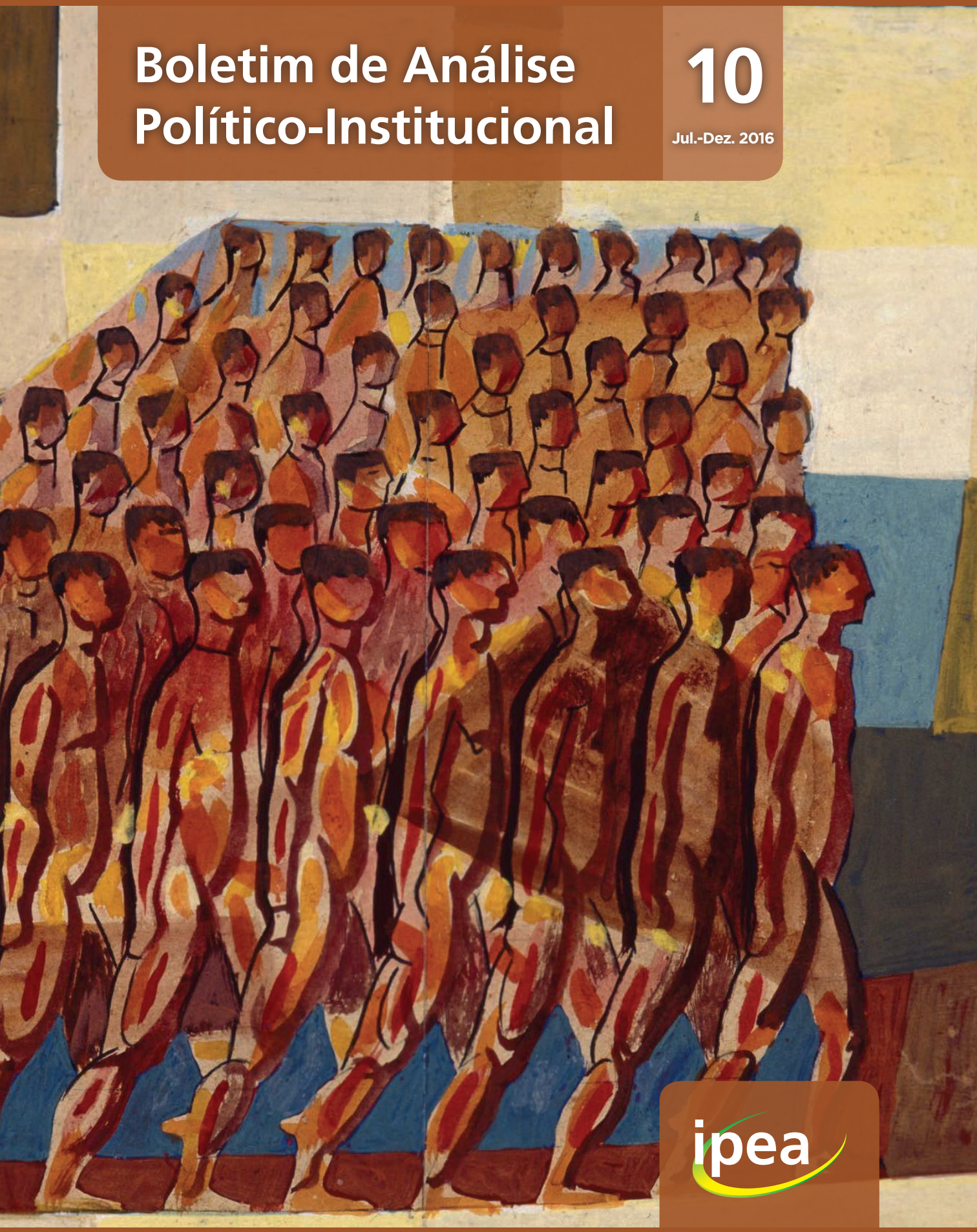
# Boletim de Análise Político-Institucional

10

Jul.-Dez. 2016



ipea

# Boletim de Análise Político-Institucional

10

Jul.-Dez. 2016

Brasília, 2016

ipea

**Governo Federal**

**Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão**
**Ministro interino** Dyogo Henrique de Oliveira

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 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**
Ernesto Lozardo

**Diretor de Desenvolvimento Institucional, Substituto**
Carlos Roberto Paiva da Silva

**Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**
Alexandre de Ávila Gomide

**Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**
José Ronaldo de Castro Souza Júnior

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**
Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura**
João Alberto De Negri

**Diretora de Estudos e Políticas Sociais**
Lenita Maria Turchi

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais**
Sérgio Augusto de Abreu e Lima Florêncio Sobrinho

**Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação**
Regina Alvarez

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

# Boletim de Análise Político-Institucional

**Coordenação**
Acir Almeida

**Comitê Editorial**
Acir Almeida
Daniel Pitangueira de Avelino
Gabriel Godofredo Fiúza de Bragança
Ricardo Ginicolo Bacelette
Salvador Teixeira Werneck Vianna

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2016

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 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

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 décimo Boletim de Análise Político-Institucional é a pintura Homens, de Candido Portinari (1903-1962), datada de 1951. 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 ..... 5

Opinião

A República Provisória do Brasil ..... 9
Antônio Lassance

Reflexões sobre o Desenvolvimento

Reformas Ministeriais Recentes e Impactos na Agenda das Políticas Públicas Brasileiras: Breve Relato a Partir dos Debates no Observatório de Direitos e Políticas Públicas ..... 19
Helder Ferreira
Joana Mostafa
José Aparecido Ribeiro
Maria Paula Gomes dos Santos
Rute Imanishi Rodrigues

Renúncia de Arrecadação Fiscal em Saúde: o caso australiano ..... 29
Carlos Octávio Ocké-Reis

Notas de Pesquisa

Comunidades Terapêuticas: unidades de privação de liberdade? ..... 37
Maria Paula Gomes dos Santos

Governança e Capacidade Regulatória: notas de pesquisa ..... 47
Bruno Queiroz Cunha
Alexandre de Ávila Gomide
Ricardo Antônio de Souza Karam

Inovação Governamental: Análise da Produção Brasileira à Luz da Literatura Internacional ..... 55
Bruno Queiroz Cunha
Pedro Cavalcante
Amanda Gomes Magalhães
Isabella de Araujo Goellner

# Apresentação

## Apresentação

Esta é a décima edição do *Boletim de Análise Político-Institucional* (BAPI), periódico semestral cujo objetivo é divulgar reflexões e estudos sobre os temas tratados na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. O boletim é organizado em três seções, denominadas *Opinião*, *Reflexões sobre o desenvolvimento* e *Notas de pesquisa*.

Como se poderá constatar, os artigos têm diferentes orientações temáticas e metodológicas, refletindo a pluralidade característica da diretoria. Mas todos abordam questões bastante atuais e relevantes da agenda político-institucional.

O artigo de opinião *A República provisória do Brasil*, de Antônio Lassance, alerta tanto para a elevada frequência com que a Constituição Federal tem sido emendada quanto para o oportunismo e casuísmo de várias dessas iniciativas, denunciando as implicações negativas para a estabilidade e a legitimidade do arcabouço jurídico-institucional. Para remediar esse problema, o autor propõe um conjunto de reformas.

A seção Reflexões sobre o desenvolvimento contém dois artigos. *Reformas ministeriais recentes e impactos na agenda das políticas públicas brasileiras*, coautorado por Helder Ferreira, Joana Mostafa, José Aparecido Ribeiro, Maria Paula Gomes dos Santos e Rute Imanishi Rodrigues, e que consiste em registro dos debates ocorridos no âmbito do Observatório de Direitos e Políticas Públicas, do Ipea, documenta as reformas ministeriais ocorridas nos últimos dois anos e discute suas implicações para o conteúdo e para as condições de exercício dos direitos constitucionais de cidadania. O segundo artigo, *Renúncia de arrecadação fiscal em saúde: o caso australiano*, de Carlos Octávio Ocké-Reis, examina a experiência australiana com renúncia de arrecadação fiscal em saúde, com vistas a iluminar a reflexão sobre os desafios do caso brasileiro.

Três artigos originados de pesquisas desenvolvidas direta ou indiretamente na Diest compõem a seção *Notas de pesquisa*. *Comunidades Terapêuticas: unidades de privação de liberdade?*, de Maria Paula Gomes dos Santos, apresenta e discute dados originais sobre comunidades terapêuticas e suas práticas de cuidado com pessoas que sofrem de transtornos decorrentes do uso de drogas. *Governança e capacidade regulatória*, coautorado por Bruno Queiroz Cunha, Alexandre de Ávila Gomide e Ricardo Antônio de Souza Karam, discorre sobre a agenda de pesquisa voltada para a investigação das capacidades estatais que tocam a regulação econômica e suas instituições. Por fim, o artigo *Inovação governamental*, coautorado por Bruno Queiroz Cunha, Pedro Cavalcante, Amanda Gomes Magalhães e Isabella de Araujo Goellner, a título de contribuição inicial a uma agenda de pesquisas ainda embrionária, analisa a origem e o conteúdo das principais referências da produção científica nacional sobre o tema.

Desejamos uma boa leitura!

**Comitê Editorial**

# Opinião

# A República Provisória do Brasil

Antonio Lassance[1]

Este artigo analisa o que tem sido feito da Constituição da República, diante da intensa frequência de seu emendamento. Dados também sobre as propostas de emenda constitucional (PEC) em tramitação mostram que o ímpeto de alterar o texto constitucional não só permanece elevado como, substantivamente, traz o risco de que a Constituição se torne cada vez menos principiológica e cada vez mais casuística. São sugeridas duas saídas para o problema, tendo como princípio básico a necessidade de se reverter o descolamento e o fosso entre cidadãos e representantes em seu pacto fundamental.

## O CICLO INTERMINÁVEL DE EMENDAMENTO DA CONSTITUIÇÃO

Os anos de 2014 e 2015 estiveram entre aqueles em que mais se verificou a ocorrência de emendas constitucionais (ECs). Eles só perdem para os anos de 1965, em plena ditadura, quando as alterações à Constituição eram expedientes corriqueiros e deixavam clara a natureza do regime de exceção, e de 2000, quando uma das mais graves crises econômicas que o país atravessou levou a significativas alterações na Carta.[2]

Emendas à Constituição promovem algumas das mais significativas mudanças institucionais possíveis. As alterações redundam em efeito cascata sobre o ordenamento infraconstitucional, levando à alteração de inúmeras outras normas, e por vezes abrem espaço para a insegurança jurídica, quando deixam margem a interpretações divergentes ou quando simplesmente desconstitucionalizam dispositivos essenciais. Mudar a Constituição pode ser ao mesmo tempo importante e problemático. Não por outra razão, exige-se quórum qualificado e processo especial de tramitação para a aprovação de alterações dessa magnitude.

A Carta Magna atual (Brasil, 2016), embora esteja prestes a completar três décadas, já coleciona mais de noventa emendas,[3] o que significa uma média próxima de quatro emendas por ano. Na Câmara dos Deputados, qualquer proposta de emenda à Constituição tem preferência na votação em relação às proposições em tramitação ordinária, conforme reza o Artigo 191 do Regimento Interno da Câmara (Brasil, Congresso Nacional, 2016).

Há dez anos, o relator da comissão especial da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) da Revisão Constitucional (PEC nº 157/2003) já considerava necessário impor limites ao "ciclo interminável de reformas à Carta", pois o país vivia um clima de "revisão permanente", em que "não há um mês em que não haja uma proposta de reforma da Constituição em pauta."[4]

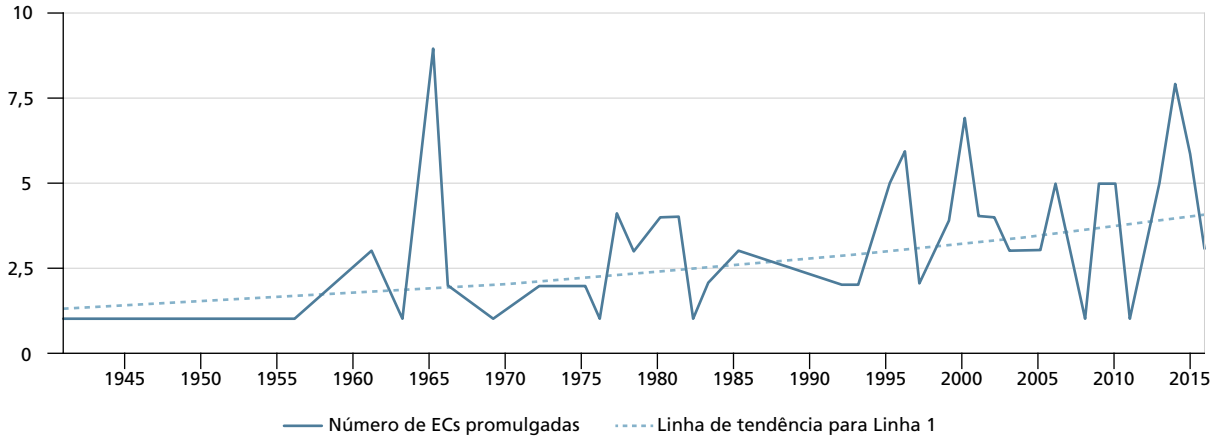
Esse quadro, além da própria estrutura analítica da Constituição, contribuiu para a baixa estabilidade do texto constitucional de 1988 e para o que Couto e Arantes consideram como "uma espécie de agenda constituinte, como se, paradoxalmente, o processo de reconstitucionalização não houvesse se encerrado em outubro daquele ano" (Couto e Arantes, 2006, p. 60).

---

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Ipea.
2. Das sete emendas aprovadas, quatro estavam diretamente relacionadas à crise e à forma de enfrentá-la financeiramente ou perante a opinião pública.
3. Este artigo considera até a Emenda Constitucional nº 93, promulgada em 8 de setembro de 2016.
4. O relator era o deputado Roberto Magalhães, do então PFL-PE. As afirmações estão reportadas em Salles e Telles, 2006.

Mesmo com a restrição formal da maioria legislativa de três quintos, com o poder de agenda dos presidentes e com o controle judicial do Supremo Tribunal Federal (STF), ocorre que, desde a Constituição de 1946 até hoje, 96% das PECs e cerca de dois terços das emendas promulgadas são provenientes do período pós-1988 (gráfico 1). Ou seja, fatores normalmente reputados como de estabilidade institucional não necessariamente concorrem para a estabilidade constitucional, em termos de reforçar a unidade e coerência de nosso pacto fundamental.

GRÁFICO 1
**ECs promulgadas (1946-2016)**
(Em %)

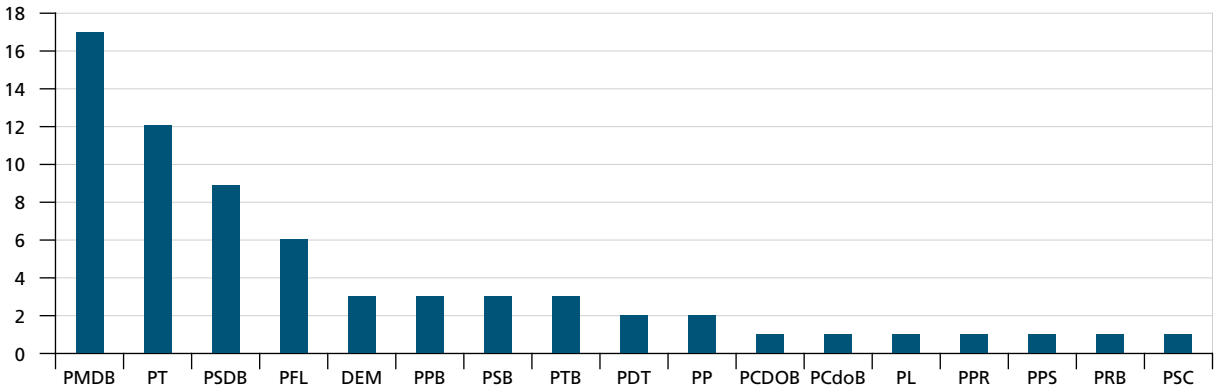



Elaboração do autor, com base em dados da Câmara dos Deputados.
Obs.: Os dados de 2016 consideraram até setembro, antes da promulgação da PEC nº 55/2016.

## AUTORES E "INTÉRPRETES" DAS EMENDAS

Presidentes tornaram-se pródigos em perseguir reformas constitucionais. Isso explica como os primeiros anos de um mandato presidencial (1995, 1999, 2003, 2007, 2011 e 2015) sejam recordistas de propostas de emenda, nem sempre patrocinadas diretamente pelos próprios presidentes, mas também contando com a ajuda de sua base aliada. Não à toa, PMDB, PT e PSDB, que presidiram o país entre 1985 até hoje, encabeçam a lista de partidos com maior número de emendas aprovadas, conforme o gráfico 2.

GRÁFICO 2
**ECs por partido, pós 1988**
(Em %)




Elaboração do autor, com base em dados da Câmara dos Deputados até outubro de 2016.

Desde 1988, de cada dez emendas aprovadas, sete são de autoria de parlamentares. Os presidentes são autores de menos PECs, mas têm maior taxa de sucesso em sua transformação em ECs. Mais de um terço (34,28%) das PECs de autoria do Executivo são aprovadas, enquanto os partidos têm uma taxa de cerca de 2%.

Embora sejam grandes entusiastas de reformas constitucionais, os presidentes raramente as transformam na peça mais ilustre de seus programas eleitorais – pelo menos não de forma clara, direta, detalhada, em suma, transparente.[5] Por exemplo, presidentes sucessivamente têm apresentado propostas de reforma da Previdência, todas elas sob o argumento de que se trata de questão de extrema relevância e urgência, mas se esquivam de incluí-las em seus programas eleitorais, que seria justamente o instrumento apropriado para se apresentar e discutir propostas relevantes e urgentes que merecem legitimidade. A estratégia de contornar assuntos difíceis, por mais urgentes e relevantes que sejam, concorre para o desgaste dos governos e do Congresso.

Estratégias de campanha omitem ou mitigam essas questões essenciais porque a intenção dos candidatos é maximizar suas chances de vitória no pleito, o que evita expor possíveis atritos com grupos de eleitores que podem vir a ser contrários às reformas. Situações ainda mais graves, do ponto de vista democrático, acontecem quando compromissos de campanha são desfeitos e surgem propostas de reforma que contrariam frontalmente as promessas eleitorais. Outra situação comum, mas até compreensível, ocorre quando mesmo propostas de repercussão positiva não constam previamente dos programas eleitorais dos candidatos. Pode-se cogitar que elas não haviam amadurecido ou encontrado canais de expressão nas campanhas para serem transformadas em programa.

O esvaziamento das plataformas eleitorais deixa as campanhas presidenciais entre dois grandes riscos: o da despolitização e o do que se convencionou chamar de "estelionato eleitoral". A despolitização ocorre quando as campanhas são mais denuncistas e passionais do que informativas e propositivas, pecando ou por omissão ou por generalidade dos pontos dos programas que deveriam servir de distinção entre os candidatos. Por sua vez, a expressão "estelionato eleitoral" tem se tornado corrente no léxico político para qualificar as guinadas entre as promessas eleitorais e a ação governamental.

