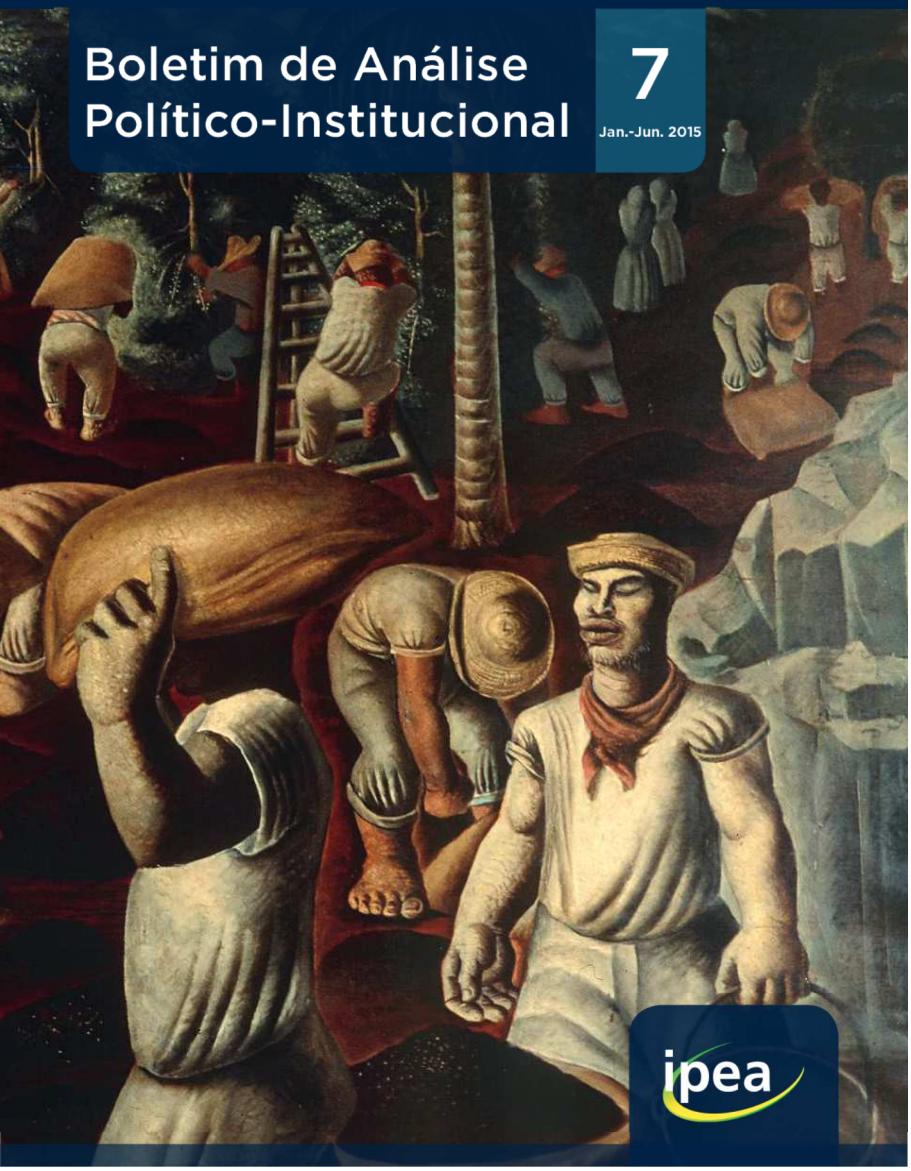
Boletim de Análise Político-Institucional

7
Jan.-Jun. 2015



ipea

Boletim de Análise Político-Institucional

7
Jan.-Jun. 2015

Brasília, 2015

ipea

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República
Ministro Roberto Mangabeira Unger

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

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

Presidente
Jessé José Freire de Souza

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Alexandre dos Santos Cunha

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

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Marco Aurélio Costa

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

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
André Bojikian Calixtre

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Brand Arenari

Chefe de Gabinete
José Eduardo Elias Romão

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

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

Boletim de Análise Político-Institucional

Coordenação
Joana Luiza Oliveira Alencar
Roberto Pires Messenberg

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

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2015

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

Semestral.
ISSN 2237-6208

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

CDD 320.05

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

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

A obra retratada na capa deste sétimo Boletim de Análise Político-Institucional é a pintura Café, de Cândido Portinari (1903-1962), datada de 1935. Além da inegável beleza e expressividade de suas obras, Portinari tem importância conceitual para um instituto de pesquisas como o Ipea. O "pintor do novo mundo", como já foi chamado, retratou momentos-chave da história do Brasil, os ciclos econômicos e, sobretudo, o povo brasileiro, em suas condições de vida e trabalho: questões cujo estudo faz parte da própria missão do Ipea. A Diest agradece ao Projeto Portinari pela honra de usar obras do artista em sua produção.

Sumário

Apresentação.....7

Opinião

Discurso Proferido Pelo Ministro roberto Mangabeira Unger na Solenidade De Posse Do Presidente Do ipea, Jessé De Souza.....11
Roberto Mangabeira Unger

Reflexões sobre o Desenvolvimento

análise estratégica: um campo De estudos Para formulação e execução De Políticas Públicas.....17
Valdir Melo

Macroeconomia e Saúde: apontamentos Para uma agenda De Pesquisa.....25
Salvador Teixeira Werneck Vianna

um Pós-escrito Do artigo "avaliando o Modelo De governança Das agências reguladoras" à luz Dos acontecimentos recentes no brasil.....33
Eduardo P. Sampaio Fiuza
Lucia Helena Salgado

notas De pesquisa

Processo legislativo: mudanças recentes e Desafios.....45
Acir Almeida

instituições Participativas na Segurança Pública: programas impulsionados Por instituições Policiais.....51
Almir de Oliveira Junior
Eduardo Cerqueira Batitucci
Paula Poncioni
Samira Bueno Nunes

resultados preliminares Do Projeto "a Segurança Pública no brasil: uma visão prospectiva".....57
Helder Ferreira
Elaine Marcial
Joana Alencar

condicionantes institucionais à execução De Projetos De investimentos em infraestrutura: uma nota De Pesquisa.....65
Alexandre de Ávila Gomide

risco regulatório no brasil: conceito e contribuição Para o Debate.....73
Gabriel G. Fiuza de Bragança

Apresentação

apresentação

O Boletim de análise político-institucional tem como objetivo divulgar os trabalhos de pesquisa e de assessoria governamental desenvolvidos na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

Esta sétima edição inicia-se com a seção Opinião, contendo o texto do discurso proferido pelo ministro da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR), Roberto Mangabeira Unger, na ocasião da posse do atual presidente do Ipea, Jessé de Souza, em 9 de abril de 2015. Mangabeira discursou a respeito do atual período de renovação da estratégia nacional e do papel do Ipea na construção de um novo projeto de país.

A segunda seção – Re□exões sobre o desenvolvimento – traz considerações a partir de trabalhos desenvolvidos na Diest. O primeiro deles, intitulado Análise estratégica: um campo de estudos para formulação e execução de políticas públicas, discorre acerca dos conceitos do termo "estratégia" e de possíveis usos da análise estratégica, além de sua aplicabilidade para a formulação de políticas públicas.

O segundo artigo – Macroeconomia e saúde: apontamentos para uma agenda de pesquisa – se propõe a analisar alguns elementos do desempenho macroeconômico e da saúde no Brasil, utilizando-se de análise retrospectiva e de dados sobre o setor saúde.

Encerra essa seção o texto Um pós-escrito do artigo "Avaliando o modelo de governança das agências reguladoras" à luz dos acontecimentos recentes no Brasil, que se propõe a salientar as razões pelas quais o tema da qualidade da governança das instituições deve ocupar lugar de destaque nas agendas de políticas públicas.

Em seguida, cinco notas compõem a seção Notas de pesquisa. Elas expressam projetos e resultados parciais e □nais de pesquisas desenvolvidas na Diest. A primeira, intitulada Processo legislativo: mudanças recentes e desa□os, descreve mudanças recentes no processo legislativo federal, especialmente no que diz respeito às iniciativas de lei do Executivo, utilizando dados quantitativos anuais sobre a produção legislativa, e aponta alguns desa□os decorrentes.

A nota seguinte – Instituições participativas na segurança pública: programas impulsionados por instituições policiais – é fruto de estudo que envolveu quatro instituições de pesquisa e cujo objetivo é compreender o alcance e os resultados do trabalho dos conselhos comunitários de segurança pública instituídos por organizações policiais, especi□camente em São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Brasília.

Ainda abordando o tema da segurança pública, a nota Resultados preliminares do projeto A segurança pública no Brasil: uma visão prospectiva relata a metodologia e os primeiros resultados deste projeto, cuja finalidade é subsidiar a elaboração de programas do Plano Plurianual (PPA) 2016-2019 na área de segurança pública.

Investimentos em infraestrutura são o tema principal da pesquisa em andamento à qual se refere a nota Condicionantes institucionais à execução de projetos de investimentos em infraestrutura: uma nota de pesquisa, cujo objetivo é compreender os fatores de ordem institucional que in□uenciam a execução de projetos de investimento em infraestrutura no Brasil contemporâneo.

Para finalizar, a nota intitulada Risco regulatório no Brasil: conceito e contribuição para o debate é fruto de pesquisa consolidada e trata do risco regulatório brasileiro, considerado um assunto ainda pouco estudado. É feita uma breve revisão da literatura e uma discussão de artigos concluídos, os quais indicam que arcabouços institucionais de baixa qualidade e intervenções setoriais inoportunas podem aumentar o risco das empresas reguladas, dificultando os seus investimentos.

Com votos de que as reflexões e as notas constantes neste boletim despertem o interesse pelas pesquisas desenvolvidas na Diest/Ipea, convidamos o leitor a conhecer o número 7 deste boletim.

Boa leitura!

Comitê Editorial

Opinião

Discurso Proferido Pelo Ministro Roberto Mangabeira Unger na Solenidade De Posse Do Presidente Do Ipea, Jessé De Souza[1]

Brasília, 9 De Abril De 2015

Roberto Mangabeira Unger[2]

A Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR) e o Ipea existem para trabalhar na construção de um projeto de país. Eles estão juntos por causa disso e para isso. O Ipea não serve apenas para ajudar a de□nir um plano para o governo que está momentaneamente no poder, mas também para trabalhar na de□nição do projeto de Estado do Brasil. Em contrapartida, não é uma instituição para-acadêmica, na qual cada um possa desenvolver a sua agenda autônoma de pesquisa, nem é uma universidade sem aulas. Não há liberdade de cátedra, mas há, sim, uma dialética de pontos de vista contrastantes, porque interessa ao Estado ampliar o debate para além do horizonte da discussão política estabelecida: uma penumbra de imaginação do possível que aprofunde nosso entendimento do existente.

Dessa concepção da vocação do Ipea como assessoria do povo brasileiro na construção do projeto de Estado resulta uma série de atributos essenciais à instituição. O primeiro e o mais importante deles é que se engaje na construção do projeto, que aqui o conhecimento não seja o conhecimento meramente especulativo, mas sim um conhecimento disciplinado pelo imperativo do engajamento e do compromisso transformador. O segundo atributo é que haja coesão interna. O Ipea deve ser a principal casa de seus participantes. É por isso que nós estamos agora estatuindo novas regras para quali□car e limitar as cessões. É justo que o Ipea ajude todas as partes do Estado, mas a nossa vida tem de ser, sobretudo, uma vida interna, e a primeira responsabilidade é para com a nossa comunidade. É apenas mantendo essa coesão que conseguiremos desempenhar nossa tarefa. O terceiro atributo é que a perspectiva intelectual aqui, além de acomodar uma dialética de contrastes intelectuais, precisa ser multidisciplinar – não é só análise econômica, mas todas as formas de entendimento social que têm de ser mobilizadas para essa construção. E, em todas, nós precisamos insistir no requisito da imaginação estrutural, justamente aquilo que mais costuma faltar às ciências sociais contemporâneas. Por □m, o quarto atributo é que temos de aprofundar nosso debate interno à luz de uma concepção das alternativas do mundo. Há poucas alternativas aparentes. A humanidade vive hoje vergada sob o jugo de uma ditadura de não alternativas. Para derrubar esta ditadura, no interesse do povo brasileiro, nós teremos de identi□car, em todo o mundo, os experimentos institucionais mais promissores e usá-los para informar a nossa construção programática. O enfrentamento dessa tarefa ocorre hoje no contexto de uma transição do Ipea.

A transição pela qual passa a casa hoje tem lugar em um momento no qual o nosso país se aproxima de uma grande in□exão, de uma renovação de nossa estratégia nacional. Nas últimas décadas, nós seguimos uma estratégia com duas bases: uma foi a produção e a exportação de commodities e de produtos primários, aproveitando as riquezas da natureza; e a outra foi a

1. Palestra transcrita, não revisada pelo autor.
2. Ministro-chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR).

popularização do acesso ao consumo – a renda popular aumentou, o crédito ao consumo foi ampliado, o Estado brasileiro desenhou uma série de iniciativas que resgataram milhões de brasileiros da pobreza extrema. Mas esse modelo agora exauriu o seu potencial, não serve mais como nosso caminho de avanço.

Não é apenas porque o dinheiro fácil escasseou no mundo, porque o preço das commodities baixaram, nem porque a economia chinesa desacelerou. É, sobretudo, porque esse modelo não conseguiu prover à nação instrumentos necessários para a sua energia empreendedora e inovadora.

Se considerarmos esse sistema que construímos sem anestesia, nós poderíamos descrevê-lo pela combinação de três características. A primeira é que o Estado conseguiu manter, nas altas e nas baixas do ciclo econômico, um altíssimo nível de emprego – deixando, porém, a grande maioria dos brasileiros empregados em serviços de baixíssima produtividade, sem futuro. A segunda característica é que uma imensa energia empreendedora, vindo de baixo na sociedade brasileira, coexistiu e coexiste com o primitivismo produtivo, no qual continua afundada a grande maioria desses pequenos empreendimentos. E a terceira característica é que a abundância da natureza mascarou as fragilidades desse regime que agora chegou ao □m. O recurso a políticas contracíclicas e ao keynesianismo vulgar adiou o dia da conta e do castigo, e acabou apenas por agravar o problema que agora temos de resolver.

Neste momento necessita-se de um ajuste, mas precisamos compreender qual ajuste: um ajuste que subordine o keynesianismo vulgar ao imperativo de realismo □scal. Mas para que são os sacrifícios exigidos por esse imperativo? Não é aquilo que pretende a doutrina da con□ança □nanceira: que o ajuste é para ganhar a con□ança □nanceira, e a con□ança □nanceira para trazer o investimento, e o investimento para assegurar o crescimento. Isso nunca funcionou em qualquer lugar do mundo, haja vista a Europa, entregue hoje à estagnação e à austeridade ao mesmo tempo. O ajuste é necessário pela razão inversa: para não depender da con□ança □nanceira; para que o Estado e o país não □quem de joelhos diante dos interesses □nanceiros; para rea□rmar o poder estratégico do Estado na construção de um novo projeto. E, portanto, este ajuste tem de ter uma segunda característica, que é a de subordinar os interesses do rentismo □nanceiro aos interesses do trabalho e da produção, e uma terceira característica, que é a de incorporar o Brasil na economia mundial a serviço não do rentismo □nanceiro, mas do impulso produtivista. O ajuste não é uma agenda, é mera preliminar de uma agenda.

Qual é, então, a agenda? A agenda há, agora, de enfatizar a produção e a oferta, e não mais apenas o consumo e a demanda. A diferença fundamental entre democratizar a economia do lado da demanda e democratizá-la do lado da oferta é a seguinte: a democratização do lado da demanda faz-se só com dinheiro, enquanto a democratização do lado da oferta exige transformação estrutural e inovação nas instituições, inclusive nas instituições que de□nem a economia de mercado. Não basta regular esta economia nem atenuar as desigualdades geradas no mercado por políticas compensatórias de redistribuição. É preciso democratizar o mercado no seu conteúdo institucional, para ampliar as oportunidades econômicas e educativas, e, portanto, para dar braços, asas e olhos a esse dinamismo humano que fervilha frustrado no nosso país.

O novo projeto nacional é, portanto, um projeto produtivista e capacitador, não é um nacional-consumismo. É um produtivismo includente acompanhado por uma revolução na educação pública. Do lado das oportunidades econômicas exige, em primeiro lugar, soerguer,

pelo menos uma parte, daquela multidão de empreendimentos emergentes e trazê-los para mais perto da fronteira do vanguardismo tecnológico e organizacional. A segunda iniciativa do produtivismo includente tem a ver com as relações de produção e, portanto, também com as relações entre o capital e o trabalho. Em anos recentes, a informalidade diminuiu na economia brasileira, mas a precarização na economia formal aumentou. Hoje, uma parte crescente dos trabalhadores na economia formal se encontra em situações "precarizadas", de trabalho terceirizado ou temporário, ou, ainda, de autoemprego. Nós não podemos avançar apostando na precarização do trabalho, no aviltamento do salário e na desquali□cação do trabalhador. Não podemos prosperar, no Brasil, como uma China com menos gente. Daí a necessidade de criar, ao lado das leis trabalhistas existentes, um segundo corpo de regras, para governar esse novo mundo de relações produtivas e resgatar os trabalhadores brasileiros de um futuro de precarização e de insegurança econômica radical. O terceiro componente deste produtivismo includente é levantar as travas que inibem o impulso produtivista no Brasil, é ter regras em vez de ter a confusão que ainda temos. Eu dou o exemplo da regularização ambiental, entre muitos outros.

O que não se compreende no Brasil é que o problema não é a severidade das restrições ambientais. O problema é que, a rigor, nós não temos um direito ambiental. O nosso direito ambiental é um pseudodireito, quase inteiramente processual, que concede poderes discricionários quase ilimitados a um elenco de pequenos déspotas administrativos, que, juntos com os órgãos de controle, organizam uma perseguição aos interesses da produção. E então, tudo na vida produtiva do país vira uma luta inconclusa entre preconceitos ideológicos contrastantes e interesses práticos opostos. Direito! Precisa-se criar direito substantivo para organizar a democratização do impulso produtivista no país.

O outro lado desse projeto produtivista e capacitador é uma transformação radical no ensino público. Qual é o nosso ensino? É uma imitação degenerada do ensino francês do século XIX, um enciclopedismo raso vidrado em decoreba, em informação, em memória, e é a negação de nossa natureza. O que é o Brasil? É uma grande anarquia criadora. E qual é o método de ensino que adotamos no nosso país? É uma camisa de força dogmática, que faz guerra contra o que somos. Chegou a hora de tirar a camisa de força e se voltar para o ensino focado no essencial, nas capacitações analíticas, de entendimento verbal e raciocínio lógico. Deve-se repudiar o enciclopedismo, não para substituir a enciclopédia grande por uma enciclopédia pequena, mas para priorizar um ideal de aprofundamento seletivo. O que vale é a profundidade como palco para aquisição de capacitações analíticas e a organização de todo o ensino como uma sequência cumulativa de capacitações.

