promoção da saúde propõe-se a abranger condições e recursos, tais como a paz, a habitação, a educação, a alimentação, a renda e um ecossistema estável. Neste sentido, os estados nacionais precisariam abraçar uma linha ambiciosa de políticas públicas integradas que convergiriam, em última instância, para o combate global às desigualdades em saúde.

A proposta de ampla promoção da saúde não representava, em si, uma novidade na medida em que se relacionava com a experiência dos estados de bem-estar no pós-Guerra. Por isto mesmo, essa vertente de compreensão das desigualdades em saúde poderia, com razão, receber o epíteto de social-democrática. Contudo, não deixa de ser surpreendente que essa vertente surgisse justamente no momento em que as políticas de recorte neoliberal estavam sendo implantadas ou fortalecidas nos países em desenvolvimento. Ao contrário dessas tendências da época, as estratégias de promoção da saúde não propunham a focalização em grupos sociais carentes e tampouco enfatizavam critérios rígidos de e□ciência. Ao contrário, como declara a carta mencionada, as ações de promoção da saúde devem ter caráter de universalidade, contribuindo para reduzir as diferenças no estado de saúde da população, de modo a que todas as pessoas possam realizar completamente seu potencial de saúde, começando pelo plano da promoção da saúde individual, que se associa à adoção de estilos de vida saudáveis, mas alcançando, também, o plano social da promoção de "cidades saudáveis". O amplo e ambicioso arco de objetivos transparece na declaração de que as ações de promoção da saúde "contribuem para assegurar bens e serviços mais seguros e saudáveis, serviços públicos saudáveis e ambientes mais limpos e desfrutáveis".

Não se pode negar que há um forte traço de idealismo associado com o conjunto das linhas de ação de promoção da saúde. Primeiro, porque o valor da saúde parece estar sobre-estimado em relação a outras prioridades sociais; segundo, porque faz com que a saúde seja entendida enquanto uma espécie de encruzilhada donde se cruzam todos os outros caminhos do bem-estar social, implicando na

necessidade de articular os recursos dos demais setores. Essa proposta, em sua formulação original, é concebida como uma ação técnico-administrativa cuja iniciativa coloca o setor saúde como epicentro aglutinador de recursos e poderes que estão à disposição de todos os demais setores.

O lado frágil das políticas de promoção da saúde, tais como constam da carta de Ottawa, está justamente em sua virtude maior: o fato de que elas são essencialmente universalistas e integrais. Mas, com isto, essa proposta parece dar a entender que a fundação ou revitalização de um estado de bem-estar cabe de modo isolado ao setor saúde. Pode-se dizer que falta a essa estratégia a definição mais clara de objetivos alcançáveis no curto e longo prazo, bem como de conceitos fundamentais orientadores da ação. A ambição original da proposta de promoção global da saúde leva à necessidade de articular uma infinidade de interesses conflitantes, algo que só pode ser alcançado por fortes lideranças políticas, mas que, neste caso, dificilmente se dirigiriam a seu público falando apenas em nome dos objetivos próprios da saúde.

5 A ESTRATÉGIA DE REGULAÇÃO DOS MERCADOS PARA CONTROLE DA EPIDEMIA GLOBAL DE DOENÇAS CRÔNICAS

Essa abordagem, favorecida pela OMS em anos recentes, tem emergido em conexão com as novas políticas de promoção da saúde que indicam prioridade para o controle da pandemia global de doenças crônicas. A estratégia de regulação dos mercados é reconhecida como algo indispensável para o combate aos fatores de risco de doenças crônicas, com destaque para o tabagismo, o alcoolismo e a obesidade. Neste caso, admite-se que a educação e a informação do público consumidor, como base de uma responsabilização pessoal, são necessárias, mas insuficientes, se não houver geração de capacidades estatais de intervenção sobre os mercados de produção e o amplo consumo de certas mercadorias patentemente nocivas à saúde. O importante aqui não são as desigualdades sociais propriamente ditas, dado que essas doenças atingem todas as camadas sociais, mas as desigualdades entre as nações, no tocante à aplicação de instrumentos efetivos de regulação dos mercados pelo Estado. Neste caso, a ênfase no aprimoramento das capacidades estatais corresponde claramente a uma vertente social-democrata de políticas públicas de saúde.

Os pontos nevrálgicos da cadeia patogênica das doenças crônicas somente podem ser atingidos mediante a intervenção do poder estatal, já que tais pontos se encontram na interface entre as indústrias, de um lado, e o consumidor, de outro, envolvendo desde a produção de certas commodities (como o tabaco), até o conteúdo das mensagens comerciais dos produtos (referentes às bebidas alcoólicas e aos produtos do tabaco). O conceito de promoção da saúde passa a abarcar a responsabilização social dos grandes produtores industriais com relação aos produtos nocivos à saúde. Esta não é uma tarefa fácil de ser empreendida pelo Estado, em função dos grandes interesses econômicos envolvidos.

A OMS tem reconhecido a necessidade premente de repensar as estratégias e as medidas concretas de regulação sanitária do Estado em várias áreas nas quais os produtos de uso humano são parte da cadeia produtiva industrial. A diretora-geral da OMS, Margaret Chan, em encontro sobre promoção da saúde realizado em Helsinque (WHO, 2013), afirmou que:

> (...) as grandes empresas dessa área fazem doações e contribuições para causas nobres, o que as promovem como cidadãos corporativos respeitáveis aos olhos dos políticos e do público. Essas indústrias procuram transferir a responsabilidade pelos danos à saúde para os próprios indivíduos e retratam as ações do governo como interferência nas liberdades pessoais e de livre escolha pelos consumidores.

Mais do que nunca □ca evidente que o apelo isolado à responsabilização individual esconde a incapacidade do Estado realizar políticas públicas apropriadas.

Para alcançar o aperfeiçoamento das políticas regulatórias nos países em desenvolvimento é requerida uma análise comparativa de experiências internacionais, e a cooperação internacional é bem relevante neste contexto, embora deva ser entendido que é difícil, ou impossível, copiar as capacidades estatais dos países mais desenvolvidos. De qualquer modo, doravante o conceito de desigualdades de capacidade regulatória entre os países passa a ser central para a análise da viabilidade de controle da pandemia de doenças crônicas, que afeta indistintamente a todos os grupos sociais.

Cabe salientar, a título de consideração □nal, que a mera identi□cação das desigualdades em saúde não conduz automaticamente a de□nir as prioridades e as estratégias das políticas da área. Veri□ca-se que, para cada uma das políticas públicas mencionadas neste artigo, foi muito variável o grau de ênfase dado à responsabilidade pessoal e à ação protetiva ou regulatória por parte do Estado. Objetivos e métodos distintos foram formulados para cada uma das quatro abordagens de políticas públicas mencionadas conforme o contexto político nacional e internacional em que foi concebida a ação. É presumível que as futuras políticas da área terão de recorrer a prioridades e estratégias similares às que foram referidas aqui, conforme a natureza do problema de saúde identi□cado e na medida em que forem in□uenciadas por concepções políticas mais liberais ou mais social-democráticas.

REFERÊNCIAS

AYRES, J. R. C. M. Práticas educativas e prevenção de HIV/Aids: lições aprendidas e desa□os atuais. Interface – Comunicação, Saúde, Educação, v. 6, n. 11, p. 11-24, ago. 2002.

CSDH – COMMISSION ON SOCIAL DETERMINANTS OF HEALTH. Closing the gap in a generation: health equity through action on the social determinants of health. Final Report of the Commission on Social Determinants of Health. Geneva: World Health Organization, 2008.

GARCIA, S. e SOUZA, F. M. Vulnerabilidades ao HIV/Aids no contexto brasileiro: iniquidades de gênero, raça e geração. Saúde e Sociedade, v. 19, supl. 2, p. 9-20. São Paulo, 2010.

HOCHMAN, G. Logo ali, no □nal da avenida: □os sertões □rede□nidos pelo movimento sanitarista da Primeira República. História, Ciências, Saúde – Manguinhos, v. V (suplemento), p. 217-235, jul. 1998.

MS – MINISTÉRIO DA SAÚDE. Aids e pauperização,1 ed., Ministério da Saúde, 1999.

WHO – WORLD HEALTH ORGANIZATION. Director-general addresses health promotion conference, 2013. Disponível em: <http://www.who.int/dg/speeches/2013/health_promotion_20130610/en/>. Acesso em: 24 jul. 2014.

Notas de Pesquisa

Estudos em Segurança Pública e Sistema de Justiça Criminal: a Reintegração social de indivíduos em privação de liberdade

Carla Coelho de Andrade[1]
Almir de Oliveira Junior[2]

1 INTRODUÇÃO

Esta nota traz parte dos resultados da pesquisa realizada no âmbito de um acordo de cooperação técnica entre o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Ipea, cuja finalidade original era apresentar um panorama da reincidência criminal, com base em dados coletados em alguns estados do país.[3] Junto com o estudo quantitativo, foi desenvolvida uma investigação de caráter qualitativo voltada para o aprofundamento da temática da reintegração social, entendida como a ação efetiva do Estado diante do desafio posto pela reincidência.[4] Trata-se de um tema polêmico no interior do debate sobre a questão penitenciária e que coloca em confronto os céticos ao sistema prisional, descrentes no Sistema como um todo e na sua capacidade de reintegrar socialmente o preso, e os reabilitadores, que acreditam na possibilidade de recuperação do indivíduo em privação de liberdade e na função social do Sistema (Bitencourt, 2007; Julião, 2009; Sá, 2013; Baratta, 2013).

A pesquisa teve como foco conhecer algumas políticas de reintegração social,[5] trazendo elementos que ajudassem a refletir sobre a sua efetiva contribuição para a reinserção social de indivíduos privados de liberdade. Buscou-se levantar as iniciativas existentes, as estratégias de implementação e desenvolvimento das ações, as percepções sobre a reintegração social desde a perspectiva dos diferentes atores envolvidos, considerando suas diferentes inserções no mundo institucional: operadores da execução penal e agentes envolvidos na execução dos programas (profissionais da equipe técnica dos órgãos de governo, agentes penitenciários, professores, assistentes sociais, psicólogos); agentes do sistema de justiça (juízes, promotores, defensores públicos); presos e internos.

---

1. Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD), da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea e coordenadora da parte qualitativa da pesquisa.

2. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea e coordenador-geral da pesquisa.

3. Acordo de Cooperação Técnica nº. 26/2008, publicado no Diário Oficial da União de 23 de abril de 2009, seção 3, p. 99.

4. A pesquisa também envolveu uma parte quantitativa, na qual se trabalhou com uma amostra de indivíduos que acabaram de cumprir algum tipo de pena no ano de 2006, incluindo os estados de Alagoas, Minas Gerais, Pernambuco, Paraná e Rio de Janeiro. A partir dessa amostra foi possível calcular a reincidência pregressa, de 24,4%, estimada de acordo com os registros que constavam nos autos pesquisados. O estudo utilizou como marco conceitual a noção estritamente legal de reincidência (Código Penal – CP, artigos 63 e 64), que pode ser sintetizada como correspondente à hipótese específica em que o cidadão condenado por sentença transitada em julgado é novamente condenado pelo cometimento de novo crime em tempo de até cinco anos após o cumprimento da primeira pena. Note-se, portanto, que não se trata de reincidência carcerária (isto é, pessoas que vão mais de uma vez para prisão), nem de "passagens" pelo sistema de justiça criminal ou da mera reiteração em atos criminosos, critérios que levariam ao estabelecimento de uma taxa superior à encontrada na pesquisa.

5. A Lei de Execução Penal (LEP) brasileira, em seu Art. 1º, apresenta o objetivo de efetivar as disposições da sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado. No Art. 10 está disposto que a assistência ao preso e ao internado como dever do Estado objetiva prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade, estendendo-se esta ao egresso. A LEP prevê, entre as atenções básicas que devem ser prestadas aos presos, assistência à saúde, assistência psicológica, assistência educacional, assistência jurídica, assistência religiosa, assistência social e assistência material.