Em resumo, as campanhas acabam distanciando-se da possibilidade de servirem de recurso fundamental de uma democracia plebiscitária de que falava Max Weber (1999) e falham enquanto instrumento efetivo pelo qual os eleitores poderiam comparar candidatos e "enquadrar" os eleitos, obrigando-os a assumirem compromissos mais claros e efetivos. O esvaziamento substantivo dos programas presidenciais também contribui para deixar a Constituição ainda mais desprotegida diante de comportamentos oportunísticos.

5. Na campanha eleitoral de 2014, por exemplo, os programas foram apresentados de forma tardia e genérica, sem metas e evitando temas polêmicos. Na eleição de 2010, um dos candidatos ao primeiro e segundo turnos protocolou apenas um discurso como programa (Locatelli, 2014).

## FRAGMENTAÇÃO E INCOERÊNCIA

A profusão de propostas de emenda à Constituição diz muito sobre a natureza do processo legislativo e do sistema partidário. A fragmentação e heterogeneidade dos partidos,[6] a lógica personalista dos mandatos parlamentares, a busca por evidência, a associação de deputados e senadores a eleitorados muito específicos e localizados e a maneira como nosso sistema político responde mais a urgências do que a prioridades são fatores que estão estampados nas PECs.

A tabela 1 traz dados sobre as propostas apresentadas pelos parlamentares na Câmara e no Senado na atual e na última legislatura.[7] A classificação considera assuntos como o processo legislativo; questões da ordem econômica; administração pública; direitos e garantias individuais e coletivos, entre outras, até o puro e simples casuísmo.

Propostas casuísticas são aquelas motivadas por casos particulares, em geral caracterizados por buscar a distribuição de benefícios exclusivos ou a aprovação de regras de ocasião. São orientadas por uma visão de um caso específico ou de grupos de interesse – categorias profissionais, empresariais, ou mesmo agremiações desportivas.[8]

TABELA 1
**PECs (2011-2016)**

| Assunto | Câmara | % | Senado | % |
|---|---|---|---|---|
| Administração pública | 37 | 5,55 | 43 | 10,57 |
| Casuística | 169 | 25,34 | 70 | 17,20 |
| Transparência e combate à corrupção | 15 | 2,25 | 3 | 0,74 |
| Direitos e garantias individuais e coletivos | 87 | 13,04 | 55 | 13,51 |
| Econômica | 47 | 7,05 | 13 | 3,19 |
| Federalismo | 59 | 8,85 | 52 | 12,78 |
| Processo legislativo | 7 | 1,05 | 13 | 3,19 |
| Relação entre os poderes | 76 | 11,39 | 75 | 18,43 |
| Reforma política | 100 | 14,99 | 67 | 16,46 |
| Segurança pública | 66 | 9,90 | 11 | 2,70 |
| Relações exteriores | 4 | 0,60 | 5 | 1,23 |

Elaboração do autor, com base em dados da Câmara dos Deputados até outubro de 2016 e do Senado Federal até dezembro de 2015.

6. Vários autores constatam a alta fragmentação partidária brasileira, tanto com base no Índice de Rae (1975) quanto nas medidas de Laakso e Taagepera (Laakso e Taagepera, 1979; Gallagher, 2005).

Nicolau aponta que o voto proporcional é extremamente personalizado e pouco relacionado à identidade partidária (Nicolau 1996), embora entenda que o sistema eleitoral não é o único nem o maior responsável por essa situação (Nicolau e Schmitt, 1995). Kinzo lembra que sistemas partidários mais fragmentados tendem não apenas a um maior pluralismo como à solidificação das referências políticas, em termos ideológicos e programáticos, mas não é isso o que ocorre no Brasil (Kinzo, 1993 e 2004), o que coincide com a tese de pluralismo exacerbado de Fleischer (Fleischer, 2004). A fragmentação partidária, entendida não apenas como a profusão de siglas como também de clivagens intrapartidárias, é fenômeno comum a vários países em que os sistemas eleitorais individualizam as escolhas de representantes e patrocinam a pulverização das preferências dos eleitores. Concorrem para tanto algumas tendências estruturais, como a midiatização (Manin, 1995) e despolitização (Mair, 2009) das eleições, que favorecem que problemas nacionais e internacionais sejam abordados, demagogicamente, sob o viés do espetáculo (Débord, 1997) e da caça a culpados, e não do combate às causas desses problemas.

7. Os dados da Câmara dos Deputados cobrem até outubro de 2016. Os do Senado vão até 2015, data do último relatório consolidado daquela Casa.

8. O termo "casuístico" aqui empregado não tem a intenção de fazer juízo de valor sobre o benefício ou malefício das alterações. A origem do termo remonta tanto a teologia quanto o direito, que comumente fazem a distinção entre definições geradas a partir de princípios (principiologia) e as derivadas da análise de casos (casuística) (Durand, 2010).

Os dados demonstram a grande saliência da agenda casuística – a maior parte dela, na Câmara – respondendo por um quarto das propostas, sendo a segunda maior do Senado. Há desde a concessão de vantagens remuneratórias próprias e exclusivas a determinadas categorias, à criação de áreas de zona franca, à imunidade tributária total para igrejas na compra de produtos e serviços, à autorização de vaquejadas e, até mesmo, à chancela à incorporação, sem concurso, de 88 mil servidores temporários, contratados por um dos estados brasileiros, cuja situação inconstitucional já havia sido objeto de decisão do Supremo Tribunal Federal.

Uma parte ainda maior das PECs das demais classificações tem um vício de origem que também se poderia considerar casuístico – no mínimo, seriam desnecessárias –, pois tratam de matérias de lei ordinária como se merecessem o *status* de constitucionais.

Embora mudanças constitucionais sejam um expediente bem-vindo e necessário ao aprimoramento e atualização do texto a novos desafios do país, há riscos que precisam ser equacionados. A falta de aderência das propostas com as plataformas eleitorais representam um déficit grave de nossa democracia que merece ser salientado. O comportamento oportunístico e as regras casuísticas elevam o risco de a fragmentação e a incoerência tornarem-se ainda maiores no arcabouço institucional brasileiro.

## DUAS POSSÍVEIS SOLUÇÕES PARA O PROBLEMA

É urgente e relevante racionalizar e democratizar o debate sobre as emendas constitucionais e sobre a tramitação de PECs. Dois primeiros passos poderiam ser tomados nesse sentido.

O primeiro seria o de impedir que iniciativas legislativas que podem figurar como projetos de lei sejam apresentadas como PECs. Embora a Constituição da República seja, reconhecidamente, bastante analítica (detalhista), o problema maior que se configura não é esse. É o risco de a Carta tornar-se cada vez menos principiológica e cada vez mais casuística, uma colcha de retalhos recosturada insistentemente graças à banalização do processo de emendamento.

As Comissões de Constituição e Justiça (CCJs) têm a atribuição de verificar a constitucionalidade das matérias submetidas à aprovação legislativa, inclusive as ECs, mas não existe impedimento expresso de que iniciativas que podem ser objeto de projetos de lei sejam apresentadas como proposta de emenda, pois não há vedação constitucional nesse sentido.

A especificação de alguns impostos e contribuições;[9] da forma de contratação e remuneração de algumas poucas categorias do serviço público; das condições de estabilidade do empregado eleito para cargo de direção de comissões internas de prevenção de acidentes – o que poderia estar na Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT); entre tantos outros, são exemplos de assuntos que poderiam ser regulados por lei, mas foram parar na Constituição. Sem questionar o mérito de tais matérias estarem ou não dispostas de forma acertada, estão no lugar errado.

Uma providência ainda mais fundamental seria a de se exigir que propostas de emenda constitucional sejam submetidas a algum tipo de consulta popular prévia – eleições presidenciais,

9. O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), por exemplo, não constava do texto constitucional até ser incluído pela EC nº 31, de 2000. A Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide) foi criada pela Lei nº 10.336, de 2001 e constitucionalizada pela EC nº 42, de 2003. Os dispositivos da EC nº 42 (Cide) poderiam ser plenamente admitidos em alteração da Lei nº 10.336/2001, tanto que constam redundantemente na Lei nº 10.866, de 2004. O exemplo dessas matérias da ordem tributária demonstram o quanto o texto constitucional tem se afastado do princípio de que uma constituição não cria tributos, apenas autoriza a sua instituição por lei.

plebiscito ou referendo – ou originadas de projetos de iniciativa popular. A eleição presidencial poderia, assim, ser valorizada enquanto forma de consulta popular.

Desde 2009, o Código Eleitoral (Lei nº 9504/1997, Artigo 11, § 1º, inciso IX) passou a exigir a apresentação de programa de governo como um dos requisitos para o registro de candidatos a prefeito, governador e presidente da República (Brasil, 1997). Porém, os programas tornaram-se tão anódinos que sua apresentação passou a representar quase mera formalidade, vazia de significado.

A obrigação de que propostas de alteração da Constituição constem das plataformas, para que possam prescindir de outros requisitos de consulta popular para a sua aprovação, serviria para reforçar a distinção entre os candidatos e as campanhas e permitiria que os eleitores decidissem sobre o que querem e o que não querem de seus governos. Tais propostas, ainda assim, precisariam ser apreciadas normalmente pelo Congresso Nacional, respeitar o quórum qualificado e a sistemática de votação atualmente prevista pela Constituição. Todavia, uma vez aprovadas no Congresso, estariam prontas para a promulgação, sem a necessidade de serem submetidas a nova consulta.

Os parlamentares, por sua vez, passariam a contar com duas opções de tramitação e aprovação de emendas. Uma delas seria transformar suas propostas em projetos de iniciativa popular, o que incentivaria a que dedicassem parte significativa de seu tempo não só a convencer outros parlamentares, mas, antes, a convencer eleitores. Atualmente, muitos políticos e partidos resumem seu trabalho de convencimento a persuadir eleitores a votar em um número – o de candidato. Os processos de consulta popular mantêm o protagonismo do Legislativo e dos partidos, previstos pela Lei nº 9.709/1998, que regula a convocação de plebiscitos e referendos e a tramitação dos projetos de iniciativa popular.

Outra opção seria a de requerer que PECs de iniciativa do Executivo ou do Legislativo, quando não fossem chanceladas previamente por alguma consulta popular, se submetessem a referendo. Mais uma vez, estaria plenamente garantido o protagonismo do Legislativo e dos partidos, conforme determina a Lei nº 9.709/1998, inclusive no que se refere a assegurar o acesso aos meios de comunicação dos partidos políticos e das frentes suprapartidárias organizadas pela sociedade civil para o debate da matéria em questão.

Como o calendário eleitoral brasileiro produz eleições a cada dois anos, haveria a possibilidade de que propostas não incluídas na plataforma eleitoral presidencial também pudessem ser apresentadas ao Congresso posteriormente e submetidas a referendo. Isso daria a chance de tornar o processo de formulação e debate de emendas mais transparente do que é atualmente.

A fórmula de simplesmente se confiar em uma supremacia do poder de agenda do Executivo, na desideologização da agenda pública e na neutralização de "constrangimentos eleitorais" (Melo, 2002) não levou a uma situação de maior robustez constitucional, muito pelo contrário.

A Constituição Federal segue um processo acelerado de desconfiguração.

Embora mudanças constitucionais sejam um expediente bem-vindo e necessário ao aprimoramento de seu texto e à atualização dos desafios do país, há riscos que precisam ser equacionados, principalmente o do comportamento oportunístico, das regras casuísticas e da total fragmentação e incoerência que podem tomar conta do arcabouço institucional brasileiro. Se o Brasil não pode ficar estacionado em 1988, ficar estacionado em um lugar diferente a cada ano também não parece ser uma boa solução.

Reformas constitucionais alteram drasticamente a organização do Estado, a vida do país e a "sorte" de seus cidadãos. Se as urgências e crises são argumentos constantes, a parcimônia também deveria sê-lo.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <goo.gl/U9zEVt>. Acesso em: 30 jan. 2017.

_____. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: <goo.gl/bbDfnd>. Acesso em: 30 jan. 2017.

COUTO, C. G.; ARANTES, R. B. Constituição, governo e democracia no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 1, n. 61, p. 41-62, 2006.

DURAND, G. **Introdução geral à bioética**. Rio de Janeiro: Loyola, 2010.

FLEISCHER, D. Os partidos políticos. *In*: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (Eds.). **Sistema Político Brasileiro**: uma introdução. Rio de Janeiro e São Paulo: Fundação Konrad Adenauer e Fundação Editora da Unesp, 2004, p. 249-283.

GALLAGHER, M.; MITCHELL, P. **The politics of electoral systems**. Oxford: Oxford University Press, 2005.

KINZO, M.-D. G. **Radiografia do quadro partidário brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1993.

_____. Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1988. **RBCS**, v. 19, n. 54, fev. 2004.

LAAKSO, M.; TAAGEPERA, R. **Effective number of parties**: a measure with applications to West Europe. Comparative Political Studies, v. 12, p. 3-27, 1979.

LOCATELLI, P. Candidatos à presidência registram programas de governo genéricos: propostas, exigidas pela legislação eleitoral, são superficiais e não trazem detalhes das intenções dos partidos. **Carta Capital**, São Paulo, jul. 2014. Disponível em: <goo.gl/OPP6kC>. Acesso em: 30 jan. 2017.

MAIR, P. Representative *versus* responsible government. **Working Paper**. Cologne: Max Planck Institute, 2009. p. 5-19.

MELO, M.-A. **Reformas constitucionais no Brasil**: instituições políticas e processo decisório. Rio de Janeiro/Brasília, Revan/Ministério da Cultura, 2002.

MANIN, B. As metamorfoses do governo representativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 29, 1995. p. 5-34.

NICOLAU, J. M. **Multipartidarismo e democracia**: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985-1994). Rio de Janeiro: FGV, 1996.

NICOLAU, J. M.; SCHMITT, R.-A. Sistema eleitoral e sistema partidário. **Lua Nova**, São Paulo, n. 36, p. 129-147, 1995. Disponível em: <goo.gl/3j1ox4>. Acesso em: 7 dez. 2016.

RAE, D. W. **The political consequences of electoral laws**. 2. ed. New Haven: Yale University Press, 1975.

SALLES, Simone e TELLES, Oscar Telles. **Relator da revisão constitucional defende limites às PECs**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2006. Disponível em: <https://goo.gl/UJZcXh>. Acesso em: 30 jan. 2017.

WEBER, M. **Economia e sociedade**. Brasília: Universidade de Brasília, 1999. Vol. 2. pp. 525-560.

## BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Regimento interno da Câmara dos Deputados**. Aprovado pela Resolução nº 17, de 1989, e alterado até a Resolução nº 17, de 2016. 17. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2016. (Série textos básicos n. 136).

DÉBORD, G. **A Sociedade do espetáculo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1997.

# Reflexões sobre o Desenvolvimento

# REFORMAS MINISTERIAIS RECENTES E IMPACTOS NA AGENDA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS: BREVE RELATO A PARTIR DOS DEBATES NO OBSERVATÓRIO DE DIREITOS E POLÍTICAS PÚBLICAS[1]

Helder Ferreira[2]
Joana Mostafa[3]
José Aparecido Ribeiro[4]
Maria Paula Gomes dos Santos[5]
Rute Imanishi Rodrigues[6]

## 1 INTRODUÇÃO

Este artigo é resultado de debates ocorridos no Observatório de Direitos e Políticas Públicas do Ipea. Trata-se de uma atividade iniciada em 2016, que reúne técnicos desta Instituição, os quais acompanham e analisam decisões governamentais e políticas públicas, com vistas a observar as mudanças institucionais e políticas que afetam o exercício dos direitos de cidadania (civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais), inscritos na Constituição Federal de 1988.

Sob o foco desse Observatório, estão decisões e medidas adotadas pelos três poderes da República – Executivo, Legislativo e Judiciário – as quais, direta ou indiretamente, venham a incidir sobre o conteúdo daqueles direitos, ou sobre as condições do seu exercício, pela população brasileira.

Considerando as mudanças institucionais ocorridas nos dois últimos anos (2015 e 2016), notadamente aquelas que promoveram o rearranjo do organograma do governo federal, este texto visa discutir o sentido das alterações promovidas e seus impactos sobre o conjunto de direitos mencionados.

## 2 ORGANIZAÇÃO MINISTERIAL: PRIORIZAÇÃO DE AGENDAS E PRESIDENCIALISMO MULTIPARTIDÁRIO

O número de pastas ministeriais tem sido objeto de inúmeros debates no Brasil, muitos dos quais orientados pela premissa de que a quantidade de ministérios agrava o déficit público, pela quantidade de funcionários e de cargos de direção e assessoramento demandados para seu funcionamento. De acordo com essa premissa, quanto menor o organograma governamental, melhor o governo, posto que mais austero e menos custoso aos cofres públicos.

Contudo, para além de ordenar funções estritamente administrativas, a composição de ministérios (ou gabinetes, no caso de governos parlamentaristas) possui caráter político, cumprindo: *i*) a função simbólica de apresentar ao público externo e ao governo as prioridades de sua agenda; e *ii*) a função pragmática de conferir representatividade às diversas forças políticas (principalmente, partidos) que apoiam o governo.

1. Este texto foi elaborado pelos autores, com base em insumos apresentados em seminários, pelos participantes do projeto *Observatório de Direitos e Políticas Públicas*, do Ipea. Erros e omissões, como de praxe, são de responsabilidade exclusiva dos signatários do artigo.

2. Técnico de planejamento e pesquisa do Ipea.

3. Técnica de planejamento e pesquisa do Ipea.

4. Técnico de planejamento e pesquisa do Ipea.

5. Técnica de planejamento e pesquisa do Ipea.

6. Técnica de planejamento e pesquisa do Ipea.

Esta segunda função tem sido recorrente objeto de análise pela academia brasileira, dadas as características peculiares do presidencialismo brasileiro, instituído pela Constituição Federal de 1988. Conforme aponta Lopez (2015),

> o presidencialismo multipartidário brasileiro requer negociação bem-sucedida para que o presidente consiga formar e manter coalizões partidárias majoritárias. Embora existam divergências quanto ao tipo e volume de recursos necessários para cimentar a coalizão de apoio, é consensual que a divisão de cargos, a alocação de verbas do orçamento, em suas diferentes formas (emendas parlamentares, alocação discricionária de recursos orçamentários sob a jurisdição dos ministérios para estados e municípios), e o acordo sobre algumas políticas públicas são os recursos centrais para alcançar aquele objetivo (Lopez, *op. cit*. p. 17).