Ao mesmo tempo, temos de enfrentar o problema das inibições precognitivas que a massa de alunos pobres enfrenta, para aceder a essas capacitações analíticas. E, sobretudo, duas grandes capacitações de comportamento, que são as capacitações de disciplina e de cooperação. Ou seja, organizar todo o ensino como um conjunto de redes e de equipes, e superar a combinação de individualismo e de autoritarismo que caracteriza as nossas salas de aula. É, portanto, uma revolução nas capacitações e na consciência do povo brasileiro. Essa revolução exige como requisito a organização da cooperação federativa. Sem redesenhar o nosso federalismo e organizar a parceria do governo federal com os estados e os municípios, não conseguiremos produzir essa mudança. E essa reorientação exige, ao mesmo tempo, todo um conjunto de iniciativas destinadas a quali□car o professorado. Necessita-se da organização de uma carreira nacional de professor e de toda uma série de oportunidades para adquirir os instrumentos necessários para quem há de ministrar esse ensino analítico.

As tecnologias podem nos ajudar a avançar mais rapidamente, mas não são uma solução mágica. A "fecundidade" delas depende da difusão de uma atitude experimentalista e do aprofundamento de práticas cooperativas. Isso não é um amontoado de ações tecnocráticas; é uma visão revolucionária que tem de ser traduzida em uma mobilização nacional, em uma mística e em um projeto de libertação do povo brasileiro que nos restaurará a nós mesmos. Para que esse projeto de Estado produtivista e capacitador não □utue no voluntarismo fantasioso, ele precisa ser ancorado em um entendimento da realidade brasileira.

Nas últimas décadas, surgiu, no Brasil, ao lado da classe média tradicional, uma pequena burguesia empreendedora mestiça, de milhões de brasileiros que lutam para abrir e manter pequenos negócios, que estudam à noite, que se □liam a novas associações e a novas igrejas, e que instauram, no país, uma cultura de autoajuda e de iniciativa. Essa pequena burguesia já está no comando do imaginário popular. Atrás dela está um grupo ainda maior, que temos chamado de "os batalhadores", de milhões de trabalhadores ainda pobres que já se converteram a essa cultura e a essa consciência. São brasileiros que mantêm dois ou três empregos e que estão tentando seguir nesse rumo. Atrás dos batalhadores está a maioria ainda pobre do povo brasileiro.

Getúlio Vargas organizou uma revolução em meados do século passado, aliando o Estado aos setores organizados da economia. Hoje, a revolução brasileira consiste em o Estado usar seus poderes e recursos para permitir à maioria seguir o caminho dessa vanguarda de emergentes. O atributo mais importante do nosso país é sua vitalidade: uma vitalidade anárquica, assombrosa, quase cega e sem olhos. A vitalidade precisa de uma aliada. A aliada dela é, então, a imaginação, sobretudo a imaginação institucional. Aliada à imaginação, a vitalidade se converterá em grandeza.

Assim, a tarefa do Ipea é ajudar o Estado a abrir esse caminho e ajudar a nação a se descobrir. O Ipea vai agora para o centro do debate nacional, e o Brasil se levantará!

Re□exões sobre o Desenvolvimento

Análise Estratégica: um Campo de Estudos para Formulação e Execução de Políticas Públicas

Valdir Melo[1]

1 ANÁLISE ESTRATÉGICA

O pensamento estratégico nasceu como necessidade da arte da guerra. Depois, percebendo-se carências de re□exão e de orientação para a ação em relações internacionais, em diplomacia e em política, esta constatação levou-o a progredir. Dessa maneira, houve duas etapas de expansão de seu escopo. Primeiro, os esforços de pensar estrategicamente outras áreas de atividade humana fora da área militar. Segundo, o surgimento de um núcleo teórico, extraído da teoria dos jogos, que pode, com o tempo, vir a construir-lhe um corpo de teoria fundamental.

Resultantes dessa expansão, podem-se distinguir hoje dois campos de conhecimento irmanados pela afinidade de um núcleo de conceitos. Um, estratégia militar, a disciplina tradicional (Kahn, 1961; 1965; 1969; Caminha, 1980; Paret, 2003); outro, análise estratégica, que abarca temas e tópicos das ciências sociais aplicadas, inclusive questões concernentes a instituições econômicas, políticas e sociais em sentido amplo. A expressão que dá nome ao novo campo de estudos vem de Thomas Schelling, um de seus grandes fundadores e cultivadores (Schelling, 1960; 1978; 1984). Dão-lhe suporte teórico jogos elementares da teoria dos jogos (tais como dilema dos prisioneiros, caça ao cervo, jogos de coordenação, entre outros). Estes encontram-se expostos em artigos e livros introdutórios como Gibbons (1997), Bierman e Fernandez (1998) e Heap e Varoufakis (2004).

Os conceitos mais elementares no campo de estudos são estrutura da situação, agentes ou participantes na situação, objetivos, meios disponíveis e opções de ação. Estes são conceitos primitivos na teoria da análise estratégica; ou seja, não se de□nem dentro da própria teoria. São abstrações, as mais gerais possíveis, para que possam ser aplicadas às mais diferentes situações. Somente à medida que os modelos de situação forem empregados em casos empíricos e funcionarem mais ou menos adequadamente, ou não funcionarem, é que os signi□cados dos conceitos adquirirão contornos menos abstratos e com escopo mais limitado.

Intuitivamente, esses conceitos chegam-nos com um naco de sentido, resultante de sua origem. A noção de características ou estrutura da situação estende o que era originalmente o terreno de batalha ou o teatro de operações; a noção de características dos participantes estende o que era originalmente o lado de cá e o lado inimigo. As noções de objetivos perseguidos, meios disponíveis e opções de ação são também transplantadas de situações militares. Agora, dependendo do problema, os participantes da situação, comumente chamados de agentes, podem ser pessoas, grupos sociais, organizações, segmentos da sociedade ou mesmo povos.

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

A ampliação das noções advindas do pensamento estratégico resulta no seguinte: as características da situação, dos participantes, dos meios e das opções passam a poder ser econômicas, administrativas, políticas, institucionais, culturais, locacionais, ambientais ou sociais em sentido amplo. Em qualquer caso, conforme esteja de acordo com o problema que se venha a analisar (Dixit e Nalebu□, 1991; Shapiro e Varian, 1999).

O traço essencial de potencial antagonismo ou hostilidade foi expandido e abrandado para o traço de potencial disputa, ou desacordo, ou competição, ou barganha, ou carência de cooperação, ou carência de coordenação; mais geralmente, carência de ação coletiva.

Em vez das necessidades da arte da guerra, tem-se agora as necessidades das políticas sociais, em sentido amplo do termo "social"; em particular, um objeto de interesse do campo de estudos são os negócios de uma nação, os negócios de Estado e os problemas de políticas públicas. Ironicamente, é imprescindível ter estratégia para a arte da paz nas relações entre nações. Obviamente, também para a arte de construir um poder macio (soft power) na comunidade mundial, tipo de poder a que aspiram pelo menos o Brasil e a China.

Nos negócios de Estado é preciso ter uma estratégia para o porvir. Isto signi□ca estabelecer racionalmente os interesses vitais ou objetivos fundamentais de sua existência e de sua evolução no tempo, bem como suas relações com outras nações (Craig e Gilbert, 2003, p. 539). Isto requer que não se deixem aqueles negócios evoluírem ao sabor das pressões políticas do momento e dos modismos midiáticos; que as decisões não sejam atropeladas pelos eventos do dia a dia. Aliás, a concepção de estratégia com escopo mais amplo, que transcende as necessidades militares, não é recente; remonta aos primeiros anos da República norte-americana e aos anos que precederam a uni□cação alemã (Craig e Gilbert, 2003, p. 540-541).

Mesmo em estratégia militar, há uma noção fundamental mais ampla: nem em uma guerra o objetivo deve ser simplesmente ou principalmente vencer. As operações militares são um meio e os objetivos são políticos. Uma "boa" estratégia somente para a guerra é, de fato, uma má estratégia (Baldwin, 1977, p. 14; Jones, 1987, p. 54-55).

Análise estratégica tem grande potencial de aplicação na chamada pesquisa de futuro – ora futurologia, ora análise de cenários – cuja versão mais moderna, aquela fortemente enraizada em ciências sociais, vem de Herman Kahn e Anthony Wiener (1968; 1969). Ver, por exemplo, Piganiol (1969), Godet e Roubelet (1996), bem como Kosow e Gassner (2007). Outra interseção temática importante é quanto à tradição ocidental de planejamento governamental de longo prazo – às vezes quali□cado de indutivo, indicativo, □exível ou democrático, para distingui-lo do planejamento central soviético (Oulès, 1966; Quinet e Touzery, 1986; Cardoso Jr., 2011; Cardoso Jr. e Cunha, 2015).

2 ESTRATÉGIA

O almirante João Carlos Gonçalves Caminha, antigo professor de Estratégia na Escola de Guerra Naval, testemunha que o abuso no emprego do termo "estratégia" é de longa data. "Decisões rotineiras foram elevadas à categoria de estratégicas", lamenta ele (Caminha, 1980, p. 54).

Em administração e em economia de empresas, fala-se de decisões estratégicas quando estas abordam a solidez da organização a longo prazo e, naturalmente, os objetivos de longo prazo. A expressão chegou até os dias recentes por meio de uma obra clássica de Alfred Chandler Jr. (1962, p. 11, 13).

Em análise estratégica, esconde mais do que revela dizer, como alguns fazem, que estratégia é a escolha do emprego de meios relevantes para alcançar determinados objetivos. Portanto, que há alternativas para quem escolhe. Mais do que isto, estratégia é a opção que se escolhe desde que se levem em conta: i) as opções de cada lado, e não apenas as do próprio lado; ii) que as maneiras pelas quais o que cada lado escolhe dependem do que se espera que o outro lado escolha. Sem expectativas, sem estimativa das crenças e das expectativas do outro lado, não há estratégia. Naturalmente, para conhecer o outro lado é preciso também estimar seus objetivos, meios e opções. Além disso, atentar para quais objetivos, meios e opções deste lado eles conhecem, bem como para qual a extensão, o detalhamento ou a profundidade de tal conhecimento.

Em políticas públicas, isso signi□ca que a formulação e a execução são partes do próprio fenômeno que uma política visa afetar. O fenômeno de interesse não é simplesmente o comportamento do público-alvo antes de a política ser formulada, muito menos antes de ser executada. É preciso levar em conta as reações deste público à entrada em operação da política; e antes disso, às expectativas suscitadas por sua formulação.

O que um agente resolve fazer depende da estrutura da própria situação. Mas depende também de como ele a vê, de como ele pensa que ela é. Portanto, depende de suas crenças, além de seus objetivos e de algum princípio de racionalidade meios-□ns. Note-se o reconhecimento de que não há um só princípio, supostamente supracultural. Análise estratégica é uma disciplina voltada para situações, uma categoria intermediária na cadeia que vem do extremo da generalidade, as leis mais gerais e abstratas, até o extremo do particular, que é o caso histórico concreto. Ignorar essa cadeia e reduzi-la a uma dicotomia lei-caso particular, assim como a dicotomia teoria-dados empíricos, pode não servir bem a uma discussão do conhecimento.

Análise estratégica vê a ação de um agente e uma situação. Procura retratar o agente como se defrontando com uma situação que, por sua vez, tem determinada estrutura. Explica-a mostrando que a ação escolhida era adequada a esta estrutura; ou que era adequada à situação como o agente a via, levando-se em conta seus objetivos fundamentais ou interesses vitais, suas crenças e informações, além de seus meios disponíveis. A situação é parcela do ambiente social em sentido amplo.

Essas ideias têm origem paralela à teoria dos jogos e à obra de □ omas Schelling; remontam pelo menos ao historiador e □lósofo R. G. Collingwood (Popper, 1999, p. 177-179). O □lósofo da ciência Karl Popper desenvolveu-as a seu modo e enfatizou sua importância para as ciências sociais, dando-lhes o nome – aliás, □loso□camente um tanto impróprio – de lógica situacional ou lógica da situação (Popper, 1943, p. 90-91, 252; 1999, p. 171-172, 177-179; 2004, p. 31-32). Naturalmente, não há conexão lógica necessária entre análise estratégica e a □loso□a geral de Popper.

A arte da estratégia é perceber, clari□car, interpretar e avaliar as trajetórias de ação disponíveis para uma parte e outra. A despeito do que dizem Dixit e Nalebu□ (1991, p. ix), não é meramente a arte de superar um adversário. A□nal, em muitas relações estratégicas, as partes não têm ou não precisam ter oponentes. Aquela arte também é, recorrendo à expressão de Dale Carnegie em outro contexto, a arte de "fazer amigos e in□uenciar pessoas". A questão fundamental da arte é o que fazer, tendo em vista que é preciso casar com o que a outra parte vai fazer. Logo, a outra questão importante é o que a outra parte vai fazer.

3 REAPRENDENDO ANTIGAS LIÇÕES

Algumas lições da sabedoria antiga sobre relações sociais ganham argumentos racionais e modernos com a análise estratégica. Modelos de jogos teóricos substituem velhas fábulas, parábolas e provérbios, mas renovando e reforçando seus ensinamentos com raciocínios e conceitos da cultura científica.

1) Imaginem-se dois agentes que têm interesse em um mesmo objetivo que afeta os dois. Seja este objetivo o mais estreito e preciso possível. Há certa tendência leiga de supor que os dois interesses ou divergem ou convergem; ou são conflitantes ou são harmônicos. E, em caso de conflitantes – tende-se a pensar – o resultado só pode ser que um ganhe e outro perca. Apesar da grande simplicidade dos modelos de jogos elementares (dois agentes e duas estratégias para cada um), eles ajudam a entender que pode haver superposição de divergências e de convergências, de conflito e de harmonia. E que as situações podem diferir porque são possíveis níveis maiores ou menores tanto de divergências quanto de convergências. Às vezes, as convergências podem ajudar a evitar os caminhos que levam a conflitos mais sérios. Em outras vezes, as divergências, mesmo pequenas, podem destruir a possibilidade do acordo mais satisfatório para as partes.

2) Ainda que simples, os jogos dão uma ideia da enorme variedade das possibilidades de interações humanas. Algumas vezes, uma parte, conhecendo os interesses da outra e os próprios, sabe o que a outra parte vai fazer; por isso, sabe também o que ela própria vai fazer. Outras vezes, apesar do pleno conhecimento dos interesses, crenças, recursos e objetivos de cada parte, não é possível saber o que a outra vai fazer.

3) Tema de grande importância é a questão das relações e impactos do autointeresse, do altruísmo, da valorização do bem comum e de compartilhar. Pode-se caracterizar brevemente o autointeresse esclarecido com um provérbio anglo-saxão: live and let live (corruptela de live and let them live). O autointeresse estreito é expresso em uma variante que foi título de um filme de James Bond, bem como de uma canção de Paul McCartney: live and let die. Conforme se aprende com análise estratégica, existe algo socialmente mais deletério que o autointeresse estreito: é o heterointeresse vicioso, em que um agente tem como objetivo fundamental prejudicar o outro (live and make die).

4) Tanto o jogo do dilema do prisioneiro como o da caça ao cervo e os jogos de coordenação exibem tipos de situação em que o comportamento prudente pode ser prejudicial ao bem comum. Portanto, às vezes a sociedade deve encorajar atitudes arriscadas – a serem tomadas, quer como dever moral, quer como obrigação legal, quer incentivadas por alguma instituição asseguradora (instituição que compense dos danos quem arriscou).

5) Outro tema importante é a relevância da ordem no tempo dos agentes que escolhem e executam estratégias. Há situações em que é vantajoso ser o primeiro; em outras, é melhor esperar e agir depois. Ademais, fora as vantagens econômicas e políticas, há vantagens de diversas naturezas, cujo caráter afeta a relevância da ordem temporal. Um agente motivado pelo autointeresse estreito faz o primeiro movimento visando, digamos assim, ocupar o melhor lugar antes que alguém ocupe. No entanto, um agente motivado por generosidade, ou por diplomacia, ou por cortesia, faz o primeiro movimento para ocupar o segundo melhor lugar; e assim assegurar que fique livre o melhor lugar para ser ocupado pela parte que vem depois.

6) Conforme mostram certos modelos, uma parcela dos agentes coopera de boa vontade em um empreendimento comum, mas somente quando os outros também cooperam. Quando os outros não cooperam, eles também não o fazem. Talvez o meio social reanime e instigue as virtudes adormecidas em alguns deles. Outros agem por sensibilidade à própria aparência e à imagem pública. Esta é uma das situações representadas no jogo da caça ao cervo. Ela chama a atenção para a importância social e institucional do bom exemplo e do mau exemplo.

Assim como em estratégia militar, também em análise estratégica o material empírico mais importante é formado de casos e lança mão da experiência histórica, retirando lições de episódios em biografias e em livros de história. Por exemplo, há muito de instrutivo em Lima Sobrinho (1983), Kennedy (1987), Furtado (1989), Kissinger (1994), Alterman (2004) e Kershaw (2007).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise estratégica estendeu as noções básicas do pensamento estratégico militar para abarcar temas e tópicos das ciências sociais aplicadas, inclusive questões concernentes a instituições econômicas, políticas e sociais em sentido amplo. Do ponto de vista teórico, aproveitaram-se modelos da teoria dos jogos; estes foram interpretados como representações de diferentes estruturas das situações-problemas em que se envolvem agentes sociais.

Pesquisa aplicada visa superar os horizontes estreitos das decisões emanadas quer da intuição isolada, quer da experiência pessoal autossuficiente. Portanto, visa orientar as tarefas de formular e reformular políticas públicas acrescentando-lhes conhecimento do que se está fazendo com elas. Para isto, a análise estratégica é um dos instrumentos úteis. Naturalmente, é uma maneira de olhar para os problemas; não se arvora a ser a única nem se autoclassifica a priori como a melhor.

Um campo de aplicação são os negócios de uma nação, os negócios de Estado e os problemas de políticas públicas. É imprescindível ter estratégia para a arte da paz nas relações entre nações. Obviamente, também para a arte de construir um poder macio (soft power) na comunidade mundial.

Nos negócios de Estado é preciso ter uma estratégia para o porvir. Isto significa estabelecer racionalmente os interesses vitais ou objetivos fundamentais de sua existência e de sua evolução no tempo, bem como suas relações com outras nações.

Análise estratégica tem grande potencial de aplicação na pesquisa de futuro – seja futurologia ou análise de cenários – em versão atualizada que esteja enraizada em ciências sociais.

Outra interseção temática importante é com a tradição ocidental de planejamento governamental de longo prazo – às vezes qualificado de indutivo, indicativo, flexível ou democrático.

Em Melo (2013a; 2013b; 2014) tem-se uma abordagem de como jogos elementares da teoria dos jogos representam situações problemáticas; de como situações problemáticas de carência de ação coletiva dão uma perspectiva analítica do que buscar na formulação de políticas públicas; e de como essa perspectiva, vista como dispositivo heurístico, inspira a busca de mecanismos e instrumentos úteis a estratégias naquelas situações.

Entre os caminhos em que pesquisas sobre esse assunto devem continuar, sugerem-se pelo menos os seguintes. Por um lado, aprofundar o conhecimento dos mecanismos úteis em situações problemáticas, estudando mecanismos de sinalização, autosseleção, efeito-rede e ilusões cognitivas.