Foram realizados estudos de casos em três Unidades da Federação (UFs), denominados caso "A", "B" e "C", cujo critério de escolha pautou-se pela possibilidade de explorar analiticamente diferentes dimensões que compõem a problemática da reintegração social de indivíduos privados de liberdade.[6] A pesquisa foi realizada ao longo de 2013, mas a duração do trabalho de campo não foi a mesma em todos os casos. No caso "A" foram realizadas três visitas ao campo no primeiro semestre, com duração de uma semana cada uma. No caso "B", foram feitas dez visitas ao campo no segundo semestre. Por último, no caso "C", foram realizadas duas visitas ao campo no segundo semestre, com duração de uma semana cada uma.

Quanto às atividades e procedimentos da pesquisa, foram realizadas entrevistas individuais, grupos de discussão e observação direta, uma técnica alimentando a outra, o que possibilitou estabelecer um diálogo entre o ponto de vista dos entrevistados e o que foi observado em campo.

2 A REINTEGRAÇÃO VISTA PELOS ATORES

Os estabelecimentos penitenciários observados procuravam executar um conjunto de atividades que contemplavam as assistências previstas na Lei de Execução Penal (LEP). Contudo, as assistências prestadas eram mínimas, sendo que maior parte se constituía mais como presença simbólica, dada principalmente a atribuição legal, do que realidade na execução penal dos estados visitados.

Geralmente, os operadores da execução penal e os agentes envolvidos na implementação das ações alegavam falta de estrutura física e humana para implantação integral dos serviços. Também não era garantido o acesso de toda a população carcerária às assistências oferecidas e à equidade no atendimento. Alguns direitos dos presos podiam até mesmo passar a representar fatores de privilégios, de controle e de poder no interior das unidades prisionais.

A segurança se colocava em primeiro plano, tendo prioridade em relação aos serviços de assistências. Assim, as equipes técnicas eram instruídas a executar as ações tendo em vista parâmetros que não podiam entrar em choque com as regras e normas de segurança estabelecidas pelas direções das unidades, questão apontada como outro importante obstáculo para implantação das assistências.

Além disso, a segurança nas unidades prisionais era estruturada com base no rígido controle disciplinar. A doutrina de prêmios e castigos, na sua versão perversa, que apela não para o estímulo e sim para a coerção e instiga o medo para produzir alterações nas condutas, era quase uma regra. Quanto mais submetido às normas institucional, mais chances tinha o preso de poder participar dos programas e ações desenvolvidas na instituição prisional. Ou seja, as sanções disciplinares tinham papel de destaque nas condições de inserção do preso, dos benefícios que teriam ou não acesso.

Na opinião da maioria dos operadores da execução penal e dos agentes envolvidos na execução das ações que foram entrevistados, nem todos os presos teriam vocação para se reintegrar à sociedade: "uns têm vontade de se ressocializar e uns realmente não querem". Existiriam "pessoas ruins", "de índole criminosa", "convictas de que sua vida é no crime", e estas não poderiam ser transformadas, merecendo tratamento distinto. Com base em um sistema classi□catório, desde a entrada no sistema prisional, os presos eram tidos como recuperáveis e não recuperáveis. Nas suas opiniões, os que eram classi□cados

6. A decisão de não identi□car as experiências foi tomada por respeito ao compromisso assumido pela equipe com os atores que contribuíram com a pesquisa. Além disso, ao não identi□car as experiências, espera-se que o estudo não se converta em instrumento de pressão sobre os gestores, já que não teve caráter denunciativo.

com atributos negativos mereceriam ser excluídos das iniciativas voltadas à reintegração social: "a gente percebe que a ressocialização não é para todos, não é possível ressocializar todos, recuperar todo mundo é utopia, é um sonho".

Em todas as experiências estudadas, as opiniões dos operadores da execução penal e dos agentes envolvidos na execução das ações se dividiam: para alguns, a ressocialização dependia exclusivamente da vontade de transformação do indivíduo; para outros, dependia não apenas do desejo, mas também de oportunidades, das condições de cumprimento da pena e de um tratamento pautado pelo respeito e pela valorização da pessoa humana. Nem sempre a estrutura prisional oferecia oportunidades de ressocialização e, quando as mesmas existiam, não eram distribuídas igualmente. O Estado não teria interesse em mudar essa situação e a sociedade não colaborava para a reintegração social dos indivíduos encarcerados.

A maioria dos operadores da execução penal e dos agentes envolvidos na execução das ações procurava manter um discurso alinhado com o dos defensores dos direitos dos presos. Além da humanização dos presídios, insistiam na necessidade de fazer cumprir a LEP, de aproximar a sociedade do cárcere e da importância da família para a reintegração social da pessoa encarcerada. Ao mesmo tempo, não raro deixavam escapar palavras hostis em relação aos presos, defendendo os preceitos da sociedade punitiva: "a ressocialização é o ideal, mas na realidade a cadeia é punição apenas. E pensando como sociedade, acredito que ele tem que pagar mesmo". Principalmente os agentes penitenciários acreditavam que o foco na punição era mais importante do que na ressocialização, pois punir seria muito mais inibidor das ações criminosas do que as ações voltadas à reintegração.

Em todos os casos pesquisados, à família foi atribuído um papel de destaque, sendo apontada pelos operadores da execução penal como elemento central no processo de reintegração social: "a família é fundamental para a reinserção social do preso. Quem a família acompanha, está o tempo todo junto, tem grandes chances de se reinserir". O apoio familiar ao detento era tido como a principal motivação para a sua vontade de mudar, de não mais delinquir e de nunca mais voltar ao sistema prisional.

Contudo, apenas o apoio da família não bastava. As ações voltadas à reintegração social seriam de extrema importância na promoção do encontro do interno com a sociedade. E entre as ações que consideravam mais relevantes estariam os programas de trabalho. Os operadores da execução penal entrevistados assumiam o trabalho no cárcere, ao menos no plano retórico, mais do que qualquer outra assistência, como a mais importante ferramenta para o prisioneiro se reintegrar à sociedade, preocupando-se em criar vagas e priorizando a implantação de projetos de caráter laboral nas unidades prisionais. Ao mesmo tempo, acreditavam que, para implantar uma política de reintegração social, as áreas de trabalho e educação, obrigatoriamente, teriam que estar juntas.

Os operadores da execução penal também chamaram atenção para as condições de trabalho dos agentes penitenciários, o que julgavam importante fator a ser considerado em uma política voltada à reintegração social. A má remuneração, a falta de condições adequadas de trabalho, o corpo diminuto de servidores e a falta de quali□cação afetariam na qualidade do trabalho desempenhado. Algumas funções típicas de agentes penitenciários, como realização de escoltas e segurança, muitas vezes eram desempenhadas por trabalhadores terceirizados, com pior formação que os agentes e geralmente alocados nos setores mais indesejados por estes servidores.

Com respeito à percepção dos agentes do sistema de justiça, em todos os casos estudados, a opinião era de que a ressocialização dos indivíduos poderia ocorrer mais facilmente com o cumprimento integral da LEP, com um tratamento digno e respeitoso ao preso. Este tratamento estaria muito aquém do desejado. O quadro de promoção dos direitos e políticas de ressocialização no sistema penitenciário brasileiro era avaliado como bastante de□citário.

A inexistência dos conselhos da comunidade por falta de mobilização da sociedade, a não separação dos encarcerados por tipo penal e a precariedade do semiaberto foram outros problemas, também relacionados ao não cumprimento da LEP, apontados pelos agentes do sistema de justiça como obstáculo à uma política consistente voltada à reintegração social do preso.

Não apenas os agentes do sistema de justiça, como também os operadores da execução penal e os agentes envolvidos na execução das ações viam, na separação por tipos penais e por condição no processo criminal (provisório e condenado, fechado, semiaberto e aberto), uma medida de extrema necessidade de implantação no sistema carcerário. Embora tenha sido um tema enfatizado em todos os casos, em nenhuma das experiências essa separação, que a□rma o princípio da humanidade das sanções e que é garantida constitucionalmente, encontrava lastro empírico. A não diferenciação dos presos pela natureza do delito cometido e a condição no processo criminal deixavam brecha para a reprodução e o aperfeiçoamento da criminalidade, pois os presos, condenados por diferentes motivos e em cumprimento de regimes diferenciados, trocavam suas experiências e aprendiam uns com os outros. Nesse sentido, o cárcere era descrito como uma "escola do crime".

Os operadores da execução penal e os agentes do sistema de justiça também trataram da di□culdade de atendimento da assistência jurídica ao preso condenado, que se mostrava insu□ciente diante da extensão da população carcerária. Nas suas visões, isso podia causar o cumprimento excessivo da pena, algo que atrapalharia a ressocialização. Quanto aos presos provisórios, permaneciam por longo período dentro do sistema aguardando pelo julgamento, como se colocados em uma espécie de limbo.

Em todos os casos estudados, os presos entrevistados acreditavam que a possibilidade de reinserção social dependia, em grande medida, de esforços pessoais para combater os efeitos nefastos que o cárcere havia deixado em suas vidas. Alguns descreveram essa experiência como a pior de suas existências, relatando vivências relacionadas às más condições de cumprimento da pena, como a falta de assistência, a superlotação das celas e a violência: "é uma morte em vida, o cárcere". Contudo, muitos acreditavam que a existência da prisão era absolutamente necessária, mas em moldes diferentes.

Afastar-se das coisas que pudessem trazer lembranças da prisão era tido como um elemento importante para aqueles que pretendiam um dia recomeçar a vida. Contudo, no retorno à liberdade, seria difícil desfazer-se dessas lembranças. Até porque a mácula do lugar □caria cravada em suas vidas: "ex-presidiário nunca sai". Nenhum dos entrevistados desconsiderava esse estigma que envolve o cárcere, ao que atribuíam uma das principais causas da reincidência criminal. Geralmente a sociedade não oferecia espaço de êxito social para o preso, considerando-o inapto para o convívio em sociedade, tratando-o com preconceito e discriminação, o que gerava revolta, pois consideravam injustos os rótulos vindos de fora. Ao mesmo tempo, viam o estigma como um ônus que teriam de enfrentar quando obtivessem a liberdade, momento para o qual tinham muitos planos, embora a sociedade não estivesse preparada para recebê-los.

A percepção do preconceito da sociedade em relação ao preso, que negava até a humanidade dos sujeitos – "eles acham que somos bichos" –, era atrelada à visão sobre a falta de oportunidades. Não apenas fora, mas também dentro do sistema prisional faltariam oportunidades, principalmente de estudo e trabalho, o que constituía outro grande empecilho para a reintegração social.

Em todas as experiências investigadas, o cárcere era tido pelos presos como lugar onde ocorriam injustiças, sendo que as condições de tratamento penal oferecidas geravam revolta e favoreciam o retorno ao crime, já que a prisão era uma verdadeira "escola do crime". A não separação dos presos por natureza delitiva e o não acompanhamento dos processos, que implicava em permanências além do tempo de pena, somente agravariam essa situação, na medida em que contribuíam para o aperfeiçoamento do conhecimento das práticas delituosas.

A família foi um tema sempre mencionado e que muito sensibilizava os presos entrevistados. Valorizavam-na, pois a família os apoiava e neles depositava crédito. Nas suas visões, isso era uma motivação que dava sentido às suas vidas e que colaborava significativamente para a sua "reabilitação". A família, além disso, era uma ligação que mantinham com o mundo exterior. A maioria prezava a visita dos familiares como o momento mais importante de suas vidas, não deixando de comentar, em tom de revolta, as situações de humilhação pelas quais os parentes eram submetidos no sistema carcerário.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS: DESAFIOS PARA UMA POLÍTICA VOLTADA À REINTEGRAÇÃO SOCIAL

A legislação brasileira apregoa a recuperação do condenado, primando pelo respeito à dignidade humana, fundamento do estado democrático de direito. O espírito da lei, portanto, é sempre no sentido de apostar na recuperação da pessoa, dar oportunidade ao preso de reintegração à sociedade. Mas como criar condições efetivas para que isso ocorra? A lei parece carregar em si um paradoxo: como esperar que indivíduos se adequem mais às regras sociais segregando-os completamente da sociedade e inserindo-os em um microcosmo prisional com suas próprias regras e cultura?