Por sua vez, o tema da função simbólica dos gabinetes presidenciais perdeu um pouco do seu apelo na literatura recente. Não obstante, na conjuntura atual, vale a pena retomá-lo, tendo em vista as reformas ministeriais ocorridas no país em 2015 e 2016, que vieram a suprimir ministérios e secretarias, reordenando funções e competências entre pastas; e, aparentemente, prioridades do Estado. Como argumenta Amorim Neto (1994),

> a política seguida por um presidente na montagem de seu gabinete pode ser extremamente reveladora da forma com o que o chefe do Executivo tenciona lidar com as demais forças políticas relevantes do país, pois ao nomear os membros do primeiro escalão do governo, um presidente sinaliza para o sistema político a que interesses ele é mais sensível e que interesses ele pretende excluir dos centros de decisão. Ademais, o processo de formação de gabinete no presidencialismo pode afetar a estabilidade da relação do Executivo com o Legislativo e com os partidos (Amorim Neto, 1994, p. 9).

## 3 REFORMAS MINISTERIAIS NOS GOVERNOS LULA E DILMA: EXPANSÃO E RETRAÇÃO

Desde sua estreia, em 2003, os governos das coalizões lideradas pelo Partido dos Trabalhadores (PT) caracterizaram-se por manterem um amplo *portfólio* de pastas ministeriais, seja pela necessidade de neles abrigar os diversos partidos políticos de sua base,[7] seja por seu propósito de dar destaque, em sua estrutura ministerial, a temas caros à plataforma política sobre a qual se elegeram e aos movimentos sociais que o apoiavam.

Nesse contexto, foram criados diversos ministérios e secretarias destinados ora a implementar, ora a consolidar uma agenda de direitos da população que, previstos na Constituição de 1988, ainda estavam pendentes de efetivação – notadamente, um conjunto de direitos sociais e humanos, bem como das "minorias" e dos grupos socialmente vulneráveis (como os das pessoas com deficiência, por exemplo).

Assim surgiram o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o Ministério das Cidades (MCid); além das Secretarias Especiais de Direitos Humanos (SDH), de Políticas para as Mulheres (SPM) e de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) – estas últimas, diretamente vinculadas à Presidência da República e, portanto, dotadas de *status* ministerial. Sob a mesma inspiração, mantiveram-se, como pastas específicas, os ministérios da Saúde, da Educação, da Cultura, do Desenvolvimento Agrário e da Previdência Social.

7. Como é sabido, estas coalizões contavam com uma miríade de pequenos partidos, à diferença das que compuseram os governos anteriores, constituídas por, principalmente, três grandes partidos: o PSDB, o DEM (antes, PFL) e o PMDB.

Tal arranjo lograria êxito na implementação de políticas sociais de grande alcance, desde aquelas destinadas à garantia de renda da população (como o Programa Bolsa Família) até a expansão da oferta habitacional para famílias de baixa renda (como o Programa Minha Casa Minha Vida); passando pelo apoio à pequena produção agropecuária (por meio de programas como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf e o Programa de Aquisição de Alimentos do Governo Federal – PAA). Também se destacou a ampliação das ações de promoção cultural capitaneadas pelo Ministério da Cultura (Barbosa da Silva; Ribas, 2016).

Por outro lado, pastas como as da Igualdade Racial, de Políticas para as Mulheres e dos Direitos Humanos, ainda que destacadas na estrutura ministerial, não chegaram a receber recursos e não tiveram espaço e apoio presidencial suficientes para garantir o pleno desenvolvimento de seus planos e projetos. O mesmo pode ser dito quanto ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, no que se refere, ao menos, ao objetivo de implementação da reforma agrária.

A partir de 2015, com a intensificação da crise fiscal do Estado e a eclosão da crise política do governo de Dilma Rousseff, retorna às manchetes dos jornais a tese do superdimensionamento ministerial e seu impacto negativo nas contas públicas, dando ensejo a uma primeira tentativa de redução do número de órgãos governamentais (Brasil, 2015).

Essa reforma veio a diminuir o número de ministérios e de secretarias com *status* ministerial, entre os quais, vários daqueles que haviam sido criados (ou mantidos) para conferir centralidade às pautas sociais. As pastas do Trabalho e da Previdência Social foram fundidas no novo *Ministério do Trabalho e da Previdência Social*, assim como ocorreu com as secretarias de Políticas para as Mulheres, de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e de Direitos Humanos, todas reunidas no novo *Ministério das Mulheres, da Juventude, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos* (MMJIRDH).

Desde então, tornou-se evidente a perda de prestígio desses temas (e das políticas correlatas) na agenda governamental, frente à tese preponderante de que um eventual ajuste nas contas públicas passava pela redução do gasto social.

## 4 A REFORMA MINISTERIAL DE 2016

Quando da suspensão do mandato da ex-presidenta Dilma Rousseff, em maio de 2016, nova reforma ministerial foi implementada pelo governo interino, por meio da Medida Provisória nº 726/2016 (Brasil, 2016a), a qual, ante o efetivo impedimento da presidente, foi convertida na Lei nº 13.341/2016 (Brasil, 2016b). Alegando os propósitos de "propiciar melhor organicidade, sistemática e eficiência às atividades desempenhadas", e de criar "condições para a diminuição das despesas públicas" (Brasil, 2016c, s/n), novas fusões e, mesmo, a eliminação de ministérios e secretarias, foram então efetuadas, sendo as competências destes redistribuídas entre as pastas que permaneceram.

Para efeito de corte imediato de gastos, a Lei nº 13.341/2016 eliminou cinco cargos de ministro, três cargos de secretários-executivos e um cargo de secretário-especial, além do cargo de chefe da Casa Militar. Paralelamente, o Decreto nº 8.785/2016 (Brasil, 2016d), editado no mesmo dia, impôs a redução de 3.384 cargos do Grupo de Direção e Assessoramento Superior (DAS) e 823 funções gratificações e cem gratificações.

A economia anual prevista com essas reduções alcançaria pouco mais de R$ 230 milhões, conforme o mesmo decreto. De todo modo, é fato que não se deve esperar da eliminação desses cargos uma economia de recursos muito significativa, principalmente em face de uma despesa pública federal que é da ordem de trilhões de reais.[8]

Por outro lado, o novo "enxugamento ministerial", agora promovido, implicou uma ainda mais notável alteração da configuração do governo, no que diz respeito aos órgãos criados na década anterior e à agenda de políticas que lhes correspondia.

O quadro 1 apresenta as mudanças realizadas no organograma do governo federal em 2016, no que se refere aos órgãos afetos às políticas sociais e às de direito.

QUADRO 1
**Mudanças selecionadas na organização do governo federal[9]**

| Pastas existentes em 2015 | Mudanças promovidas em 2016 |
|---|---|
| Ministério da Justiça<br>Ministério das Mulheres, da Juventude, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos | Unificados no Ministério da Justiça e Cidadania<br>(com exceção das competências sobre políticas para a Juventude, que foram transferidas para a Secretaria de Governo da Presidência da República) |
| Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome | Transformado em Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA). Para ele, foram transferidos o Conselho de Recursos do Seguro Social e o Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) |
| Ministério do Desenvolvimento Agrário | Inserido na Casa Civil da Presidência da República, para a qual foi transferida a Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Decreto nº 8.865/2016) (Brasil, 2016f) |
| Ministério do Trabalho e da Previdência | Transformado em Ministério do Trabalho. Além das transferências de alguns de seus órgãos para o MDSA, já mencionadas, foram realocados, no Ministério da Fazenda, a Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc); o Conselho Nacional de Previdência Complementar; a Câmara de Recursos da Previdência Complementar; o Conselho Nacional de Previdência e a Empresa de Tecnologia de Informações da Previdência (Dataprev) |

Fonte: MP nº 726/2016, Lei nº 13.341/2016 e Decreto nº 8.865/2016.
Elaboração dos autores.

Conforme apresentado no quadro 1, desde maio de 2016, a política previdenciária foi desvinculada da política trabalhista, tornando-se objeto de uma Secretaria da Previdência, inscrita no organograma do Ministério da Fazenda. Os órgãos que originalmente compunham o Ministério da Previdência Social, fundidos à pasta do Ministério do Trabalho poucos meses antes, foram novamente redistribuídos, sendo divididos entre a Fazenda e o novo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário.

O total desaparecimento do tema da Previdência Social da estrutura ministerial chama atenção pelo fato de que raras vezes ele esteve ausente dos arranjos ministeriais brasileiros, ao longo da história, símbolo que é do pacto nacional em torno da Seguridade Social, uma construção iniciada há mais de 90 anos e reiterada na Constituição de 1988.

8. A despesa total fixada de 2017 prevista nos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social é de R$ 3,4 trilhões (Brasil, 2016e).

9. Em complementação ao quadro 1, vale registrar que, embora a MP nº 726/2016 tivesse extinguido também o Ministério da Cultura (MinC), transferindo suas atribuições para o Ministério da Educação, essa decisão desencadeou um forte movimento popular em defesa do MinC, o que acabou levando a sua reversão em menos de um mês – por meio da MP nº 728/2016 (Brasil, 2016g). Destaca-se também a junção do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação com o Ministério das Comunicações. Há outras mudanças ministeriais relevantes, mas não tratadas no texto, que podem ser vistas no texto da Lei nº 13.341/2016.

No Ministério da Fazenda também foram alocados a Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc), o Conselho Nacional de Previdência Complementar, a Câmara de Recursos da Previdência Complementar, o Conselho Nacional de Previdência Social[10] e a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev). Curiosamente, dos nomes destes dois últimos órgãos foi suprimida a palavra *social*, reiterando a indicação de uma perda de prestígio da previdência como política social, e de sua subordinação à agenda da política econômica.

A transferência do braço executivo da Previdência – o INSS – para o novo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, embora não esclarecida oficialmente, cumpre talvez o propósito de reunir, em uma só pasta, as políticas de garantia de renda, executadas por meio do pagamento de benefícios monetários contributivos (aposentadorias e pensões, rurais e urbanas) e não contributivos (Benefício da Prestação Continuada da Lei Orgânica da Assistência Social – BPC e Bolsa Família), até então separadas entre os Ministérios da Previdência (benefícios contributivos) e Desenvolvimento Social (não contributivos). Entretanto, separar o núcleo decisório das políticas de previdência do seu respectivo órgão executivo, o INSS, não condiz com o propósito de organicidade propalado.

A incorporação do MDA pela Casa Civil[11] – pasta que conduz os assuntos estratégicos do governo – também surpreende. Primeiramente, cabe considerar que extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário pode vir a comprometer o arranjo institucional dedicado às políticas de segurança alimentar e de estímulo à produção e ao consumo da população rural. Tal institucionalidade, fundamental para a inclusão do direito à alimentação na Constituição Federal (Brasil, 2010) e pela Lei da Agricultura Familiar (Brasil, 2006), expressava o reconhecimento da importância da agricultura familiar como ocupação predominante dos trabalhadores do campo, e para a produção de alimentos no país.

Para dar conta de suas novas tarefas, a Casa Civil passou a contar com a nova Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário. Mas, principalmente, incorporou o Instituto de Colonização e Reforma Agrária (Incra), com todas as funções de gestão fundiária, inclusive demarcação de terras indígenas e quilombolas. Tal movimento sugere que, no âmago desta nova configuração, reside a intenção do governo de trazer para o *locus* de suas decisões estratégicas, as questões relativas aos conflitos fundiários no país.

Por fim, as políticas voltadas para as mulheres, negros e direitos humanos, tiveram seu *status* ainda mais rebaixado na reforma ministerial de 2016, ao terem sido alocadas no segundo escalão (secretarias especiais) do Ministério da Justiça e Cidadania. Desde então, fica enfraquecida sua participação em instâncias decisórias interministeriais, em que essas agências atuavam para induzir suas pautas transversais em meio às políticas setoriais, como Saúde, Educação, Cultura etc. Reforçando essa tendência, com a extinção do Ministério das Mulheres, da Juventude, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos, o Decreto de 22 de junho de 2016 (Brasil, 2016h) transferiu sua dotação orçamentária prevista para 2016 para a Presidência da República. Ocorre aí um efetivo retrocesso dessas pautas, e das políticas públicas que delas derivam, à mesma configuração institucional do início dos anos 2000.

10. Conselho quadripartite, formado por representantes dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do próprio governo, criado pela Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991 (Brasil, 1991).

11. A MP nº 726/2016, assim como a Lei nº 13.341/2016, transferiram o MDA para o novo MDSA. Porém, o Decreto nº 8.865/2016 o deslocou para a Casa Civil.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto procurou argumentar que, desde o início do segundo mandato da ex-presidente Dilma Rousseff, reformas ministeriais têm sido realizadas com o alegado propósito de reduzir a máquina do governo e, por consequência, cortar gastos públicos; mas que, diferentemente, entende-se que a economia alcançada com essas medidas, por si só, não tem quase impacto no déficit público, dada a pouca representatividade da despesa evitada frente ao orçamento nacional.

Ademais, sugere-se que essas reformas caminharam no sentido de reduzir a importância simbólica de vários órgãos que, no início dos anos 2000, haviam sido criados para conferir relevância e prioridade às políticas voltadas ao combate às desigualdades sociais e à garantia de direitos da população, previstos na Constituição de 1988.

À guisa de conclusão, vale lembrar que, se é fato que agendas de políticas públicas estão em permanente disputa na sociedade e no Estado, a perda de espaços institucionais – que estiveram a serviço das pautas sociais – pode conduzir à reversão dos direitos já implementados e assegurados à população, ou ao definitivo descarte das esperanças de que aqueles ainda não assegurados venham a sê-lo.

## REFERÊNCIAS

AMORIM NETO, O. Formação de gabinetes ministeriais no Brasil: coalizão *versus* cooptação **Nova Economia**, n. 4, p. 9-34, 1994. Disponível em: <goo.gl/f5obqx>. Acesso em: 7 dez. 2016.

BARBOSA, F. A. S; RIBAS, D. e SÁ, J. V., **Dificuldades das Análises de Conjuntura**. Brasília, 2016. No prelo. Mimeo.

BRASIL. Medida Próvisória nº 726, de 12 de maio de 2016. Altera e revoga dispositivos da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. **Presidência da República**, Brasília, 2016a. Disponível em: <goo.gl/PkuS71>. Acesso em: 7 dez. 2016.

_____. Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016. Altera as Leis nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e nº 11.890, de 24 de dezembro de 2008, e revoga a Medida Provisória nº 717, de 16 de março de 2016. **Congresso Nacional**, Brasília, 2016b. Disponível em: <goo.gl/x2IpqY>. Acesso em: 7 dez. 2016.

_____. Exposição de Motivos da Medida Próvisória nº 726, de 12 de maio de 2016. **Presidência da República**, Brasília, 2016c. Disponível em: <goo.gl/sTNxyl>. Acesso em: 7 dez. 2016.

_____. Decreto nº 8.785, de 10 de junho de 2016. Dispõe sobre o remanejamento de cargos em comissão do grupo-direção e assessoramento superiores, de funções gratificadas e de gratificações temporárias de atividade em escola de governo para a secretaria de gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Presidência da República**, Brasília, 2016d. Disponível em: <goo.gl/9s4rOC>. Acesso em: 7 dez. 2016.

_____. **Orçamentos da União**: exercício financeiro 2017. Projeto de Lei Orçamentária. Volume I. Brasília: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2016e. Disponível em: <goo.gl/hK2bHW>. Acesso em: 7 dez. 2016.

_____. Decreto nº 8.865, de 29 de setembro de 2016. Transfere a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário para a Casa Civil da Presidência da República e dispõe sobre a vinculação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra. **Presidência da República**, Brasília, 2016f. Disponível em: <goo.gl/WGlRYo>. Acesso em: 7 dez. 2016.

_____. Medida Próvisória nº 728, de 23 de maio de 2016. Revoga dispositivos da Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016, restabelece dispositivos da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e cria as Secretarias Especiais dos Direitos da Pessoa com Deficiência e do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Presidência da República**, Brasília, 2016g. Disponível em: <goo.gl/c5I94k>. Acesso em: 7 dez. 2016.

_____. Decreto de 22 de junho de 2016. Transfere dotações orçamentárias constantes do Orçamento Fiscal da União, do extinto Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos para a Presidência da República, no valor de R$ 12.927.981,00. **Presidência da República**, Brasília, 2016h. Disponível em: <goo.gl/lENbvZ>. Acesso em: 7 dez. 2016.

_____. Medida Próvisória nº 696, de 2 de outubro de 2015. Extingue e transforma cargos públicos e altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. **Presidência da República,** Brasília, 2015. Disponível em: <goo.gl/y8KF6J>. Acesso em: 7 dez. 2016.

_____. Emenda Constitucional nº 64, de 4 de fevereiro de 2010. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. **Congresso Nacional**, Brasília, 2010. Disponível em: <goo.gl/DgI53m>. Acesso em: 7 dez. 2016.

_____. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. **Congresso Nacional,** Brasília, 2006. Disponível em: <goo.gl/2UtKxu>. Acesso em: 7 dez. 2016.

_____. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. **Congresso Nacional**, Brasília, 1991. Disponível em: <goo.gl/81qI8R>. Acesso em: 7 dez. 2016.

LOPEZ, F. G. **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Brasília: Ipea, 2015, p. 11-31.

# Renúncia de arrecadação fiscal em saúde: o caso australiano

Carlos Octávio Ocké-Reis[1]

## 1 INTRODUÇÃO

Alguns países como Austrália, Brasil, Canadá e Estados Unidos oferecem incentivos governamentais aos seus contribuintes, mediante redução de impostos, para o consumo de planos privados de saúde (Ocké-Reis e Marmor, 2010; Mossialos e Thomson, 2002).

Tais incentivos – conhecidos como gastos tributários ou gastos indiretos – podem reforçar tanto a política de contenção de custos no setor público, quanto promover a rentabilidade do setor privado, ou, ainda, compensar os efeitos negativos da carga tributária e do "abuso do usuário" (Pauly, 1986).

Para outros autores, esses incentivos podem, também, prejudicar o sistema público: *i*) os prestadores não têm incentivos para reduzir os tempos de espera nos serviços públicos, a fim de aumentar a demanda por serviços privados; *ii*) o financiamento privado acaba aumentando a demanda por serviços públicos de saúde como efeito indireto da utilização dos serviços privados (Stabile, 2001).

Em países onde o mercado de planos é inexpressivo, sem poder econômico para pressionar o governo ou para financiar campanhas eleitorais, a renúncia fiscal foi ou é residual ou localizada, como no caso da Inglaterra, Alemanha e França –, que possuem sistemas organizados de acordo com os modelos de seguridade e de seguro social (OECD, 2004). Na Inglaterra, a renúncia foi extinta para os idosos em 1997: em tese, para permitir acesso mais rápido pela via do mercado, o governo estimulou a compra de seguros privados, os quais, na verdade, cobriam serviços já oferecidos pelo *National Health Service* (Emmerson *et al.*, 2001). Desde então não houve nenhum incentivo, dado que o mercado de serviços de saúde é demandado pelos empregadores e pelos indivíduos localizados nos estratos superiores de renda. Na Alemanha, agrega-se a isso, não existem subsídios fiscais para a compra de planos, nos quais as pessoas podem escolher entre a participação no sistema público ou privado. No entanto, uma vez escolhido o sistema, o segurado não pode utilizá-los simultaneamente (Wendt; Frissina; Rothgang, 2009; Rothgang; Schmid; Wendt, 2010). Os gastos com seguro social (incluindo pensões) são dedutíveis da base de cálculo do imposto a pagar, mas é um montante limitado (Mossialos e Thomson, 2002). Na França, no início dos anos 2000, o governo introduziu um mecanismo de financiamento público para complementar a cobertura de planos de saúde, restrito tão somente aos indivíduos de baixa renda (OECD, 2004).