Estes têm utilidade no desenho e na reforma de instituições pertinentes às políticas públicas, no que diz respeito a aspectos das relações Estado-sociedade, bem como das limitações ou alcances das capacidades estatais para o desenvolvimento. Por outro, investigar maneiras de o Estado, servindo mais intimamente aos melhores anseios da sociedade, e em interação mais íntima com esta, estimular e fortalecer certas mudanças nos cidadãos; isto é, mudanças na direção de menos autointeresse estreito e mais autointeresse esclarecido, mais altruísmo, maior senso de compartilhar e maior valorização dos bens coletivos e comuns.

E ainda, utilizar as re□exões e raciocínios da análise estratégica em problemas especí□cos de políticas públicas, tais como problemas de crime organizado; de delitos e malfeitos de colarinho branco; de crimes e malfeitos organizacionais, tanto de empresas privadas como crimes de Estado e de governo; e de corrupção. Estes temas convidam-nos a renovar re□exões sobre formas de atuação do Estado em interação cooperativa com a sociedade, tais como: quão exigente uma lei pode ser e em que condições pode dar errado ou certo; como a governança dos órgãos públicos, as comissões de ética e os códigos de conduta podem servir para prevenir e reduzir possíveis malfeitos de agentes e servidores públicos; se e de que maneira a atuação do Estado pode fortalecer a ética na conduta dos cidadãos na sociedade, bem como de que maneira a ética pode ser melhor inserida e fortalecer-se na comunidade dos servidores públicos.

REFERÊNCIAS

ALTERMAN, Eric. **When presidents lie**. New York: Penguin Books, 2004.

BALDWIN, Hanson. Introdução. In: DIRETORIA DE HISTÓRIA MILITAR DO DEPARTAMENTO DO EXÉRCITO DOS EUA. **As grandes decisões estratégicas**: II Guerra Mundial. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1977. p. 9-14.

BIERMAN, H. Scott; FERNANDEZ, Luis. **Game theory with economic applications**. 2nd ed. Reading: Addison-Wesley, 1998.

CAMINHA, João Carlos. **Delineamentos da estratégia**. Florianópolis: Ioesc, 1980.

CARDOSO JR., José Celso (Org.). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011.

CARDOSO JR., José Celso; CUNHA, Alexandre dos Santos (Orgs.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015.

CHANDLER JR., Alfred. **Strategy and structure**. Cambridge: MIT Press, 1962.

CRAIG, Gordon; GILBERT, Felix. Re□exões sobre a estratégia no presente e no futuro. In: PARET, Peter. (Org.) **Construtores da estratégia moderna**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 2003. t. 1, c. 12, p. 531-542.

DIXIT, Avinash; NALEBUFF, Barry. □ **inking strategically**. New York: W. W. Norton, 1991.

FURTADO, Celso. **A fantasia desfeita**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

GIBBONS, Robert. An introduction to applicable game theory. Journal of economic perspectives, v. 11, n. 1, p. 127-149, Winter 1997.

GODET, Michel; ROUBELET, Fabrice. Creating the future: the use and misuse of scenarios. Long range planning, v. 29, n. 2, p. 164-171, 1996.

HEAP, Shaun; VAROUFAKIS, Yanis. Game theory: a critical text. 2nd rev. ed. London: Routledge, 2004.

JONES, Archer. The art of war in the western world. Urbana: University of Illinois Press, 1987.

KAHN, Herman. On thermonuclear war. 2nd ed. Princeton: Princeton University Press, 1961.

_____. On escalation: metaphors and scenarios. New York: Praeger, 1965.

_____. A escalada. Rio de Janeiro: Edições Bloch, 1969.

KAHN, Herman; WIENER, Anthony. The year 2000: a framework for speculation on the next thirty-three years. New York: MacMillan, 1968.

_____; _____. O ano 2000. São Paulo: Edições Melhoramentos, 1969.

KENNEDY, Paul. The rise and fall of the great powers. New York: Vintage Books, 1987.

KERSHAW, Ian. Fateful choices: ten decisions that changed the world, 1940-1941. London: Penguin Books, 2007.

KISSINGER, Henry. Diplomacy. New York: Simon and Schuster, 1994.

KOSOW, Hannah; GASSNER, Robert. Methods of future and scenario analysis. Studies-Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, n. 39, 2007.

LIMA SOBRINHO, Barbosa. A verdade sobre a revolução de outubro-1930. 3. ed. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1983.

MELO, Valdir. Problemas de ação coletiva: cooperação e deserção. Brasília: Ipea, 2013a. (Texto para Discussão, n. 1849).

_____. Ação coletiva e o problema de coordenação. Brasília: Ipea, 2013b. (Texto para Discussão, n. 1911).

_____. Mecanismos para problemas de ação coletiva. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1985).

OULÈS, Firmin. Economic planning and democracy. Harmondsworth: Penguin, 1966.

PARET, Peter. (Org.) Construtores da estratégia moderna. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 2003. t. 1.

PIGANIOL, Pierre. Introduction: futurology and prospective study. International Social Science Journal, v. XXI, n. 4, p. 515-525, 1969.

POPPER, Karl. The open society and its enemies. London: George Routledge & Sons, 1943. v. 2.

_____. Conhecimento objetivo: uma abordagem evolucionista. Belo Horizonte: Itatiaia, 1999.

_____. Lógica das ciências sociais. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2004.

QUINET, Emile; TOUZERY, Lucien. Le plan français: mythe ou nécéssité. Paris: Economica, 1986.

SCHELLING, □omas. □e strategy of con□ict. Cambridge: Harvard University Press, 1960.

_____. Micromotives and macrobehavior. New York: Norton, 1978.

_____. Choice and consequence. Cambridge: Harvard University Press, 1984.

SHAPIRO, Carl; VARIAN, Hal. Information rules. Boston: Harvard Business School Press, 1999.

Macroeconomia e Saúde: apontamentos para uma agenda de pesquisa

Salvador Teixeira Werneck Vianna[1]

1 INTRODUÇÃO

De acordo com dados da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos do Ministério da Saúde (SCTIE/MS), a cadeia produtiva da saúde movimenta um volume de recursos superior a 6% do produto interno bruto (PIB), emprega diretamente, com trabalhos qualificados formais, parcela expressiva da força de trabalho brasileira, e é a área de maior expressão no país em termos de investimentos públicos com pesquisa e desenvolvimento (Brasil, 2013). Em termos de empregos diretos e indiretos, em toda a cadeia produtiva, o conjunto destas atividades representa cerca de 7,5 milhões de trabalhadores inseridos, predominantemente, em atividades intensivas em conhecimento (Brasil, 2007).[2]

A saúde, portanto, pode ser considerada sob uma dupla perspectiva: em uma dimensão, vem a se constituir em vetor absolutamente central do sistema de proteção social brasileiro; em outra, permeia toda a cadeia produtiva. Tanto as condições macro e microeconômicas da sociedade influenciam a configuração da saúde quanto as vicissitudes desta têm impacto sobre a política macroeconômica e o comportamento dos agentes.

É uma relação mútua. Quanto mais se avançar na qualificação e na consolidação de instrumentos de política que aprimorem a governança macroeconômica,[3] maior será a capacidade de o Estado prover, por meio de sistemas como o Sistema Único de Saúde (SUS), bens e serviços de forma mais satisfatória para a população.[4] E a convergência para um quadro macroeconômico favorável é condição importante, embora longe de ser suficiente, para a adoção de reformas que tornem o Estado mais eficiente, dotado de um setor público capaz de: i) arrecadar, da forma mais eficaz, justa e progressiva possível, e de fazer uso – também o mais eficaz, justo e progressivo possível – desses recursos arrecadados junto à sociedade; e ii) de planejar e se articular junto ao setor privado com o objetivo de promover o crescimento da economia de maneira equilibrada e estável – tanto do ponto de vista monetário e financeiro quanto de seu setor externo.

Tateando em busca de uma abordagem que procure compatibilizar e estabelecer relações entre a saúde e a macroeconomia, este estudo se propõe a analisar alguns elementos do desempenho macroeconômico e da saúde no Brasil. Este artigo está dividido em três outras seções, além desta introdução.

---

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

2. O documento não explicita a fonte dessa informação. Segundo a Coordenação de Contas Nacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o total de ocupações nas atividades relacionadas à saúde era pouco maior que 4,3 milhões em 2009, último dado disponível (IBGE, 2012a). Possíveis exageros à parte, trata-se, sem dúvida, de uma ordem de grandeza bastante expressiva.

3. Aqui entendida como o conjunto de ações na gestão dos juros, do crédito, da dívida pública e do câmbio, e desenvolvidas com o objetivo de promover o crescimento do emprego e da renda, sem gerar desequilíbrios inflacionários e/ou de balanço de pagamentos de caráter permanente. Para mais detalhes, ver Werneck Vianna, Bruno e Modenesi (2010).

4. Por sistema, entende-se a política pública que engloba os diferentes níveis de governo, com metas, ações e mecanismos de financiamento estabelecidos e consolidados. Uma questão que vem ganhando importância é sobre como integrar as ações e as políticas em áreas como educação e segurança pública, tornando-as também "sistemas" (únicos ou não).

A seção 2 consiste em uma análise retrospectiva, explorando alguns contornos da política macroeconômica na última década, assim como seus condicionantes internos e externos. A seção 3 apresenta um conjunto de dados abarcando aspectos micro e macroeconômicos da saúde: financiamento, gastos, papel estratégico da saúde na inovação. Por fim, a seção 4 procura amarrar, ainda que de maneira preliminar, as duas anteriores, identificando questões a serem desenvolvidas futuramente.

2 PANORAMA MACROECONÔMICO A PARTIR DE 2003

Embora não se intencione o estabelecimento de comparações entre diferentes governos, há uma considerável mudança de patamar na economia brasileira em diversos aspectos a partir de 2003. Ao final dos oito anos do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a inflação média, medida pelo índice nacional de preços ao consumidor amplo (IPCA), havia sido de 9,1% ao ano (a.a.), e o crescimento real do PIB foi, em média, da ordem de 2,3% a.a. Em 2010, ambos os dois períodos do governo Lula, a inflação anual média ficou em 5,77% – dentro, portanto, da meta definida pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) – e o crescimento do PIB, também em termos médios anuais, em 4,03%. Além disso, houve melhorias na distribuição de renda: o índice de Gini recua de 0,59, em 2002, para 0,53 em 2010.

Tal mudança de patamar, que de resto se verifica também em outras variáveis relevantes (relativas ao setor externo e ao mercado de trabalho, por exemplo), não ocorreu pura e simplesmente pela adoção de políticas, por assim dizer, mais virtuosas por parte do governo do Partido dos Trabalhadores (PT), vis-à-vis o governo do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Na verdade, foi a interação entre grandes mudanças nas condições externas com as quais a economia brasileira se defrontava (desde 2003) e pequenas mudanças na orientação da política econômica doméstica que explica, em grande parte, a melhoria no controle inflacionário, a recuperação das taxas de crescimento do PIB e a melhoria na distribuição de renda registradas na segunda metade da década passada.

No cenário externo, a grande mudança observada foi a intensa aceleração das taxas de crescimento econômico das economias ditas "emergentes", com destaque para a China. A sustentação do ritmo de crescimento chinês, que naquele momento já vinha de quase duas décadas a taxas anuais de dois dígitos, propiciou uma notável elevação dos preços das commodities, incluindo alimentos, o que representou um enorme impulso para as exportações brasileiras desses produtos.

Adicionalmente, o setor exportador brasileiro – notadamente o vinculado às commodities metálicas – foi beneficiado, em um primeiro momento, por uma posição excepcionalmente favorável da taxa de câmbio, ocasionada pela intensa desvalorização do real, desencadeada pelas incertezas e pelos temores dos mercados financeiros diante da transição de governos no final de 2002.

TABELA 1
Taxas reais de crescimento econômico comparadas
(Em % a.a.)

Crescimento do PIB	Média 1995-2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Economias avançadas	2,8	2,8	3	2,7	0,1	-3,4	3	1,7	1,5	1,4	1,8
Economias emergentes	4,9	7,3	8,3	8,7	5,8	3,1	7,5	6,2	5	5	4,6

(Continua)

(Continuação)

Crescimento do PIB	Média 1995-2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
China	9,2	11,3	12,7	14,2	9,6	9,2	10,4	9,3	7,7	7,8	7,4
Índia	6,2	9,3	9,3	9,8	3,9	8,5	10,5	6,3	3,2	6,9	7,2
Brasil	2,5	3,2	4	6,1	5,2	-0,3	7,5	2,7	0,9	2,7	0,1
México	2,4	3,2	5	3,1	1,2	-4,5	5,1	4	3,6	1,4	2,1

Fonte: IMF (2015).
Elaboração do autor.

Esse duplo impulso, dado pela conjugação de uma taxa de câmbio desvalorizada com um cenário de termos de troca favoráveis, foi bem aproveitado pelo setor exportador de bens primários, o que se traduziu em uma efetiva redução das vulnerabilidades externas da economia brasileira, que marcaram a década de 1990. A substantiva elevação no nível das reservas internacionais constitui, em si, um dado revelador, embora não o único, dessa nova realidade, que de resto permitiu à economia brasileira transpassar, sem maiores sobressaltos, os piores anos da severa crise internacional desencadeada nas economias avançadas a partir de 2007-2008.

Do ponto de vista da gestão da política macroeconômica, os primeiros anos do governo Lula foram marcados pela manutenção, e em alguns aspectos até aprofundamento, do arcabouço do governo anterior. O assim chamado "tripé" – regime monetário de metas de in□ação, câmbio □utuante e disciplina □scal – foi mantido, com algumas nuances, como, por exemplo, o estabelecimento de uma meta maior de superavit primário. A política econômica rea□rmava, assim, o compromisso prioritário com a estabilidade de preços, em detrimento de objetivos relacionados ao crescimento da renda e do emprego. A política monetária, neste sentido, constituía-se no instrumento-chave para esse compromisso, cabendo às políticas cambial e □scal funções meramente coadjuvantes.

A manutenção de taxas básicas de juros (nominais e reais) em patamares elevados tem sido uma característica distintiva da política econômica brasileira, ainda que a tendência, na última década, tenha sido de (relativa) □exibilização. Além de atuar diretamente na contenção da demanda agregada, reduzindo o nível de atividade, a política de juros altos atua também como fator de atração de capitais externos de curto prazo. Esses capitais, ao entrarem na economia, ampliam a oferta de divisas e, consequentemente, contribuem para a apreciação da taxa de câmbio, o que, por sua vez, torna os bens importados mais baratos. A valorização do real, portanto, é um subproduto desejado da política monetária – ainda que isto não seja declarado pelo Banco Central do Brasil (BCB) –, na medida em que constitui poderoso instrumento auxiliar no controle in□acionário.

Resta pouca dúvida, no entanto, de que o governo Lula soube, na medida do possível, aproveitar o vigoroso impulso dado à economia pelo setor externo (as "grandes mudanças" acima aludidas) para, por meio de intervenções pontuais (as "pequenas mudanças"), lograr dinâmicas positivas nos níveis de emprego e de renda.

Há que se destacar, ainda, a expressiva expansão do crédito oferecido pelo setor □nanceiro (público e privado), assim como do ritmo de inclusão de parcelas crescentes da população ao sistema bancário. A combinação destes fenômenos com o aumento do emprego forjou o regime de crescimento do período 2003-2010, baseado principalmente no consumo das famílias.

A interação dessas políticas, associada ainda a outros fatores, como a recuperação do valor real do salário mínimo e a expansão de programas distributivos como o Programa Bolsa Família (PBF), propiciou a melhoria, ainda que modesta, de importantes indicadores sociais. Houve quedas nos segmentos pobres e extremamente pobres da população, e melhoria na distribuição de renda medida pelo índice de Gini.

TABELA 2
Parcelas da população por estratos de renda (2003 e 2011)

Estratos	Famílias		
	2003 (%)	2011 (%)	Variação (p.p.)
Extremamente pobres	5,5	2,6	-2,9
Pobres	12,0	4,4	-7,7
Vulneráveis	50,5	44,8	-5,6
Não pobres	32,0	48,2	16,2
Total	100,0	100,0	-
Coeficiente de Gini	0,576	0,523	-9,2

Fonte: Souza e Osório (2013).

3 MACROECONOMIA E SAÚDE: FINANCIAMENTO, GASTOS E PAPEL ESTRATÉGICO DA SAÚDE NA INOVAÇÃO

O desenho do sistema de proteção social contemplado na Constituição Federal de 1988 baseia-se em um modelo contributivo para as aposentadorias, mas com regime especial para os trabalhadores rurais (universalizando-se o acesso), universal na saúde e sujeito a controles de insuficiência de renda no caso das transferências assistenciais – Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas).

Já o financiamento da seguridade social foi estruturado com base em contribuições diretas ao sistema previdenciário – contribuições dos empregados e dos empregadores ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e contribuições ao regime de previdência do setor público –, impostos e taxas vinculados à seguridade social – Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Programa de Integração Social (PIS)/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep) e Fundo de Pobreza – e em tributos não previamente vinculados à seguridade social.

A diversificação das fontes de arrecadação representou uma conquista de grande importância, na medida em que reduziu a sujeição do volume de receitas às oscilações do ciclo econômico,[5] ao mesmo tempo em que ampliou os recursos ao financiamento da seguridade social. A construção dessa "compatibilidade" entre a política econômica e o aumento dos recursos disponíveis para a seguridade social foi uma das grandes responsáveis pela melhora consistente da distribuição de renda nos últimos vinte anos, possibilitando a viabilização do aumento das transferências públicas para as camadas mais pobres da população e o pagamento do serviço da dívida pública (Gentil e Santos, 2009).

5. Segundo Gentil e Santos (2009, p. 153), "a diversificação das fontes de arrecadação do sistema de seguridade social, com a inclusão de contribuições sociais incidentes sobre o lucro e o faturamento, foi um avanço histórico, porque a previdência financiada unicamente pela folha de salários entrou em crise nos anos 1980, quando a economia brasileira enfrentou recessão e o emprego desabou".

Apesar dos avanços do SUS, o aumento dos gastos privados é uma questão real, que vem ganhando importância crescente na medida em que se torna um item de despesa extremamente oneroso (e regressivo) no orçamento das famílias.

Em relação às despesas familiares, os dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF 2008-2009) do IBGE (2012b) mostram que:

- quarenta por cento das famílias com menor rendimento destinam 74,2% dos gastos para medicamentos, enquanto entre os 10% com maiores rendas esse percentual foi de 33,6%;
- o acesso aos planos de saúde costuma ser limitado, concorrendo para isso a alta proporção de despesas com alimentação, habitação e transporte no orçamento doméstico das famílias. As despesas com planos de saúde correspondem a 7% dos gastos dos 40% mais pobres, contra 42,3% dos 10% mais ricos.

A expansão dos gastos globais se re□ete, também, no surgimento de desequilíbrios no setor industrial ligado ao complexo da saúde. Os gargalos produtivos e a falta de investimentos em áreas de alto conteúdo tecnológico, como a produção de farmoquímicos, impactam fortemente a balança comercial com o aumento crescente do conteúdo importado. O próprio governo federal aparentemente reconheceu isso, ao incluir R$ 3,6 bilhões no orçamento de investimento para 2013-2014 para o complexo saúde (Brasil, 2012).