A esse grande desafio não há respostas definitivas, mas serão destacados, a seguir, alguns pontos que precisam ser enfrentados para a construção de uma política de reintegração:[7]

- dificuldade de assegurar ao indivíduo, privado de liberdade, a condição de sujeito de direito;
- ações, programas e projetos de caráter "ressocializador" geralmente são realizados de forma pontual;
- falta de equidade no atendimento dos indivíduos privados de liberdade;
- ausência de uma política consistente de educação, trabalho, formação e capacitação profissional e geração de empregos no sistema penitenciário. A maior parte das ações é desenvolvida de forma precária, sem recursos materiais e em espaços improvisados;

7. Vale dizer que nem todos os temas abordados na pesquisa compareceram do resumo apresentado, ainda que sejam relevantes para pensar os desafios de uma política de reintegração. Exemplo disso são os problemas da superpopulação carcerária, da falta de uma política de recursos humanos para o sistema penitenciário, da ausência de uma diretriz nacional para a política de tratamento penitenciário que oriente minimamente as ações estaduais, da falta de coordenação entre o Poder Executivo e Poder judiciário na construção de uma política prisional voltada à reintegração social, da ausência de mecanismo de acompanhamento e avaliação das ações implementadas, entre outros. Uma versão mais ampla dos resultados da pesquisa será publicada em forma de Texto para Discussão.

- faltam condições de trabalho para técnicos que atuam no sistema penitenciário. A atuação de técnicos como, por exemplo, assistentes sociais e psicólogos, quase sempre se limita a responder demandas protocolares imediatas exigidas pelo poder judiciário. A maior parte do tempo desses profissionais acaba destinada a participar de comissões técnicas de avaliação, bem como de exames criminológicos desconsiderando, na verdade, as principais demandas sociais e psicológicas apresentadas pelos internos;
- falta de assistência jurídica;
- falta de interesse dos agentes penitenciários e outros operadores da execução penal na ressocialização;
- não diferenciação dos detentos por tipo penal e condição no processo criminal (provisório e condenado, fechado, semiaberto e aberto);
- distanciamento entre o cárcere e a sociedade. Fragilidade, ou mesmo inexistência, de conselhos de comunidade;[8]
- falta de programas que incluam a participação das famílias dos presos e internos.

Em meio à grave questão social da criminalidade, a reincidência penal permanece como um problema crucial. Às críticas ao sistema carcerário enquanto "escola do crime", soma-se o fato de que os programas voltados para reintegração social surtem um efeito muito limitado sobre a vida dos detentos. Além disso, tais ações não alcançam os egressos do sistema, que deveriam ser um público primordial de programas dessa natureza.

REFERÊNCIAS

BARATTA, A. Ressocialização ou controle social: uma abordagem crítica da "reintegração social" do sentenciado. Disponível em: <http://www.juareztavares.com/textos/baratta_ressocializacao.pdf>. Acesso em: 14 maio 2013.

BITENCOURT, C. R. Criminologia crítica e o mito da função ressocializadora da pena. In: BITTAR, W. A criminologia no século XXI. Rio de Janeiro: Lumen Juris & BCCRIM, 2007.

JULIÃO, E. F. A ressocialização através do estudo e do trabalho no sistema penitenciário brasileiro. (Tese de Doutorado) Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Rio de Janeiro, 2009.

SÁ, A. A. de. Sugestão de um esboço de bases conceituais para um sistema penitenciário. Escola de Administração Penitenciária do Estado de São Paulo. Disponível em: <http://www.sap.sp.gov.br/download.../sugestão_esboco.doc>. Acesso em: 14 maio 2013.

8. Previstos nos artigos 80 e 81 da LEP, esses conselhos consistem em órgãos consultivos e fiscalizadores da execução da pena, com a participação de membros da comunidade local em que o estabelecimento penal está instalado.

Comunidades Terapêuticas no Brasil: contornos, funções e objetivos

Maria Paula Gomes dos Santos[1]

1 INTRODUÇÃO

O objetivo desta nota é apresentar as principais questões da pesquisa que está sendo iniciada pela Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea, a qual visa conhecer o universo das Comunidades Terapêuticas (CTs) – entidades que realizam o acolhimento de pessoas com transtornos decorrentes do uso de substâncias psicoativas (SPA). Encomendada pela Secretaria Nacional de Drogas (SENAD), a pesquisa se insere em um conjunto maior de esforços desta secretaria, no sentido de montar um sistema de avaliação e monitoramento dos programas de atenção à população afetada pelos transtornos acima citados.

A nota se inicia com uma descrição do que são estas comunidades; prossegue com um relato sobre como elas foram incluídas na política brasileira de drogas; e conclui com a apresentação dos principais problemas de pesquisa que orientam o projeto em curso.

2 O QUE SÃO COMUNIDADES TERAPÊUTICAS

As CTs, objeto da pesquisa em pauta, são entidades da sociedade civil que têm por objetivo acolher pessoas que fazem uso problemático de substâncias psicoativas, com a finalidade de apoiá-las a interromperem este uso, e também a se organizarem para a retomada de sua vida social.

Constituem-se de residências coletivas, muitas delas situadas em áreas rurais, nas quais os indivíduos devem ingressar voluntariamente, e ali permanecer até que alcancem condições físicas e psíquicas para prosseguirem em suas trajetórias de vida, sem o uso de drogas. O objetivo da passagem dos indivíduos por estas comunidades, portanto, é a superação dos sintomas físicos e psíquicos decorrentes do uso de drogas, bem como sua renúncia total a esta prática. Neste sentido, a permanência dos indivíduos nas CTs pressupõe sua abstinência absoluta de SPAs.

Esse tipo de instituição tomou seu nome de empréstimo a um modelo de entidade criado no Reino Unido, nos anos 1950, para tratamento de soldados afetados por transtornos ocasionados por sua experiência no front, durante a Segunda Grande Guerra. Introduzido pelo psiquiatra Maxwell Jones,[2] o modelo constitui-se de uma entre várias alternativas de tratamento psiquiátrico experimentadas na Europa, a partir dos anos 1950, em face de um crescente reconhecimento de que o tratamento manicomial tradicional era ineficaz, além de segregador, violento e cronificador. A CT de Jones propunha, como diferencial, uma terapêutica ancorada na convivência comunitária entre os pacientes, organizada segundo normas e rotinas decididas coletivamente, por meio de debates horizontais entre pacientes e profissionais e desenvolvida por intermédio de atividades laborativas e educativas, das quais esperava-se que favorecessem a colaboração mútua no enfrentamento das dificuldades individuais.[3]

1. Técnica de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.
2. Jones, 1953.
3. Damas, 2013.

Uma das variações do conceito de Comunidades Terapêuticas é o Modelo Synamon,[4] aplicado a partir dos anos 1960.[5] Este modelo partia da ideia de que os indivíduos dependentes encontravam-se em condição de "desvio", a qual só poderia ser "corrigida" por meio de convivência comunitária entre pares, em espaços que se configurassem como "um novo lar para eles, a partir de onde construiriam novos padrões de relacionamento social (Damas, 2013, p. 53).

No Brasil, as CTs voltadas ao tratamento da drogadição ancoram sua terapêutica em rotinas comunitárias disciplinadas; no exercício do trabalho pelos acolhidos (conhecido como "laborterapia"); e, em muitos casos, no recurso à espiritualidade.[6] Segundo a Confederação Nacional das Comunidades Terapêuticas (CONFENACT), a laborterapia envolve tanto tarefas de autocuidado, como de manutenção da comunidade, além de atividades produtivas (hortas, construção civil, artesanato), educativas e de formação profissional.[7] Sua inclusão no programa terapêutico parte da convicção de que muitos dos acolhidos:

> (...) têm um histórico de trabalho deficiente ou inexistente, poucas capacidades de trabalho, pouco sentido de competência e pouca autoestima no que se refere ao desempenho. Não adquiriram ou não estabilizaram hábitos pessoais fundamentais como a pontualidade, o uso de roupas apropriadas e a frequência, que são requisitos do envolvimento numa rotina de trabalho.[8]

O recurso à espiritualidade, por sua vez, também é, aparentemente, comum à maioria das CTs,[9] sendo que muitas delas estão vinculadas a grupos religiosos e igrejas de diferentes orientações (católicas, evangélicas, espíritas). Tal recurso é visto como auxiliar no manejo dos sintomas da abstinência, assim como no esforço de retomada, pelos acolhidos, de suas responsabilidades sociais.

Segundo Damas (2013),

> Há Comunidades Terapêuticas especializadas em determinado tipo de dependência, enquanto outras são focadas a grupos específicos (adolescentes, mulheres etc.). Porém, há algumas características que unem as diversas CT espalhadas no Brasil. Em primeiro lugar, inexistem empregados para execução de serviços assistenciais (limpeza, alimentação, manutenção etc.). Nas CT, o processo terapêutico é pautado no rigor do cumprimento das normas internas e nas relações interpessoais ali dentro desenvolvidas – o "paciente" tem papel mais ativo, e seus "terapeutas" são representados por outros indivíduos internos, com maior conhecimento da patologia (Damas, op. cit, p. 53).

4. Damas menciona dois modelos de CTs voltadas para o tratamento das toxicomanias: o Modelo de Minnesota, que ele caracteriza como "versão institucional dos alcoólicos anônimos", e o Modelo Synamon, proposto por Charles Dederich, um ex-alcoólatra (Cf. Ribeiro et al., 2004, apud Damas, op. cit.).

5. Damas, 2013, p. 53.

6. Cf. Damas, 2013; Gomes, 2010.

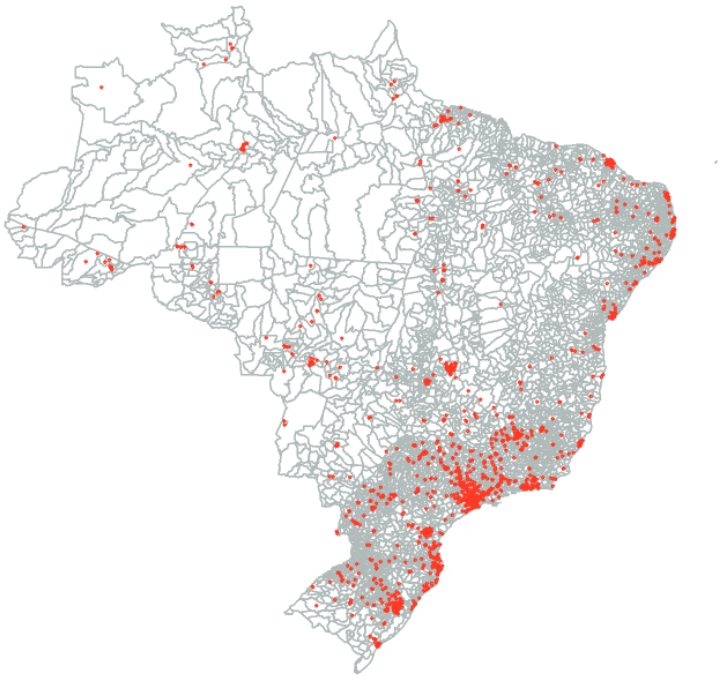
7. Informações fornecidas por e-mail ao Grupo de Trabalho do Conselho Nacional de Drogas (CONAD), destinado à regulamentação das CTs.

8. Idem.

9. Cf. Gomes, 2010.

Segundo levantamento realizado pela SENAD, existem quase 1.900 Comunidades Terapêuticas em atuação no Brasil, nos diversos estados da Federação. Destas, cerca de trezentas têm sido financiadas pelo governo federal, no âmbito do programa "Crack: é possível vencer". Estes números, bastante significativos, podem ser tomados como indicação da existência de uma ampla demanda pelos serviços oferecidos nestes espaços. A maior parte deles encontra-se nas regiões Sudeste (41,77%) e Sul (25,57%) do país, particularmente em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul. A região Norte é aquela com o menor percentual de comunidades (7,37%) – mapa 1.

MAPA 1
Localização das Comunidades Terapêuticas no território brasileiro



Fonte: cadastro da Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (SENAD), Ministério da Justiça.
Elaboração da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest 2014) do Ipea.

3 O CONTEXTO DA PESQUISA

Desde 2012, com o lançamento do programa "Crack: é possível vencer",[10] o governo federal passou a contratar vagas em Comunidades Terapêuticas, por meio da SENAD, com recursos oriundos do Fundo Nacional Antidrogas (FUNAD). Pode-se dizer que, a partir deste momento, estas entidades foram instituídas como um dos meios que o Estado brasileiro coloca à disposição da sociedade para fazer frente a demandas por tratamento da chamada dependência química.