Considerando o tamanho do mercado de planos de saúde, a renúncia fiscal em saúde operada no caso australiano – menos transparente do que outra forma de gasto social – nos parece especialmente relevante investigar, porque, como no Brasil, ao seu modo, acabou ajudando o governo a obter apoio dos estratos de alta renda, dos prestadores privados e dos planos de saúde, sem enfrentar a resistência política dos cidadãos e dos trabalhadores em defesa do *medicare* (Spies-Butcher e Stebbing, 2009). Dessa maneira, aprender eventuais lições no exame desse caso, pode ajudar-nos a refletir sobre os desafios do caso brasileiro – discutidos em outro lugar (Ocké-Reis, 2014) – tarefa que se constitui no principal objetivo deste trabalho.

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

Além desta introdução, este ensaio contém três seções. Na próxima seção, examinamos a experiência institucional australiana no tocante à renúncia de arrecadação fiscal em saúde. Na terceira, procuramos entender as principais caraterísticas dessa experiência, tendo como pano de fundo a tipologia que descreve, a partir da literatura especializada, as opções de política que podem orientar a aplicação de tais subsídios no setor saúde. E, nas considerações finais, apontaremos a singularidade da Austrália em relação ao Brasil, Canadá e Estados Unidos.

## 2 O CASO AUSTRALIANO

Desde 1984, a Austrália oferece, por intermédio do *medicare*, assistência médica a toda população, mas isso não impediu o fortalecimento do mercado de planos de saúde, que contou com pesados incentivos fiscais do governo australiano.

Além da receita de impostos, o *medicare* australiano é custeado com 1,5% da renda tributável dos contribuintes (dependendo da idade e da renda, esse percentual pode diminuir ou mesmo ser eliminado) e com o desembolso direto do paciente (residual). Ademais, as famílias, que estão situadas no estrato superior da renda e não possuem planos de saúde, devem pagar uma taxa adicional correspondente a 1% da sua renda tributável (*medicare levy surchage*) (Thomson *et al.*, 2012).

Reconhecido como seguro público nacional, ele cobre ou subsidia a maioria dos bens e serviços oferecidos pelo setor público, incluindo internações,[2] consultas, programas de saúde pública, vacinas e remédios[3] (Thomson *et al.*, 2012).

Mas se o segurado comprar serviços hospitalares oriundos do *medicare*,[4] ele paga valores abaixo da tabela de preços e tem a possibilidade de escolher os prestadores e de reduzir os tempos de espera. No tocante aos serviços ambulatoriais, o *medicare* reembolsa de 75% a 100% dos procedimentos.[5] Apesar de os honorários não serem tabelados, os médicos podem cobrar do governo o preço de tabela,[6] abrindo mão do copagamento do paciente (*bulk billing*) (Thomson *et al.*, 2012).

Em paralelo, total ou parcialmente, os planos de saúde cobrem as despesas com hospitais privados e especializados; clínicas odontológicas, oftalmológicas e fisioterapêuticas; serviços domiciliares de enfermagem, bem como cobrem os gastos ambulatoriais dos "pacientes privados" nos hospitais públicos e privados.[7] Desse modo, o mercado de planos de saúde desempenha um papel complementar e suplementar ao *medicare* (Duckett, 2005), atendendo metade da população australiana (aproximadamente 11 milhões de pessoas).

2. Os hospitais públicos são estaduais (ou dos territórios) e estabelecem orçamentos anuais compartilhados com o governo federal.

3. Como veremos a seguir, total ou parcialmente, o *medicare* financia a prestação médica ambulatorial (*Medical Benefits Schedule* – MBS), bem como a provisão de medicamentos (*Pharmaceutical Benefits Scheme* – PBS) nos serviços oferecidos pelo setor público e privado de saúde.

4. Desde 1953, segundo a Lei Nacional de Saúde, o atendimento em hospitais públicos é gratuito, mas hoje os cidadãos australianos podem comprar serviços tanto nos hospitais públicos quanto nos privados.

5. Com o objetivo de reduzir o desembolso direto dos indivíduos com serviços ambulatoriais, quando o limite anual *per capita* do que eles denominam de *gap expenses* é atingido, o reembolso pode ser aumentado de 85% para 100% (é previsto também um aporte adicional de recursos para os pacientes com custos catastróficos, da mesma forma que os copagamentos relativos aos gastos com medicamentos podem ser reduzidos em determinados casos).

6. Os planos privados de saúde são proibidos de segurar o custo da diferença entre o *Medical Benefits Schedule* (atenção ambulatorial) e o preço cobrado pelos médicos (generalistas ou especialistas). Essa medida governamental visa, em certo sentido, regular os preços dos serviços médicos.

7. A partir de 2007, no bojo do projeto *Broad Health Cover*, os planos de saúde foram permitidos a cobrir novos procedimentos, entre eles, os serviços preventivos, as terapias não tradicionais, quimioterapia etc.

Além de fiscalizado por duas agências reguladoras – uma que defende os consumidores (*Competition Consumer Protection Agency*) e outra que supervisiona os planos (*Private Health Insurance Administration Council*) –, ele é tanto submetido ao regime do *community-rating* (preço único cobrado ao segurado independentemente da sua probabilidade de adoecer), quanto a um esquema de equalização de risco entre as operadoras.[8] Em decorrência de tais subsídios cruzados, para contrabalançar a "seleção adversa" e reduzir as filas de espera no setor público, o governo aplicou um conjunto de subsídios para estimular o consumo de planos de saúde, registrado no orçamento, mas apenas garantido se os planos forem certificados pelas autoridades governamentais (Australian Goverment b, 2013; Australian Government c, 2013).

Após a implantação do *medicare* em 1984, a proporção da população australiana coberta pelo mercado caiu de 50% para 30% (Paolucci; Bulter; Van de Ven, 2008). Entre 1997 e 1999, com o intuito de reverter essa situação, o governo adotou duas medidas: de um lado, permitiu, por meio da renúncia de arrecadação fiscal, que as famílias pudessem abater 30% do valor dos prêmios (*premium rebate*) e, de outro, passou a desincentivar que os estratos superiores de renda[9] optassem pela cobertura exclusiva do *medicare* (*Medicare Levy Surcharge*).

Essas políticas não tiveram, entretanto, o sucesso esperado. Em 2000, voltado para atrair os jovens, outro programa foi estabelecido com o objetivo de estimular a compra de seguros hospitalares (*lifetime health cover policy*). Com sua aplicação, o mercado de planos passou a cobrir 45% da população (McCauley, 2004).

Em geral, como funcionam o *premium rebate e o lifetime health cover policy*?

Em relação ao primeiro, para cada unidade de dólar que o consumidor pagava ao plano, o governo devolvia 30 centavos. A partir de 2005, houve descontos maiores para os idosos: 35% para os indivíduos entre 65-69 anos; 40% para as pessoas com 70 anos ou mais. E, a partir de 2012, o nível de abatimento passou a depender também do nível de renda da família (combinando faixa de idade e estrato de renda). Ele pode ser, basicamente, obtido de três formas: *i*) redução do prêmio (o "fundo de saúde" cobre o abatimento); *ii*) ressarcimento direto ao usuário correspondente ao valor do abatimento pela autoridade local do *medicare*; *iii*) isenção do montante relativo ao abatimento na declaração de imposto de renda anual. No tocante ao último, se um jovem deixar de comprar o plano até completar 31 anos, ele paga 2% a mais no preço do prêmio para cada ano que permanecer sem seguro. Por exemplo, se ele adquiriu um plano com cobertura hospitalar aos 40 anos, ele pagaria 20% a mais do que se entrasse no mercado aos 30 anos. Uma vez segurado, essa penalidade surtirá efeito durante 10 anos (Australian Government a, 2013; Australian Government d, 2013).

## 3 CONTENÇÃO DE CUSTOS OU EXPANSÃO DO MERCADO?

O gasto tributário na Austrália ampliou a cobertura do mercado de planos de saúde australiano, desafogou o *medicare* ou reduziu as filas de espera no setor público?

Considerando a natureza duplicada e paralela do sistema de saúde australiano, os profissionais de saúde qualificados migraram para o setor privado, mantendo a pressão sobre as filas e prejudicando

8. Na Austrália, a figura do resseguro funciona desde 1956. Em 2007, entretanto, esse mecanismo foi substituído pelo esquema de equalização de risco (*risk equalization*), que visou, basicamente, compartilhar os riscos dos altos custos hospitalares entre os planos de saúde em nível nacional.

9. Isto é, os contribuintes com renda tributável anual superior a 77 mil dólares australianos (Australian Government d, 2013).

a qualidade dos hospitais públicos do *medicare*. Se esse arranjo público/privado, que conta com a presença de subsídios, resultou em maior capacidade de escolha do consumidor, provocou igualmente iniquidades, porque, por exemplo, a clientela da medicina privada tem acesso mais rápido às cirurgias eletivas (Duckett, 2005; McCauley, 2004).

Em 2011, houve uma reforma nacional na Austrália, que reforçou o papel do governo federal em relação ao financiamento e à gestão dos hospitais públicos e da atenção primária (Thomson *et al.*, 2012). Apesar disso e das ações para reduzir a regressividade do *premium rebate*, os planos de saúde continuaram sendo subsidiados para amortecer o peso da sinistralidade sobre o consumidor e, com menor êxito, para reduzir as filas nos hospitais públicos.

Desse modo, em direção à abordagem de contenção de custos, no caso australiano, em que boa parte da população economicamente ativa é coberta pelo setor privado, o governo oferece subsídios tendo como foco a redução das filas de espera no *medicare* e o funcionamento do *community-rating* como base da política regulatória voltada para o mercado de planos.

BOX 1
**Renúncia como política pública**

1. Benefício (redução do imposto de renda).
2. Redução de imposto para os contribuintes que enfrentam gastos catastróficos com saúde.
3. Salário indireto da população economicamente ativa.
4. Contenção de custos e redução das filas de espera no setor público.
5. Patrocínio do consumo de planos privados de saúde.
6. Um governo pode querer dirigir ou moldar o mercado, oferecendo determinados incentivos fiscais (questão regulatória).

Elaboração do autor.

Dentro dessa perspectiva, vejamos brevemente o caso canadense. Lá todos cidadãos são cobertos pelo *medicare*. Esse sistema é universal, mas não oferece todos os bens e serviços de saúde. A cobertura privada dos serviços oferecidos pelo *medicare* não é permitida,[10] de modo que cerca de dois terços dos canadenses têm planos de saúde suplementar (23 milhões de pessoas), oferecidos em geral por seus empregadores, abrangendo os serviços odontológicos, os medicamentos com prescrição médica, os cuidados domiciliares (*homecare*) e de longa duração (*long-term care*) (Thomson, 2012; Stabile, 2001). Em particular, o Canadá oferece um crédito no imposto de renda, que permite ao contribuinte reduzir, na prática, seus gastos com os bens e serviços suplementares ao *medicare* canadense (Matteo, 2009) chamado Crédito Fiscal de Despesa Médica Canadense (*Canadian Medical Expense Tax Credit*). De um lado, a presença de subsídios no Canadá favorece os contribuintes que não estão dispostos a enfrentar as filas de espera no *medicare* canadense. De outro, uma vez que o *medicare* não oferece atenção médica integral, o subsídio, que cobre parte do custo adicional com saúde suplementar, pode incentivar a utilização dos serviços públicos de saúde (*moral hazard*), por exemplo, as consultas médicas, aumentando os custos de certos serviços públicos (Stabile, 2001).

No caso estadunidense, os planos empresariais são a principal fatia do mercado. Uma das principais causas do crescimento na cobertura dos planos privados ocorreu após ter sido garantido ao empregador a possibilidade de abater parte do imposto em decorrência de seus gastos com planos de

10. Em 2005, isoladamente, a Suprema Corte do Canadá decidiu que o *Health Insurance Act* e o *Hospital Insurance Act* – que sustentavam tal proibição em Quebec – violavam os direitos humanos, considerando o tamanho das filas de espera observadas no *medicare*, contencioso conhecido como *Chaoulli case* (Flood e Haugan, 2010).

saúde dos empregados (Helms, 2009). A renúncia de arrecadação fiscal acabou reduzindo o "preço" do seguro pago pelos empregados dentro da firma, uma vez que os planos individuais não são em geral elegíveis para isenção fiscal (as deduções para tais planos são limitadas após um determinado limite de renda) (Furman 2008). Ademais, os trabalhadores de alta renda beneficiam-se mais do que os trabalhadores de baixa renda, uma vez que o objetivo da renúncia é principalmente reduzir o custo dos empregadores situados no polo dinâmico da economia. Vale dizer, o projeto do *ObamaCare* utilizou esse mecanismo para expandir cobertura daquele segmento populacional que estava fora do sistema, mas a renúncia não ajudou a controlar o crescimento dos custos da atenção à saúde nos Estados Unidos (Steuerle, 2016).

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No caso da Austrália, como dissemos, onde boa parte da população economicamente ativa é coberta pelo setor privado, o governo oferece subsídios para reduzir as filas de espera no *medicare* e para sustentar o funcionamento do *community-rating*, como base da política regulatória voltada para o mercado de planos. Por sua vez, no Canadá e nos Estados Unidos (e mesmo no Brasil), cada um ao seu modo, os gastos tributários são patrocinados especialmente para que os empregadores e empregados (contribuintes) consumam planos privados de saúde a preços acessíveis.

Em particular, considerando a natureza duplicada e paralela dos sistemas de saúde australiano e brasileiro, a pressão sobre as filas acaba prejudicando igualmente a qualidade dos hospitais do Sistema Único de Saúde (SUS), especialmente no chamado alto custo. Em outras palavras, como se observa também na Austrália, uma vez que a clientela de medicina privada no Brasil utiliza-se dos serviços públicos de alta complexidade tecnológica, no quadro de agravamento das doenças crônicas – diferente da crença disseminada no mundo dos negócios –, a renúncia originada pelo setor privado não desafoga significativamente o SUS. Uma vantagem lá parece ser o funcionamento do *community-rating* como base da política regulatória dos planos privados, que ampliaria a solidariedade geracional e atenuaria o caráter excludente dos idosos e crônicos presentes no caso brasileiro, inspirada no modelo de *experience-rating* (cf. Ocké-Reis, 2013).

Ora, do ponto de vista das políticas públicas em saúde, o debate continua inconcluso: se os subsídios tendem a onerar o orçamento público, em especial quando os custos econômicos e sociais da sua aplicação nos sistemas privados são maiores do que as eventuais vantagens, existem, igualmente, limites orçamentários para o crescimento do financiamento público, visto que o Estado não pode fechar os olhos em face da tendência de custos e preços crescentes na assistência médica (Remler; Brown; Glied, 2005; Marmor; Barer; Evans, 1994).

## REFERÊNCIAS

AUSTRALIAN GOVERNMENT. Department of Human Services. **Australian government rebate on private health insurance**. [(s.d.)]a. Disponível em: <goo.gl/5ZmqGq>. Acesso em: 8 ago. 2013.

_____. Department of Human Services. **Australian health & ageing system**: the concise expenditure factbook (March 2012 edition). [(s.d.)]b. Disponível em: <goo.gl/bpg8tt>. Acesso em: 29 ago. 2013.

_____. CowLaw. **Private Health Insurance Act 2007**. [(s.d.)]c. Disponível em: <goo.gl/6MwP4b>. Acesso em: 11 ago. 2013.

_____. Private Health Insurance Administration Council. **Surcharges and incentives**. [(s.d.)]d. Dísponível em: <goo.gl/t4e8N2>. Acesso em: 29 ago. 2013.

DUCKETT, S. J. Living in the parallel universe in Australia: public medicare and private hospitals. **Canadian Medical Association Journal**, v. 173, n. 7, p. 745-747, 2005.

EMMERSON, C.; FRAYNE, C.; GOODMAN, A. Should private medical insurance be subsidized? **Health Care UK**, Spring, King's Fund, p. 49-65, 2001.

FLOOD, C. M.; HAUGAN, A. Is Canada odd? A comparison of european and canadian approaches to choice and regulation of the public/private divide in health care. **Health Economics, Policy and Law**, v. 5, n. 3, p. 319-341, 2010.

FURMAN, J. Health reform through tax reform: a primer. **Health Affairs**, v. 27, n. 3, p. 622-32, 2008.

HELMS, R. B. Taxing health insurance: a tax designed to be avoided. **Health Policy Outlook**, n. 7, p. 1-4, 2009. (American Enterprise Institute for Public Policy Research).

MARMOR, T. R.; BARER, M. L.; EVANS, R. G. The determinants of a population's health: what can be done to improve a democratic health status? *In*: EVANS, R. G.; BARER, M. L.; MARMOR, T. R. (Eds.). **Why are some people healthy and others not?** New York: Aldine de Gruyter Press, p. 217-230,1994.

MCCAULEY, I. **Stress on public hospitals** – why private insurance has made it worse. 2004. Disponível em: <goo.gl/qnXdvI>. Acesso em: 31 out. 2016.

MATTEO, L. D. Policy choice or economic fundamentals: what drives the public/private health expenditure balance in Canada? **Health Economics, Policy and Law**, v. 4, n. 1, p. 29-53, 2009.

MOSSIALOS, E.; THOMSON, S. Voluntary health insurance in the European Union: a critical assessment. **International Journal of Health Services**, v. 32, n. 1, p. 19-88, 2002.

OCKÉ-REIS, C. O. Renúncia de arrecadação fiscal em saúde no Brasil: eliminar, reduzir ou focalizar? *In*: MONASTERIO, L. M. *et al*. (Eds.). **Brasil em desenvolvimento 2014: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014. p. 259-274.

_____. **Challenges of the private health plans regulation in Brazil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2004. (Texto para Discussão nº 1013).

OCKÉ-REIS, C. O.; MARMOR, T. R. The Brazilian national health system: an unfulfilled promise? **The International Journal of Health Planning and Management**, v. 25, n. 4, p. 318-319, 2010.

OECD – ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Private health insurance in OECD countries**. Paris: OECD, 2004.

PAOLUCCI, F.; BULTER, J.; VAN DE VEN, W. **Subsidising private health insurance in Australia**: why, and how to proceed? Australia: Australian Centre for Economic Research on Health/ The National Australian National University, 2008. (ACERH Working Paper n. 2).

PAULY, M. Taxation, health insurance, and market failure in the medical economy. **Journal of Economic Literature**, v. 24, n. 2, p. 629-75, 1986.

REMLER, D. K.; BROWN, L. D.; GLIED, S. A. Market versus state in health care and health insurance: false dichotomy. *In*: NELSON, R. (Ed.). **The Limits of Market Organization**. New York: Russell Sage Foundation, 2005, p. 213-230.