O aumento das importações nesses setores evidencia tais gargalos. Segundo Carneiro (2010), o setor de equipamentos médicos e de hospital, automação industrial e precisão teve um aumento do coe□ciente importado de 32,7 pontos percentuais (p.p.) para 35,1 p.p. entre 1996 e 2008. Isso mostra que "a indústria brasileira está substituindo a produção doméstica de insumos por importados de maneira rápida" (Serrano e Summa, 2011), o que reforça o desa□o ainda existente em termos de política industrial para o país.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O SUS, política pública de natureza universal e redistributiva, tem grande impacto positivo sobre a economia brasileira. Pela expressão de seu orçamento e pela coerência de suas intervenções no complexo industrial da saúde, o SUS contribui para a geração de investimentos, de inovações, de renda, de emprego e de recursos □scais para o Estado brasileiro.

A integração entre as políticas voltadas para o desenvolvimento do sistema de saúde e aquelas voltadas para a promoção do desenvolvimento industrial e da inovação é também uma forma de garantir para o país os benefícios econômicos gerados pelos gastos em saúde, assegurando a continuidade da política social, conforme assinala Dain (2007). A mesma autora destaca ainda que:

> [do] ponto de vista do □nanciamento, o sistema nacional de ciência e tecnologia, ao qual o SUS se integra, já utiliza mecanismos de indução, como incentivos □scais, investimentos em pesquisa e desenvolvimento (P&D), créditos subsidiados, além da intervenção direta do Estado no processo produtivo e na formação de parcerias público-privadas (Dain, 2007, p. 1862).

Cabe pontuar, por □m, que gasto em saúde não é sinônimo de desperdício de recursos. A avaliação da qualidade do gasto em saúde, em todos os níveis de governo, e iniciativas de racionalização e de redução de seus custos devem ser objeto de sistemática pesquisa e re□exão. O mesmo vale para

projetos de revisão dos mecanismos de renúncia fiscal e outras formas de financiamento público ao setor supletivo de saúde, de modo a criar contrapartidas e reforçar o papel da regulação estatal sobre o sistema de saúde como um todo.

Em função de seu impacto macroeconômico sobre a renda, o emprego, o produto nacional e o gasto público, a saúde é inequivocamente estratégica e precisa estar inserida em uma política de desenvolvimento. Há amplo espaço para uma agenda de pesquisa que articule a análise macroeconômica às políticas públicas na área da saúde. Em particular, alguma luz precisa ser direcionada aos mecanismos de financiamento ao setor privado que o Estado possui para estimular ações no campo do desenvolvimento industrial e da inovação tecnológica, com alto impacto positivo sobre a competitividade da indústria nacional e a garantia de oferta de insumos, de medicamentos e de equipamentos de saúde, democratizando o acesso da população aos bens e aos serviços necessários a sua sobrevivência saudável e digna.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos. **Evolução da despesa do SUS com ações e serviços públicos de saúde**. Brasília: MS, 2007.

_____. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Balanço executivo do Plano Brasil Maior**. [S.l.]: MDIC, 2012. Disponível em: <http://goo.gl/mnpPC9>. Acesso em: 16 abr. 2014.

_____. Ministério da Saúde. Organização Pan-Americana da Saúde. **Economia da saúde para a gestão do SUS**: financiamento público de saúde. Brasília: MS, 2013. eixo 1, v. 1. (Série Ecos).

CARNEIRO, R. **Desenvolvimento brasileiro pós-crise financeira**: oportunidades e riscos. São Paulo: Unicamp; Cecon, 2010. (Textos Avulsos, n. 4). Disponível em: <http://goo.gl/jyczHf>. Acesso em: 5 abr. 2014.

DAIN, S. **Os vários mundos do financiamento da saúde no Brasil**: uma tentativa de integração. Rio de Janeiro: UERJ, 2007. (Ciência & Saúde Coletiva, n. 12).

GENTIL, D.; SANTOS, C. A. CF/88 e as finanças públicas brasileiras. In: CARDOSO JR., J. C. (Org.). **A Constituição brasileira de 1988 revisitada**: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social. Brasília: Ipea, 2009. v. 1, c. 3.

IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND. **World Economic Outlook**. Washington: IMF, Apr. 2015. Disponível em: <http://goo.gl/R4mKib>. Acesso em: 15 maio 2015.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Contas Nacionais. Conta-satélite de saúde**: Brasil 2007-2009. Rio de Janeiro: IBGE, 2012a. Disponível em: <http://goo.gl/iwvsme>.

_____. **Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008-2009**. Perfil das despesas no Brasil, indicadores selecionados. Rio de Janeiro: IBGE, 2012b. Disponível em: <http://goo.gl/XyyzxY>.

SERRANO, F.; SUMMA, R. Política macroeconômica, crescimento e distribuição de renda na economia brasileira dos anos 2000. São Paulo: Unicamp; Cecon, 2011. (Textos Avulsos, n. 6). Disponível em: <http://goo.gl/9P5bcN>.

SOUZA, P. H. G. F.; OSÓRIO, R. G. O perfil da pobreza no brasil e suas mudanças entre 2003 e 2011. In: NERI, M.; CAMPELLO, T. (Orgs.). Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013.

WERNECK VIANNA, S. T.; BRUNO, M.; MODENESI, A. Macroeconomia para o desenvolvimento: crescimento, estabilidade e emprego. Brasília: Ipea, 2010. (Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro, livro 4).

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. Perspectivas do investimento. [S.l.]: BNDES, maio 2014. Disponível em: <http://goo.gl/dvEiDJ>. Acesso em: 1º jun. 2014.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Balanço do PAC e economia em perspectiva. [S.l.]: MF, 2013. Disponível em: <http://goo.gl/lclgMd>. Acesso em: 16 abr. 2014.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. O Brasil na virada do milênio: trajetória do crescimento e desafios do desenvolvimento. Brasília: Ipea, 1997.

_____. Macroeconomia para o desenvolvimento. Brasília; Rio de Janeiro: Ipea, 2010. (Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro, livro 4).

TEIXEIRA, A.; WERNECK VIANNA, S. T. Cenários macroeconômicos no horizonte 2022/2030. In: GADELHA, P.; CARVALHO, J. N.; PEREIRA, T. R. A saúde no Brasil em 2030: prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro – desenvolvimento, Estado e políticas de saúde. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz; Ipea; MS; SAE/PR, 2013. v. 1.

Um Pós-escrito Do artigo "avaliando o Modelo De governança Das agências reguladoras" à luz Dos acontecimentos recentes no brasil[1]

Eduardo P. Sampaio Fiuza[2]
Lucia Helena Salgado[3]

1 INSTITUIÇÕES E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Neste breve espaço procurou-se salientar as principais razões pelas quais o tema da qualidade da governança das instituições deve ocupar lugar de destaque nas agendas de políticas públicas. O conceito de governança utilizado neste artigo é o mesmo da literatura de economia da regulação de foco empírico e com viés normativo, que segue a velha tradição da teoria econômica de proposição de políticas públicas para a solução de falhas de mercado. Note-se que "governança" é uma elipse de expressão mais ampla, significando "normas de governança de boa (ou alta) qualidade", cujos princípios basilares são transparência, participação social e prestação de contas (Salgado e Fiuza, 2014 p. 352; OECD, 2004; 2014).

As ideias articuladas neste estudo encontram fundamento em duas matrizes teóricas: o neoinstitucionalismo e a moderna economia da regulação. Da primeira (North, 1990; Acemoglu e Robinson, 2012) guarda-se a compreensão da necessidade de mudança ou melhoria institucional como processo indissociável do desenvolvimento econômico. Da última, menciona-se a preocupação com o desenhar de instituições e de mecanismos capazes de promover os incentivos corretos para o crescimento econômico, com compartilhamento adequado dos benefícios na sociedade (Stiglitz, 1989).

A questão de pesquisa que motiva este trabalho é a existência de uma relação inversa entre governança e corrupção e as implicações desta relação sobre o desenvolvimento. Regras de governança de baixa qualidade reforçam sociedades organizadas de forma restritiva, tanto economicamente – em direitos de propriedade, incluindo o de entrar em mercados e de estabelecer o próprio negócio –, quanto politicamente – restringindo o acesso à participação na distribuição de benefícios a poucos grupos mais bem organizados (Acemoglu e Robinson, 2012). O ponto de partida para esta análise é a avaliação comparativa da evolução recente de indicadores sobre a qualidade da governança.

Desde os anos 1990 procura-se fazer um levantamento comparativo da governança entre países. Os indicadores mundiais de governança – em inglês worldwide governance indicators (WGI) – compilam dados de várias fontes[4] e os agrupam em seis categorias amplas de governança, das quais destacam-se cinco: i) voz e accountability; ii) efetividade do governo; iii) qualidade regulatória; iv) império da lei; e v) controle da corrupção. O gráfico 1 mostra a evolução da colocação do Brasil

1. Este artigo é um pós-escrito do artigo de Salgado e Fiuza (2014). Aqui se considerou relevante avançar em questões adicionais ao tema da governança, cada vez mais recorrente no debate brasileiro, introduzindo o tema na ocasião apresentada dentro do conjunto mais amplo de reformas institucionais que o país ora reclama.

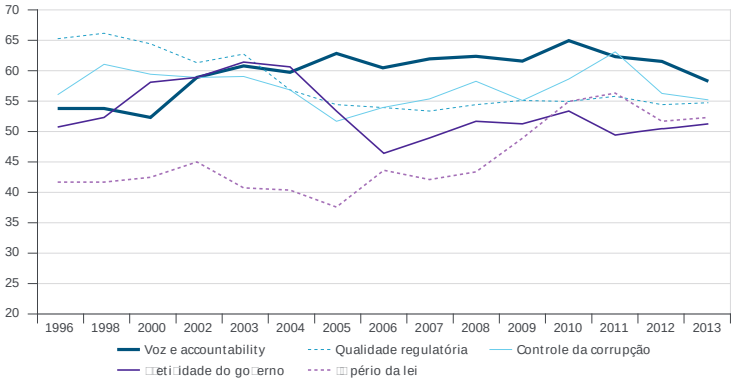
2. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

3. Técnica de Planejamento e Pesquisa da Diest do Ipea.

4. Para mais detalhes, ver Kaufmann, Kraay e Mastruzzi (2010).

de 1996 a 2013. Quanto maior o rank em percentil, melhor a avaliação do país em relação aos demais pesquisados. Vemos que o império da lei e a voz e a accountability estavam melhores no Brasil no □nal da série, embora esta última tenha iniciado um processo de decaída a partir de 2010. As posições do Brasil no controle da corrupção e na efetividade do governo oscilaram bastante ao longo da série, e não indicam nenhuma clara tendência de longo prazo nem para pior nem para melhor. Infelizmente, porém, a qualidade regulatória tem piorado quase que monotonicamente.

GRÁFICO 1
Indicadores mundiais de governança: rank do Brasil
(Em %)



Fonte: World Governance Indicators, disponível em: <www.govindicators.org>.
Elaboração dos autores.

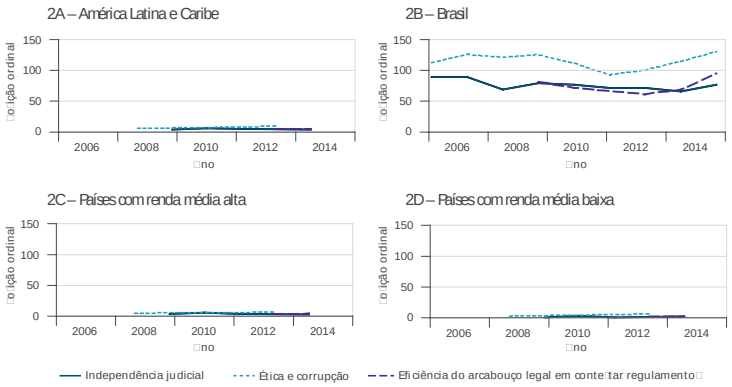
Outro índice baseado em enquetes transnacionais e bastante útil para se aferir o grau de maturidade das instituições é o índice global de competitividade – em inglês global competitiveness index (GCI) –, calculado pelo Fórum Econômico Mundial (ou World Economic Forum, em inglês). Segundo ele, o primeiro pilar da competitividade são justamente as instituições:

> a qualidade das instituições tem um papel importante na competitividade e crescimento. Ela in□uencia decisões de investimento e a organização da produção e desempenha um papel chave nas maneiras que as sociedades distribuem os benefícios e incorrem nos custos de estratégias e políticas de desenvolvimento. O papel das instituições vai além do arcabouço legal. As atitudes do governo em relação aos mercados e liberdades e a e□ciência de suas operações também são muito importantes (World Economic Forum, 2014).

Alguns indicadores interessantes podem ser extraídos dessa fonte (grá□co 2). Note-se como o indicador de independência do Judiciário tem mostrado um progresso, ainda que modesto, na posição do Brasil, melhorando sua colocação no ranking mundial. Já a e□ciência do arcabouço legal em contestar regulações começou uma in□exão em 2011. A avaliação da ética e da corrupção

por parte das empresas também tem piorado em relação aos demais países. Ainda mais reveladora é a estabilidade das excelentes posições relativas dos principais comparadores do Brasil, isto é, dos seus pares mais próximos em termos de renda e localização geográfica. Isso indica que a evolução das posições relativas do Brasil não parece ser consequência de choques comuns abrangendo os países de mesma região ou estrato de renda.

GRÁFICO 2
Posição brasileira em rankings selecionados: Brasil versus outros grupos de países



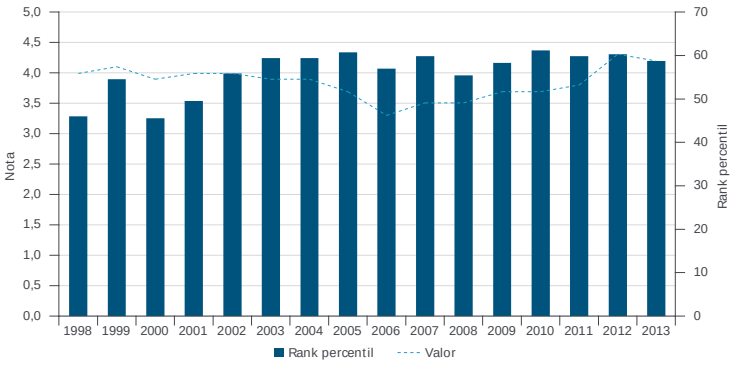
Fonte: Global Competitiveness Index. Disponível em: <http://goo.gl/zs3j7l>.
Elaboração dos autores.

2 CORRUPÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: A AUSÊNCIA DE GOVERNANÇA

Corrupção e governança são como campos que se repelem. A corrupção sobrevive apenas na ocultação e no segredo e depende do pacto de silêncio de poucos contra muitos, enquanto a governança é firmada no alicerce do permanente controle da sociedade sobre o funcionamento do Estado. Adotando a definição de corrupção da organização Transparência Internacional, vê-se que esta envolve atividades ilegais que são deliberadamente ocultas e que só vêm a público em meio a escândalos, investigações e processos. Não há forma segura de se avaliarem níveis absolutos de corrupção nos países com base em dados empíricos. Informações sobre montantes de propinas pagos em termos comparativos ou quantidade de processos não são indicadores definitivos de níveis de corrupção, mas sim de como as instituições, em cada jurisdição, têm efetivamente investigado e lidado com casos de corrupção. Um conjunto de indicadores mais confiável para comparar países é o dos indicadores de percepção de corrupção (Transparency International, [s.d.]). No indicador de percepção da corrupção da Transparência Internacional (gráfico 3) – título, aliás, enganoso, pois o valor do índice é menor para os países mais corruptos –, percebe-se que a nota do Brasil piorou na primeira década deste século,

recuperando-se mais recentemente, embora a inclusão de mais países na amostra (o tamanho da amostra dobrou)[5] na virada do século tenha melhorado a posição relativa inicialmente, voltando a apresentar ligeira piora após 2010.

GRÁFICO 3
Índice de percepção da corrupção do Brasil
(Em %)



Fonte: Transparency International ([s.d.]).
Elaboração dos autores.

Pode-se depreender da observação do gráfico 3 que a sociedade percebe um grau elevado e crônico, com relativa estabilidade. Relacionando essas evidências com as medidas de desigualdade de renda, depara-se com a questão de pesquisa proposta – a relação inversa entre corrupção e desenvolvimento inclusivo. A questão que merece ser respondida é se a corrupção – ou, conforme se apresentou neste artigo, a ausência de governança nas instituições públicas – e seus efeitos a longo prazo sobre o desenvolvimento econômico e social respondem ao menos por parte da explicação para tamanhas disparidades. Evidências para essa relação estão em Sodré e Ramos (2014), que estimaram o impacto da corrupção de governo sobre o índice de desenvolvimento humano dos municípios (IDHM), o índice de Gini para a desigualdade de renda, e os níveis de pobreza dos municípios brasileiros por meio de regressões com variáveis instrumentais sobre um banco de dados montado a partir de relatórios do Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos da Controladoria-Geral da União (CGU). Os resultados da análise dão conta de que um aumento médio de cinquenta irregularidades praticadas pelos municípios diminui em 4,5% o IDHM.

5. Note-se que, diferentemente dos indicadores anteriores de rank, que mostravam apenas uma posição ordinal do Brasil frente a uma amostra com um número estável de países ao longo do tempo, o rank em percentil reflete a posição relativa do Brasil em uma amostra variável de países, controlando para o tamanho da amostra. Assim, estar no percentil 60, por exemplo, significa que 60% dos países da amostra têm percepção de corrupção maior que o Brasil (lembrando que valores menores do indicador significam maior percepção de corrupção) – o número absoluto de países é irrelevante neste caso. Não fosse assim, se, por exemplo, acrescentássemos à amostra original outra amostra com indicadores iguaizinhos, a simples entrada de países na amostra já faria o Brasil cair posições ordinais, enquanto seu percentil continuaria rigorosamente o mesmo.

Os resultados alcançados por esse estudo empírico reforçam a necessidade tanto de mais estudos quanto de maior investimento institucional em governança para a proteção das instituições contra desvios de finalidade. De acordo com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em 2010, cerca de 2.804 ações envolvendo crimes de corrupção, improbidade administrativa e lavagem de dinheiro tramitavam nos tribunais federais, e cerca de 10.104 ações nos tribunais estaduais (Dallagnol, 2015). Segundo a Advocacia-Geral da União (AGU apud Sodré e Ramos, 2014), 60% a 70% do total de casos de corrupção envolvendo dinheiro público no país ocorrem nas áreas de saúde, educação e saneamento básico. No limite, a corrupção deveria ser considerada crime hediondo no Brasil – proposta enviada pelo Ministério Público Federal (MPF) ao Congresso Nacional em março de 2015 – porque "rouba a comida, a escola, o remédio do brasileiro. Quem rouba milhões, mata milhões" (Dallagnol, 2015). Para evidências econométricas do impacto da corrupção sobre aprendizado de estudantes, vide Ferraz, Finan e Moreira (2012).