10. Decretos 7179/2010 e 7637/2011.

Estes contratos implicam no pagamento, pelo Poder Executivo Federal, de R$ 1.000,00 por mês a tais entidades, por cada indivíduo acolhido, sendo que o financiamento não pode superar o período de doze meses consecutivos por indivíduo.

No ano de 2013 foram aportados cerca de R$ 100 milhões a Comunidades Terapêuticas em todo o país. Cabe mencionar, ainda, que antes mesmo do governo federal, estados e municípios já contratavam vagas junto às CTs, por meio de procedimentos análogos, tendo sido, ao que parece, os precursores desta prática. Os contratos são precedidos de processo seletivo das CTs interessadas, que são convocadas por editais de chamamento público, preparados e lançados pela SENAD. Estes editais estabelecem condições para a qualificação das entidades, as quais, além disso, devem observar dispositivos estabelecidos na Resolução n°. 29/2011 da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), a qual prevê condições mínimas para o seu funcionamento e formas para sua fiscalização.[11]

Contudo, essas entidades não são formalmente enquadradas como equipamentos de saúde, já que, para sê-lo, precisariam cumprir uma série de outros requisitos estabelecidos pelo Ministério da Saúde (MS), entre os quais possuírem um quadro de médicos, entre outros profissionais de saúde.[12] Também não são entidades de assistência social, a despeito de algumas delas terem recebido o Certificado de Entidade Brasileira de Assistência Social (Cebas),[13] emitido pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

Nesse sentido, as Comunidades Terapêuticas são entidades à procura de um estatuto que defina seus contornos, suas funções e seus objetivos. É necessário, além disso, estabelecer parâmetros para avaliar seu desempenho, a partir de sua condição de recebedoras de financiamento público.[14] É no contexto destas necessidades que se coloca a pesquisa que agora se inicia. Procurada pela SENAD para realizar uma avaliação das CTs por ela contratadas, a Diest do Ipea entendeu que a realização desta tarefa seria inviável neste momento, dada principalmente a escassez de estudos e pesquisas sobre estas instituições, assim como de critérios bem estabelecidos de sua eficácia e efetividade. Assim, a proposição do Ipea, aceita pela SENAD, foi a de que fosse realizado um conjunto de pesquisas que ampliem o estoque de conhecimento disponível sobre estas comunidades, suas práticas e seus resultados, a partir do qual se possa definir parâmetros e critérios de avaliação.

Para tanto, serão realizadas duas pesquisas nos próximos doze meses. A primeira, de orientação quantitativa, consistirá de um survey sobre uma amostra das quase 1.900 CTs constantes no cadastro da SENAD, o qual buscará informações sobre o porte das diversas CTs, a magnitude da clientela atendida, os segmentos etários e por gênero da população acolhida, a orientação religiosa da entidade, as práticas adotadas por elas no processo de acolhimento, assim como seus quadros de funcionários e suas formas de financiamento. Em um segundo momento, serão realizadas investigações qualitativas, por meio de pesquisa de campo intensiva, sobre um número reduzido de CTs, com o propósito

11. Resolução ANVISA - RDC Nº 29, DE 30 DE JUNHO DE 2011. Dispõe sobre os requisitos de segurança sanitária para o funcionamento de instituições que prestem serviços de atenção a pessoas com transtornos decorrentes do uso, abuso ou dependência de substâncias psicoativas.

12. Não obstante serem reguladas pela RDC29/2011 da ANVISA, as CTs não são obrigadas a manter profissionais de saúde em seus quadros. Em função disso, o próprio adjetivo "terapêutico", que integra a denominação destas instituições, acaba precisando ser relativizado, do mesmo modo que a consideração de suas atividades como "tratamento"; e o alcance de seus objetivos, como "cura" da drogadição.

13. Certificado este que é pré-condição para sua qualificação como entidade conveniada ao Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

14. Com efeito, a não ser pela resolução da Anvisa, acima mencionada, as condições da oferta de acolhimento e os procedimentos mobilizados pelas CTs não foram ainda plenamente regulamentados. Esta regulamentação está em curso, sob a liderança do CONAD, e sua conclusão está prevista para o fim deste ano de 2014.

de se conhecer o perfil dos seus acolhidos e operadores, suas expectativas com relação aos efeitos do acolhimento, assim como a vida cotidiana no interior das destas. Espera-se que, a partir daí, obtenha-se uma tipologia da variedade de Comunidades Terapêuticas, com suas histórias de sucesso e seus eventuais problemas, que permitam a definição de critérios acurados para posterior avaliação das CTs contratadas.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa proposta soma-se a pouquíssimas outras iniciativas semelhantes, além de penetrar em um campo de políticas públicas marcado por representações eivadas por preconceito e desinformação, que raramente são submetidos à uma reflexão sistemática, com base nas diversas disciplinas do conhecimento. Sendo assim, estima-se que os desafios para sua boa realização sejam diversos e expressivos.

REFERÊNCIAS

DAMAS, F. B. Comunidades terapêuticas no Brasil: expansão, institucionalização e relevância social. Revista de Saúde Pública, v. 6, n. 1. Santa Catarina, Florianópolis, 2013. Disponível em: <http://esp.saude.sc.gov.br/revista/>. Acesso em: 10 set. 2014.

GOMES, R. M. Comunidade terapêutica e (re)educação. Segurança Urbana e Juventude, Araraquara, v. 3, n. 2, 2010.

JONES, M. The therapeutic community: a new treatment method in psychiatry. New York: New York Basic Books Inc., 1953.

RIBEIRO, M.; FIGLIE, N. B.; LARANJEIRA, R. Organização de serviços de tratamento para a dependência química. In: FIGLIE, N. B.; BORDIN, S.; LARANJEIRA, R. (Orgs.). Aconselhamento em dependência química. São Paulo: Roca, 2004.

Governança e Inovação para um Sistema Energético Sustentável: como podemos melhorar?

Maria Bernadete Sarmiento Gutierrez[1]

1 INTRODUÇÃO

A transição para um sistema de baixo carbono se constitui em um enorme desafio atual, demandando o desenvolvimento de novas energias renováveis e o aumento da eficiência energética. Esta ideia não é nova, ainda que tenha ganhado maior relevância recentemente por conta das mudanças climáticas. Já em 1976, o reputado Amory Lovins (1976) alertava os Estados Unidos sobre duas possíveis trajetórias energéticas, divergentes quanto às emissões de carbono.

A primeira trajetória seria dada pelo aumento da oferta de energia com fontes convencionais fósseis. A segunda trajetória estaria calcada na busca do uso eficiente de energia, desenvolvimento de formas de energia renovável e uma diminuição na utilização das tecnologias baseadas em combustíveis fósseis (Soft Energy Path – SEP). De acordo com Lovins, esta trajetória do tipo SEP envolve uma combinação de fatores simultâneos caracterizada pelo efetivo aumento da eficiência energética, o desenvolvimento e a utilização ampla de fontes renováveis de energia como, por exemplo, as energias eólica e solar, e a diminuição de tecnologias tradicionais que utilizam os combustíveis fósseis e as emissoras de carbono.

Com o reconhecimento das mudanças climáticas, o conceito de SEP ganha renovada relevância, convergindo com o objetivo de descarbonização de uma economia, em que a transição para uma matriz energética de baixo carbono aparece como componente fundamental. O fenômeno das mudanças climáticas, pelo qual ocorre a elevação da temperatura média da atmosfera, com suas várias conhecidas consequências climáticas, é decorrência da emissão de gases efeito estufa, com destaque para o carbono. A evidência científica recente sobre este fenômeno aumentou a importância do conceito de descarbonização, isto é, combinar o crescimento econômico com a menor emissão de carbono.

Esta complexa transição para uma SEP envolve uma variada gama de fatores atuando de forma harmônica: um maior grau de inovação, incluindo o desenvolvimento de novas tecnologias, assim como novas infraestruturas, novos modelos de negócios, novos serviços e novas instituições. A questão que se coloca é como a governança da inovação, ou seja, as políticas e instituições em que os agentes atuam (governo, empresas, consumidores), devem ser usadas para acelerar a transição para um sistema energético sustentável do tipo SEP.

A natureza desse processo de transição é complexa e envolve, como aspecto fundamental, a governança como expressão de um ambiente deliberativo com regras, incentivos e instituições para facilitar este processo (Markard et al., 2012). A inovação neste contexto amplo excede os aspectos meramente tecnológicos, incluindo práticas e mudanças, afetando todos os agentes relevantes, que podem incluir desde mudanças regulatórias importantes até os consumidores, escolhendo produtos

1. Técnica de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

mais eficientes, e pequenas empresas, comprometidas com um consumo de energia mais eficiente. A natureza das mudanças neste contexto de inovação é ampla e específica a um país determinado. Como muitos agentes estão envolvidos, desde os geradores de energia até os consumidores, incluindo governo, agências regulatórias etc., a governança da inovação abarca desde o investimento em energias renováveis, as mudanças regulatórias para promover o uso mais eficiente de energia, os consumidores sendo incentivados a reduzir seu consumo por meio do uso de produtos elétricos poupadores de energia etc. (Lockwood et al., 2013).

Alguns países são considerados paradigmáticos. O caso mais emblemático é dado pela Alemanha, que tem seguido uma trajetória do tipo SEP. Outros, bem exemplificado pelo Reino Unido, são avaliados como apresentando um desenvolvimento retardatário. O tema é extremamente complexo, com uma importante interface com a teoria econômica referente à inovação e à regulação, assim como marcos de governança de um país, onde as instituições desempenham papel fundamental.

2 TRAJETÓRIAS DE BAIXO CARBONO: A NECESSIDADE DE POLÍTICAS DE INOVAÇÃO TECNOLÓGICA

O debate sobre a energia de baixo carbono beneficiou-se originalmente das políticas de inovação tecnológicas, fundamentadas na existência de falhas de mercado, externalidades e direitos de propriedade intelectual. Arrow (1962) argumentou que a inovação é um processo com riscos importantes que pode resultar, ou não, em novas tecnologias. Mesmo havendo mecanismos para proteger os direitos de propriedade, não é possível garantir que todos os retornos da invenção sejam internalizados pelo agente promotor da mesma: em outras palavras, o retorno social será maior que o retorno privado. Por esta razão, Arrow estabelece o resultado pelo qual haverá um investimento menor em invenção e pesquisa do que aquele que haveria em condições ideais. Assim sendo, as políticas voltadas para a inovação se justificam.

Os argumentos anteriores se aplicam ao caso de tecnologias de menor conteúdo de carbono. Há, entretanto, especificidades que reforçam os resultados anteriores, como indicam Pearson e Foxon (2012). Destaca-se o fato da criação de um bem público, e da enorme incerteza existente sobre os custos reais das mudanças climáticas. Outro argumento importante nesta mesma linha é que a energia gerada com baixo conteúdo de carbono não é diferente do que aquela de alto teor, não oferecendo nenhum serviço novo. Como Fouquet (2009) aponta, se as tecnologias de baixo carbono forem de custo mais elevado, então os inovadores podem ter dificuldade de encontrar um mercado. Este reconhecimento implica que há um papel importante para políticas direcionadas à inovação de tecnologias de baixo carbono, uma vez que estas têm um custo e um risco mais elevado, sendo o produto, a geração de energia, homogêneo; portanto, políticas do tipo subsídios e/ou taxação sobre as emissões de carbono, financiamento para a inovação, reserva de mercado, entre outras possibilidades, seriam adequadas.

3 TRAJETÓRIAS DE BAIXO CARBONO: A NECESSIDADE DE POLÍTICAS DE INOVAÇÃO EM GOVERNANÇA E INSTITUCIONAIS

Um ambiente político-institucional favorável é também fundamental como incentivo às tecnologias de baixo carbono, como discutem Lauber e Jacobsson (2006). Os autores enfatizam que o resultado do processo de formulação de políticas em um marco de governança determinado é tão importante quanto o seu próprio desenho.