ROTHGANG, H.; SCHMID, A.; WENDT, C. The self-regulatory German healthcare system between growing competition and state hierarchy. *In*: ROTHGANG, H. *et al.* (Eds.). **The State and Healthcare**. Comparing OCDE countries. United Kingdom: Palgrave Macmillan, 2010. p. 119-179.

SPIES-BUTCHER, B.; STEBBING, A. **Reforming Australia's hidden welfare state**. Tax expenditures as welfare for the rich. Australia: Center for Policy Development, 2009. (Occasional Paper n. 6).

STABILE, M. Private insurance subsidies and public health care markets: evidence from Canada. **Canadian Journal of Economics**, v. 34, n. 4, p. 921-942, 2001.

STEUERLE, E. Health costs, but not Obamacare, dominate the future of federal spending. **Health Affairs Blog**. Disponível em: <goo.gl/XnZAcM>. Acesso em: 31 out. 2016.

THOMSON, S. *et al.* (Eds.). **International profiles of health care systems, 2012**. USA: The Commonwealth Fund, 2012. (Publication n. 1645).

WENDT, C.; FRISSINA, L.; ROTHGANG, H. Health system types: a conceptual framework for comparison. **Social Policy & Administration**, v. 43, n. 1, p. 70-90, 2009

# Notas de Pesquisa

# COMUNIDADES TERAPÊUTICAS: UNIDADES DE PRIVAÇÃO DE LIBERDADE?[1]

Maria Paula Gomes dos Santos[2]

## 1 INTRODUÇÃO

Este texto apresenta alguns achados da pesquisa realizada pela Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Ipea (Diest), entre 2014 e 2015, por encomenda da Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (Senad), intitulada "*Perfil das Comunidades Terapêuticas Brasileiras*".[3] *Comunidades Terapêuticas* representam um entre vários modelos de atenção a pessoas com transtornos decorrentes do uso de substâncias psicoativas (ou *drogas*), presentes no Brasil e em diversos outros países. Criadas por iniciativas não governamentais, essas instituições organizam-se em residências coletivas temporárias, onde aquelas pessoas ingressam e permanecem por certo tempo, com o propósito de renunciarem definitivamente ao uso de drogas e adotarem novos estilos de vida.

O modelo de cuidado proposto ancora-se em três pilares, a saber: trabalho, disciplina e espiritualidade. O exercício do trabalho é entendido como terapêutico, razão pela qual é denominado de *laborterapia*; e dele espera-se o benefício da aquisição de autodisciplina e autocontrole – disposições entendidas como ausentes entre as pessoas que fazem uso problemático de drogas, mas necessárias para o seu sucesso na vida social. As práticas espirituais buscam promover a fé dos internos em um ser ou instância superior, vista como recurso indispensável, seja para o apaziguamento das dores e sofrimentos dos indivíduos, seja para o seu enquadramento moral. O trabalho espiritual ancora-se em doutrinas religiosas, especialmente as de matriz cristã, mas pode prescindir delas, pois mesmo as comunidades terapêuticas (CTs) que se declaram desvinculadas de igrejas ou organizações religiosas atribuem centralidade ao cultivo da espiritualidade, como via de superação da chamada drogadição.

Percebendo os indivíduos adictos como, a um só tempo, doentes e moralmente fracos, os programas terapêuticos das CTs brasileiras utilizam-se ainda de saberes originários do campo médico-psiquiátrico – tais como as psicoterapias – em uma obra que pretende tratar sintomas decorrentes do uso problemático de SPAs operando uma *reforma moral* dos sujeitos internados.

Desde 2011, em um contexto em que a sociedade e, especialmente, a mídia apontavam a ocorrência, no país, de uma "epidemia de crack", o governo federal vem financiando vagas para internação de pessoas com problemas decorrentes do uso de drogas nessas entidades, com o propósito de desonerar seu acesso a tratamentos. Ainda que tal epidemia não tenha sido comprovada empiricamente,[4] a edição de um *plano de combate* a ela foi a resposta governamental oferecida.[5]

---

1. Este texto é parte de Nota Técnica a ser publicada pelo Ipea, sobre a mesma pesquisa e foi realizada com a colaboração de um conjunto de pesquisadores bolsistas do Ipea. Ver Santos *et al.*, 2016

2. Técnica de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

3. O projeto desta pesquisa foi primeiramente apresentado no número 6 deste *Boletim de Análise Político-Institucional*. Ver Santos (2014).

4. Ver Bastos e Bertoni (2009).

5. Ver *Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas*, Decretos nº 7.179/2010 e nº 7.637/2011.

Essa resposta, contudo, tem sido objeto de grande controvérsia entre autoridades públicas e profissionais da área de saúde,[6] que criticam o modelo de cuidado implementado pelas CTs, em função do isolamento social exigido dos internos, assim como de algumas de suas práticas, como a laborterapia e as orações, entre outras. Para o Conselho Federal de Psicologia (2011), essas entidades constituem-se em verdadeiras "unidades de privação de liberdade".[7] Critica-se ainda a estreita vinculação que muitas das CTs possuem com igrejas e organizações religiosas, acionando-se a premissa constitucional do estado laico na tentativa de impedir o financiamento das CTs pelo governo federal.

Essa controvérsia cresce a cada ano, mesmo após a elaboração, pelo Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (Conad), de uma Resolução (Resolução n. 1, de agosto de 2015), que visa normatizar o funcionamento das CTs que se candidatam ao mencionado financiamento.[8] Tal embate, para além de ter tornado extremamente conflitivo o processo de elaboração da mencionada Resolução, deu destaque a um conjunto de questões relevantes para o campo das políticas públicas destinadas a populações em situação de vulnerabilidade social, que se referem aos Direitos Humanos e de Cidadania, bem como à já mencionada temática da laicidade do Estado brasileiro.

A pesquisa aqui apresentada foi encomendada nesse contexto e seu propósito foi levantar informações sistemáticas sobre essas instituições e suas práticas de cuidado, que contribuíssem para uma avaliação mais informada da política de financiamento às CTs, pelo governo federal. Para tanto, ela foi desenvolvida com base em duas metodologias: uma quantitativa – que consistiu de um *survey* junto à amostra de quinhentas CTs, gerada a partir de cadastro com quase 2 mil entidades de todo o Brasil;[9] e outra qualitativa, pela qual foram realizados estudos etnográficos em dez unidades. O *survey* gerou informações representativas do universo dessas entidades, enquanto o trabalho de campo etnográfico permitiu análises e interpretações sobre o cotidiano das CTs, suas rotinas e suas práticas.

O presente texto não aborda, contudo, todos os achados da pesquisa, além de não esgotar as questões relevantes acerca deste universo. Tendo em vista as limitações de espaço desta publicação, optou-se por expor aqui aqueles resultados que dialogam diretamente com os questionamentos e críticas feitos ao modelo das CTs, a saber: o vínculo das CTs com igrejas e organizações religiosas (seção 2); os métodos e práticas terapêuticas adotados pelas CTs (seção 3); e as medidas disciplinares impostas aos internos (seção 4). O texto encerra-se com algumas considerações finais.

## 2 A QUESTÃO RELIGIOSA

Entre as questões mais controversas acerca das CTs, encontra-se a vinculação destas a igrejas e entidades religiosas, assim como o uso de orações e práticas "espirituais" no tratamento provido. Assim, a pesquisa buscou esclarecer em que medida essa vinculação ocorre e que grupos ou orientações religiosas predominam nesse universo. A tabela 1, a seguir, apresenta a distribuição percentual de CTs e de vagas, segundo a orientação religiosa adotada nesses equipamentos, bem como a sua distribuição entre as macrorregiões brasileiras.

6. Notadamente, profissionais da Saúde Mental, inclusive aqueles vinculados ao Ministério da Saúde.

7. Críticas sistematizadas em relatório da Comissão Nacional de Direitos Humanos do Conselho Federal de Psicologia (2011). Ver: Conselho Federal de Psicologia, 2011.

8. Em agosto de 2016, esta Resolução foi suspensa, por liminar da Justiça Federal de São Paulo, sob a alegação de que, neste ato, o Conad teria avançado sobre competências que seriam próprias do Ministério da Saúde. Ver: Ministério Público, 2016.

9. Cadastro elaborado em 2009, por encomenda da Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (Senad), pelo Centro de Pesquisas em Álcool e Outras Drogas do hospital das clínicas de Porto Alegre, em conjunto com o Laboratório de Geoprocessamento do Centro de Ecologia, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

TABELA 1
**Percentual de CTs e de vagas, segundo macrorregião geográfica e orientação religiosa**

| Macrorregião | % vagas | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Pentecostal | Missão | Outras cristãs | Católica | Sem orientação | Outra | **Total** |
| Vagas Brasil | 34.277 | 4.386 | 2.130 | 21.461 | 15.918 | 5.327 | **83.530** |
| Norte | 3,5 | 0,1 | 0,1 | 1,6 | 0,0 | 1,0 | **6,4** |
| Nordeste | 9,8 | 2,7 | 0,2 | 6,4 | 1,1 | 0,1 | **20,2** |
| Centro-Oeste | 4,0 | 0,3 | 0,0 | 1,4 | 1,9 | 0,3 | **7,8** |
| Sudeste | 15,3 | 1,4 | 1,6 | 9,8 | 12,4 | 2,7 | **43,2** |
| Sul | 8,4 | 0,8 | 0,6 | 6,5 | 3,7 | 2,3 | **22,4** |
| % vagas | 41,0 | 5,3 | 2,5 | 25,7 | 19,1 | 6,4 | **100** |
| % CTs | 39,7 | 6,9 | 2,6 | 27,1 | 17,8 | 5,8 | **100** |
| Média vagas/religião | 44,2 | 32,7 | 41,8 | 40,6 | 45,7 | 47,1 | **42,8** |

Fonte: Ipea (2016).

Como se pode observar, 41% de todas as vagas estão em CTs de orientação pentecostal**,** as quais, por sua vez, totalizam 40% do universo das CTs. Já CTs católicas ofertam 26% das vagas totais e representam 27% das CTs. As CTs que se declaram "Sem orientação religiosa específica" oferecem 19% de todas as vagas, e representam 18% das unidades existentes no território nacional. As CTs que mencionaram vincular-se a "outras religiões" oferecem 9% das vagas brasileiras, representando 9% das unidades. Por fim, as CTs de orientação evangélica de Missão ofertam 5% das vagas totais e representam 7% das CTs.

As vagas em CTs pentecostais predominam em todas as macrorregiões do país. As CTs católicas ofertam o segundo maior conjunto de vagas, por religião, nas regiões Norte, Nordeste e Sul. As vagas em CTs "sem orientação religiosa específica" ofertam o segundo maior conjunto de vagas, por religião, no Sudeste e no Centro-Oeste. Esses números indicam a prevalência de CTs pentecostais no universo brasileiro.

Chama atenção, contudo, o significativo percentual de entidades que dizem não possuir orientação religiosa específica, ou vinculação com qualquer Igreja (17%). Porém, mesmo entre estas, a maior parte informa estimular a fé dos internos em um ser superior (divino) por entendê-la como essencial ao processo de transformação dos sujeitos. Isso sugere que o cultivo da *espiritualidade* prescinde, a princípio, de maior formalização institucional, e que o método das CTs, antes que *subordinado* a igrejas ou organizações religiosas, encontra *afinidades eletivas com estas*, configurando-se em um campo no qual igrejas procuram realizar suas obras de moralização e transformação de subjetividades. Conforme observado em uma das CTs etnografadas,

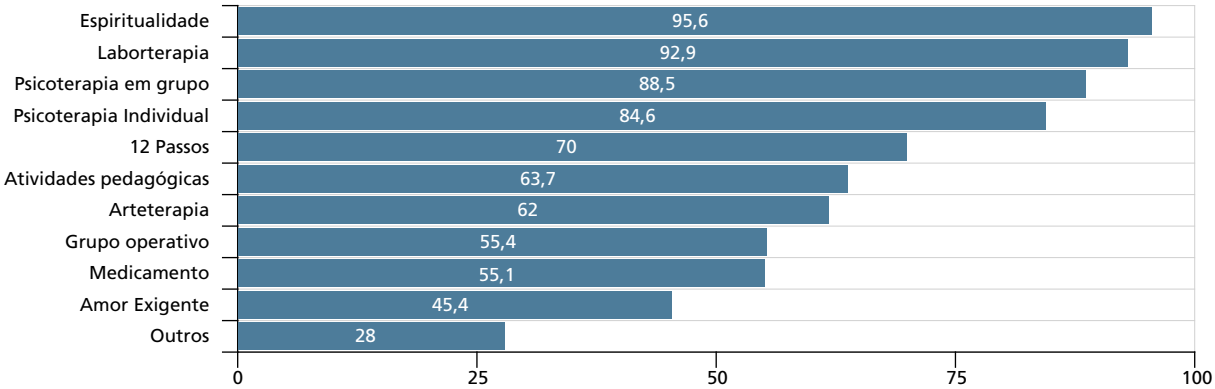
> A espiritualidade entra não exatamente como "o tratamento", mas parte dele: algo que dará *um tipo de sustentação ética* para que as pessoas se recuperem tanto no interior da CT quando em sua vida posterior (RE,[10] grifo nosso).

## 3 MÉTODOS E PRÁTICAS TERAPÊUTICOS

A pesquisa procurou levantar e quantificar as atividades terapêuticas utilizadas no universo das CTs brasileiras e verificar os graus de sua disseminação, ou sua eventual heterogeneidade. Os métodos e recursos de tratamento informados, assim como a extensão de sua utilização no universo de CTs, encontram-se no gráfico 1. Depois deste, o gráfico 2 apresenta as atividades cotidianas realizadas pelos internos.

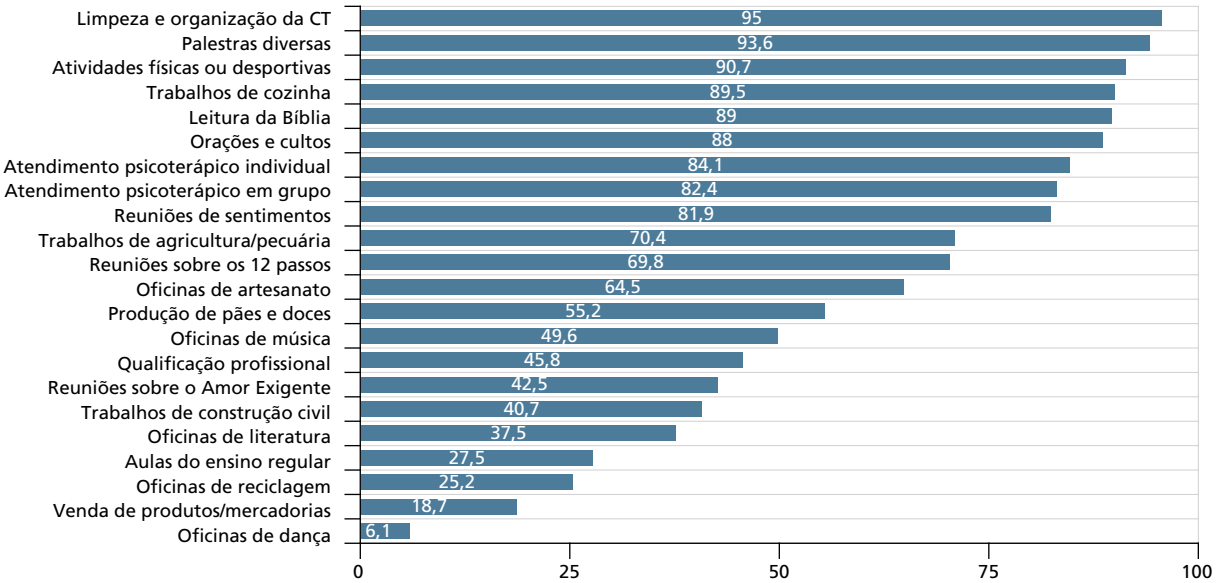
10. Relatório Etnográfico.

GRÁFICO 1
**Métodos e práticas terapêuticos**
(Em %)




Fonte: Ipea (2016).

GRÁFICO 2
**Atividades diárias**
(Em %)




Fonte: Ipea (2016).

Com efeito, esses gráficos revelam uma expressiva convergência de métodos e atividades rotineiras entre as CTs, indicando também um certo grau de *padronização* do modelo. Como se vê, o *cultivo da espiritualidade* e a *laborterapia* são comuns a mais de 90% das entidades, fato que confirma seu estatuto de "métodos basilares" das CTs, conforme apresentado anteriormente.

Não obstante, vale notar que, apesar de ser recurso terapêutico amplamente adotado, a *laborterapia* aparece, no conjunto, pouco articulada a projetos e atividades de qualificação dos internos para o mercado de trabalho: apenas 46% das CTs indicaram as atividades de qualificação como rotineiras. Em uma das CTs em que se realizou trabalho de campo, esse tema foi assunto de conversa entre os internos e a pesquisadora, conforme seu relato etnográfico:

> O trabalho a ser realizado durante a laborterapia é um dos principais motivos de reclamação, e é um assunto recorrente entre os internos, quando estão fumando, ou conversando e tomando tererê.[11] O que é discutido é que a laborterapia é algo que não serve de nada, que eles não aprendem coisa alguma rastelando o terreno. Algumas vezes em brincadeiras foi dito "E aí, o que vai fazer quando sair daqui? O que você sabe fazer? Rastelar?" (RE).

Observa-se que também são muito empregadas as técnicas de *Psicoterapia em grupo* (88,5%) e a *Psicoterapia individual* (84,5%), originárias do campo da Saúde Mental. Destaca-se ainda a proeminência da aplicação da técnica dos 12 Passos, a qual ocorre em 70% das CTs.[12]

Por fim, cabe destacar o elevado percentual de CTs que admitem aplicar medicamentos aos internos: 55%. Sobre essa prática, vale trazer aqui um trecho de um dos relatórios etnográficos:

> O uso de psicofármacos torna os internos mais dóceis aos anseios institucionais. Benzodiazepínicos (diazepan, por exemplo) são ministrados com frequência a internos recém-chegados, assim como no meio do tratamento, ou quando estão prestes a se graduar (...) Com o passar do tempo, a tendência é se reduzir a quantidade desses medicamentos [conhecido como desmame]. (...) [Mas] O desmame nem sempre é bem-sucedido (RE).