3 GOVERNANÇA, QUALIDADE REGULATÓRIA E SUPERVISÃO REGULATÓRIA

Como se viu, uma das categorias de governança medidas pelo Fórum Econômico Mundial é a qualidade regulatória. De fato, o Brasil teve um avanço extraordinário na constituição de marcos regulatórios com agências independentes na década de 1990. Uma vez constituídas essas agências reguladoras, o processo de aperfeiçoamento dessas instituições tem caminhado em direção ao aperfeiçoamento de suas governanças e ao aprimoramento do conteúdo das decisões – ou suas eficácias. Portanto, o tema da qualidade regulatória tem sido um vetor primordial na agenda institucional de regulação e o será para os próximos anos. Ele compõe a agenda de política pública no Brasil desde o início de 2003 e diversas ações no primeiro governo Lula foram tomadas no sentido de dar continuidade ao processo iniciado com a criação das agências da primeira fase. Ainda na transição do governo Fernando Henrique Cardoso para o governo Lula, foi discutido e elaborado um anteprojeto de Lei Geral Orgânica para as agências regulatórias. Logo no início do primeiro mandato do então presidente Lula foi constituído um grupo de trabalho para a discussão com especialistas e representantes da sociedade civil, como entidades de defesa do consumidor, Institutos de Defesa do Consumidor (Procons) e representantes de grandes consumidores.[6]

Aperfeiçoar a qualidade regulatória implica regular melhor e tornar mais eficiente e eficaz o processo regulatório. Isso requer, fundamentalmente, atender os princípios normativos da boa governança já mencionados – transparência, participação social e prestação de contas –, o que, no ambiente regulatório, significa adotar o princípio da governança regulatória (Guasch e Spiller, 1999). Jacobs e Ladegaar (2010, p. 7) definem governança regulatória como a implementação sistemática e operacional de políticas governamentais no modo de aplicação (enforcement) das competências regulatórias, visando à produção de regulações de qualidade, seguindo normas procedimentais rigorosamente adequadas ao sistema de valores de um modo de governo – tais como os processos democráticos.

6. A iniciativa foi motivada pelo desconforto do governo com a ideia de agências autônomas da orientação dos ministérios e cujos dirigentes já se encontravam no comando tão logo aquele tomou posse. Do diagnóstico realizado evoluiu-se para a elaboração de um projeto de lei, o PL nº 3.337/2004, em que se procurou criar um marco geral para as agências, conferir maior controle social sobre elas e estabelecer melhor "divisão de tarefas" entre ministérios – que deveriam permanecer com o papel concedente – e agências – que deveriam manter a função reguladora e fiscalizadora. Havia ainda a previsão de criação de carreiras específicas e regras para a indicação de dirigentes, entre outras medidas. O projeto tramitou por anos no Congresso, chegou a tramitar em regime de urgência, foi incluído no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) 1 e 2, já no governo Dilma Rousseff, até ser retirado pelo governo, por absoluta falta de entendimento político em torno da proposta, em 4 de março de 2013.

Essa abordagem tem sido seguida nas últimas décadas por boa parte dos países de maior nível de desenvolvimento. Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a partir da experiência norte-americana nos anos 1970, todos os 34 países que compõem a organização têm adotado, desde os anos 1990, a análise de impacto regulatório (AIR),[7] sendo essa ferramenta de avaliação considerada por todos o principal instrumento para o aperfeiçoamento contínuo de qualidade de suas práticas regulatórias (Salgado e Holperin, 2011).

Em conformidade com esse processo, em 2007, o governo brasileiro adotou o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG) – parceria entre a Casa Civil, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Ministério da Fazenda (MF) e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) – para aprimorar a qualidade da regulação, seguindo a agenda sugerida pela OCDE em direção à boa governança regulatória. São de admirar os resultados alcançados pelo programa durante as duas últimas administrações, diante do baixo apoio político que de fato obteve dentro do governo. Isso porque a experiência internacional indica que o sucesso de um programa de melhoria regulatória, centrado no fortalecimento da governança, requer o apoio do núcleo do governo e um lugar de destaque dentro da agenda de políticas governamentais (Jacobzone, no prelo; Parker, no prelo; Cunha e Rodrigo, 2013).

Em 2009 foi realizada, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), uma auditoria operacional da governança regulatória nas agências reguladoras de infraestrutura, na qual se diagnosticaram: i) ausência de tratamento orçamentário distinto das demais entidades da administração pública, apesar de as agências reguladoras serem autarquias especiais; ii) forte contingenciamento de recursos, inclusive de arrecadação própria; iii) necessidade de extensão do período de quarentena dos dirigentes; iv) excessiva demora na indicação e na nomeação destes; e v) diretrizes estratégicas não foram fornecidas por conselhos para orientar os entes reguladores e orientar os objetivos de longo prazo a serem atingidos. Em outro relatório de auditoria, de 2013, o TCU foi muito crítico ao estado de governança das agências reguladoras, que qualificou de incipiente. Após discorrer detalhadamente sobre a não observância de melhorias ao longo do período 2009-2013 nos pontos destacados, ressalta apenas um aspecto positivo: a atuação do PRO-REG. Enaltecendo-a, termina por apontar duas recomendações à Casa Civil, na linha do apontado pela experiência internacional, com o intuito de profundar o processo de melhoria da governança regulatória: i) que utilizasse o PRO-REG como catalisador de boas práticas de governança entre as agências reguladoras de infraestrutura; e ii) que institucionalizasse meios de participação de representantes da sociedade civil, academia, empresários, setores regulados e outros interessados na construção e na disseminação de boas práticas de governança entre as agências reguladoras. Aparentemente as recomendações foram desconsideradas, tendo em vista a redução do orçamento do programa em 2014 para R$ 100 mil.

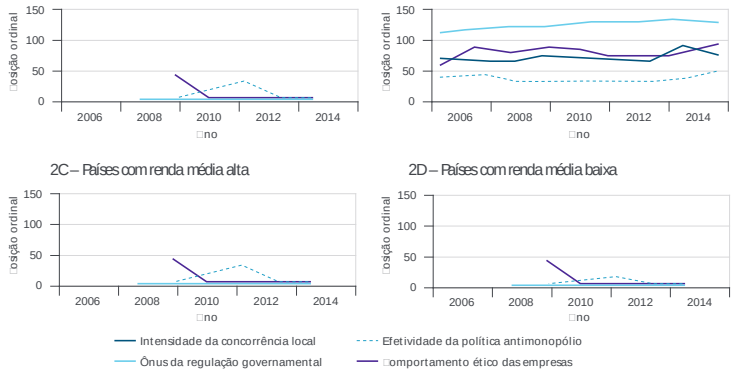
7. Como ferramenta, a AIR analisa, de forma sistemática, custos e benefícios potenciais resultantes de uma intervenção governamental, com o intuito de que se opte por uma política que maximize o benefício líquido da intervenção (minimizando custos). Como processo decisório, a AIR é integrada a sistemas de consulta pública, desenvolvimento de políticas e elaboração de leis, como forma de comunicar aos tomadores de decisão, ex ante, os possíveis efeitos das propostas regulatórias, objetivando que a informação seja utilizada para aperfeiçoar a escolha regulatória.

Essa avaliação do TCU é reforçada pelos dados do GCI, que mostram uma piora relativa do Brasil em quesitos de concorrência, efetividade da política antitruste, ônus regulatório e comportamento ético das firmas (gráfico 4). O único indicador que não piorou nos últimos oito anos foi o nível de concorrência local.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A governança das instituições é um fundamento pouco valorizado na estratégia de desenvolvimento no Brasil. Entre as dimensões que a compõem, a qualidade regulatória tem padecido de maneira particular. Como explorado em Salgado e Fiuza (2014), as agências reguladoras têm enfrentado dificuldades em funcionar com independência e efetividade. O resultado reflete-se nos números coletados da posição do Brasil em índices internacionais de competitividade e peso da regulação governamental. De maneira mais geral, os avanços nulos na redução dos níveis de corrupção (captada pela relativa estabilidade do índice de percepção de corrupção calculado pela Transparência Internacional, mesma estabilidade captada pelo índice de controle da corrupção calculado pelo WGI) e a piora da efetividade das instituições, captadas pelo GCI saltam aos olhos. É preciso que a preocupação com o desenho de mecanismos de governança faça parte da agenda de reformas para o aperfeiçoamento das instituições de governo, eis que constitui condição sine qua non para a retomada de investimentos privados em infraestrutura e em insumos estratégicos, assim como para pavimentar uma rota segura em direção ao desenvolvimento inclusivo.

GRÁFICO 4
Posição brasileira em rankings selecionados: Brasil versus outros grupos de países



Fonte: Global Competitiveness Index. Disponível em: <http://goo.gl/zs3j7l>.
Elaboração dos autores.

REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. Why nations fail: the origins of power, prosperity and poverty. New York: Crown, 2012.

CUNHA, B.; RODRIGO, D. Assessing regulatory governance and patterns of regulatory reform in Brazil. [S.l.]: Osservatorio sull'Analisi d'Impatto della Regolazione, 2013. (I paper dell'Osservatorio, n. 4/2013).

DALLAGNOL, Deltan. Operação Lava-Jato: depoimento. [31 mar. 2015]. Rio de Janeiro: GloboNews, 2015. Entrevista concedida a Miriam Leitão. Disponível em: <http://goo.gl/5M0c2a>.

FERRAZ, Cláudio; FINAN, Federico; MOREIRA, Diana. Corrupting learning: evidence from missing federal education funds in Brazil. Journal of Public Economics, v. 96, n. 9-10, p. 712-726, 2012.

GUASCH, J. Luis; SPILLER, Pablo. Managing the regulatory process: design, concepts, issues, and the Latin America and Caribbean story. Washington: World Bank, 1999.

JACOBS, Scott; LADEGAAR, Peter. Regulatory governance in developing countries. Washington: International Finance Corporation; World Bank, 2010. Disponível em: <http://goo.gl/Ky71Hi>.

JACOBZONE, Stéphane. Supervisão regulatória na experiência recente. In: SALGADO, Lucia Helena; FIUZA; Eduardo P. S. (Orgs.). Marcos regulatórios no Brasil: aperfeiçoando a qualidade regulatória. Rio de Janeiro: Ipea, no prelo.

KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart; MASTRUZZI, Massimo. □ e worldwide governance indicators: methodology and analytical issues. Washington: World Bank, 2010. (Policy Research Working Paper, n. 5430).

NORTH, Douglass. Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Citizens as partners: OECD handbook on information, consultation and public participation in policy-making. Paris: OCDE, 2004. Disponível em: <http://goo.gl/AVt33y>.

_____. OECD best practice principles for regulatory policy. Paris: OECD, 2014. Disponível em: <http://goo.gl/KgPTCy>.

PARKER, David. Aula magna: fundamentos empíricos para formulação de políticas. In: SALGADO, Lucia Helena; FIUZA; Eduardo Pedral Sampaio. (Orgs.). Marcos regulatórios no Brasil: aperfeiçoando a qualidade regulatória. Rio de Janeiro: Ipea, no prelo.

SALGADO, Lucia Helena; HOLPERIN, Michelle Moretzsohn. Análise de impacto: ferramenta e processo de aperfeiçoamento da regulação. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: <http://goo.gl/d9eYLz>.

SALGADO, Lucia Helena; FIUZA; Eduardo Pedral Sampaio. Avaliando o modelo de governança das agências reguladoras. Brasil em Desenvolvimento 2014 – Estado, Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, v. 2, p. 347-371, 2014.

SODRÉ, Flavius Raymundo Arruda; RAMOS, Francisco de Sousa. Os impactos da corrupção no desenvolvimento humano, desigualdade de renda e pobreza nos municípios brasileiros. Pernambuco: Pimes/UFPE, 2014. Disponível em: <http://goo.gl/zY2cXm>.

STIGLITZ, J. Markets, market failures and development. American Economic Review, v. 79, n. 2, p. 197-203, May 1989.

TRANSPARENCYINTERNATIONAL. Corruption perceptions index. [S.l.]: [s.d.]. Disponível em: <https://goo.gl/ymu13S>.

WORLD ECONOMIC FORUM. The Global Competitiveness Report 2014-2015: full data edition. Genebra: WEF, 2014. Disponível em: <http://goo.gl/5UIkjj>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Decreto nº 6.062, de 16 de março de 2007. Institui o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação – PRO-REG, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 2007. Disponível em: <http://goo.gl/xDPnCK>.

Notas de Pesquisa

Processo Legislativo: Mudanças recentes e Desafios

Acir Almeida[1]

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos dez anos ocorreram importantes mudanças no processo legislativo federal, especialmente no que diz respeito às iniciativas de lei do Executivo. Diminuíram-se a edição de medidas provisórias e o uso do regime de urgência na tramitação de projetos de lei, permitindo, assim, que o sistema de comissões permanentes do Congresso passasse a exercer papel mais ativo. Ademais, a agenda legislativa, antes dominada por iniciativas do Executivo, passou a incluir quantidade muito maior de proposições de origem parlamentar. Esta breve nota descreve essas mudanças utilizando dados quantitativos anuais sobre a produção legislativa, e aponta alguns desa os delas decorrentes.

Antes de passar aos dados propriamente ditos, e a título de introdução, faz-se necessário descrever algumas regras básicas do processo legislativo federal. Ordinariamente, todo projeto de lei (PL) submetido ao Congresso deve ser primeiro encaminhado às comissões parlamentares permanentes com jurisdição sobre a matéria, para exame e discussão, após o que cada comissão, por regra da maioria, deve aprovar parecer recomendando-se a rejeição ou aprovação do PL, com ou sem alterações. Na verdade, desde que os pareceres sejam convergentes, e salvo em casos especí cos, é dispensada votação em plenário do PL.[2] Isto signi ca que muitos projetos podem ter sua tramitação concluída nas comissões permanentes, inclusive os aprovados.

Por outro lado, existem dispositivos extraordinários que permitem abreviar, e até contornar, o processo legislativo ordinário. A Constituição confere ao presidente da República os poderes de editar medida provisória (MPV) com força imediata de lei e de invocar unilateralmente regime de urgência para qualquer PL de sua autoria, a qualquer tempo. No primeiro caso, a iniciativa não passa pelo sistema de comissões permanentes, sendo submetida a uma comissão mista ad hoc para, então, ser votada em plenário dentro de prazo constitucionalmente de nido, com ou sem parecer da comissão.[3] A urgência constitucional, por sua vez, implica em que se o PL não for votado em plenário no prazo de 45 dias o Congresso ca impedido de deliberar sobre qualquer outro projeto.[4] Os regimentos internos das duas Casas legislativas também contêm dispositivo de urgência. Uma maioria do plenário (ou líderes partidários representando uma maioria) pode invocar urgência para qualquer PL, a qualquer tempo, trazendo-o a votação, mesmo que as comissões não tenham concluído seus pareceres.[5] Esses três dispositivos – MPV, urgência constitucional e regimental – permitem a interferência direta sobre a agenda legislativa, no sentido de determinar sobre quais assuntos o Congresso deve decidir e quando. Se, por um lado, eles permitem acelerar o processo

1. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. Email: <acir.almeida@ipea.gov.br>.

2. Artigo 58 da Constituição Federal de 1988, Artigo 24 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) e Artigo 91 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF). A votação nal em plenário pode ser requerida por pelo menos dez por cento dos parlamentares, mas uma maioria do plenário precisa aprovar o requerimento.

3. Atualmente, esse prazo é de sessenta dias, prorrogável uma única vez por igual período. Artigo 62 da CF/1988, Emenda Constitucional 32/2001, e as Resoluções nº 1/1989 e nº 1/2002, do Congresso Nacional.

4. Artigo 64 da CF/1988.

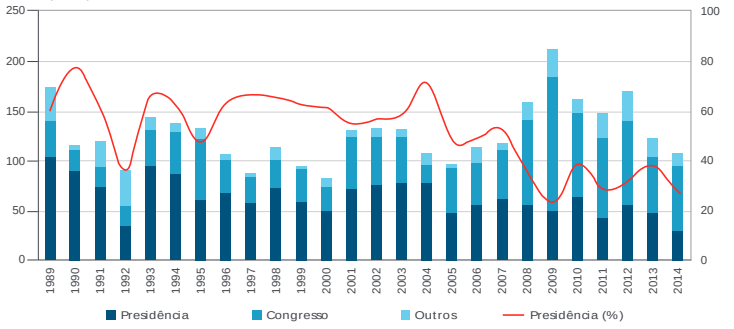
5. Artigo 155 do RICD e Artigo 336 do RISF.

legislativo, por outro, eles reduzem a oportunidade dos parlamentares de examinar a matéria e, neste sentido, podem levar a decisões legislativas menos informadas.

Desde a promulgação da atual Constituição e até cerca do ano 2004, prevaleceu o uso desses dispositivos extraordinários: a MPV e a urgência, principalmente a regimental, foram usadas intensamente na aprovação da agenda do Executivo, levando a forte dominância presidencial na produção legislativa e a papel secundário, até mesmo subordinado, das comissões permanentes. Após aquele período, no entanto, observam-se mudanças substanciais no processo legislativo, que são descritas a seguir.

O gráfico 1 mostra a evolução das contagens de leis federais não orçamentárias (eixo vertical principal) no período 1989-2014, por ano de promulgação e origem, e a porcentagem dessas leis que tiveram origem na presidência da República.[6] Note-se que, até o ano 2004, a parcela relativa de leis originadas na presidência oscilou moderadamente em torno de 60%, sem apresentar tendência. Posteriormente, no entanto, ela caiu de forma rápida e substancial, passando a oscilar em torno de 30%, a partir de 2008. Esta queda foi decorrência não apenas de menor quantidade de leis presidenciais, mas principalmente de maior quantidade de leis originadas no Congresso: comparando-se os oito anos do período 1995-2002, que compreende as duas legislaturas imediatamente posteriores ao fim do regime de exceção econômica que marcou a transição democrática, com os das legislaturas mais recentes (2007-2014), a quantidade média anual de leis de origem presidencial diminuiu moderadamente, de 64,6 para 50,4, enquanto que a de leis de origem parlamentar aumentou fortemente, de 38,4 para 80,9.

GRÁFICO 1
Contagens de leis não orçamentárias, por ano e origem, e porcentagem das originadas na Presidência da República (1989-2014)
(Em %)

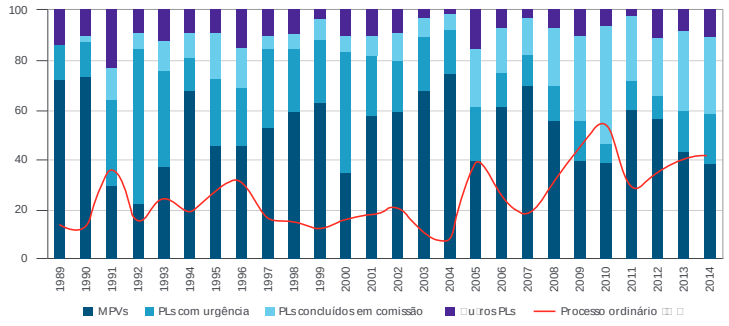


Fonte: Câmara dos Deputados, disponível em: <www.camara.leg.br/silegr>; Senado Federal, disponível em: <www.senado.leg.br/atividade>; e Casa Civil, disponível em: <www.planalto.gov.br/legislacao>.
Elaboração do autor.
Obs: No caso de lei iniciada por MPV, foi considerado o ano da edição, em vez do ano da promulgação. "Outros" inclui também quarenta leis que resultaram da combinação de iniciativas da presidência e do Congresso.