Baseado nesse reconhecimento, Rodrik (2007) propõe um modelo de governança em que haja uma forte interação entre o setor privado e o governo, em uma tentativa de que sejam conhecidas as verdadeiras barreiras à atividade de inovação. A questão que se coloca é como a troca de informações entre os dois atores deve ocorrer em um ambiente institucional, em que sejam elaboradas as estratégias de política corretas para corrigir as falhas de mercado e de coordenação em um campo especí□co. Este ambiente institucional deveria conter três elementos principais.

Primeiramente, deve haver liderança política su□cientemente forte para coordenar o processo, estabelecer prioridades e introduzir elementos de accountability pelo resultado das políticas. Em segundo lugar, deve ser criado algum mecanismo deliberativo entre setor público e o privado que permita a troca de conhecimento e aprendizado de forma coordenada. Finalmente, em terceiro lugar, mecanismos de transparência e accountability devem ser criados para que sejam conhecidos os benefícios e custos das políticas, assim como possa haver apoio da sociedade.

Não se pode pensar em um modelo único institucional aplicável a todos os países, considerando a diversidade institucional existente. Pollitt (2010) ilustra este ponto de forma clara, ao estabelecer as diferenças entre o Reino Unido e a Alemanha no setor elétrico. Enquanto o primeiro baseia suas políticas em mercados, o segundo utiliza mecanismos de deliberação de forma muito mais ampla, o que se re□ete em políticas bastante diversas em campos variados e, em particular, na questão de inovação para o setor energético.

De forma geral, pode-se a□rmar que quanto mais uma economia se aproxima de um modelo neoliberal, mais as decisões econômicas são tomadas com base em custos □nanceiros de curto prazo, tornando mais difícil a incorporação de considerações ambientais na agenda das políticas públicas. O Reino Unido exempli□ca bem a tentativa de manter um paradigma neoliberal na sua política energética, (ver Lockwood et al., 2013). Portanto, a utilização excessiva de mecanismos de mercado pode não produzir os efeitos desejados.

Torna-se crucial a cooperação estratégica entre o governo e o setor privado no estabelecimento de metas, no reconhecimento dos obstáculos para o alcance destas, e no próprio plano de implementação para este alcance. Este marco cooperativo se distancia de um modelo de informação perfeita, baseado em mecanismos de mercado, em que o governo estabelece metas e pode utilizar taxas e subsídios para levar ao resultado desejado, como Rodrik (2007) enfatiza. Há que se ressaltar que os dois atores detêm um conjunto de informações diferentes e somente a interação entre os mesmos poderia tornar esta assimetria de informação útil do ponto de vista social.

Uma vertente importante dentro da economia das instituições é conhecida como variedades do capitalismo – VOCs (Hall e Soskice, 2000). Neste marco, a estrutura das instituições determina características na economia como um todo. No centro de sua análise, toma-se a □rma se deparando com um conjunto de problemas cuja solução demanda esforços de coordenação, tanto internos quanto externos à sua estrutura propriamente dita. Importa ressaltar que o marco teórico de Hall e Soskice (2000) é amplo o su□ciente para analisar as instituições, governando sistemas energéticos e inovações, sendo ponto de partida para a análise das inovações em economias políticas nacionais de acordo com suas características político-institucionais.

Hall e Soskice (2000) diferenciam dois sistemas principais, nos quais as □rmas enfrentam os seguintes problemas: as economias liberais de mercado (LME) e as economias de mercado coordenadas (CME).

Enquanto nas LMEs a coordenação das atividades de uma firma se resolve por meio de mecanismos de mercado e estruturas hierárquicas, nas CMEs as firmas dependem em relações além dos mercados para sua coordenação interna e com outros atores, por meio de networks e relações de colaboração. Os casos paradigmáticos representativos do tipo LME são dados pelos Estados Unidos e Reino Unido, enquanto que a Alemanha aparece como a CME por excelência no campo energético. Argumenta-se que o alcance de um sistema energético sustentável é facilitado em um marco CME: a existência do Energiewende operando em uma base deliberativa entre os diferentes atores tem sido um fator importante para a transição para um sistema de energia sustentável (Lauber e Jacobsson, 2006). Pollitt (2010) argumenta que no Reino Unido há uma enorme carência institucional para a promoção de uma trajetória de baixo carbono baseada em energias renováveis.

O marco das VOCs fornece uma base capaz de entender porque a sustentabilidade é mais fácil de alcançar em contextos institucionais, com certas caraterísticas. Duas principais razões são apontadas: a primeira se refere aos mecanismos deliberativos que coordenam diferentes atores, como firmas e governo, permitindo o estabelecimento de objetivos de sustentabilidade, em comparação com sistemas institucionais baseados em regras de mercado simplesmente; a segunda razão apontada é que processos deliberativos permitem superar problemas de informação assimétrica em um tema tão complexo como a transformação de um setor tão relevante como o energético. Estes resultados são também convergentes com aqueles apresentados por Rodrik (2007).

4 CONCLUSÕES: LIÇÕES PARA O BRASIL?

O sistema energético brasileiro enfrenta uma série de desafios, de natureza diversa, para uma inovação ampla de governança, institucional regulatória e tecnológica. A transição para uma matriz energética sustentável é um conceito-chave neste contexto. Um marco de governança apropriado é condição básica para estabelecer um diálogo entre os atores envolvidos, de forma a equacionar problemas de natureza não só ambiental como também institucionais, lançando as bases para uma trajetória do tipo SEP.

A matriz energética brasileira, uma das mais limpas do mundo, tende a se tornar mais suja nas próximas décadas, principalmente com o avanço das usinas a carvão. Somente nos últimos cinco anos, a geração térmica operando hoje a plena carga devido aos baixos níveis dos reservatórios, subiu de 7,09% do consumo total, para 23,1%; a hidrelétrica se reduziu de 90,3% para 73,1%; a nuclear passou de 2,55% para 3,24%; e a eólica aumentou de 0,04% para 0,57%, segundo dados do Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS). Este movimento tem sido acompanhado pela criação de elevados desequilíbrios econômico-financeiros nas distribuidoras e geradoras, além da clara deterioração ambiental associada a este movimento. Vários desafios se colocam para uma trajetória do tipo SEP.

1) Ainda que a energias eólica e solar tenham aumentado, está o Brasil aproveitando todo o seu potencial? Como incentivar de forma mais substancial estas tecnologias em território nacional, considerando as enormes vantagens comparativas nacionais? Quais as políticas mais adequadas para melhor aproveitar o desafio? Azevedo (2014) mostra de que forma pesquisadores americanos estão trabalhando para reduzir a intermitência das energias solar e eólica, tornando estas formas mais confiáveis.

2) A questão do suprimento e da distribuição do gás natural: assegurar maior participação para a geração termelétrica a gás natural alocando, de forma e□ciente, este recurso para diferentes usos – geração de eletricidade, consumo industrial e residencial, assim como setor de transporte. Este movimento seria compatível com tendências internacionais. Por exemplo, estudo elaborado pela Associação da Indústria de Cogeração de Energia (COGEN) aponta uma economia de R$ 5 bilhões com a redução das usinas térmicas por ano se o potencial de cogeração fosse melhor aproveitado no eixo Rio-São Paulo. Especialistas apontam que, além das di□culdades de custo de capital, regulatórias e □scais, um fator limitante para o desenvolvimento da cogeração é o consumo preferencial do gás pelas usinas térmicas. Outros apontam para a falta de de□nição em relação à oferta de gás em um cenário de médio e longo prazo. Nos Estados Unidos, por exemplo, o investimento em cogeração começou após o segundo choque do petróleo (1979) incentivado pelo próprio governo. Urge, no caso brasileiro, um maior diálogo governo-setor privado para chegar a um ponto de equilíbrio entre as demandas das empresas e as ações governamentais.

3) A necessidade de mapear as oportunidades de uma maior e□ciência energética e conservação de energia. O passo seguinte seria a elaboração de políticas adequadas para o seu alcance.

As questões anteriores exigirão uma diversi□cação da matriz energética brasileira em um futuro próximo e que coloque o país em uma trajetória SEP. Várias possibilidades se abrem, pois não existe trajetória única, em um contexto em que fatores políticos também são importantes. Difícil classi□car o Brasil em uma das duas formas polares dadas pelas VOCs. Sem dúvida, o país tem fortes componentes das duas variedades no seu sistema energético. Independentemente das escolhas especí□cas, o que se enfatiza neste trabalho é a necessidade de criar um marco de governança em que todos os atores tenham seus papéis claros, em um contexto deliberativo e democrático de compartilhamento de conhecimentos especí□cos, transparência e limites de atuação. Este marco teria a natureza de esclarecer as decisões, sendo assim tomadas, como avaliar a coerência destas, com objetivos e valores que embasam tal marco, no qual todos os atores deveriam atuar, no sentido de contribuir para que o crescimento do Brasil ocorra em uma economia cada vez menos dependente das emissões de carbono.

REFERÊNCIAS

ARROW, K. Economic welfare and the allocation of resources for invention. National Bureau of Economic Research, 1962.

AZEVEDO, T. Sol, vento e big data. O Globo, 26 jun. 2014.

FOUQUET, R. Heat, power and light. Londres: Edward Elgar Publishing, 2009.

HAL, P. A. L. e SOSKICE, D. An introduction to varieties of capitalism. 2000.

LAUBER, V. e JACOBSSON, S. □ e politics and policy of energy system transformation-explaining the German di□usion of renewable energy technology. Energy Policy, 2006.

LOVINS, E. Energy strategy: the road not taken? Foreign Affairs, 1976.

LOCKWOOD, M. et al. □ eorising governance and innovation in sustainable energy transitions. Working paper. Exeter University, 2013.

POLLITT, M. Uk renewable energy policy since privatization. EPRG Working Paper n. 1002, 2010.

RODRIK, D. One economics, many recipes: globalization, institutions and economic growth. Princeton University Press, 2007.

MARKARD, J. et al. Sustainability transitions: an emerging □eld of research and its prospects. Research Policy, 2012.

PEARSON, P. e FOXON, T. A low carbon industry revolution? Insights and challenges from past technological and economic transformations. Energy Policy, 2012.

O Sistema de Lista Tríplice nos Tribunais Judiciais Brasileiros[1]

Salvador Barberà[2]
Danilo Coelho[3]

1 INTRODUÇÃO

O objetivo desta nota é analisar algumas particularidades dos diferentes sistemas de nomeação para os tribunais brasileiros que impactam a capacidade dos agentes envolvidos em influenciar a decisão final.

Segundo o art. 92 da Constituição Brasileira, o Poder Judiciário brasileiro é formado pelos seguintes órgãos: Supremo Tribunal Federal (STF); Conselho Nacional de Justiça (CNJ); Superior Tribunal de Justiça (STJ); Tribunal Superior do Trabalho (TST); Superior Tribunal Militar (STM); Tribunal Superior Eleitoral (TSE); Tribunais Regionais Federais (TRFs), Tribunais Regionais do Trabalho (TRTs) e Tribunais Regionais Eleitorais (TREs); e Tribunais de Justiça dos estados e do Distrito Federal e territórios (TJs).

Com exceção do STF e do STM, os tribunais judiciais brasileiros utilizam o sistema de lista tríplice para o preenchimento parcial ou total de suas posições vacantes. A Constituição Federal determina que para o preenchimento de uma posição, cabe ao plenário do tribunal[4] formar uma lista tríplice e, em seguida, submetê-la à Presidência da República para indicação de um nome. Após a indicação, o candidato é enviado à aprovação do Senado. No caso dos TJs, a lista é submetida ao governador do estado e a aprovação ou não do indicado é decidida pela Assembleia Legislativa Estadual (ver Oliveira e Garoupa, 2011).

O sistema de lista tríplice é amplamente utilizado em outros Poderes da República como, por exemplo, nas nomeações de procuradores-gerais dos ministérios públicos estaduais e de reitores das universidades públicas federais.

Vários países, especialmente os latino-americanos, também utilizam variantes desse sistema para nomear os membros de tribunais de justiça e outros cargos públicos. Este sistema de lista tríplice é conhecido como "rule of three names" nos Estados Unidos, "regla de la terna" na Espanha e "sistema de lista tríplice" no Brasil.