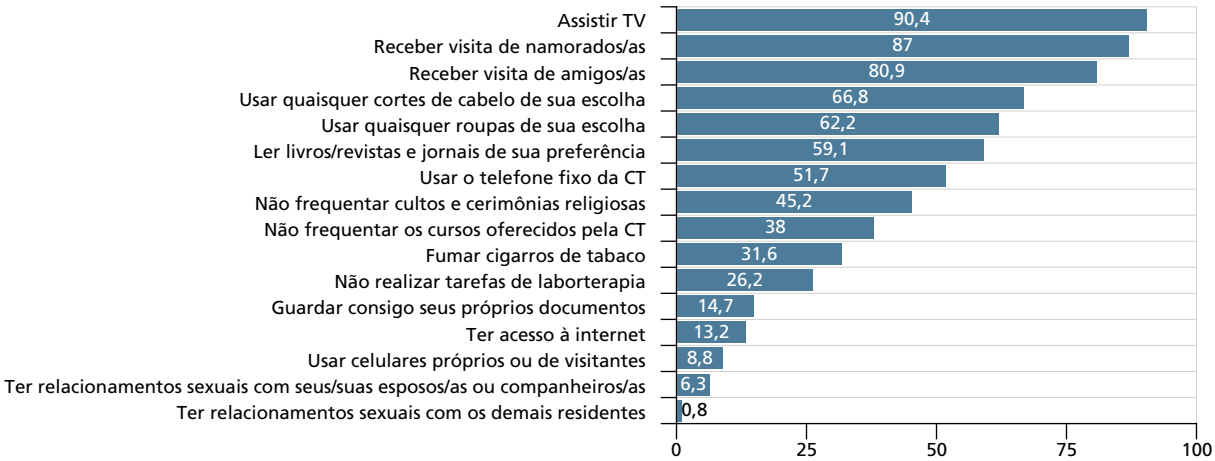
## 4 DISCIPLINA

Sendo a *disciplina* um dos pilares das CTs, sobre a qual recaem muitas das críticas ao modelo – entre as quais, acusações sobre violação de direitos humanos –, a pesquisa procurou interrogar quais atividades eram *permitidas* aos acolhidos durante a internação; bem como quais as eventuais *sanções aplicadas* por elas quando os internos descumprem as regras de convivência estabelecidas pela instituição.

### 4.1 O que é permitido

O gráfico 3 apresenta as frequências com que cada atividade foi mencionada como *permitida* pelo conjunto de CTs.

GRÁFICO 3
**Práticas permitidas**
(Em %)




Fonte: Ipea (2016).

11. Espécie de mate, tomado frio, em cuias semelhantes àquelas usadas para o chimarrão gaúcho. O tererê, por seu turno, é mais tradicional em Mato Grosso.

12. Difundida pelos grupos de alcoólicos anônimos, foi introduzida, com aparente sucesso, em clínicas privadas de tratamento à dependência química, já nos anos 1980.

*Assistir TV* parece ser a atividade mais amplamente autorizada por essas instituições. Contudo, a pesquisa de campo revelou que essa autorização não é incondicional, uma vez que nem sempre os acolhidos têm acesso irrestrito a toda a programação veiculada por emissoras de TV. Em algumas das instituições pesquisadas, só é permitido assistir a programas religiosos ou a noticiários e jogos de futebol, em horários previamente estabelecidos. Há ainda casos em que a TV da CT é utilizada apenas para a transmissão de filmes e vídeos selecionados por coordenadores e monitores. Sobre os critérios de seleção dos programas, vale resgatar aqui o registro da pesquisadora de campo, quando, durante sua permanência em uma CT, escolheu um filme (em DVD) para assistir junto aos internos.

> Uma noite escolhi um filme, que foi considerado inadequado para o momento. Eu não queria ver um filme sobre Moisés, então escolhi outro. O argumento do terapeuta [sobre o filme escolhido] era de que o filme era puro gatilho. Que eles iam sonhar com todas as coisas que aparecem no filme, sobre uso de drogas, prostituição, perda de controle, obsessão. Era necessário ver algo calmo (RE, grifo nosso).

Chamam atenção, ainda, algumas restrições como, por exemplo, as que se referem ao corte de cabelo e às roupas dos internos. Trinta e três por cento das CTs não admitem que estes usem cortes de cabelo de sua própria escolha, e 38% não permitem o uso de roupas de sua preferência. As restrições parecem ainda mais severas para as mulheres. Como observado em campo, em uma CT feminina, "É proibido o uso de blusas e vestidos decotados e sem manga, ou saias, vestidos e shorts acima do joelho. Se houver roupas assim, os familiares retornam com elas" (RE).

Por fim, é ainda mais surpreendente que em apenas 14% das CTs os acolhidos sejam autorizados a guardar consigo os próprios documentos. Conforme constatado em uma das CTs pesquisadas:

> No momento da admissão, deviam ser entregues à coordenação da CT os documentos pessoais da pessoa que iria se submeter ao tratamento. (...) Ao deixar a pessoa na instituição, o responsável assina um "termo de adesão", em que são reiteradas as cláusulas do contrato anteriormente citado. (...) A última cláusula informa que, no caso de evasão da residente (saída da CT sem autorização dos familiares), seus pertences e documentos ficarão retidos na instituição até que o responsável que assinou o termo vá buscá-los (RE).

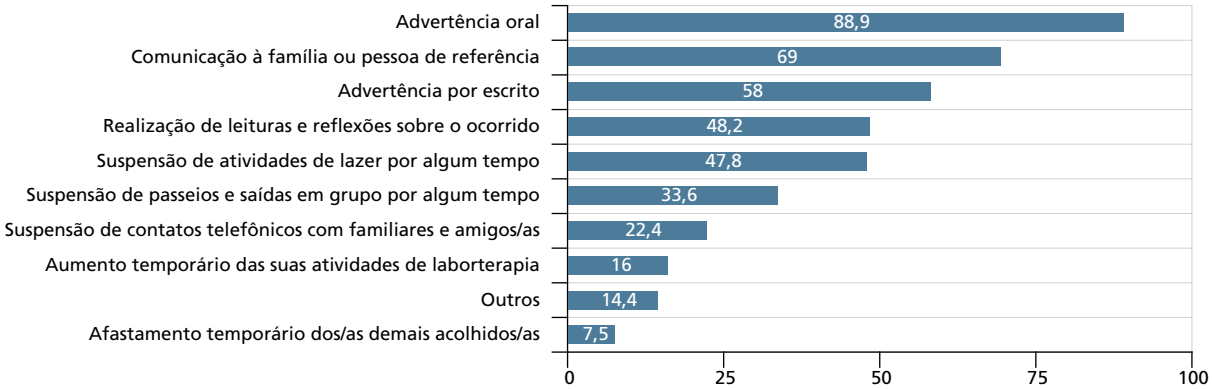
Essas práticas ferem direitos individuais (à privacidade, à identidade e à livre circulação), tendo sido, inclusive, proscritas pela Resolução nº 1 do Conad (Artigo 6º, XII; Artigo 8º, I e III).

Por fim, também é digno de destaque o baixo percentual de CTs que permitem que os acolhidos mantenham relações sexuais com seus parceiros (6,3%) e com os demais residentes (0,8%), revelando que a interdição à sexualidade dos acolhidos é um padrão também universal.

### 4.2 Sanções

O gráfico 4 fala das medidas adotadas em caso de descumprimento das regras de convivência estabelecidas. As sanções mais declaradas pelas CTs, como aplicáveis, foram: *i*) *advertência oral* (89%); *ii*) *comunicação à família ou pessoa de referência* (69%); e *iii*) *advertência por escrito* (58%). A grande frequência com que as CTs revelam lançar mão de comunicados à família, ou pessoa de referência, atesta a *condição de tutela* a que são submetidos os internos, por serem vistos como incapazes de se responsabilizar por seus destinos.

GRÁFICO 4
**Sanções por descumprimento das regras de convivência**
(Em %)




Fonte: Ipea (2016).

Embora pouco mencionadas, três sanções chamam atenção, *pelo simples fato de terem recebido alguma menção*: *i*) a suspensão de contatos telefônicos com familiares e amigos (praticada por 22% das CTs); *ii*) o aumento temporário das atividades de laborterapia (mencionado por 16%); e *iii*) o afastamento temporário dos demais acolhidos (mencionado por 7,5% das CTs). Considerando que essas medidas não resultam em benefícios de qualquer natureza para os internos, sua adoção parece indicar, antes, a presença de uma perspectiva punitivista em algumas das entidades pesquisadas.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados apresentados confirmam a centralidade do tripé *trabalho-disciplina-espiritualidade* no modelo de cuidado das CTs, revelada pela adoção da *laborterapia* e do cultivo da *espiritualidade* em mais de 90% das unidades. Também é significativa a adoção de métodos e técnicas originadas no campo *científico*, tais como a aplicação de medicamentos e as *psicoterapias, individuais* ou *em grupo*.

Os dados confirmam também a prevalência de CTs vinculadas a organizações religiosas, com destaque para as de denominação *pentecostal*. Outrossim, pode-se dizer que, diferentemente do que é mais comumente difundido, o modelo das CTs não visa primordialmente a *conversão religiosa* dos internos, mas a sua *conversão moral*. O apoio da religião e, mais amplamente, do cultivo da *espiritualidade*, são tidos como aliados poderosos, seja na proteção contra recaídas, seja na fixação de uma ética de conduta para indivíduos considerados *desregrados*.

Preliminarmente, pode-se concluir que ideia das CTs como "unidades de privação de liberdade", tal como posta pelo Conselho Federal de Psicologia (*op. cit.*), talvez seja um pouco exagerada. Contudo, alguns aspectos disciplinares do modelo, sugeridos pelo *survey* e pelas etnografias, indicam a presença de restrições importantes, algumas delas em um pequeno conjunto, outras em um grupo grande de CTs. São elas: *i*) a imposição de cortes de cabelo específicos e de modelos de roupas; *ii*) a interdição de telefonemas; *iii*) a retenção dos documentos dos internos. Encontrou-se também CTs que sancionam comportamentos desviantes por meio de proibição temporária de atividades de lazer e, ainda que com menor frequência, do aumento das atividades laborterápicas e do afastamento temporário do infrator dos demais internos – ou seja, o isolamento no isolamento.

Justificadas como medidas necessárias à *reforma moral* dos internados, essas restrições contradizem, efetivamente, alguns dos direitos civis e humanos consagrados pela Constituição de 1988, assim como os protocolos de cuidado a usuários de álcool e drogas do Sistema Único de Saúde (SUS), estabelecidos pela Lei nº 10.2016/2001, conhecida como Lei da Reforma Psiquiátrica, esta norma dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais, e seus efeitos foram depois estendidos às pessoas com transtornos decorrentes do uso de álcool e outras drogas. É com base nessas contradições que o modelo das CTs tem sido fortemente criticado pelos profissionais de saúde mental.

## REFERÊNCIAS

BASTOS, F. I.; BERTONI, N. (Orgs.). **Pesquisa sobre o uso de crack**: quem são os usuários de crack e/ou similares no Brasil? Quantos são nas capitais brasileiras? Rio de Janeiro: ICICT/Fiocruz, 2014.

BRASIL. Ministério da Saúde. **A política do Ministério da Saúde para a atenção integral a usuários de álcool e outras drogas**. (Série B. Textos Básicos de Saúde). Brasília: Ministério da Saúde, 2003.

_____. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). Resolução RDC nº 29, de 30 de junho de 2011. Disponível em: <goo.gl/ahTz8o>. Acesso em: 2016.

_____. Ministério Público. Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. **A pedido do MPF/SP, Justiça determina a suspensão de norma do Conad que permitia a comunidades terapêuticas receber recursos federais sem cumprir normas da saúde**. Informativo PGR. Agosto/2016. Disponível em: <goo.gl/cEmmGV>.

CFP – CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA. Relatório da 4ª Inspeção Nacional de Direitos Humanos: locais de internação para usuários de drogas. Brasília: CFP, 2011. Disponível em: <goo.gl/vmej4>. Acesso em: 2016.

SANTOS, M.-P. G. *et al*. **Perfil das Comunidades Terapêuticas Brasileiras**. Brasília: Ipea, 2016. (Nota Técnica). No prelo.

SANTOS, M.-P. G. Comunidades Terapêuticas: contornos, funções e objetivos. **Boletim de Análise Político Institucional**, n. 6, 2014. Brasília: Ipea, 2014.

# GOVERNANÇA E CAPACIDADE REGULATÓRIA: NOTAS DE PESQUISA

Bruno Queiroz Cunha[1]
Alexandre de Ávila Gomide[2]
Ricardo Antônio de Souza Karam[3]

## 1 INTRODUÇÃO

A abordagem das capacidades estatais é um importante instrumento de interpretação da mecânica de formulação e de implementação de políticas públicas. Diferentes áreas têm sido analisadas por meio dessa lente interpretativa, entre elas políticas e programas em áreas sociais e econômicas, inclusive infraestrutura.[4] Entretanto, tais interpretações tenderam a deixar de lado uma função crucial do Estado: a regulação.[5]

A ação regulatória do Estado detém protagonismo na agenda de governo há pelo menos duas décadas. Como se sabe, agências reguladoras autônomas foram adicionadas à estrutura do Estado brasileiro entre meados dos anos 1990 e início do século XXI. Desde então, em inúmeros projetos e políticas públicas, o que incluiu vultosas delegações de empreendimentos à iniciativa privada, tais órgãos jogaram – e jogam – papel decisivo. Além de reguladores *stricto sensu*, são *experts* setoriais com vasto conhecimento empírico, em virtude da interação diuturna com setores econômicos e o perfil especializado de seus quadros.

No restante deste texto, discorre-se sobre uma agenda de pesquisa em construção, que propõe investigar as capacidades estatais que tocam o ramo da regulação econômica e suas instituições, com foco particular em áreas de infraestrutura. Tal agenda busca inquirir a respeito dos atores, organizações e principais elementos institucionais, como processos decisórios e estruturas próprias de governança e de coordenação.

## 2 ESPECIALIZAÇÃO OU FRAGMENTAÇÃO?

O padrão de reforma e evolução estatal nas duas últimas décadas teve como um dos principais alicerces a desconcentração do Estado, com o deslocamento de competências do centro para agências estatais e organizações não estatais autônomas. Porém, a tendência à especialização administrativa, cujos objetivos são ganhos de eficiência, também aumentou a possibilidade de fragmentação decisória, de problemas de coordenação e de sinergia. Na esfera da regulação, essa questão é particularmente relevante.

Em muitos casos, a teoria aponta que a descentralização de funções do Estado desencadeia o risco de surgimento de núcleos de "subgoverno", além de organizações "centrífugas" e autorreferenciadas (Bouckaert; Peters; Verhoest, 2010). Aponta-se também a possibilidade de balcanização (Cox; MCcubbins, 2001; Stein; Tommasi, 2007), situação em que organizações interdependentes dispensam laços de contato e a troca de informações na execução de suas missões.

---

1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) no Ipea.
2. Técnico de planejamento e pesquisa e chefe da Assessoria Técnica da Presidência do Ipea (Astec).
3. Especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) no Ipea.
4. Vide, por exemplo, Gomide e Pires (2014).
5. Aqui se entende regulação como o processo de gestão e governança estatal de setores produtivos relevantes, por meio de normas e parâmetros de comportamento, incentivos e punições, e com a finalidade de alinhar os interesses privados ao interesse público. Tal atividade está, em larga medida, alocada nas agências reguladoras, no âmbito federal.

Como resultado, instituições podem tornar-se "egocêntricas", como sugerem Wegrich e Štimac (2014), dado que a construção da identidade institucional passaria por uma percepção seletiva da realidade prática. Outra decorrência é a emergência do "viés de especialista", circunstância em que "especialistas" disciplinares, temáticos ou setoriais tornam-se atores centrais, o que pode levar à perda de visão do todo – ou seja, das relações externas de poder, ideias e grupos de interesse (Wegrich; Štimac, 2014).

No caso de áreas de política pública em que setores de planejamento e regulação estão interligados, o distanciamento excessivo entre essas duas funções pode impactar negativamente na convergência entre propósitos, sacrificando a coesão setorial (Bressers; O'toole Jr., 1998). O resultado seriam relações excessivamente formalistas e hierarquizadas; ou o inverso, predominando o casuísmo e a imprevisibilidade.

Há um volume crescente de trabalhos atentando para tais problemas e desajustes. Peters (2008), por exemplo, pontua a recente tendência de renovada ênfase sobre a coordenação de ações e processos decisórios estatais, inclusive com recentralização. Importante notar que a recentralização, nesse caso, não implica necessariamente em reconcentração, ou seja, nem sempre há a reabsorção pelo poder central e os ministérios de funções delegadas a agências ou ao mercado. O que parece ascender como veículo de coordenação e recentralização são propostas na esfera da governança, ou mesmo a criação de instituições complementares que possam corrigir *gaps* decisórios ou vazios institucionais.

## 3 CAPACIDADE REGULATÓRIA – CONSTRUÇÃO DO CONCEITO E SUA OPERACIONALIZAÇÃO

Gomide e Pires (2012; 2014) articularam duas dimensões de capacidade estatal, sendo uma endógena ao Estado e outra de caráter exógeno. No primeiro caso, tratam-se das capacidades de tipo administrativa, que dizem respeito às potencialidades e atributos técnicos da burocracia e internos ao Estado. Com respeito à dimensão exógena, que detém essa característica pelo fato de vincular o aparelho Estatal a atores externos, leva-se em conta a aptidão relacional da máquina pública com tais atores, de maneira a atender tanto a fins democráticos e de legitimidade quanto de eficácia decisória. Essas duas dimensões versam sobre capacidades de tipo instrumental ou procedimental.

Em uma perspectiva complementar, Lodge e Wegrich (2014) propõem uma concepção para capacidades estatais que detém um caráter mais teleológico ou finalístico. Os autores estabelecem quatro tipos de capacidades, preferindo tratá-las não como *estatais*, mas, agregadamente, como *administrativas*.

O foco de Lodge e Wegrich (2014) está na aptidão do Estado para a resolução de problemas, ou seja, no conjunto de capacidades que, associadas, levariam a uma maior efetividade da ação pública. Tais capacidades são: *i*) analítica; *ii*) de coordenação; iii) de entrega; e *iv*) regulatória. As duas primeiras são autoexplicativas e, em boa medida, repercutem diretamente sobre a habilidade do Estado de reter inteligência e influência em face do risco de fragmentação. A entrega relaciona-se com a capacidade de "fazer acontecer", seja direta, seja indiretamente. A capacidade regulatória, mais bem descrita a seguir, opera no terreno da gestão da autoridade e das interdependências a que estão sujeitas as instituições regulatórias estatais.

Há complementaridades importantes entre as noções instrumental e teleológica, sendo uma dessas complementaridades atinente à esfera das capacidades regulatórias. Sobre estas, Lodge (2014) aponta a reputação como componente central. Quanto pior a reputação do Estado no emprego da regulação – ou seja, na efetiva aplicação do instrumento na prática –, maior tenderá a ser o formalismo

e a busca por meios de insulamento da atividade regulatória em relação ao governo central, justamente para corrigir sinais de deterioração reputacional.

Todavia, esse caminho ignora a necessidade de julgamento e discricionariedade no uso da regulação, que transcorre em um ambiente de interdependências e incertezas. Segundo Lodge (2014), a noção de capacidade regulatória envolve o exercício da discricionariedade tanto quanto o controle sobre ela. A discricionariedade, neste caso, pode ser "controlada", não somente por ferramentas restritivas, como a análise de impacto ou de custo-benefício, mas a partir da capacitação e do desenvolvimento analíticos dos reguladores em distintas *expertises*, o que lhes conferiria autoridade para um maior escopo de atuação (Lodge, 2014). Essa visão contrasta com a lógica tradicional de restrição da discricionariedade, segundo a qual as agências reguladoras serviriam essencialmente como "correia de transmissão" entre a política e a técnica (Eisner, 2000; Levy; Spiller, 1994).