6. A população consiste em 89 Leis Complementares (nº 60 a 148) e 3.194 Leis Ordinárias. Entre as últimas, estão 62 MPVs que foram automaticamente convertidas em lei pelo Artigo 2º da Emenda Constitucional nº 32/2001. As 2.220 leis orçamentárias do período, de iniciativa exclusiva do Executivo, foram omitidas em razão de serem predominantemente consensuais. As conclusões deste trabalho não se alteram com a inclusão dessas leis.

O processo legislativo das leis originadas na presidência também mudou. O grá□co 2 apresenta a distribuição relativa das leis presidenciais não orçamentárias, por ano e tipo de processo legislativo na Câmara dos Deputados, ou seja, se tramitou como MPV ou como PL e, neste último caso, se teve urgência (constitucional ou regimental) adotada antes que tivessem sido aprovados todos os pareceres de mérito das comissões permanentes,[7] se sua aprovação foi concluída nas comissões ou, por □m, se nem uma coisa nem outra. Ainda considerando aqueles dois períodos (1995-2002 e 2007-2014), a média anual da participação relativa de leis que tramitaram como MPV permaneceu estável, em aproximadamente 50%, enquanto que a de PLs aprovados com urgência diminuiu praticamente pela metade, de 28,7% para 13,8%, e a de PLs aprovados conclusivamente nas comissões triplicou, de 9,8% para 29,1%. Como a quantidade anual total de leis presidenciais caiu no segundo período (grá□co 1), conclui-se que o recurso a dispositivos extraordinários para a aprovação da agenda do Executivo diminuiu, tanto absoluta quanto relativamente.[8]

GRÁFICO 2
Distribuição das leis presidenciais não orçamentárias, por ano e tipo de processo legislativo, e porcentagem das submetidas ao processo legislativo ordinário, Câmara dos Deputados (1989-2014)
(Em %)



Fonte: Câmara dos Deputados, disponível em: <www.camara.leg.br/sileg>; Senado Federal, disponível em: <www.senado.leg.br/atividade>; e Casa Civil, disponível em: <www.planalto.gov.br/legislacao>.
Elaboração do autor.
Obs.: No caso de lei iniciada por MPV, foi considerado o ano da edição, em vez do ano da promulgação. Apenas urgência adotada antes que as comissões tivessem aprovados todos os seus pareceres de mérito. Processo ordinário = "PLs cond. em comissão" mais "Outros PLs".

Para melhor se avaliar a mudança no processo legislativo das leis presidenciais, o grá□co 2 mostra também a evolução da frequência relativa com que elas seguiram o processo legislativo ordinário, de□nida como a porcentagem anual de leis que tramitaram como PL para o qual não foi adotada

7. Essa restrição quanto ao momento da adoção da urgência justi□ca-se pelo interesse espec□co em avaliar com que frequência foi prejudicada a oportunidade das comissões de avaliar o conteúdo substantivo da matéria.

8. Essa queda é bem mais pronunciada quando considera-se como leis as reedições de MPVs com modi□cação de texto, que ocorreram com frequência nos anos 1995 a 2001, até serem proibidas pela Emenda Constitucional nº 32/2001. Infelizmente, não se dispõe ainda de dados con□áveis sobre a contagem anual dessas MPVs.

urgência antes que as comissões tivessem aprovado todos os pareceres de mérito, ou seja, de "PLs concluídos em comissão" mais "Outros PLs". Os dados deixam claro que o processo legislativo ordinário passou a ser usado de forma crescente a partir do ano 2005, após período de leve queda gradativa, iniciado em 1997. Nos anos 1995-2002, a média anual da porcentagem de leis presidenciais que seguiram o processo legislativo ordinário foi 19,4%, contra 36,5% nos anos 2007-2014. Tal como mencionado anteriormente, esta mudança de padrão re□ete tanto diminuição na contagem anual de leis aprovadas em rito extraordinário quanto aumento na contagem das aprovadas em rito ordinário.

As mudanças no processo legislativo não estão restritas às iniciativas de lei do Executivo. Parcela crescente das leis de iniciativa parlamentar tem sido aprovada conclusivamente nas comissões permanentes. Na verdade, esta é uma tendência que se observa desde os primeiros anos, com apenas um curto período (1995-1998) no qual houve reversão temporária. A título de ilustração, e seguindo o critério de comparação anterior, a média anual da porcentagem de leis de iniciativa do Congresso que foram aprovadas conclusivamente nas comissões permanentes aumentou de 52,9%, em 1995-2002, para 83,8%, em 2007-2014.

Portanto, parece razoável concluir que, particularmente nos últimos dez anos, a agenda legislativa tornou-se mais aberta e descentralizada: i) o seu conteúdo passou a incluir quantidade substancial de proposições dos congressistas, deixando de ser dominado pelas do Executivo; e ii) o timing de quantidade crescente de decisões legislativas passou a ser de□nido pelas várias comissões permanentes, e não mais pelo Executivo (via uso de MPV e urgência constitucional) e pelas lideranças partidárias (via urgência regimental e o controle da pauta do plenário). É bem verdade que essa mudança ainda precisa ser objeto de pesquisas detalhadas, de maneira a se chegar tanto a caracterização mais precisa da sua natureza quanto a melhor entendimento das suas causas e mecanismos. Não obstante, pode-se, desde já, levantar breves re□exões acerca de alguns desa□os que essa mudança provavelmente impõe ao Congresso.

Talvez o maior desa□o para o Congresso seja assegurar a qualidade na formulação de políticas públicas. Dois aspectos motivam esta preocupação. O primeiro são os incentivos particularistas e paroquiais oriundos do nosso sistema eleitoral (Ames, 1995). Acredita-se que a centralização da agenda tenha servido para tornar a produção legislativa menos sujeita a esses incentivos (Figueiredo e Limongi, 1998). Assim, a recente descentralização implicaria o risco de os congressistas passarem a priorizar políticas que bene□ciam, de forma direta e exclusiva, localidades ou grupos espec□cos. Levantamento preliminar sugere, no entanto, que a quantidade média anual desse tipo de lei parlamentar cresceu apenas moderadamente, passando de 5,8 para 7,0 (incremento de 21,7%), entre 1995-2002 e 2007-14.[9] Por outro lado, a média anual de leis parlamentares que prestam homenagens, instituem datas simbólicas ou comemorativas etc. cresceu extraordinariamente no mesmo período, de 6,3 para 38,1,[10] compreendendo 47% da produção parlamentar dos últimos oito anos. Importante notar, no entanto, que os padrões descritos anteriormente persistem mesmo quando estas leis são excluídas da análise.

9. A identi□cação do tipo da lei foi feita a partir da leitura das suas ementas.

10. Note-se que boa parte dessas leis pode ser considerada particularista, pois muitas vezes as homenagens são direcionadas a localidades ou grupos espec□cos.

Mas o protagonismo legislativo do Congresso não se limitou à produção de políticas particularistas nem simbólicas. Também houve aumento substancial na quantidade de leis regulatórias de natureza difusa, ou seja, que instituem direitos e deveres com amplo alcance na sociedade: a média anual dessas leis passou de 21,4 para 32,4 (aumento de 51,5%), entre 1995-2002 e 2007-2014. Exemplos neste sentido são as leis que instituem o Sistema de Consórcios (Lei nº 11.795/2008), a Política Nacional sobre Mudança do Clima (12.187/2009), o Estatuto da Igualdade Racial (12.288/2010), e a Política Nacional de Irrigação (12.787/2013). Em suma, o recente aumento na produção legal de origem parlamentar inclui tanto leis muito relevantes para o país quanto leis de importância questionável. Se e em que medida a produção destas últimas implica em custo de oportunidade para a produção das primeiras é uma questão em aberto. Por isto, não obstante os exemplos mencionados, ao Congresso coloca-se o desa□o de não preterir deliberações sobre políticas públicas de interesse difuso em favor da produção de legislação de natureza particularista ou simbólica.

Isso nos remete ao segundo aspecto motivador de preocupação, que é a desvantagem informacional do Congresso vis-à-vis o Executivo na avaliação de políticas públicas (Santos e Almeida, 2011). Historicamente, e em função da postura reativa anteriormente assumida pelo Congresso, o Executivo sempre se constituiu na principal fonte de informação dos parlamentares quando se tratava de avaliar propostas de políticas públicas. O uso intenso daqueles mecanismos de abreviação do processo legislativo, por sua vez, fazia com que os parlamentares tivessem acesso apenas às informações que o governo achava conveniente compartilhar. Com o Congresso assumindo postura mais proativa na formulação de políticas públicas, coloca-se a questão de em que medida ele está capacitado e os seus membros interessados na coleta e produção independente de informação.

A respeito da capacidade do Congresso, devem-se reconhecer os progressos substanciais realizados por ambas as Casas legislativas, nos últimos vinte anos, mediante a criação e o fortalecimento de núcleos próprios de consultoria legislativa. Na Câmara dos Deputados, a consultoria contava, em meados de 2011, com 164 servidores habilitados para a análise de políticas públicas, distribuídos entre 21 áreas temáticas, sendo todos com nível superior e 83% com algum tipo de especialização (Santos, 2014). No entanto, essa estrutura pode não ser su□ciente para atender a demanda parlamentar no novo contexto de ativismo legislativo do Congresso.

Sobre o comportamento parlamentar, é crucial olhar para o que acontece nas comissões permanentes, pois são elas que têm a função institucional de examinar e debater em profundidade as iniciativas de lei, podendo, inclusive, realizar audiências para ouvir diretamente especialistas da sociedade civil e da burocracia estatal, e ainda convocar ministro de estado para prestar informações.[11] A despeito da virtual inexistência de estudos que permitam avaliar as atividades das comissões no novo contexto de ativismo congressual, dados preliminares apontam tendências auspiciosas. Na Câmara de Deputados, nos últimos dez anos, houve aumento progressivo na quantidade anual de requerimentos para realização de audiências públicas nas comissões: entre os biênios 2001-2002 e 2013-2014, a média anual passou de 538 para 1.240 (aumento de 131%).[12] Também na Câmara dos Deputados, a produção total da consultoria legislativa (que inclui assessoramentos, pareceres, estudos e redações de discursos e proposições legislativas) aumentou em 91% entre as legislaturas 1991-1995

11. Artigo 24 do RICD.

12. Dados compilados pelo autor a partir de informações coletadas no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, disponível em: <www.camara.leg.br/sileg>. Não existem dados disponíveis para anos anteriores a 2001.

e 2003-2007, mantendo-se praticamente estável desde então, com cerca de 20 mil trabalhos/ano, em média (Brasil, 2015, p. 11). No Senado, a produção da consultoria legislativa tem aumentado progressivamente, ao ponto de no biênio 2011-2012 ela ter atingido a média anual de 13.200 trabalhos, quantidade três vezes maior que a observada no biênio 1999-2000 (Brasil, 2013, p. 7).

Enfim, se está em consolidação um novo padrão legislativo, com o Congresso, por meio das suas comissões permanentes, assumindo o protagonismo na produção de leis, faz-se necessário: i) criar mecanismos que inibam a prevalência de interesses particularistas na definição da agenda; e ii) aprimorar a sua capacidade de produzir informações próprias sobre políticas públicas.

REFERÊNCIAS

AMES, B. Electoral rules, constituency pressures, and pork barrel: bases of voting in the brazilian congress. The Journal of Politics, v. 57, n. 2, p. 324-343, 1995.

BRASIL. Senado Federal. Consultoria Legislativa. Relatório anual 2012. Brasília: Senado Federal, 2013. Mimeografado.

_____. Câmara dos Deputados. Consultoria Legislativa. Relatório anual de 2014. Brasília: Câmara dos Deputados, jan. 2015. Mimeografado.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. Lua Nova, n. 44, p. 81-98, 1998.

SANTOS, F. O legislativo em busca de informação: um estudo da estrutura de assessoria da Câmara dos Deputados. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1958).

SANTOS, F.; ALMEIDA, A. Fundamentos informacionais do presidencialismo de coalizão. Curitiba: Editora Appris, 2011.

Instituições Participativas na Segurança Pública: Programas Impulsionados por instituições Policiais[1]

Almir de Oliveira Junior[2]
Eduardo Cerqueira Batitucci[3]
Paula Poncioni[4]
Samira Bueno Nunes[5]

1 INTRODUÇÃO

Dado o protagonismo das polícias na organização e garantia da reprodução das normas legais, o estado democrático não pode deixar em segundo plano a relevância dessas instituições. Ao contrário, precisa lidar com as suas tensões e contradições, buscando o seu aprimoramento contínuo, visando adequar cada vez mais a sua atuação a um contexto de liberdade e garantia de direitos.

A área de segurança pública tem se aberto à participação a partir da implantação dos modelos de "polícia comunitária" que se dá, de forma mais proeminente, a partir da década de 1990 no Brasil, tendo como destaque a criação dos conselhos comunitários de segurança pública (Lima, Souza e Santos, 2012). Esta nota apresenta conceitos, metodologia e alguns resultados de um estudo realizado com o objetivo de compreender o alcance e resultados desses arranjos participativos instituídos por algumas organizações policiais.[6] Em um levantamento que abrangeu quatro capitais (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Brasília), foi realizada uma pesquisa de campo que visou compreender a importância e a efetividade desses conselhos consultivos locais para os agentes que atuam no setor.

2 O QUE SE ENTENDE POR E QUAL O PROPÓSITO DE INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS EM SEGURANÇA PÚBLICA?

Em linhas gerais, instituições participativas (IPs) compreendem "instâncias aperfeiçoadas da esfera pública, que reúnem cidadãos em deliberações públicas organizadas de maneira autoconsciente" (Fung e Wright, 2001). São formas democráticas que compreendem momentos deliberativos, isto é, o processo de formação ou tomada de uma decisão no interior de uma IP se diferencia do processo agregativo de mera manifestação de opiniões ou de preferências individuais. Diversamente, contempla instâncias, espaços ou momentos de formação coletiva de opiniões e (eventualmente) tomada de decisão.

---

1. Estudo realizado em parceria estabelecida entre o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), a Fundação João Pinheiro (FJP) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). O projeto refere-se à Chamada Pública Ipea/Prorredes nº 001/2011 e respectivo plano de trabalho, com coordenação-geral da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

2. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diest/Ipea.

3. Pesquisador pleno e coordenador do Núcleo de Estudos em Segurança Pública da Fundação João Pinheiro.

4. Professora-associada do Departamento de Política da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

5. Diretora-executiva do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

6. Mesmo sem esgotar todas as possibilidades no que se refere às inovações participativas em segurança pública, quase todas as iniciativas conhecidas contam com as polícias como os atores mais ou menos centrais nesses processos, sendo geralmente a própria polícia o fomentador e sustentador dos projetos dessa natureza.

São instituições híbridas, ou seja, buscam reunir atores da sociedade civil e do estado em espaços de deliberação conjunta (Pires, 2011).

Seguindo uma tendência já incorporada em outros âmbitos das políticas públicas do país, novos arranjos institucionais participativos adquiriram forte relevância na segurança pública – ao menos no nível discursivo – vindo a tornar-se elemento fundamental da constituição de um novo paradigma para política de segurança, genericamente denominado de "segurança cidadã" (Godinho, 2011; 2014). Nesta pesquisa, de□nem-se os conselhos comunitários de segurança pública (ou instituições congêneres), "redes de vizinhos protegidos" e outros programas, criados principalmente por iniciativa das polícias estaduais, como instituições participativas. Trata-se de ações ou projetos geralmente classi□cados sob o rótulo de "policiamento comunitário" ou modelos a□ns, como "polícia de proximidade" ou "interativa", entre outros. A esse respeito, é interessante a de□nição dada por uma diretriz normativa da Polícia Militar do Rio de Janeiro:

> A polícia de proximidade é uma □loso□a na qual, policiais e cidadãos dos mais diversos segmentos societais trabalham em parceria, desenvolvendo ações em regiões territoriais especí□cas, promovendo o controle das questões relacionadas ao fenômeno criminal, objetivando a melhoria da qualidade de vida das pessoas daqueles locais. Para este objetivo, busca a participação da comunidade, a □m de construir laços de con□ança, estabelecendo pontes entre demandas reprimidas e ofertas possíveis e a consequente legitimidade das ações policiais (Rio de Janeiro, 2014).

Essa visão organizacional do trabalho policial, que também podem ser observada em outros países da América Latina, está associada ao movimento de reforma policial e ao fomento de políticas de participação que buscam promover apoio à cidadania e aumentar a legitimidade das instituições encarregadas do controle e da prevenção à criminalidade (Fruhling, 2001; Oliveira e Tiscornia, 2008). A maior atenção à "comunidade" torna-se central neste movimento que busca substituir os pilares das políticas públicas de segurança, na tentativa de construir uma nova relação entre polícia e sociedade civil por meio de uma maior participação social nas estratégias de segurança.

Em que pese o fato de a Constituição Federal de 1988 ter de□nido que a participação e a iniciativa populares na gestão das políticas devem ser práticas e valores adotados pelo estado, o direito à segurança não foi mencionado como um dos temas em que devesse ocorrer o estabelecimento de conselhos ou instâncias participativas. Segundo Martins (2013), a exclusão da segurança pública do rol de temas sobre os quais a população deveria ser consultada relaciona-se ao histórico distanciamento da matéria em relação aos cidadãos, fundado na percepção de que a segurança pública seria muito mais uma faculdade do estado do que um direito. A ideologia militar, que tratava a segurança como algo secreto e restrito às forças armadas e polícias militares, levou ao "insulamento das instituições policiais" (Martins, 2013, p. 203) e à consequente colaboração tardia com a população.

Lima, Souza e Santos (2012) exploraram as diferenças entre a capilaridade experimentada pela área da saúde na formulação de políticas voltadas à participação popular e aquela experimentada pela área de segurança pública. Segundo os autores, a segurança pública diferenciou-se dos demais campos das políticas públicas por ter sido possivelmente o único que não se bene□ciou da "janela de oportunidade aberta no contexto da redemocratização", em meados da década de 1980. Se em diferentes áreas foram criados canais de participação e instituições participativas inseridas na própria constituição, na segurança pública não houve mudanças na arquitetura institucional herdada

do período ditatorial, □cando para os anos 2000 o início da participação popular nessa esfera. Período em que se passa a reconhecer que o fechamento das organizações policiais di□cultaria, obviamente, o controle externo do serviço policial, fazendo com que sua atuação cotidiana apenas se tornasse cada vez mais autorreferida, discricionária e, possivelmente, violenta (Lima, Souza e Santos, 2012, p. 25).

Ao propor outra relação dos cidadãos com a polícia e com seus próprios problemas e demandas, o policiamento comunitário colocaria em xeque o argumento em defesa da apatia e do não envolvimento, que caracterizara o pensamento hegemônico sobre as relações entre instituições policiais e sociedade durante a maior parte do século XX. Ao valorizar a participação social, o engajamento cívico e a responsabilização política como condições para uma nova forma de promover a segurança pública, o modelo de policiamento comunitário aproxima-se de uma perspectiva mais republicana (Godinho, 2011). Nesse contexto, de□niu-se a "efetividade" da participação como a capacidade das organizações policiais assimilarem, de forma procedimental, as demandas estabelecidas em seus próprios foros de participação direta, ou seja, nas reuniões dos conselhos comunitários de segurança pública. Em termos práticos, isso signi□ca veri□car os mecanismos estabelecidos para se dar uma resposta aos cidadãos.[7] Por exemplo, as deliberações realizadas no âmbito dos Conselhos Comunitários de Segurança (Consegs) in□uenciam o estabelecimento de prioridades no policiamento, afetam o deslocamento de efetivos ou as estratégias empregadas na interação dos policiais com a população local? Haveria um processo de reconhecimento e aprendizagem mútuo entre a população e a polícia?