A referência mais antiga da utilização desse sistema é do início do século VI. De acordo com a Enciclopédia Católica, nesse período, em várias localidades da Europa Oriental, os arcebispos nomeavam bispos a partir de listas tríplices propostas pelos clérigos e pelos líderes locais (ver Barberà e Coelho, 2010).

---

1. Esta nota faz parte de um projeto de pesquisa do Ipea sobre o desempenho do sistema de nomeação de ministros do Superior Tribunal de Justiça (STJ).

2. Professor de economia da Universitat Autònoma de Barcelona (UAB) e diretor do Markets, Organizations and Votes in Economics (Move).

3. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

4. No caso do TSE, quem prepara a lista tríplice é o plenário do STF.

Às vezes, o número de candidatos na lista é maior do que três e, por isso, este sistema é conhecido como "regra dos k nomes". Esta família de regras possui muitas variantes, com diferentes especi□cações, que podem ser determinantes no resultado □nal da nomeação. Por exemplo, no Chile, os membros da Suprema Corte são nomeados pelo presidente da República a partir de uma lista quíntupla proposta pelos membros desse tribunal.

Em suma, variantes do sistema de lista tríplice têm sido usadas em diferentes países, em períodos históricos distintos e em diversos contextos institucionais.

Essas regras exigem a separação dos indivíduos, normalmente, em dois grupos disjuntos que serão chamados aqui de conselho dos proponentes e conselho dos nomeadores. Dado um conjunto com c candidatos para um determinado cargo e um número inteiro k que seja maior do que um e menor do que c, os proponentes em conjunto selecionam k desses candidatos a serem submetidos aos nomeadores. Em seguida, estes escolhem um entre os k candidatos selecionados para o cargo.

Assim, a característica fundamental das regras dos k nomes é a de fornecer tanto aos proponentes (aqueles que selecionam os k), quanto aos nomeadores (aqueles que escolhem um entre os k) a oportunidade de in□uenciar o processo de nomeação. Os proponentes podem vetar c-k candidatos ao não votar por eles. Os nomeadores podem nomear qualquer candidato entre aqueles que não tenham sido vetados. Claramente, se k fosse igual a um, ou seja, se os proponentes pudessem vetar a todos menos um candidato, isso signi□caria que os nomeadores não teriam in□uência alguma na nomeação. Se k=c, isto é, se os proponentes tivessem que submeter todos os candidatos, sem poder vetar ninguém, então todo o poder de decisão estaria nas mãos dos nomeadores. Estes são casos extremos que estão excluídos dessa análise e que poderiam ser quali□cados como sendo regras dos k nomes triviais, porque violam o espírito das regras que nos interessam. Mas, sua menção é digna de nota, dado que elas chamam a atenção ao principal objetivo das regras dos k nomes: proporcionar um compartilhamento de poder entre os diferentes agentes envolvidos no processo de nomeação.

Quando o conselho de proponentes ou de nomeadores é formado por mais de uma pessoa, existe a necessidade adicional de especi□car qual é o sistema de votação adotado pelo conselho em questão para a tomada de decisão.

No caso brasileiro, a Constituição Federal não especi□ca qual deve ser o sistema de votação utilizado pelos tribunais para formar as listas tríplices. Essa matéria □cou a cargo dos regimentos internos dos tribunais.

Os tribunais brasileiros utilizam diferentes sistemas de votação e, para ilustrar a diferença entre eles, serão descritos, a seguir, os sistemas adotados pelo STJ e pelo TST. Uma característica em comum dos sistemas adotados por estes dois tribunais é que o candidato precisa ter o voto da maioria dos membros do tribunal para entrar na lista. No entanto, no STJ os votantes podem votar em mais de um candidato. Neste tribunal, em cada escrutínio, cada ministro tem o mesmo número de votos que o número de nomes que ainda faltam para entrar na lista. No TST, cada votante só vota em um candidato por escrutínio.

Os artigos 26 e 27 do regimento interno do STJ determinam que depois do primeiro escrutínio, se a lista não for totalmente preenchida, será efetuado segundo escrutínio e, se necessário, novos escrutínios. Concorrem, em cada escrutínio, candidatos em número correspondente ao dobro dos

nomes a serem inseridos na lista, de acordo com a ordem da votação alcançada no escrutínio anterior. Restando uma vaga a preencher, será considerado escolhido o candidato mais votado, com preferência ao mais idoso, em caso de empate.

O sistema do TST é mais simples do que o do STJ. O art. 4º do regimento interno estabelece que os nomes que irão compor a lista tríplice sejam escolhidos em escrutínios sucessivos, para o primeiro, o segundo e o terceiro nome integrante da lista, sendo escolhido em cada escrutínio aquele que obtiver votos da maioria absoluta. Caso não seja alcançada, a maioria absoluta procederá nova votação, na qual concorrerão os dois candidatos mais votados no escrutínio anterior.

Seguindo a classi□cação proposta por Barberà e Coelho (2010), os sistemas de votação do STJ e do TST são majoritários. Ou seja, concentram todo o poder nas mãos das coalizões majoritárias de votantes. Não é complicado veri□car que essa a□rmação é verdadeira. Basta imaginar uma situação hipotética em que a maioria dos votantes vote coordenadamente nos mesmos três candidatos. Nesse caso, sob esses dois sistemas, os três candidatos que receberam os votos da maioria irão compor a lista, sem que o restante dos votantes seja capaz de impedi-los.

Outras instituições utilizam sistemas de votação não majoritários, ou seja, coalizões minoritárias são capazes de in□uenciar a composição da lista. Por exemplo, nas universidades públicas federais, a eleição da lista tríplice de reitores é feita em escrutínio único, em que cada eleitor vota em apenas um candidato e os três mais votados compõem a lista. Logo, se um terço dos eleitores votar em um mesmo candidato, este constará na lista tríplice, independente da vontade dos outros dois terços dos votantes. Outro exemplo é o sistema de votação adotado pela Suprema Corte Chilena para a escolha da lista quíntupla a ser submetida ao presidente da República. Nesse sistema, cada votante vota em três nomes e os cincos mais votados compõem a lista.

Barberà e Coelho (2010 e 2013) demonstram que, em geral, um aumento no número de candidatos que devam ser selecionados (ou seja, aumento de k) e/ou a substituição de um sistema de votação majoritário por um não majoritário são alterações na regra vantajosas para aqueles que participam da escolha □nal (os nomeadores). A explicação é que essas alterações aumentam a capacidade das coalizões minoritárias de votantes de conseguirem incluir candidatos na lista tornando, assim, mais difícil para uma coalizão majoritária de votantes bloquear a inclusão dos candidatos favoritos dos nomeadores entre os k nomes selecionados.

Passa-se, agora, a comentar algumas particularidades do sistema de lista tríplice utilizado nos tribunais brasileiros.

2 NOMEAR ALGUÉM PARA UM TRIBUNAL

A nomeação para um tribunal não é idêntica à nomeação para um cargo unipessoal, como são as eleições para reitor e procuradores gerais. A nomeação para um tribunal torna a análise mais rica porque as preferências dos eleitores (tanto proponentes, quanto nomeadores) são in□uenciadas não só pelas qualidades intrínsecas dos candidatos, mas também pelas suas aptidões a fazer parte do tribunal. Os candidatos podem ser complementares aos demais membros do tribunal, ou então induzir algumas externalidades negativas ao grupo. Os candidatos podem ser semelhantes ou diferentes em relação ao antecessor no cargo, e cada uma destas duas possibilidades pode ser prejudicial ou bené□ca. Isso abre novas questões que merecem um estudo mais aprofundado.

O STJ, o TST e os tribunais regionais e estaduais possuem vagas destinadas a magistrados, membros do Ministério Público (MP/MPT) e advogados. Essa heterogeneidade de carreiras revela a importância dada à complementaridade entre as habilidades dos ministros. Outra evidência é a regra não escrita que recomenda que a composição do plenário não tenha uma concentração excessiva de ministros oriundos de um mesmo TJ estadual ou TRF.

3 NOMEAR MAIS DE UM CANDIDATO

É possível que seja necessário eleger mais de uma pessoa. Isso ocorre, por exemplo, quando existe mais de uma posição vacante no tribunal. Neste caso, além de toda riqueza já descrita para o caso de uma nomeação, surgem novas possibilidades e problemas. É sempre possível recorrer à mesma regra dos k nomes, utilizando-a sucessivamente para escolher um candidato de cada vez. Mas, também é possível escolher os candidatos em um mesmo momento, aumentando o k correspondente. Então, cabe a pergunta se esses dois procedimentos seriam equivalentes e, em caso negativo, quais seriam as vantagens ou desvantagens de cada um deles.

Os regimentos internos dos Tribunais Federais da Primeira Região (TRF1) e da Quinta Região (TRF5) admitem que o plenário desses tribunais delibere, preliminarmente, sobre duas formas alternativas de se montar listas tríplices quando existirem duas ou mais vagas destinadas, por merecimento, a juízes federais. O plenário pode decidir se as listas, votadas simultaneamente, constituirão cada uma de três candidatos distintos ou se, composta a primeira lista tríplice, a segunda e as subsequentes deverão ser integradas pelos dois nomes remanescentes da lista formada anteriormente, acrescidas de mais um nome.

No STJ e no TST, quando existe mais de uma vaga aberta, o procedimento habitual é eleger uma única lista, cujo tamanho é igual ao número de vagas abertas mais dois. Logo, quando existem duas vagas, o tribunal encaminha uma lista quádrupla à Presidência da República, que indica dois nomes e, quando existem três, a lista submetida é quíntupla.

Segundo o art. 5º, incisos I e II do Regimento Interno do TST, quando houver mais de uma vaga a ser preenchida por membro do MPT ou por advogado, será formada uma lista tríplice para cada uma das listas sêxtuplas encaminhadas. Se para essas vagas o tribunal receber apenas uma lista sêxtupla para mais de uma vaga, formará uma só lista, com o número de candidatos igual ao das vagas mais dois.

No TSE, em relação às vagas destinadas aos advogados, cabe ao presidente da República nomear dois juízes entre seis advogados indicados pelo plenário do STF. O Regimento Interno do STF, art. 7º, inciso II, determina que para o preenchimento dessas duas vagas o STF submeta duas listas tríplices de advogados ao presidente da República.

4 MAIS DE DOIS ESTÁGIOS DE DECISÃO

No mesmo espírito, podemos complicar os procedimentos, adicionando diferentes estágios de seleção/veto, ao permitir que uma comissão inicial pré-selecione um conjunto de k(1) candidatos e, em seguida, outro conselho subsequente re□ne a escolha anterior para k(2) candidatos, com k(2) < k(1), e proceder, dessa maneira, em vários outros estágios, até que um conjunto □nal de nomeadores termine por selecionar um dos candidatos que sobrevivam em todos os diferentes estágios de triagem. A análise formal destas

regras sequenciais não se difere muito do que conhecemos para o nosso caso padrão. No entanto, novas questões surgem: o que justi□ca os diferentes estágios de tomadas de decisão? Podem-se alegar vantagens ou desvantagens sistemáticas para o caso de dois estágios versus o caso de mais de dois estágios, ou se a escolha de um sobre o outro é uma questão histórica, sociológica ou um caso único?

No caso dos tribunais brasileiros, esses múltiplos estágios ocorrem quando a vaga aberta é de advogados; nesse caso, o Plenário recebe uma lista sêxtupla proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)[5] e também quando a vaga é destinada aos membros do MP, situação em que o conjunto de candidatos é formado pela união das listas sêxtuplas enviadas pelos MP federal, estaduais e do Distrito Federal e territórios.

5 INFORMANDO O GRAU DE APOIO RECEBIDO PELOS CANDIDATOS

Em muitas instituições, os proponentes não apenas submetem a lista, mais também informam sobre o número de votos recebidos por cada um dos candidatos. Em outros casos, como na eleição de bispos da Igreja Católica, os proponentes são proibidos de ordenar os nomes na lista ou mesmo de fornecer informação sobre o grau de apoio.

Os regimentos internos dos tribunais brasileiros determinam que os resultados dos escrutínios sejam divulgados publicamente e os candidatos □gurem na lista em ordem decrescente dos sufrágios que obtiveram, respeitando, também, o número de ordem do escrutínio de entrada na lista. Esse procedimento pode ser interpretado como uma forma de dar mais transparência ao processo ou como uma estratégia de in□uenciar/constranger a decisão □nal dos nomeadores.