Capacidade regulatória é, portanto, mais abrangente que a noção de qualidade regulatória. Esta se apoia na previsibilidade e no controle da discricionariedade em regimes regulatórios como maneira de assegurar os chamados "compromissos críveis" por parte do Estado. De bases neoinstitucionalistas (no sentido econômico), tal concepção busca trazer segurança jurídica ao investimento privado.

Qualidade regulatória é uma agenda bastante sedimentada em âmbito internacional. No Brasil, ao longo de diferentes estágios, buscou-se qualificar o modelo regulatório de acordo com as mesmas bases da reforma regulatória dos anos 1990, seguindo também os conceitos de qualidade regulatória (Cunha, 2016; OECD, 2008).

Esse tipo de modelo mostrou limitações práticas no mundo todo, sendo cada vez menos efetivo insistir unicamente na busca por avanços na direção da estabilidade, desacoplamento institucional e restrição da discricionariedade. Como afirma Lodge (2008), a ideia de "abdicação" do componente político na esfera da regulação é uma visão "tola", que não resiste à prática.

O Brasil, a despeito de tentativas constantes de seguir a trilha do reforço da estabilidade de regras, vivenciou e continuará vivenciando circunstâncias e episódios práticos em que a adaptação institucional se faz presente. Por exemplo, conforme as situações e episódios a seguir descritos.

1) Interrupção da comercialização de serviços regulados por determinação judicial, particularmente severa em 2013, dando origem também à criação do Plano Nacional de Consumo e Cidadania (Plandec).

2) Mudanças na agenda com repriorização de objetivos para a regulação, incluindo metas de desenvolvimento industrial e inovação tecnológica, com a participação de empresas públicas e a utilização de regras de conteúdo local nos setores de petróleo e logística.

3) Término de longos períodos de concessão em alguns setores, que precisam ser equacionados levando em conta contextos e oportunidades tecnológicas atuais, como no caso de ferrovias e telecomunicações.

4) Situações de "maldição do vencedor", quando a má seleção de concessionários impacta longamente na esfera regulatória, por vezes requerendo nova rodada de exame político, o que pode vir a se confirmar em concessões recentes na área de logística, no país.

5) Tendência internacional por investimentos e conversão de redes já instaladas em infraestruturas verdes ou sustentáveis, o que, em breve, pode levar à necessidade de repactuações e decisões de política pública, também para fins de adequação a pactos internacionais.

Essa curta lista de exemplos, além de outros, está associada a duas categorias de contingências. A primeira é a da incerteza. Dada a racionalidade limitada dos agentes e a assimetria informacional, contratos são por natureza incompletos, o que significa dizer que nenhum sistema de regras e instituições será absolutamente imune a circunstâncias inesperadas e não previstas.

A segunda diz respeito à limitação de estruturas de governança híbridas, como é o caso de arranjos regulatórios. Estes envolvem tanto instrumentos de incentivo e punição hierárquicos quanto de mercado (Williamson, 1996). Nesses casos, sempre haverá a possibilidade de concessionários e, em certa medida, também o Estado de utilizarem sua posição relevante para paralisar a execução do contrato em troca de benefícios imediatos – ou ameaçar fazê-lo.

A solução tradicionalmente encontrada para lidar com incertezas, limitações de arranjos institucionais e episódios conjunturais, no caso brasileiro, tem sido pela via do aprimoramento *ex-ante* da qualidade da regulação, tendo em vista o aprendizado com problemas e situações de crise. Ocorre que a internalização, modificando *ex-ante* instituições e contratos, tem limites. Problemas informacionais e de incerteza, além de mudanças contextuais (econômicas e políticas) são inevitáveis. Portanto, insistir na neutralidade da regulação e em sua implementação puramente técnica passa a ser mais uma peça argumentativa do que efetiva (Lodge, 2014).

A capacidade regulatória, portanto, vincula-se à criação de inteligência regulatória, a qual opera em duplo sentido, conforme modelo ilustrado pela figura 1. O primeiro deles é o prospectivo, no qual as instituições regulatórias, particularmente as agências reguladoras autônomas, são capazes de informar desde o início o processo decisório. Desse modo, haverá, da parte das instâncias decisórias responsáveis pela formulação política, maior acurácia quanto a questões que impactarão no médio e longo prazos. Também haverá, quanto aos atores dedicados à regulação, como os quadros burocráticos das agências reguladoras, maior estímulo à sistematização de suas contribuições na construção das políticas públicas; além de aumentar a coesão entre planejamento e regulação.[6] Por fim, haverá, reflexamente, incentivos à capacitação dos órgãos reguladores em *expertises* outras que venham a potencialmente impactar em suas atividades no longo prazo.[7]

A dimensão retrospectiva da inteligência regulatória recai sobre a relação entre formuladores e implementadores em sentido inverso, ou seja, quando um programa, projeto ou empreendimento já se encontra em operação e sob a esfera fiscalizatória de agências reguladoras.[8] Nessas circunstâncias, problemas e novas oportunidades também têm alta probabilidade de emergir e poderão requerer o tratamento pelo Estado, mesmo que os limites institucionais vigentes não respondam automaticamente.

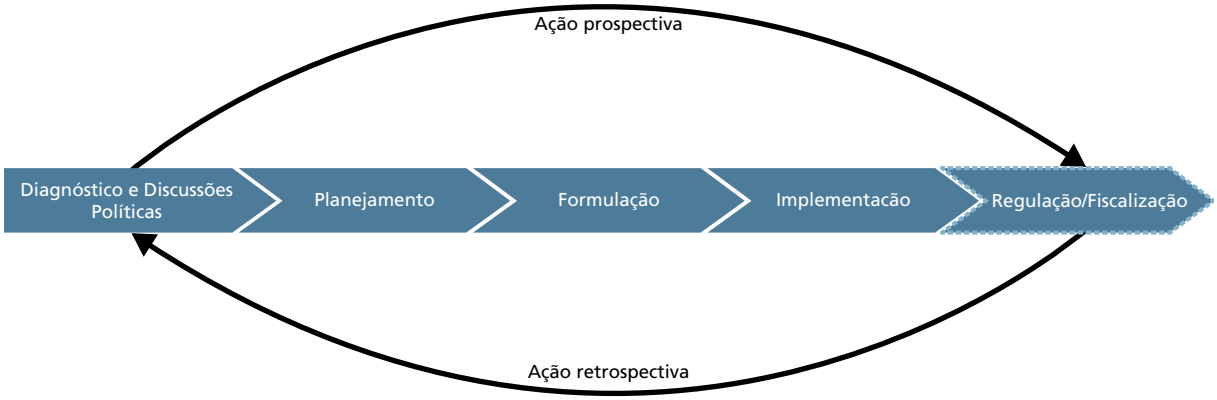
6. *Survey* realizado com carreiras de infraestrutura em 2015, em projeto compartilhado entre o Ipea e a Escola Nacional de Administração Pública (Enap), demonstra a baixa interação que a burocracia das agências reguladoras tem com outros órgãos, o que não ocorre com respeito a empresas privadas, as quais são mais prestigiadas no aspecto interativo. Para mais informações, vide *Cadernos Enap* nº 46, de setembro de 2016.

7. A dimensão prospectiva também estaria apoiada no reforço de uma função existente, mas pouco sistematizada, que diz respeito à elaboração de estudos e pesquisa por parte dos quadros especializados das agências reguladoras, expressa na Lei nº 10.871/2004.

8. Muito embora se deva observar que a separação entre formulação e implementação é, na melhor das hipóteses, didática, pois teoria e prática são consistentes em afastar a eficácia da separação entre tais etapas, observando-as mais em conjunto e em fluxo. Sobre isso, vide Parsons (1996).

Um exemplo são intercorrências em contratos de concessão para além do que dispõem a peça contratual ou a matriz de risco.[9]

FIGURA 1
**Inteligência regulatória**




Elaboração dos autores.

O que se depreende dos arranjos institucionais regulatórios vigentes no país, notadamente na área de infraestrutura, é que não existem claros protocolos de coordenação que possam, ao longo do tempo, ser acionados de modo ágil e tempestivo, a fim de solucionar entraves inesperados ou atender a novas oportunidades que ocasionalmente surjam. Do mesmo modo, a narrativa predominante, de necessidade de desacoplamento entre a política e a técnica, sedimenta uma cultura de não cooperação entre a administração direta e as agências reguladoras. Nessa circunstância, a interdependência é meramente estática ou mesmo neutralizante, tendente apenas a "mínimos denominadores comuns", sem potencial inovativo e adaptativo (Wegrich; Štimac, 2014). Não se veem movimentos claros de aperfeiçoamento dessa realidade, por parte do governo federal.

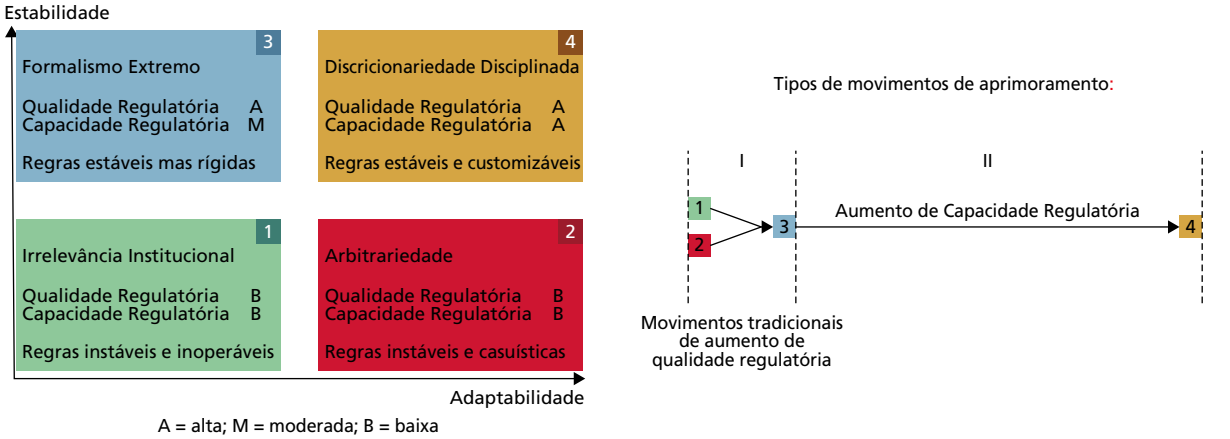
Situações de deficiência de coordenação, em que casos relevantes podem cair em vazios institucionais, podem ser resolvidas primeiramente via mudança cultural, reconfigurando o papel das instituições regulatórias em bases mais amplas e, conforme apontado acima, permitindo maior discricionariedade, no sentido articulado por Lodge (2014). Em segundo lugar, há a alternativa do estabelecimento de protocolos de coordenação formais, com o aumento da frequência de encontros entre atores, mediante o estabelecimento de requerimentos procedimentais transparentes.

## 4 A PROPOSTA DA PESQUISA

A estruturação da regulação no país buscou separar a esfera da regulação da atividade de formulação de políticas. Isso deixou precariedades ou vazios institucionais que parecem gerar o risco de fragmentação e estancamento. Do ponto de vista conceitual, emana a necessidade de inclusão de uma segunda dimensão de análise. Essa dimensão é a da adaptabilidade, conforme expresso na figura 2.

9. É o que parece ocorrer no momento com respeito a recentes concessões de aeroportos no país, para as quais discussões relativas ao pagamento de outorgas parecem refletir num *gap* regulatório e institucional, gerando indefinição entre os ministérios e a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac).

FIGURA 2
**Capacidade regulatória e movimentos de aprimoramento**




Elaboração dos autores.

Na figura 2, movimentos ascendentes ao longo do eixo da estabilidade são os mais usualmente buscados, mediante a passagem das situações 1 e 2 para 3. Por exemplo, o Projeto de Lei do Senado nº 52/2013, que retoma a discussão sobre uma lei geral das agências reguladoras, foca, novamente, no disciplinamento e na estabilidade da regulação, sem, contudo, avançar no quesito da adaptabilidade. Por outro lado, a capacidade regulatória requer um movimento progressivo no eixo da adaptabilidade, em paralelo ao ganho de estabilidade. Nesse caso, reformas teriam que mirar a situação 4.

A análise das condições necessárias para a transição para a situação 4 constituem objetivos da pesquisa que dá título a esta nota, e requerem, conforme descrito a seguir.

1) Diagnosticar as instituições e protocolos de coordenação existentes, formais e informais, mapeando o grau de coesão entre as esferas de planejamento setorial e regulação do governo federal.

2) Analisar, por meio da comparação entre setores, as capacidades regulatórias dos atores e instituições relevantes, inclusive a burocracia, de modo a aferir a aptidão para operar nas dimensões da estabilidade e da adaptabilidade simultaneamente.

3) Oferecer contribuições na esfera das arquiteturas institucionais e processos decisórios, levando em conta *trade-offs* e distintos cenários.

Uma agenda de pesquisa desse tipo contribuirá para o aprimoramento da coordenação estatal e, mais precisamente, junto a programas cruciais de governo no setor de infraestrutura. Normas emanadas do Conselho do Programa de Parcerias de Investimento (PPI) enfatizam a necessidade de justificativa das "escolhas regulatórias" nos novos projetos, o que não pode ser feito sem uma visão dinamicamente orientada, em linha com a proposta de capacidade regulatória.

## REFERÊNCIAS

BOUCKAERT, G.; PETERS, B. G.; VERHOEST, K. **The coordination of public sector organizations**: shifting patterns of public management: Geert Bouckaert, B. Guy Peters, Koen Verhoest. New York: Palgrave Macmillan, 2010.

BRESSERS, H. T. A.; O'TOOLE JR., L. J. The selection of policy instruments: a network-based perspective. **Journal of Public Policy**, v. 18, n. 3, p. 213-239, 1998.

COX, G. W.; MCCUBBINS, M. D. The institutional determinants of economic policy outcomes. *In*: HAGGARD, S.; MCCUBBINS, M. D. (Org.). **Presidents, Parliaments, and Policy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

CUNHA, B. Q. Antagonismo, modernismo e inércia: a política regulatória brasileira em três atos. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 14, n. Edição Especial, p. 473-485, 2016.

EISNER, M. A. **Regulatory Politics in Transition**. 2. ed. Baltimore: John Hopkins University Press, 2000.

GOMIDE, A. Á.; PIRES, R. R. C. Capacidades estatais para o desenvolvimento no século XXI. **Boletim de Análise Política-Institucional**, v. 2, p. 25-30, 2012.

GOMIDE, A. D. Á.; PIRES, R. R. C. (Org.). Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.

LEVY, B.; SPILLER, P. T. The institutional foundations of regulatory commitment: a comparative analysis of telecommunications regulation. **Journal of Law Economics Organization**, v. 10, n. 2, p. 201-246, 1994.

LODGE, M. Regulation, the regulatory state and European politics. **West European Politics**, v. 31, n. 1-2, p. 280-301, March 2008.

LODGE, M. Regulatory Capacity. *In*: LODGE, M.; WEGRICH, K. (Org.). **The problem-solving capacity of the Modern State**. Oxford: Oxford University Press, 2014. p. 63-85.

LODGE, M.; WEGRICH, K. (Org.). **The problem-solving capacity of the Modern State**: governance challenges and administrative capacities. Oxford: Oxford University Press, 2014.

OECD. **Brazil**: Strengthening Governance for Growth. Paris, 2008.

PARSONS, W. **Public policy**: an introduction to the theory and practice of policy analysis. Edward Elgar Pub, 1996.

PETERS, B. G. Os dois futuros do ato de governar: processos de descentralização e recentralização no ato de governar. **Revista do Serviço Público**, v. 59, n. 3, p. 289-307, 2008.

STEIN, E.; TOMMASI, M. Instituciones democráticas, procesos de formulación de políticas y calidad de las políticas en América Latina. *In*: MACHINEA, J. L.; SERRA, N. (Org.). **Visiones del desarrollo en América Latina**. Santiago: CEPAL, 2007. p. 77-156.

WEGRICH, K.; ŠTIMAC, V. Coordination capacity. *In*: WEGRICH, K.; LODGE, M. (Org.). **The problem-solving capacity of the Modern State**. Oxford: Oxford University Press, 2014. p. 41-62.

WILLIAMSON, O. E. **The mechanisms of governance**. Oxford: Oxford University Press, 1996.

# INOVAÇÃO GOVERNAMENTAL: ANÁLISE DA PRODUÇÃO BRASILEIRA À LUZ DA LITERATURA INTERNACIONAL

Bruno Queiroz Cunha[1]
Pedro Cavalcante[2]
Amanda Gomes Magalhães[3]
Isabella de Araujo Goellner[4]

## 1 INTRODUÇÃO

A inovação no setor público (ISP) ganha destaque na medida em que os governos se voltam a atender às demandas crescentes por maior transparência, qualidade, eficiência e eficácia de suas ações, mediante processos interativos com cidadãos, empresas e sociedade (OCDE, 2015). Além das transformações sociais, políticas, econômicas e tecnológicas ocorridas nos últimos anos, a internacionalização das economias, restrições orçamentárias e problemas transversais e complexos (*wicked problems*) impõem à administração pública a necessidade de ser mais criativa e inovadora em suas respostas, em termos de políticas públicas e de gestão.

Nesse contexto, esta Nota de Pesquisa parte de reflexões preliminares que permeiam o Projeto *Modernização e Inovação no Setor Público*, coordenado pela Assessoria Técnica da Presidência (Astec), em articulação com a Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, Instituições e Democracia (Diest) do Ipea. O projeto tem a finalidade de contribuir criticamente para a cultura de inovação no setor público brasileiro a partir de três frentes complementares de atuação: disseminação, capacitação e pesquisa. Dentre as atividades em andamento, cabe destacar o lançamento recente do Ipea LabGov, uma plataforma *online* de inovação[5] que visa à difusão de experiências e compartilhamento de conhecimento e informações sobre inovação no setor público.

Na frente de pesquisa, além da elaboração de análises empíricas e publicações, incluindo a edição de um livro, o projeto do Ipea interliga-se à Rede InovaGov.[6] A Rede funciona como um coletivo de atores públicos dos três poderes e não somente do Executivo Federal, e tem como objetivo alavancar a discussão e projetos acerca da inovação dentro do governo de forma a promover capacidade inovadora no setor público e, por conseguinte, aperfeiçoar os processos e serviços públicos.

A despeito desses esforços recentes, o diagnóstico mostra que a linha de pesquisa no Brasil ainda é bastante embrionária e, assim como em outras áreas das ciências sociais, prevalecem no campo estudos baseados em trabalhos analítico-conceituais emanados ou apreendidos de nações em níveis avançados de desenvolvimento socioeconômico. Logo, a simples utilização de conceitos sobre diversas

1. Doutorando em políticas públicas, estratégias e desenvolvimento na Universidade Federal do Rio de Janeiro. Especialista em políticas públicas e gestão governamental do MPOG. Atualmente atua como pesquisador do Ipea.