3 METODOLOGIA

A pesquisa realizada teve caráter transversal e se propôs a compreender a percepção dos policiais com relação às instâncias participativas no campo da segurança pública e seus participantes, os fatores que limitam a participação dos cidadãos nestes espaços, bem como a qualidade da participação e o resultado na implementação da política.

Em uma conjugação de técnicas, a pesquisa trabalhou com:

- análise documental: foi feito um levantamento da base documental e doutrinária que orienta e regula, nas organizações policiais, os programas e atividades de polícia comunitária, com vistas a analisar seu desenho. O principal objetivo foi identi□car, no desenho dos programas, fatores que limitam ou impulsionam a participação social, tanto em termos quantitativos quanto qualitativos;
- entrevistas: foram realizadas entrevistas com policiais militares, o□ciais e praças, com lideranças comunitárias e gestores das secretarias de segurança pública ou defesa social, com a □nalidade de levantar informações que possibilitassem captar a percepção desses atores a respeito dos programas de natureza participativa nos quais estão envolvidos;
- observação participante: equipes de pesquisa participaram de reuniões de Consegs em todas as cidades incluídas no estudo. Foram escolhidos mais de um Conseg por cidade e realizadas mais de uma visita, o que propicia veri□car a resposta dada pelos representantes das polícias militares no que diz respeito ao que foi deliberado na reunião precedente.

7. O que é diferente de avaliar a efetividade das ações policiais originadas nessa interação com a comunidade em termos de sua atividade □nalística (isto é, controle da criminalidade e da violência).

4 DA TEORIA À PRÁTICA: QUAL TEM SIDO O SIGNIFICADO E O LIMITE DA PARTICIPAÇÃO NOS CONSELHOS COMUNITÁRIOS DE SEGURANÇA PÚBLICA?

Em boa parte das reuniões de Consegs observadas na pesquisa, foram constatadas vicissitudes similares às apresentadas por Loader (2006). Há uma tendência de se estabelecer uma seletividade dos indivíduos participantes desses espaços, os quais mostram-se capazes de se encaixar nos requisitos necessários para os padrões de "cidadãos de bem", o que acaba por reproduzir certos estereótipos próprios à cultura e atuação policiais. Em vez do problema da segurança levar ao sentido de participação e comprometimento com uma coletividade à qual devem ser direcionados os serviços de segurança pública como um todo, cria-se um espaço privilegiado para determinados grupos. Isso também parece expressar um grande paradoxo da democratização brasileira. Seu desenvolvimento se deu de forma concomitante ao aumento vertiginoso dos índices de criminalidade, o que acirrou con□itos e aprofundou a descon□ança nas instituições democráticas. Assim, a expansão da cidadania política não se traduziu na expansão da cidadania civil. Pelo contrário, esta foi sendo deslegitimada na medida em que ocorria a emergência de uma noção de espaço público fragmentado e segregado (Caldeira, 2000), ideia que melhor parece expressar os Consegs.

Nas reuniões de Consegs, foram vários os momentos em que se puderam notar discursos, em maior ou menor intensidade, fundados na dicotomia entre o "cidadão de bem" (merecedor de direitos) e o "vagabundo". Durante as observações foi recorrente presenciar falas de cidadãos que demandavam e estimulavam ações truculentas por parte da polícia, fosse referente à eliminação dos moradores de rua e usuários de drogas, ou nos mecanismos de controle da criminalidade. Neste sentido, o usuário de drogas, o morador de rua, o "favelado" ou o jovem que frequenta os bailes funk[8] simbolizam o criminoso, o vagabundo, e são frequentemente associados a espaços que não os mesmos do cidadão de bem, de onde deveriam ser "retirados" pela ação policial.

Falas que reforçam preconceitos, antagonismos e apoio a mecanismos de contenção da criminalidade pautados por ações mais truculentas por parte das polícias aparecem com frequência nos Consegs, sendo utilizados inclusive como mecanismo de legitimação das práticas policiais. Veri□ca-se, portanto, uma participação muitas vezes controlada ou tutelada, que pode ser cooptada e instrumentalizada em favor da própria instituição que busca legitimidade.[9]

De forma geral, sobressaiu na pesquisa que, por parte da classe policial, existe um discurso que valoriza a participação social e a importância da construção de uma relação positiva entre a polícia e a sociedade para a condução e legitimação da nova política de segurança pública. Em contrapartida, persiste por parte dos operadores a percepção de que eles estão fazendo um trabalho com pouco impacto sobre a segurança efetiva da população. Ou seja, por muitas vezes, avaliam que está implementada uma política completamente em descompasso com o discurso institucional e sem perspectivas de mudanças.[10] Também foi constatado que os policiais percebem seus serviços como pouco valorizados por parte do público que participa das reuniões dos Consegs.

8. Ou "pancadões", como se diz em São Paulo, e "domingueiras" em Brasília.

9. Como o limite entre o que pode ou não ser discutido é geralmente controlado pelos policiais. Isso pode ser feito se propagando a ideia de que o conselho é um espaço "sigiloso", justi□cada pela hipótese de que existiriam "delatores" nas reuniões, que supostamente passariam informações sobre as estratégias traçadas para os criminosos locais.

10. "Enxugar gelo" foi um termo constantemente citado nas entrevistas com policiais, com o qual queriam dizer que o problema da criminalidade é resultado de fatores que estão além do controle da polícia, como a desigualdade social e a corrupção política, que tampouco podem ser resolvidos pelo acréscimo da participação social ao conjunto de atividades desempenhadas por eles.

Assim, há um constante desconforto ao se sentirem excessivamente cobrados pela população, confrontados abertamente com asseverações de que não estão cumprindo sua missão de forma adequada. Diante desta insatisfação, lidar com a participação social apresenta-se como uma atividade que, em alguma medida, não é bem aceita entre os operadores da segurança pública.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo, concluído no final de 2014, envolveu entrevistas com policiais, gestores e líderes comunitários, além de observações em reuniões de conselhos locais de segurança pública e experiências participativas afins no setor. Esta nota apresenta apenas alguns resultados, sendo que o trabalho será publicado na íntegra no formato de livro pelo Ipea.

A análise direcionou-se a programas ou projetos que introduziram formatos institucionais participativos na segurança pública, cuja implementação pressupõe uma série de mudanças, reformulações e adaptações organizacionais, ligadas ao modelo de policiamento comunitário. É de se esperar que a participação cidadã e local dê origem a ações mais democráticas no que se refere ao acesso aos bens e serviços públicos. No caso em questão, espera-se que promova uma distribuição mais equitativa e justa da segurança pública. Presume-se, ainda, que a política se torne mais transparente e responsiva às demandas dos cidadãos e que seja possível exercer sobre ela um maior controle social. Constituem objetivos de uma política de segurança participativa, "cidadã" ou "comunitária", diminuir a atuação violenta da polícia e torná-la mais responsiva e controlável pela sociedade civil (Godinho, 2014).

Contudo, os resultados do estudo mostram que a política de participação coloca-se como um dever ser na segurança pública, aparecendo como "boa prática" quando ocorre de forma mais sistemática, mas sem consolidar condutas a ponto de instituir uma nova forma de atuação policial. A despeito de alguns avanços percebidos, evidencia-se uma persistente disjunção entre os objetivos e as estratégias, bem como entre as concepções e os desenhos organizacionais pouco efetivos desses programas de policiamento comunitário. Do ponto de vista da participação popular nesses espaços, verificou-se que está longe de ser plural e que, em certos casos, é a corporação que define quem e como se pode participar.

REFERÊNCIAS

CALDEIRA, T. P. Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Editora 34; Edusp, 2000.

FRUHLING, H. La modernización de la policía en América Latina. Convivencia y seguridad: un reto a la gobernabilidad. Alcalá de Henares: Inter-American Development Bank and University of Alcalá, 2001.

FUNG, A.; WRIGHT, E. O. Deepening democracy: innovations in empowered participatory governance. Politics and Society, n. 29, p. 5-42, 2001.

GODINHO, L. Depois do 13º tiro: segurança cidadã, democracia e os impasses do policiamento comunitário no Brasil. Tese. (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, 2011.

_____. Participação e segurança pública. In: LIMA, R. S.; RATTON, J. L.; AZEVEDO, R. (Org.). Crime, polícia e justiça no Brasil. São Paulo: Contexto, 2014.

LIMA, R. S.; SOUZA, L. G.; SANTOS, T. A participação social no campo da segurança pública. In: GODINHO, L. (Org.). Desigualdade e diversidade. Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio, Rio de Janeiro, n. 11, p. 23-48, ago.-dez. 2012.

LOADER, I. Policing, recognition and belonging. Amercian Academy of Political and Social Science, v. 605, p. 202-221, 2006. (Paper, n. 40).

MARTINS, L. P. B. Participar é preciso: uma discussão sobre cidadania e participação social no campo da segurança pública. MARTINS, L. P. B. Con□uências. Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito, v. 15, n. 2, p. 179-217, 2013.

OLIVEIRA, A.; TISCORNIA, S. Estructuras y prácticas de las policías en la Argentina. Las redes de la ilegalidad. Control democrático del mantenimiento de la seguridad interior. Santiago: Centro de Estudios del Desarrollo, 2008.

PIRES, R. R. C. (Org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011.

RIO DE JANEIRO. Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. Boletim do Gabinete do Estado Maior, Rio de Janeiro, n. 106, 4 ago. 2014.

Resultados Preliminares do Projeto "A Segurança Pública no Brasil: uma visão Prospectiva" [1]

Helder Ferreira[2]
Elaine Marcial[3]
Joana Alencar[4]

1 INTRODUÇÃO

A política de segurança pública no Brasil é historicamente estruturada sob a competência principal dos estados e Distrito Federal, fundamentalmente por meio de suas polícias civis e militares, conforme prevê a Constituição Federal de 1988. O governo federal, além de possuir polícias com competências específicas (Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal), desde os anos 1990, tem aumentado sua participação na área. Nesse sentido, foram criadas instituições como a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) e a Força Nacional de Segurança Pública, além do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) e um Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP).

Com a finalidade de contribuir para o planejamento do governo federal em segurança pública, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), em parceria com a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR) iniciou a elaboração de um projeto prospectivo. Os métodos prospectivos objetivam organizar informações para facilitar a definição de estratégias de ação a partir do princípio básico de que o futuro é múltiplo e incerto e o ser humano é seu principal agente de mudança (Marcial, 2011).

A finalidade do trabalho desenvolvido é orientar as ações desenvolvidas no presente com base em perspectivas de futuro cuidadosamente construídas. Assim, o projeto, intitulado A segurança pública no Brasil: uma visão prospectiva pretende subsidiar a elaboração de programas do Plano Plurianual 2016-2019 na área de segurança pública.

Esta nota de pesquisa relata a metodologia e os primeiros resultados desse trabalho.

2 METODOLOGIA

Um processo fundamental nesse trabalho é a construção de cenários prospectivos. Os cenários são visões ou estórias a respeito do futuro ou o conjunto formado pela descrição, de forma coerente,

1. Agradecimentos aos demais membros da equipe do projeto do Ipea (Alexandre dos Santos Cunha, Almir de Oliveira Junior, Andréia de Oliveira Macêdo, Claudio Dantas Monteiro, Daniel Ricardo de Castro Cerqueira, Helder Rogério Sant'Ana Ferreira, Joana Luiza Oliveira Alencar, Tatiana Daré Araujo, Yacine Guellati) e da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) da Presidência da República (PR) (Antonio Carlos Wosgrau e Vanessa Meireles Barreto Chervenski), aos dirigentes e colegas do Ipea, SAE/MJ e Secretaria de Planejamento e Investimento (SPI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), bem como de outros colaboradores das universidades e demais instituições que apoiaram e participaram do projeto.

2. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas para o Estado, as Instituições e a Democracia (Diest) do Ipea e coordenador do projeto A segurança pública no Brasil: uma visão prospectiva.

3. Doutora em Ciência da Informação, assessora técnica da SAE/PR e coordenadora metodológica do projeto A segurança pública no Brasil: uma visão prospectiva.

4. Técnica de Planejamento e Pesquisa da Diest/Ipea.

de uma situação futura e do encaminhamento dos acontecimentos que permitem passar de uma situação presente para uma situação futura (Godet, 1987 apud Marcial, 2011). O método utilizado para a realização do projeto foi o Modelo síntese dos métodos de construção de cenários. Esse modelo foi construído por Marcial (2011), a partir dos métodos de construção de cenários de Godet (1993), Porter (1992), Schwartz (1996) e Marcial e Grumbach (2008).

As etapas do projeto estão definidas nas subseções a seguir.

2.1 Definição da questão principal e do sistema de cenarização

O sistema define o escopo inicial do trabalho de construção de cenários – box 1. A questão principal definida foi a seguinte: Em 2023, o Brasil terá conseguido reduzir a criminalidade violenta e aumentar a sensação de segurança da população em relação aos níveis de 2013?. Para responder a essa questão, foram realizadas oficinas com especialistas para determinar os aspectos fundamentais, listados no box 1, que precisavam ser abordados.

BOX 1
Síntese do sistema de cenarização

Objeto: segurança pública Horizonte temporal: 2014-2023 Objetivo: subsidiar a elaboração de programas do Plano Plurianual 2016-2019 na área de segurança pública Lugar: Brasil Finalidade: redução da violência Destinatários: Ministério da Justiça e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão Prazo: janeiro de 2014-junho de 2015. Aspectos fundamentais do assunto: sistema de justiça criminal, políticas de segurança pública, macro e microdeterminantes da violência, sensação de segurança, política de drogas, crime organizado e mercado e segurança pública.

Elaboração dos autores.

2.2 Análise retrospectiva e da situação atual e identificação das sementes de futuro

Duas fases, previstas no modelo síntese, foram reunidas no projeto: análise retrospectiva e da situação e identificação das sementes de futuro. Segundo a metodologia, para a análise retrospectiva é realizado um resgate histórico de acontecimentos chegando até o presente e relacionados à questão principal e ao sistema de cenarização.

Para executar essa análise foram realizadas sete oficinas, uma para cada aspecto fundamental definido anteriormente. As oficinas contaram com a participação das equipes Ipea-SAE/PR, além de colaboradores do Ipea, do Ministério da Justiça (MJ), da Secretaria de Planejamento e Investimentos (SPI) do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MP) e de especialistas externos (quase todos pesquisadores em segurança pública). O objetivo das oficinas foi o de identificar sementes de futuro. As sementes de futuro são fatos ou sinais existentes no passado e no presente que sinalizam possibilidades de futuro (Marcial, 2011). Trabalhamos com três tipos de sementes: as tendências de peso, incertezas e estratégia dos atores.

Tendências de peso são eventos cuja perspectiva de direção é consolidada e visível a ponto de admitir sua permanência no período considerado. Definidas também como movimentos bastante prováveis de um ator ou variável dentro do horizonte de estudo. Incertezas são sinais ínfimos, pouco percebidos, que podem mudar de comportamento no futuro de modo a alterar a realidade

em questão. São de grande importância para a questão foco do estudo. Os atores são agentes de mudança, pessoas ou instituições capazes de modificar o curso dos acontecimentos por meio de sua estratégia (Marcial, 2011). A identificação de atores inclui perceber os objetivos estratégicos de cada um deles, suas principais ações e projetos, parcerias estratégicas, desafios e constrangimentos (Godet, 1993 e Schwartz, 1996).

3 SEMENTES DE FUTURO PARA A SEGURANÇA PÚBLICA EM 2023: MEGATENDÊNCIAS, ATORES E INCERTEZAS

Como resultado das sete oficinas foram definidas as megatendências, as incertezas-chave[5] e os atores principais capazes de influenciar a questão principal. Essas sementes de futuro estão descritas a seguir.

3.1 Megatendências

O resultado da análise dos resultados das sete oficinas associado à análise retrospectiva e da situação atual gerou nove "megatendências", descritas a seguir.

3.1.1 Manutenção do perfil demográfico brasileiro jovem, com elevada desigualdade social e fácil acesso a armas de fogo

Estudos que indicam que a ocorrência de certos crimes está relacionada à faixa etária e ao gênero masculino. Até 2022, não deverá ocorrer mudança significativa no perfil demográfico brasileiro, mantendo-se alta a proporção de jovens (15 a 29 anos) na população. Recente projeção demográfica indica que os homens jovens passarão de 13,4% da população em 2010 para 12,0% em 2020 (Cerqueira e Moura, 2014). Essa pequena variação não deverá ter capacidade de reduzir significativamente as mortes violentas.

3.1.2 Crescimento da criminalidade violenta no interior do país

Vários estudos têm apontado o crescimento da criminalidade violenta no interior do país. Segundo o mapa da violência 2014, enquanto as taxas de homicídio nas capitais caíram de 46,1 homicídios por 100 mil habitantes em 2003, para 38,5 em 2012, nas cidades do interior (aquelas que não são capitais ou pertencem a uma região metropolitana – RM) essas taxas cresceram, passando de 16,6 para 22,5 (Waiselfisz, 2014).

3.1.3 Manutenção do aprimoramento das políticas públicas de segurança

O Brasil convive com alta criminalidade violenta, baixa sensação de segurança, problemas de governança na segurança pública e forte violência policial. No entanto, espera-se que nos próximos anos, alguns movimentos no sentido do aprimoramento continue, tais como: i) ampliação da atuação do governo federal e dos municípios na segurança pública; ii) novos arranjos institucionais; iii) aplicação de novas formas de atuação policial; iv) Iniciativas para uma repressão mais eficaz; v) inovações em sistemas de informações; vi) Inovações na área de formação policial; vii) integração das políticas de segurança pública com outras áreas de políticas públicas e instituições.

5. Chamamos de incertezas-chave, aquelas com maior incerteza e importância, mas também maior motricidade e menor dependência.

3.1.4 Crescimento de mercados legais e ilegais explorados por organizações criminosas e fortalecimento das facções criminosas no Brasil

Segundo estimativas do Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial (Etco), a economia subterrânea no Brasil correspondia, em dezembro de 2012, a 730 bilhões de reais ou 16,6% do PIB, entre atividades legais e ilegais – venda ou troca de bens e produtos roubados, venda de drogas, prostituição, jogo, contrabando, fraude, roubo, roubo para uso próprio etc. (Ibre, FGV e Etco, 2013). Pelo mesmo estudo, nota-se que essa economia perdeu participação no produto interno bruto (PIB) (era 21%, em 2003), mas cresceu em movimentação (era 663 bilhões de reais, em 2002).

3.1.5 Aumento da circulação de drogas ilícitas com a manutenção da política repressiva de restrição da oferta

Nos últimos anos, tem aumentado a circulação de drogas ilícitas no Brasil. Em pesquisa do Centro Brasileiro de Informações sobre Drogas Psicotrópicas (Cebrid) de 2005, realizada nas 108 cidades com mais de 100 mil habitantes no Brasil, 5,2% dos entrevistados admitiram que foram procurados por alguém para vender-lhes drogas. Na pesquisa anterior, de 2001, obteve-se 4,0%.