6 COMENTÁRIOS FINAIS

Surpreendentemente, apesar da economia e da ciência política possuírem uma extensa bibliogra□a sobre regras de votação, existem poucos artigos que se dedicam especi□camente ao estudo das regras dos k nomes.

Barberà e Coelho (2008) investigam se os diversos sistemas de votação utilizados na prática para selecionar os k candidatos são estáveis. Um sistema é considerado estável caso sempre selecione k candidatos, tal que nenhum candidato não selecionado seja considerado melhor do que algum candidato selecionado pela maioria dos votantes. Eles demonstram que todos os sistemas de votação utilizados na prática e documentados por eles não são estáveis caso os votantes não atuem estrategicamente.

Seguindo uma abordagem de teoria dos jogos, Barberà e Coelho (2010 e 2013) desenvolvem um modelo matemático que fornece uma métrica para se avaliar como o parâmetro k, o sistema de votação e o número de candidatos interferem na capacidade dos agentes de in□uenciar a decisão □nal. Em particular, Barberà e Coelho (2013) fornecem uma fórmula matemática para o valor ótimo de k, em função do número de candidatos, que é capaz de igualar o poder de in□uenciar a nomeação dos diferentes agentes envolvidos no processo.

Barberà e Coelho (2014) explicam quais são as vantagens e desvantagens da função de selecionar os k candidatos vis-à-vis a de escolher um dos k candidatos para o cargo. Essa questão é relevante porque, em alguns países, ao contrário do Brasil, o mais comum é ter lista tríplice proposta pelo

5. A única exceção é a lista tríplice de advogados preparada pelo STF para nomeação de juízes do TSE, que é formada sem a participação da OAB.

presidente da República. Por exemplo, o Senado mexicano nomeia os membros da Suprema Corte a partir de listas tríplices propostas pelo presidente da República. Os autores demonstram que, para a maioria dos valores de k em {2, ..., c-1}, será mais vantajoso ser quem seleciona os k candidatos somente se as preferências dos agentes em relação aos candidatos forem conhecidas.

Para concluir esta nota, é interessante observar que em decisões coletivas que envolvem conflitos de interesses, em geral, para ser alcançar um acordo, todas as partes têm que ceder um pouco. Algumas vezes, essa solução "de meio-termo" é alcançada por meio de um processo não estruturado de negociação e barganha, enquanto em outros casos os agentes optam por resolver a disputa por meio de métodos mais estruturados (instituições), pactuados de serem utilizados sempre que houver dissenso. Regras de votação são exemplos de tais instituições; em várias delas, o vencedor leva tudo e, por isso, a solução "de meio-termo" não é alcançada em cada decisão, e sim ao contrário, com perdedores aceitando as derrotas e os vencedores aceitando que haverá momentos em que eles não prevalecerão. Outras regras de votação promovem soluções "de meio-termo" em cada decisão, e esse é o caso das regras dos k nomes, em que os diferentes grupos têm os seus interesses parcialmente atendidos em cada decisão.

Outra questão interessante é discutir as razões alegadas para que as nomeações para alguns tribunais não estejam sob o domínio dessas regras, como é o caso do STF. E, quando elas são utilizadas, se elas seriam uma forma de se alcançar uma solução de "meio-termo" entre as partes que desejam ter algum poder de decisão, ou talvez, elas seriam um método de divisão de tarefas entre os agentes que seriam diferentemente qualificados para executar uma ou outra das diferentes funções de triagem e escolha, que caracterizam cada uma das etapas desses métodos. Esta discussão é importante para entender o que se deve esperar a partir da utilização de regras dos k nomes, em termos de previsão de resultados e em termos normativos e é, portanto, um pré-requisito para qualquer avaliação sobre os êxitos e fracassos dessas regras em satisfazer às expectativas daqueles que determinaram a sua utilização.

REFERÊNCIAS

BARBERÀ, S. e COELHO, D. How to choose a non-controversial list with k names. Social Choice and Welfare, v. 31(1), p. 79-96, 2008.

_____. On the rule of k names. Games and Economic Behavior, v. 70, p. 44-61, 2010.

_____. Balancing the power to appoint officers, 2013. Disponível em SSRN: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2265798>.

_____. On the advantages and disadvantages of being the first mover under the rule of k names (Mimeo), 2014.

OLIVEIRA, M. A. e Garoupa, N. Choosing judges in Brazil: reassessing legal transplants from the US. American Journal of Comparative Law 59(2): 529-561, 2011.

Consórcios e características municipais: avanços na cooperação federativa?

Paulo de Tarso Linhares[1]
Roberto Pires Messenberg[2]

1 INTRODUÇÃO

A partir dos anos 1980, muitas prefeituras brasileiras passaram a se associar na forma de consórcios intermunicipais. Em 2014, a Lei 11.107, responsável pelo estabelecimento de um arranjo institucional mais robusto no apoio à realização da cooperação federativa, completou nove anos de vigência. Nesse contexto, cabe indagar sobre as características distintivas daqueles municípios que, por meio da formação de consórcios públicos no período recente, buscaram uma articulação conjunta em torno de ações nas diversas áreas de políticas públicas.

Esta nota procura responder tal indagação, com uma avaliação preliminar da importância relativa de um conjunto de características municipais associadas às condições de favorecimento, obstrução e impulso da cooperação federativa intermunicipal expressa na forma do consórcio público. Nesse sentido, por meio de um conjunto de estatísticas descritivas e regressões lineares aplicadas sobre a base de dados constante da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), do Instituto Brasileiro de Geogra□a e Estatística (IBGE), entre 2008 e 2011, foram identi□cados alguns padrões de consorciamento municipal que suscitaram novas questões para orientação da pesquisa sobre a in□uência de aspectos institucionais e características municipais para o desenvolvimento da cooperação federativa.

2 ESTIMATIVAS E ANÁLISE DE RESULTADOS

Inicialmente, para efeito de análise, os municípios brasileiros foram agrupados em duas categorias distintas: i) aqueles que declaradamente indicaram suas participações em um ou mais consórcios públicos ou administrativos; e ii) aqueles que declararam suas não participações em qualquer tipo de arranjo consorciado.

TABELA 1
Características municipais (2010)

□	Consorciado	Não consorciado	Média do Brasil	Teste t
População municipal	33.913	33.707	33.826	0,9694
Área territorial (km²)	965	2.295	1.528	0,0000
Densidade demográ□ca (hab./km²)	35	15	22	0,0055

(Continua)

1. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.
2. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

(Continuação)

	Consorciado	Não consorciado	Média do Brasil	Teste t
IDHM	0,678	0,633	0,659	0,0000
Receita municipal[1] (R$ – 2012 = 100)	60.565.771	57.668.562	59.375.746	0,8842
Receita per capita[1] (R$ – 2012 = 100)	1.786	1.711	1.755	0,9400
Percentual de estatutários sobre total de funcionários municipais	64,06%	62,34%	63,33%	0,0128
Percentual de funcionários municipais sobre população municipal	4,86%	5,18%	4,99%	0,0019

Fonte: MUNIC/IBGE (2012).
Elaboração dos autores.
Nota: [1] Médias de 2008-2011.
Obs: 1. O grau de confiança do teste t é de 99%.
2. Deflator: IPCA/IBGE (2012 = 100).

A tabela 1 exibe as médias e os resultados do teste t, de student, para a diferença entre as médias amostrais de oito características básicas dos dois grupos mencionados acima. Nela destacam-se, sombreados, os casos de rejeição – em quatro do total de oito características listadas – da hipótese nula de igualdade entre médias (com 99% de confiança). Em síntese, o município que participa de consórcios no Brasil apresenta, basicamente, as características de menor extensão territorial e maior densidade populacional, associadas, ainda, à menor participação do número de funcionários públicos municipais na população total e a níveis superiores à média do índice de desenvolvimento humano municipal (IDHM).[3]

No que concerne à tipificação dos municípios com base nas áreas de políticas públicas, as médias das características gerais destes indicam a densidade demográfica (população/área) e o IDHM como principais responsáveis pela separação nos grupos consorciados e não consorciados (tabelas 2.A e 2.B).

3. O IDHM é um índice ponderado de indicadores dos níveis de renda per capita, educação e saúde.

TABELA 2.A
Características municipais e áreas de políticas públicas (2010)

	Proporção de consorciados (%)	População total em domicílios particulares permanentes (2010)			Área territorial (km²)			Densidade demográfica (hab./km²)			IDHM		
		Consorciado	Não consorciado	Teste t	Consorciado	Não consorciado	Teste t	Consorciado	Não consorciado	Teste t	Consorciado	Não consorciado	Teste t
Educação	6,94	39.769	33.382	0,546	953	1.571	0,037	41,73	21,25	0,000	0,665	0,659	0,098
Saúde	44,94	26.686	39.653	0,016	843	2.087	0,000	31,66	19,00	0,113	0,681	0,641	0,000
Assistência e desenvolvimento social	5,93	50.939	32.746	0,110	1.024	1.560	0,093	49,76	20,99	0,000	0,670	0,658	0,007
Emprego e/ou trabalho	3,20	44.082	33.487	0,487	1.111	1.542	0,314	39,69	21,72	0,000	0,671	0,659	0,027
Turismo	9,89	36.917	33.486	0,703	730	1.616	0,000	50,58	20,73	0,004	0,693	0,655	0,000
Cultura	5,43	43.651	33.262	0,381	945	1.562	0,064	46,20	21,30	0,070	0,675	0,658	0,000
Habitação	5,36	49.205	32.955	0,173	962	1.560	0,074	51,14	21,12	0,000	0,660	0,659	0,830
Meio ambiente	14,34	46.510	31.701	0,053	978	1.620	0,003	47,56	19,57	0,000	0,690	0,654	0,000
Transporte	4,71	72.020	31.938	0,002	1.569	1.526	0,903	45,89	20,93	0,000	0,678	0,658	0,000
Desenvolvimento urbano	8,23	42.790	33.021	0,317	1.145	1.562	0,128	37,36	21,13	0,000	0,681	0,657	0,000
Saneamento básico	8,93	35.643	33.647	0,832	741	1.605	0,001	48,11	20,96	0,002	0,671	0,658	0,000

Fonte: MUNIC/IBGE (2012).
Elaboração dos autores.
Obs.: o grau de confiança do teste t é de 99%.

TABELA 2.B
Características municipais e áreas de políticas públicas (2010)

	Receita[1] (R$ – 2012 = 100)			Receita per capita[1] (R$ – 2012 = 100)			Proporção de estatutários no total de funcionários			Proporção do total de funcionários na população		
	Consorciado	Não consorciado	Teste t	Consorciado	Não consorciado	Teste t	Consorciado (%)	Não consorciado (%)	Teste t	Consorciado (%)	Não consorciado (%)	Teste t
Educação	64.090.473	59.024.743	0,853	1.612	1.768	0,314	62,3	63,4	0,399	4,90	5,00	0,639
Saúde	47.943.493	69.177.732	0,127	1.797	1.745	0,000	65,4	61,6	0,000	4,92	5,05	0,236
Assistência e desenvolvimento social	89.934.823	57.402.581	0,264	1.766	1.753	0,050	63,6	63,3	0,821	5,02	4,99	0,885
Emprego e/ou trabalho	82.822.231	58.582.869	0,534	1.880	1.749	,0599	59,2	63,5	0,028	4,61	5,00	0,169
Turismo	70.257.891	58.133.003	0,597	1.903	1.736	0,000	60,7	63,6	0,011	4,75	5,02	0,120
Cultura	71.770.382	58.653.166	0,677	1.644	1.763	0,085	61,8	63,4	0,268	4,83	5,00	0,445
Habitação	96.100.128	57.297.851	0,209	1.953	1.739	0,066	63,2	63,3	0,939	5,33	4,97	0,110
Meio ambiente	88.884.894	54.367.009	0,080	1.911	1.715	0,000	62,0	63,6	0,105	4,75	5,03	0,052
Transporte	134.696.994	55.595.260	0,015	1.870	1.741	0,915	61,0	63,4	0,125	4,56	5,01	0,058
Desenvolvimento urbano	80.270.549	57.443.557	0,360	1.876	1.740	0,731	59,5	63,7	0,001	4,39	5,05	0,000
Saneamento básico	59.965.677	59.316.017	0,978	1.682	1.763	0,089	61,4	63,5	0,070	4,87	5,00	0,448