2. Doutor em ciência política pela Universidade de Brasília. Especialista em políticas públicas e gestão governamental do MPOG. Atualmente atua como pesquisador do Ipea.

3. Mestra em ciência política pela Universidade de Brasília. Assistente de pesquisa no projeto inovação do setor público do Ipea.

4. Mestranda em sociologia na Universidade de Brasília. Assistente de pesquisa no projeto inovação do setor público do Ipea.

5. Mais informações em: <goo.gl/GWJ7AB>.

6. A Rede Federal de Inovação no serviço público (InovaGov) tem como objetivo fomentar ações de inovação entre os órgãos e entidades dos três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – bem como contribuir para interação com o setor privado, acadêmico, sociedade civil e iniciativas similares nos âmbitos estadual e municipal. Mais informações em: <goo.gl/r202fV>.

dimensões da inovação importados desses países pode não ser plenamente aprriado para contextos de países emergentes, dados os múltiplos desafios e necessidades diferenciadas destes últimos.

É necessário, então, refletir sobre a pertinência de uma ampliação do entendimento de inovação para que se passe a envolver outras perspectivas e setores, associados a uma melhor contextualização e, por conseguinte, a esforços no sentido do aprimoramento das ações governamentais. Sáenz e Paula (2002), por exemplo, enfatizam o crescente interesse dos países latino-americanos em estabelecerem estratégias de desenvolvimento incorporando as políticas de incentivo à inovação e chamam atenção para a necessidade de se identificar e construir indicadores de inovação que consigam refletir aspectos ou situações particulares, cuja compreensão é fundamental para implantação de políticas adequadas a múltiplos contextos e suas necessidades (Sáenz; Paula, 2002).

Nesse sentido, a presente Nota tem como objetivo explorar em que intensidade a produção científica nacional se fundamenta em fontes e referências internacionais – especialmente europeias e norte-americanas. Para tanto, realizamos um levantamento de artigos nacionais que tratam da temática da inovação na perspectiva do setor público brasileiro, a fim de se identificar o que tem sido utilizado como informação e indicação teórica. Esse esforço justifica-se como forma de contribuir para o conhecimento sobre o tema e, sobretudo, evitar que a utilização do conceito e das dimensões de análise da inovação na realidade brasileira incorra em em um normativismo acentuado e na adoção de abordagens com reduzido poder explicativo.

Além desta introdução, a esta Nota de Pesquisa traz uma apresentação sucinta dos conceitos de inovação no setor público, seguida dos resultados do levantamento da bibliografia brasileira acerca da temática. Por fim, algumas considerações da agenda de pesquisa são tecidas.

## 2 O CONCEITO DE INOVAÇÃO GOVERNAMENTAL

Diante do progressivo interesse do setor público pela temática da inovação, diversos estudos têm sido produzidos com o objetivo de conceituar e identificar o estado da arte em termos de definições e antecedentes que influenciem no processo inovador, além dos indutores e das barreiras em gestão da inovação, medições de desempenho, entre outros.

O tema remonta ao início do século XX, quando Shumpeter (1934) em trabalho seminal já procurava explicar a relação entre inovação tecnológica e desenvolvimento econômico.[7] De acordo com o autor, a inovação seria o ato de fazer algo diferentemente, o que tenderia a refletir em novos resultados, dos seguintes tipos: um novo bem ou uma nova qualidade de um bem, um novo método de produção, um novo mercado e, por fim, uma nova fonte de fornecimento. Desde então, a variedade de análises foi ampliada de forma contínua, perpassando áreas e setores econômicos e administrativos.

Os estudos da inovação nas últimas décadas alternaram o foco hegemônico de abordagens sobre produtos manufaturados para a ênfase em inovação em serviços. Tal cenário redundou em uma miríade de conceitos de inovação. Conforme o Manual de Oslo (OCDE, 2005), a inovação, para ser reconhecida como tal, necessita atender a três critérios essenciais: *i*) novidade no contexto em que é introduzida; *ii*) ser implementada, não ser apenas uma ideia; e *iii*) gerar melhores resultados, como eficiência, eficácia ou satisfação do usuário.

7. Ver Schumpeter, 1934.

Em outra conceituação também abrangente, mas com foco no setor público, Brown e Osborne (2012) defendem que a inovação significa a introdução de novos elementos em um serviço público – na forma de novos conhecimentos, uma nova organização e/ou nova habilidade de gestão ou processual, todos representando descontinuidade com o passado. A inovação também pode ser definida como o processo de geração e implementação de novas ideias com vistas a criar valor para a sociedade, sejam eles com foco interno ou externo à administração pública (European Commission, 2013).

Ademais, no âmbito da delimitação do campo, nota-se que a inserção do setor público mais explicitamente nos debates sobre inovação partiu de um reposicionamento teórico e, também, da convergência entre tendências em ciências sociais aplicadas de um lado e de inovação industrial, de outro (Cunha, 2016). Isso ocorre especialmente pela constatação de que o fenômeno da inovação não é exclusivo de organizações privadas, e que o Estado tem papel crucial na inovação dentro de uma perspectiva sistêmica e não determinística sobre o tema.

## 3 A PRODUÇÃO BRASILEIRA E A VINCULAÇÃO COM A LITERATURA INTERNACIONAL

Embora abordagens e conceitos tenham evoluído durante décadas, é somente nos últimos quinze anos, aproximadamente, que a área de pesquisa em inovação na administração pública ganha mais adeptos, o que reflete em maior destaque ao tema em congressos acadêmicos e de especialistas. Sobretudo, há um franco crescimento em publicações na área, tanto em revistas científicas quanto em livros especializados (De Vries, Bekkers e Tummers, 2015).

A despeito do empenho de pesquisadores e organismos internacionais, especialmente na União Europeia, em avançar na compreensão da inovação no setor público,[8] é complexo o aproveitamento de pressupostos teóricos provenientes da literatura do setor privado ou mesmo de experiências internacionais em contextos institucionais tão heterogêneos. Em particular, pode-se afirmar que isso também dificulta a utilização de parâmetros analíticos de pesquisa e de prática inovadoras na administração pública brasileira.

No sentido de ampliar o conhecimento sobre a literatura nacional, nossa pesquisa bibliográfica baseou-se na busca por artigos nacionais que abordassem inovação no setor público brasileiro, partindo do banco de dados da Capes.[9] Os descritores utilizados foram "inovação em gestão pública", cuja pesquisa gerou 110 resultados, e "inovação no setor público", que trouxe à análise mais 43 resultados, totalizando 153 artigos a serem analisados.

O recorte temporal foi de 1º de janeiro de 2010 até 30 de julho de 2016, o que se justifica pela maior incidência de estudos sobre ISP nos últimos anos. Reconhecemos aqui a limitação dos critérios de busca, embora entendamos que, dentro de um esforço preliminar, como é o caso do presente artigo, os dois descritores colaboram com as pesquisas em andamento e direcionam esforços na evolução da linha de pesquisa.

Foram desconsiderados artigos internacionais, artigos que não tratassem de ISP no contexto brasileiro e artigos que abordassem ISP de maneira marginal. Dessa forma, foram excluídos da

8. Vale ressaltar as amplas pesquisas realizadas a partir de surveys, com intuito de mensurar a inovação nas organizações do setor público inglês (Hughes, Moore e Kataria, 2011) e na Escandinávia (Bugge, Mortensen e Bloch, 2011), bem como as estratégias dos governos europeus (Comissão Europeia, 2011).

9. O Portal, desde 2004, teve sua coleção ampliada de 3,6 mil para mais de 11 mil revistas de títulos nacionais e internacionais (Capes, 2007).

análise 129 artigos que não correspondiam ao interesse da pesquisa. O que revela a baixa produção de artigos que trabalham o tema inovação no setor público no contexto brasileiro como discussão central, ao todo 24 trabalhos acadêmicos no período analisado.

Com o banco de dados completo,[10] as categorias utilizadas para analisá-lo foram origem e tipo da publicação. Na primeira, os trabalhos foram divididos entre as referências nacionais, internacionais e aqueles que utilizam ambas. De forma complementar, a análise também buscou verificar qual a principal referência, por isso, quanto ao tipo, a categoria é agrupada pelos dois mais conhecidos manuais que tratam de ISP, "Manual de Oslo" e "Manual de Copenhague",[11] bem como as demais publicações, que fazem referência a publicações que se valem de fontes nacionais e internacionais, sem mencionar os dois manuais.

Os resultados do levantamento, sintetizados na tabela 1, a seguir, convergem para as expectativas. Os dados chamam a atenção quando se leva em conta que foram examinados apenas artigos que tratassem da temática da inovação no Brasil. Isso significa que grande parte dos artigos utiliza fontes puramente internacionais (70%), isto é, não se valeram, em nenhum momento, de referências nacionais. Enquanto o restante (30%) utiliza tanto estudos domésticos, quanto estudos de fora do país para discutir inovação no setor público.

Com relação ao tipo de publicação, observa-se a predominância do Manual de Oslo como referência principal, aproximadamente, 50% dos trabalhos. O resultado é previsível, haja vista que se trata de uma publicação mais antiga e abrangente que o Manual de Copenhague. Este, por sua vez, que possui um foco específico em mensuração da inovação, é utilizado apenas em dois artigos nacionais sobre ISP. Por fim, as demais publicações (que não utilizam os dois manuais), sejam elas acadêmicas, sejam elas de governos e deorganismos multilaterais, servem de base para 46% dos artigos analisados. Entres estas onze publicações, sete valem-se de fontes apenas internacionais, isto é, não mencionam fontes nacionais.

TABELA 1
**Levantamento das referências da literatura brasileira de ISP**

| Origem | Nº | % |
|---|---|---|
| Referências nacionais | 0 | 0 |
| Referências internacionais | 17 | 70 |
| Referências nacionais e internacionais | 7 | 30 |
| **Total** | **24** | **100** |
| Tipo de Publicação | Nº | % |
| Manual de Oslo | 11 | 46 |
| Manual de Copenhague | 1 | 4 |
| Manual de Oslo e Copenhague | 1 | 4 |
| Demais publicações | 11 | 46 |
| **Total** | **24** | **100** |

Elaboração dos autores.

10. Os textos analisado nesta pesquisa estão disponíveis na aba "Publicações Nacionais" da plataforma de inovação no setor público do Ipea. Disponível em: <goo.gl/73DrFc>.

11. O Manual de Copenhague é fruto do Mepin (Measuring innovation in the public sector in Nordic countries) refere-se à mensuração da inovação no setor público em países escandinavos, liderados pela Agência Dinamarquesa de Ciência, Tecnologia e Inovação em conjunto com outras organizações. Disponível em: <goo.gl/WrlakU>.

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta nota teve como objetivo avançar na compreensão sobre o desenvolvimento dessa nova e importante linha de pesquisa nos estudos sobre Estado e políticas públicas no Brasil. Ademais, procurou-se contextualizar o tema dentro de um conjunto de esforços do Ipea e de instituições governamentais no âmbito federal brasileiro, no sentido de promover a cultura da inovação no setor público de uma maneira instrumental às necessidades brasileiras.

Do ponto de vista da produção de conhecimento, os resultados do levantamento convergem para o diagnóstico preliminar e reforçam a percepção de que a literatura brasileira sobre inovação, além de ser reduzida, apoia-se predominantemente na bibliografia internacional. É fundamental ponderar que, apesar dos estudos sobre o tema serem ainda embrionários no Brasil, o governo federal tem se dedicado à inovação há certo tempo e, por isso, pode-se afirmar que diversas iniciativas inovadoras ocorreram nos últimos anos. Muitas delas, inclusive, foram premiadas por meio do Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, criado há vinte anos e organizado pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Contudo, apesar de o tema ser premiado e discutido, a produção de literatura nacional é ainda incipiente, o que poderia explicar as poucas citações nacionais e a busca por literaturas internacionais para embasar os estudos. Portanto, existe necessidade de ampliação e maior diversificação de investigações.

Tal percepção é também identificada por Brandão e Bruno-Faria (2013) que mapeaiam cinco subtemas de inovação carentes de estudos no Brasil, são eles: *i*) processo de inovação; *ii*) indutores e barreiras; *iii*) características das lideranças que facilitam a inovação; *iv*) efeitos da inovação; e *v*) fatores que contribuem para a disseminação de inovações no setor público.

As referências sobre inovação, utilizadas como instrumentos de política, somente serão representativas caso reflitam a complexidade e objetivos do contexto em que se situam. É necessário, portanto, promover o avanço conceitual, teórico e metodológico em nível nacional, sob o risco de haver descompasso no processo de formulação de políticas públicas, cuja métrica estará baseada em realidade distinta. Não se trata, todavia, da desconsideração da construção internacional sobre inovação no setor público. Trata-se, por outro lado, de colocar em evidência as diferenças sociais, econômicas e institucionais, a fim de relativizar padrões dominantes.

Nota-se, inclusive, com base na produção nascente a partir de projetos de pesquisa em andamento no Ipea, que, no âmbito na inovação no setor público, pode haver o germe de uma produção ascendente e mediada pelas necessidades de desenvolvimento, notadamente as brasileiras. Movimento semelhante já está consolidado no terreno da inovação tecnológica (Cassiolato; Lastres, 2005), com o desenvolvimento de linhas e grupos de pesquisa nacionais e internacionais – como o Globelics – que refletem criticamente sobre a prática e a teoria da inovação industrial – em manufatura ou serviços – na perspectiva de nações do sul do globo.

Compreendemos que há espaço e oportunidade para que isso ocorra no âmbito da ISP, como também uma necessidade real de que tal movimento seja feito, a bem de maior aderência à realidade nacional e poder explicativo. Assim, será possível problematizar o tema de maneira consistente, mas resguardada de normativismos e adaptações teóricas inadequadas.

## REFERÊNCIAS

BLOCH, C. **Copenhagen manual**: towards a conceptual framework for measuring public sector innovation. Copenhagen: Mepin, 2010. Disponível em: <goo.gl/WrlakU>.

BRANDAO, S. M.; BRUNO-FARIA, M.-F. Inovação no setor público: análise da produção científica em periódicos nacionais e internacionais da área de administração. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 1, p. 227-248, fev. 2013.

BROWN, K.; OSBORNE, S. P. **Managing change and innovation in public service organizations**. Routledge, 2012.

BUGGE, M.; MORTENSEN, P. S.; BLOCH, C. **Measuring public innovation in nordic countries**. Report on the Nordic Pilot studies. Analyses of methodology and results. 2011.

CAPES. **Capes disponibiliza maior base de dados científicos do mundo**. 2007. Disponível em: <goo.gl/LIr9Da>. Acesso em: 19 out. 2016.

CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H.-M. M. **Sistemas de inovação e desenvolvimento**: as implicações de política. São Paulo em perspectiva, v. 19, n. 1, p. 34-45, 2005.

CUNHA, B. Q. Uma análise da construção da agenda de inovação no setor público a partir de experiências internacionais precursoras. *In*: IX Congresso Consad, 9., Brasília, 2016. **Anais…** Brasília: Consad, 2016.

DE VRIES, H.; BEKKERS, V.; TUMMERS, L. Innovation in the public sector: a systematic review and future research agenda. **Public Administration**, v. 94, n. 1, p. 146-166, 2015.

EUROPEAN COMMISSION. **Powering european public sector innovation: towards a new architecture**. Report of the Expert Group on Public Sector Innovation, Directorate General for Research and Innovation, Innovation Union, European Commission, Brussels, 2013.

HUGHES, A.; MOORE, K.; KATARIA, N. **Innovation in public sector organisations**: a pilot survey for measuring innovation across the public sector. London: Nesta, 2011.

MANUAL, DE OSLO. **Manual de Oslo**: diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação. 3. ed. Brasília: OCDE, Finep, 2005. Disponível em: <goo.gl/tiIEB5> Acesso em: 24 out. 2016

SÁENZ, T. W.; PAULA; M. C. S. Considerações sobre indicadores de inovação para América Latina. **Interciencia**, v. 27, n. 8, p. 430-437, 2002.

SCHUMPETER, J. A. The theory of economic development: an inquiry into profits, capital, credit, interest, and the business cycle. **Transaction publishers**, 1934.

## BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CAVALCANTE, P.; CAMÕES, M. **What does it take to be awarded?** Determinants of management innovation in Brazil. ASPA's 2016 Annual Conference in Março 18-22, 2016, Seattle/Estados Unidos.

EUROPEAN COMMISSION. Innobarometer 2010: **Analytical Report on Innovation in Public Administration**, Brussels: DG Enterprise, 2011.

FREITAS, R. K. V.; DACORSO, A.-L. R. Inovação aberta na gestão pública: análise do plano de ação brasileiro para a Open Government Partnership. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 869-888, ago. 2014.

IPEALABGOV. **Sobre**. Disponível em: <goo.gl/3Sks88>. Acesso em: 19 out. 2016

KATTEL, R. *et al*. **Can we measure public sector innovation**. A literature review LIPSE Project Paper. WP 6 Social innovation indicators. Tallinn: Tallinn University of Technology, 2012.

LIMA, D. H.; VARGAS, E. R. Estudos internacionais sobre inovação no setor público: como a teoria da inovação em serviços pode contribuir. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 2, p. 385-401, abr. 2012.

**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 Ipea**
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo
70076-900 – Brasília – DF
Tel.: (61) 2026 5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em Adobe Garamond Pro 11 (texto)
Frutiger 67 Bold Condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Brasília-DF

**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

A REPÚBLICA PROVISÓRIA DO BRASIL
Antônio Lassance

## Reflexões sobre o Desenvolvimento

REFORMAS MINISTERIAIS RECENTES E IMPACTOS NA AGENDA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS: BREVE RELATO A PARTIR DOS DEBATES NO OBSERVATÓRIO DE DIREITOS E POLÍTICAS PÚBLICAS
Helder Ferreira
Joana Mostafa
José Aparecido Ribeiro
Maria Paula Gomes dos Santos
Rute Imanishi Rodrigues

RENÚNCIA DE ARRECADAÇÃO FISCAL EM SAÚDE: O CASO AUSTRALIANO
Carlos Octávio Ocké-Reis

## Notas de Pesquisa

COMUNIDADES TERAPÊUTICAS: UNIDADES DE PRIVAÇÃO DE LIBERDADE?
Maria Paula Gomes dos Santos

GOVERNANÇA E CAPACIDADE REGULATÓRIA: NOTAS DE PESQUISA
Bruno Queiroz Cunha
Alexandre de Ávila Gomide
Ricardo Antônio de Souza Karam

INOVAÇÃO GOVERNAMENTAL: ANÁLISE DA PRODUÇÃO BRASILEIRA À LUZ DA LITERATURA INTERNACIONAL
Bruno Queiroz Cunha
Pedro Cavalcante
Amanda Gomes Magalhães
Isabella de Araujo Goellner

ISSN 2237620-8
9 772237 620009

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO

BRASIL GOVERNO FEDERAL