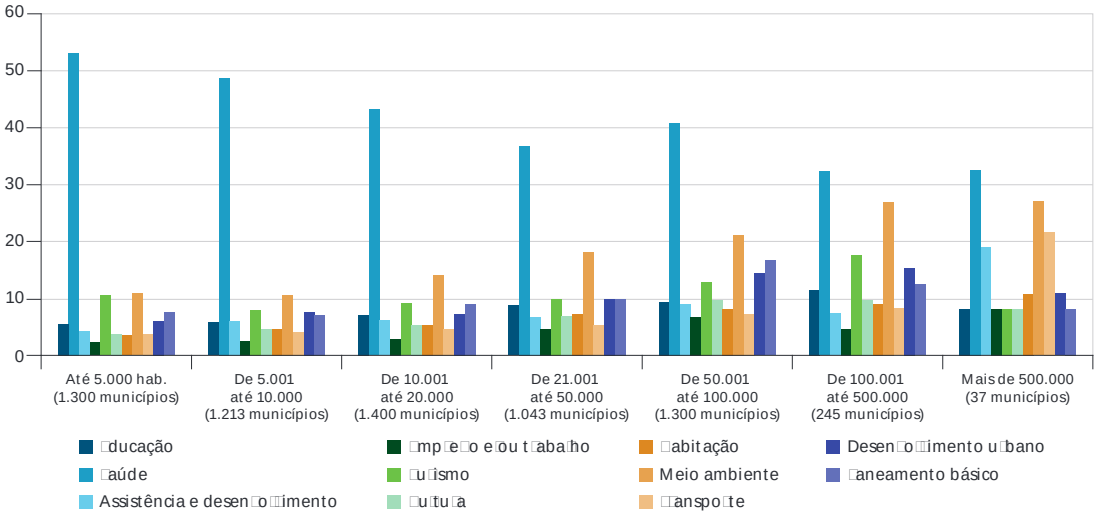
Fonte: MUNIC/IBGE (2012).
Elaboração dos autores.
Nota: [1] Médias de 2008-2011.
Obs.: 1. O grau de confiança do teste t é de 99%.
2. Deflator: IPCA/IBGE (2012 = 100).

Com relação a essa tipi□cação, contudo, ressalva-se que embora a densidade demográ□ca apareça, de maneira geral, como a característica mais relevante para determinar a presença de consórcios nos municípios, isso não ocorre, particularmente, no caso da área de saúde. Vale dizer, a densidade demográ□ca não é capaz de distinguir os municípios consorciados dos não consorciados justamente naquela área em que prevalece o maior número de consórcios intermunicipais no Brasil.[4]

Por outro lado, o exame mais detalhado das tabelas anteriores enseja duas ordens de considerações em relação à população municipal. Em primeiro lugar, note-se que a população não é uma característica signi□cativa para a distinção entre municípios consorciados e não consorciados (com exceção da área de transporte). Algo, em princípio, contraditório com a alegação usual de que haveria um processo de divisão municipal no Brasil responsável pelo surgimento de unidades com reduzido contingente populacional, as quais, consequentemente, também seriam caracterizadas por uma de□ciência na escala de produção dos serviços das prefeituras. Na verdade, caso procedesse, essa alegação implicaria a existência de fortes incentivos para a formação de consórcios entre municípios com reduzidos índices populacionais, em função da necessidade de ampliação das escalas operacionais (e, portanto, do alcance de maior e□ciência) na produção dos serviços. Não obstante, conforme mencionado acima, a análise dos resultados gerais nas tabelas evidencia o fato de que a população municipal não chega a constituir uma característica diferenciadora relevante nesse sentido.

Ao mesmo tempo, em segundo lugar, também merece destaque o fato de que a subdivisão dos municípios brasileiros por faixas populacionais constitui forte indicação de diferenciação por área especí□ca de política pública (grá□co 1).

GRÁFICO 1
Proporção de municípios consorciados por área de política pública e faixa populacional
(Em %)



Fonte: MUNIC/IBGE (2012 – dados 2011).
Elaboração dos autores.

4. Observe-se, a esse respeito que, especi□camente no caso da saúde, a decomposição da densidade demográ□ca indica a população como característica não signi□cativa, e não a área territorial.

Assim, se, por um lado, a análise agregada dos dados não evidencia uma tendência geral para o consorciamento em função do tamanho populacional do município, por outro, no entanto, quando se tem em conta esta característica à luz das áreas particulares de política, se torna claro que:

- a formação de consórcios em saúde apresenta um padrão bastante diferenciado em relação às demais áreas das políticas públicas; assim, enquanto no setor de saúde os municípios menos populosos são os que mais se consorciaram, nas demais áreas essa tendência se inverte;
- como na saúde, especi□camente, há uma associação negativa entre tamanho populacional e consorciamento, a qual, de forma signi□cativa, alcança algo em torno da metade dos municípios consorciados, ao mesmo tempo em que, nas demais áreas de políticas públicas, ocorre uma associação signi□cativamente positiva na outra metade dos municípios consorciados, tem-se, no cômputo geral, uma possível compensação quantitativa entre dois efeitos qualitativos opostos, responsável pela não signi□cância da característica populacional observada na análise agregada dos dados.

Nesse sentido, pode-se investigar melhor o peso explicativo das características municipais por meio da utilização de um modelo de regressão linear simples, em que:

$$y_i = a_i + b_i x_{ij} \quad (1)$$

Onde y designa o percentual de municípios consorciados por área de política "i", com x assumindo (para cada área) valores entre 1 e 7, em correspondência à grandeza "j" dos intervalos populacionais demarcados no grá□co 1. Note-se que há certa arbitrariedade na de□nição das faixas populacionais. Não obstante, de acordo com os resultados da regressão apresentados na tabela 3, chama especial atenção o fato de que é o coe□ciente de regressão b = –0,0353, dos intervalos populacionais associados ao percentual de municípios consorciados na área especí□ca de saúde, o único a apresentar sinal negativo, con□rmando o padrão grá□co anterior.

TABELA 3
Resultados da regressão

Área de política pública	Intercepto (a)	Coe□ciente de regressão (b)	R^2
Habitação	0,0203	0,0121	0,9831
Meio ambiente	0,0568	0,0317	0,9553
Saúde	0,5526	-0,0353	0,8902
Cultura	0,0267	0,0103	0,7982
Emprego e/ou trabalho	0,0076	0,0091	0,7893
Desenvolvimento urbano	0,0474	0,0134	0,6417
Educação	0,0477	0,0078	0,6386
Transporte	0,0158	0,0232	0,6244
Assistência e desenvolvimento social	0,0108	0,0179	0,6156
Saneamento básico	0,0713	0,0073	0,2130
Turismo	0,0858	0,0056	0,1279

Elaboração dos autores.

Os resultados da regressão também revelam que, para quase todas as áreas de políticas públicas, a regressão com a população municipal explica significativamente o percentual de municípios consorciados. Em particular, nos casos de habitação e de meio ambiente (positivamente), e de saúde (negativamente), quase toda proporção de municípios consorciados pode ser explicada em função da regressão com a população municipal. Adicionalmente, pode-se destacar um grupo intermediário abrangente de áreas de políticas públicas em que os valores do coeficiente de determinação R^2 situam-se entre 0,6156 e 0,7982, mostrando a significância da regressão com a população para explicar a formação de consórcios municipais nesses casos. Por outro lado, infere-se dos resultados que a regressão com a população municipal tem pouco poder explicativo para o consorciamento nas áreas de saneamento básico e turismo.

3 CONCLUSÕES, IMPLICAÇÕES E DESDOBRAMENTOS

De forma preliminar, esse estudo permite o avanço de algumas conclusões importantes. A população municipal, apesar de não revelar, no plano agregado, significância entre municípios consorciados e não consorciados, é relevante para caracterizar os municípios consorciados em nove das onze áreas de políticas públicas observadas, de acordo com a base de dados da MUNIC, entre 2008 e 2011. Entre todas as áreas, a saúde apresenta um padrão de consorciamento único, como resposta à população municipal, em relação ao que se pode observar nas demais. Por outro lado, como apenas nesta área é encontrada uma resposta negativa do consorciamento à variação populacional, o que se infere dos dados em tal caso é justamente aquilo que se poderia esperar, com base na argumentação convencional, em relação à influência do número de habitantes no município sobre o processo de cooperação federativa. Ou seja, na saúde, o fato dos municípios menores se consorciarem mais, pode estar associado à busca de economias de escala na produção de seus serviços.

Já nas demais áreas, são exatamente aqueles municípios mais populosos que se unem para realizar ações de políticas públicas – e não os menos populosos, conforme supõe a argumentação usual. Assim, talvez, a força impulsionadora do consorciamento nessas outras áreas não resida no aspecto usualmente destacado – ligado à necessidade de alcance de "economias de escala" na produção de serviços –, mas, simplesmente, na própria escala (magnitude) real dos problemas enfrentados. Em outros termos, nos municípios mais populosos os problemas de habitação, meio ambiente, transporte etc., ocorrem de forma sensivelmente mais aguda e, por isso mesmo, demandam ações efetivas em territórios mais amplos, as quais acabam por exigir a atuação conjunta de vários municípios. De todo modo, as indicações deste estudo levantam o seguinte rol de questões para uma futura abordagem:

1) Por que a área territorial, a densidade populacional, o IDHM e a proporção de funcionários municipais na população total são características tão relevantes para indicar o fato de um município estar ou não consorciado?

2) Os municípios menos populosos se consorciam em uma proporção maior na área de saúde por causa de uma busca por escala na produção de serviços?

3) Da mesma maneira, mas em sentido inverso, por que quanto mais populoso o município, mais ele se consorcia (especialmente nas áreas de habitação e meio ambiente)?

4) Seria a área territorial um fator de influência mais relevante do que a população para a explicação do consorciamento, já que a densidade demográfica é característica altamente significativa em todas as áreas, com exceção de saúde e cultura?

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Ipea

Revisão e editoração
Editorar Multimídia

Capa
Aline Rodrigues Lima

The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.

Livraria
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo
70076-900 – Brasília – DF
Tel.: (61) 3315 5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas

Opinião

UMA REFLEXÃO PESSOAL SOBRE A TRAJETÓRIA DO IPEA NOS ÚLTIMOS VINTE ANOS
Sergei Soares

Reflexões sobre o Desenvolvimento

PRINCÍPIOS E PROPOSTAS PARA O PPA 2016/2019.
José Celso Cardoso Jr.

O DECRETO SOBRE A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO GOVERNO FEDERAL E A "POLÊMICA BENDITA"
Joana Luiza Oliveira Alencar
Uriella Coelho Ribeiro

A QUESTÃO SOCIAL DAS DESIGUALDADES EM SAÚDE E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DA ÁREA
Roberto Passos Nogueira

Notas de Pesquisa

ESTUDOS EM SEGURANÇA PÚBLICA E SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL: A REINTEGRAÇÃO SOCIAL DE INDIVÍDUOS EM PRIVAÇÃO DE LIBERDADE
Carla Coelho de Andrade
Almir de Oliveira Junior

COMUNIDADES TERAPÊUTICAS NO BRASIL: CONTORNOS, FUNÇÕES E OBJETIVOS
Maria Paula Gomes dos Santos

GOVERNANÇA E INOVAÇÃO PARA UM SISTEMA ENERGÉTICO SUSTENTÁVEL: COMO PODEMOS MELHORAR?
Maria Bernadete Sarmiento Gutierrez

O SISTEMA DE LISTA TRÍPLICE NOS TRIBUNAIS JUDICIAIS BRASILEIROS
Salvador Barberà
Danilo Coelho

CONSÓRCIOS E CARACTERÍSTICAS MUNICIPAIS: AVANÇOS NA COOPERAÇÃO FEDERATIVA?
Paulo de Tarso Linhares
Roberto Pires Messenberg

ISSN 2237620-8
9 772237 620009

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Secretaria de Assuntos Estratégicos
Governo Federal BRASIL País rico é país sem pobreza