3.1.6 Manutenção das altas taxas de vitimização

Nos últimos anos, alguns crimes têm se mantido estáveis. Estima-se que os homicídios no Brasil estejam se mantendo em, aproximadamente, 60 mil homicídios (ao ano) nos últimos anos, mais precisamente entre 2001 e 2010, 57.001, em 2001, o piso de 56.418, em 2006, o teto de 62.375, em 2009 e 60.015, em 2010 (Cerqueira e Moura, 2014). Há uma série de fatores, apesar de alguns avanços da política de segurança pública, que podem contribuir para a manutenção das altas taxas de homicídio, tais como: a manutenção do per□l demográ□co brasileiro jovem, com elevada desigualdade social e fácil acesso a armas de fogo; a intensi□cação da redistribuição geográ□ca das altas taxas de criminalidade violenta; o crescimento dos mercados ilegais do crime com fortalecimento das organizações e facções criminosas no Brasil; e o aumento do consumo e da circulação de drogas ilícitas com a manutenção da política repressiva de restrição da oferta.

3.1.7 Manutenção do endurecimento penal com aumento da população carcerária e expansão do monitoramento eletrônico

Nos próximos anos deve se manter a tendência de endurecimento penal. Em pesquisa recente da CNT e MDA, 37,6% dos entrevistados escolheram a redução da maioridade penal de 18 para 16 anos e 9,9% preferiram o aumento de penas como medida principal para coibir a violência (CNT e MDA, 2014). Entre os operadores do Sistema de Justiça Criminal, congressistas e secretários de segurança pública também há importante apoio ao endurecimento.

3.1.8 Manutenção da ampla divulgação de ocorrências criminais, da alta sensação de insegurança e da grande repercussão na mídia de alguns crimes graves

A criminalidade ocupa importante espaço na programação das redes de televisão e de rádios, nos jornais e na mídia eletrônica. Além das notícias transmitidas em telejornais diários, há programas que cobrem fortemente esse tema, tais como Cidade alerta, Polícia 24 horas e Brasil urgente. O nível de audiência elevado é antigo, sendo razoável se esperar que se mantenha uma ampla divulgação de ocorrências criminais, uma ampla audiência de programas que noticiam casos de violência, uma forte repercussão na mídia de alguns crimes graves com impacto na alta sensação de insegurança.

3.1.9 Aumento da privatização da segurança e maior difusão de tecnologias

Estima-se que o faturamento do setor de segurança privada passou de sete bilhões de reais, em 2002, para 43,5 bilhões, em 2013, e com previsão de atingir 50 bilhões, em 2015. Além disso, o número de empresas regulares cresceu de 1.386, em 2002, para 2.392, em 2013 (Fenavist, 2014). Motivos apontados para o crescimento são: aumento da demanda por serviços nas cidades pelo crescimento da urbanização e do poder aquisitivo da população, crescimento da violência urbana e aumento do roubo de cargas e de sequestros, e substituição da segurança orgânica (empresas com estrutura própria de segurança) pela contratação de empresas de segurança privada (Fenavist, 2013). Outros fatores podem ser o aumento da insegurança e a falta de confiança na polícia, fatores já tratados anteriormente. Essa expansão, associada às compras públicas, tem levado a uma maior inovação e difusão de tecnologias para fins de segurança. Tem crescido, por exemplo, a utilização de câmeras de segurança. O governo do Distrito Federal, por exemplo, pretendia ter, até o final de 2014, 835 câmeras instaladas (Copa..., 2014).

3.2 Incertezas-chave

As incertezas-chave identificadas ao final das oficinas e análises posteriores são as seguintes:

- haverá um aumento do desenvolvimento social inclusivo que tenha impacto nos índices de crimes violentos?
- haverá maior capacidade de intervenção municipal na segurança pública?
- haverá maior integração operacional entre as polícias?
- vai melhorar a relação da polícia com a sociedade nos próximos anos?
- haverá um aumento significativo da efetividade da investigação criminal?
- haverá maior integração operacional entre os entes federados no combate ao crime organizado?
- haverá melhoria dos resultados das políticas de reintegração social?
- haverá melhoria dos resultados produzidos pelas medidas socioeducativas?

3.3 Atores

Os principais atores selecionados, por serem mais motrizes em relação às incertezas-chave, são: governadores, ministro da justiça, presidenta, secretária da Senasp, congressistas, diretores da Polícia Civil, comandantes da Polícia Militar, sociedade civil organizada (militante na área do sistema de justiça criminal), Poder Judiciário.

Foi verificada também a capacidade dos atores de influenciar cada uma das incertezas-chave. A partir da lista final de atores principais, identificaram-se seus objetivos, parcerias e constrangimentos frente a cada uma das incertezas-chave.

4 CENÁRIOS E ENCAMINHAMENTOS

Foram construídos quatro cenários, cuja descrição baseou-se na análise morfológica[6] das incertezas-chave, utilizada para a descrição do enredo de cada um deles. Para construir os cenários, destacaram-se o papel

6. A análise morfológica é, segundo Marcial (2011, p. 245-246), a "decomposição de uma variável em vários elementos, identificando-se as várias formas e valores que estes podem assumir no horizonte temporal em estudo".

dos atores principais, as tendências foram em geral mantidas e o comportamento das incertezas-chave variou em função do enredo de cada cenário. Os cenários fictícios construídos foram:

1) Violência endêmica – a criminalidade violenta e sensação de insegurança aumentam e as instituições responsáveis pela segurança pública estão desarticuladas.
2) Prevenção social – a criminalidade violenta é reduzida e a sensação de segurança aumenta, e os governos estaduais e municipais articulam-se com atores locais para prevenção à violência.
3) Repressão qualificada – a criminalidade violenta é reduzida e a sensação de segurança aumenta, além disso, a polícia torna-se ativa nas suas relações com a comunidade.
4) Mais repressivo – mantêm-se os níveis de criminalidade violenta e há piora na sensação de segurança, as polícias distanciam-se da comunidade.

Os cenários foram avaliados pela equipe Ipea-SAE/PR e colaboradores do MJ e da SPI, quanto à sua possibilidade de ocorrência, a consistência das relações de causa e efeito e de atores e resultados. A partir dos cenários e análises posteriores, desenvolver-se-ão as próximas etapas da pesquisa no sentido de consolidar propostas e estratégias de políticas de segurança pública.

REFERÊNCIAS

CERQUEIRA, D.; MOURA, R. L. Demografia e homicídios no Brasil. In: CAMARANO, A. A. (Org.). Novo regime demográfico: uma nova relação entre população e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

CNT – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE; MDA – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Pesquisa CNT/MDA. Relatório síntese: rodada 118. [S.l.]: abr. 2014. Disponível em: <http://goo.gl/tZNRdY>. Acesso em: 6 ago. 2014.

COPA deixa legado para brasilienses e turistas. Agência Brasília, Brasília, 15 jul. 2014. Disponível em: <http://goo.gl/kM2cvZ>. Acesso em: 8 ago. 2014.

FENAVIST – FEDERAÇÃO NACIONAL DE EMPRESAS DE SEGURANÇA E TRANSPORTE DE VALORES. III ESSEG: estudo do setor de segurança privada. Brasília: Fenavist, 2013. Disponível em: <http://goo.gl/2HXBGM>. Acesso em: 8 ago. 2014.

_____. IV ESSEG: estudo do setor de segurança privada. Brasília: Fenavist, 2014. Disponível em: <http://goo.gl/FMG4e5>. Acesso em: 8 ago. 2014.

GODET, M. Manual de prospectiva estratégica: da antecipação a acção. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1993.

GODET, M.; DURANCE, P. A prospectiva estratégica: para as empresas e territórios. Dunod; Unesco; Fondation prospective et innovation, 2011.

IBRE – INSTITUTO BRASILEIRO DE ECONOMIA; FGV – FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS; ETCO – INSTITUTO BRASILEIRO DE ÉTICA CONCORRENCIAL. Índice sobre economia subterrânea. [S.l.]: jun. 2013. Disponível em: <http://goo.gl/otvLuN>. Acesso em: 4 ago. 2014.

MARCIAL, E. C. Análise Estratégica: estudos de futuro no contexto da inteligência competiva. Brasília: □ esaurus, 2011.

MARCIAL. E. C.; GRUMBACH, R. J. Cenários prospectivos: como construir um futuro melhor. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2008.

PORTER, M. E. Vantagem competitiva: criando e sustentando um desempenho superior. 7. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

SCHWARTZ, P. □ e art of long view: planning for the future in an uncertain world. New York: Doubleday, 1996.

WAISELFISZ, J. J. Os jovens no Brasil: mapa da violência 2014. Brasília: Flacso; Secretaria Geral da Presidência; Secretaria Nacional da Juventude; Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, 2014.

Condicionantes Institucionais à Execução de Projetos de Investimentos em Infraestrutura: uma nota de pesquisa[1]

Alexandre de Ávila Gomide[2]

1 INTRODUÇÃO

Esta nota de pesquisa, redigida especialmente para publicação no Boletim de análise político-institucional do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (Ipea), tem como objetivo apresentar a pesquisa que dá título a este texto. A pesquisa, que teve início em 2015, está sendo conduzida no âmbito da presidência do Ipea por uma equipe de técnicos de planejamento e pesquisa de várias diretorias do instituto e com a colaboração de pesquisadores de várias universidades no país. Ela conta com apoio institucional da Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e também da Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

Esta pesquisa tem dois objetivos: i) compreender em profundidade os fatores de ordem institucional que constrangem ou habilitam a execução de projetos de investimento em infraestrutura no Brasil contemporâneo; e ii) identificar e avaliar as inovações institucionais criadas e adotadas nos últimos anos, tanto pelo setor público quanto pelo setor privado, para a superação dos constrangimentos na execução dos projetos.

A seguir, são apresentados a justificativa e os objetivos da pesquisa. Na seção 2, sua estratégia metodológica. Por fim, a seção 3 expõe os resultados que se espera com tal iniciativa.

2 O DESAFIO DA IMPLEMENTAÇÃO

Se existe algum consenso no Brasil nos dias de hoje é o da necessidade da ampliação dos investimentos em infraestrutura como forma de alavancar o crescimento econômico do país. É reconhecido o efeito multiplicador dos investimentos no setor sobre a renda nacional (Holland, 2015). Além disso, o investimento em infraestrutura é gerador de ganhos na produtividade total dos fatores de produção – chave para altas taxas de crescimento sem a necessidade de amplos esforços para aumentar a poupança e o investimento agregado – como também vem ao encontro da demanda da sociedade por serviços públicos de qualidade para a melhoria das condições de vida das pessoas.

Atualmente, os investimentos em infraestrutura no Brasil representam 2,5% do PIB (Rocca, 2015). Contudo, segundo Frischtak (2008), para se alcançar o padrão necessário de serviços e um ritmo de crescimento de países industrializados do leste asiático, por exemplo, essa relação teria de ser da ordem de 5% ao longo de vinte anos.

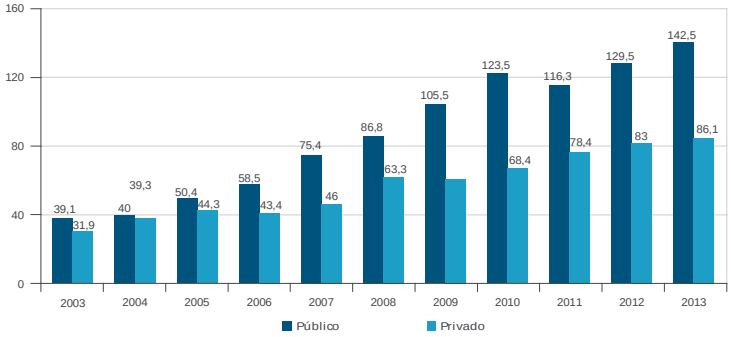
O investimento público em infraestrutura foi aumentado significativamente na última década, especialmente com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Segundo os balanços quadrienais

1. O autor agradece os comentários feitos à versão preliminar deste artigo pelos colegas Fabiano Pompermeyer, Felix Garcia Lopez, Jose Celso Cardoso, Ronaldo Coutinho Garcia e Roberto Messemberg.

2. Integrante da carreira de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

do programa, o PAC 1 (2007-10) fez os investimentos públicos dobrarem, passando de 1,62% do PIB, em 2006, para 3,27% do PIB, em 2010, totalizando R$ 619 bilhões. O PAC 2 (2011-14), por sua vez, ultrapassou o valor de R$ 1 trilhão, ampliando em mais de 70% o volume de investimentos realizados pelo PAC 1.[3] Do mesmo modo, a Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base (ABDIB) indicou que, a preços de 2013, o investimento público no período de dez anos mais que triplicou passando de R$ 39,1 bilhões, em 2003, para R$ 142,5 bilhões, em 2013. Já os investimentos privados saltaram de R$ 31,9 bilhões para R$ 86,1 bilhões no mesmo período (um aumento de 170%), como pode ser visto no grá□co a seguir.

GRÁFICO 1
Investimentos em infraestrutura
(Em R$ bilhões de 2013)



Fonte: ABDIB.

Contudo, o ritmo de execução dos projetos de investimento continua sendo um problema. Segundo a Associação Contas Abertas, apenas 31,7% das obras previstas pelo PAC 2 foram concluídas.[4] Nesse sentido, a Confederação Nacional da Indústria (2014) estimou em R$ 28 bilhões o custo do atraso de seis grandes obras.[5] Análises também revelam problemas no planejamento e na execução (liquidação e pagamento das despesas) do orçamento do investimento público no Brasil, já que foram constatados expressivos e crescentes montantes de recursos inscritos em restos a pagar não processados nos orçamentos anuais do PAC (Ribeiro, 2014).[6]

3. Os balanços encontram-se disponíveis em: <http://www.pac.gov.br/>.

4. Disponível em: <http://www.contasabertas.com.br/website/arquivos/10725>.

5. As obras avaliadas foram o aeroporto de Vitória; o projeto de esgotamento sanitário da bacia do Cocó, em Fortaleza; o projeto de integração do rio São Francisco; a ferrovia de integração Oeste-Leste; o trecho da BR-101 no sul de Santa Catarina; e as linhas de transmissão das hidrelétricas do rio Madeira.

6. Restos a pagar não processados são as despesas empenhadas, mas não liquidadas e pagas até o dia 31 de dezembro.

Mas quais fatores constrangem o ritmo de execução das grandes obras de investimento em infraestrutura? Até recentemente, vivemos uma situação na qual a falta de recursos não foi obstáculo para a execução das obras prioritárias, haja vista que o orçamento de investimento do PAC não foi objeto de contingenciamento.[7] Segundo Orair (2012, p. 324), os baixos níveis de investimentos em infraestrutura, passaram a ser atribuídos menos à questão dos recursos e mais às "amarras institucionais", como problemas de gestão ou questões ambientais e judiciais. Um levantamento da literatura existente sobre o tema e entrevistas realizadas com gestores públicos indicaram os seguintes constrangimentos à execução do investimento em infraestrutura.

1) Deficiências de planejamento e gestão, evidenciados pela má qualidade dos projetos, falta de capacidade técnica das burocracias envolvidas, as dificuldades de coordenação de atores e atividades e a precariedade na supervisão das obras.
2) A demora na obtenção das licenças ambientais.
3) Os conflitos fundiários decorrentes das desapropriações.
4) A multiplicidade de controles (internos e externos, procedimentais e judiciais) a que está submetida a administração pública.
5) As amarras da legislação de licitações e contratos administrativos.
6) A falta de articulação entre entes federativos e de capacidade técnica de estados e municípios para executar os empreendimentos.
7) O fato de os grupos sociais afetados negativamente pelas obras, bem como a sociedade civil como um todo, serem consultados apenas depois de decididas as obras, resultando em judicialização e paralisações.
8) Os limites da engenharia consultiva e das empresas de construção de pequeno e médio porte para atender as demandas exigidas pelas obras.

Ressalte-se que tais constrangimentos não se restringem ao setor público, pois obras transferidas para a iniciativa privada por meio de concessão padecem de dificuldades análogas.[8]

Em que pese os fatores mencionados, a execução de grandes obras é sempre trabalho complicado em todo mundo, pois é um processo eivado de riscos e incertezas, conflitos de interesses e disputas entre visões de mundo antagônicas (Flyvbjerg, Bruzelius e Rothengatter, 2003). Projetos de infraestrutura implicam volumosas somas de recursos e impactos (sociais, ambientais e econômicos) nada desprezíveis nos territórios sob a intervenção. No caso brasileiro, tais características agudizam-se por dois fatores que se complementam: primeiro, o fato do aparelho do estado ter sofrido ao longo de anos (nas décadas de 1980 e 1990, nomeadamente) um esvaziamento de suas estruturas organizacionais e de quadros técnicos para o planejamento e execução de projetos; segundo, o fato de as instituições democráticas estabelecidas pela Constituição Federal de 1988 ter acrescentado complexidade ao

7. Porém, conforme informações prestadas pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados ao autor, o orçamento do PAC foi objeto de contingenciamentos significativos nos anos de 2014 e 2015.

8. Um exemplo é o da ferrovia Nova Transnordestina, cuja execução está sob a responsabilidade da Transnordestina Logística S.A., uma empresa privada do Grupo CSN. A obra, inicialmente orçada em R$ 4,5 bilhões, foi iniciada em 2006 com conclusão prevista em 2010. Porém, uma série de problemas como de desapropriações, alterações de projeto e questões ambientais, fizeram o prazo ser estendido para 2017 e o orçamento ampliado para R$ 7,5 bilhões (valores de 2013).

ambiente em que se concretizam os investimentos. Tal ambiente é caracterizado por um sistema político presidencialista, multipartidário e federalista; pela existência de diversos órgãos com poder para a fiscalização da atividade estatal, assim como para defesa dos direitos individuais, coletivos e difusos; e por uma sociedade civil com cada vez mais poder de voz e de participação nos processos das políticas públicas por meio de canais institucionalizados (exemplo: audiências e consultas públicas).

O sistema político impõe a necessidade da construção e manutenção da governabilidade, no qual as decisões e ações passam a ser "filtradas" pela lógica da manutenção da coalizão político-partidária. Isso fragmenta a estrutura do aparelho do estado (pela necessidade da criação ou da divisão de ministérios, secretarias especiais, autarquias empresas públicas para os partidos da base, por exemplo) dificultando as tarefas de coordenação intragovernamental. A existência de múltiplas instâncias de controles (burocrático, parlamentar e judicial) atuando de forma descoordenada e sob diferentes protocolos e legislações (que delegam poderes quase discricionários a um pequeno elenco de atores) acaba por ocasionar a lentidão de procedimentos e a baixa criatividade e inovação por parte dos gestores, que se recolhem em uma posição defensiva, entre outros fatores. Por fim, mas não menos importante, o aprofundamento da democracia e a existência de canais institucionalizados para a participação da sociedade na formulação, execução e avaliação das políticas governamentais impõe a necessidade de se envolver os grupos afetados pelas obras nos processos decisórios.

Nessa perspectiva, Pires (2015), com base em Loureiro, Teixeira e Ferreira (2013), exemplifica a complexidade da implementação de uma grade obra com o projeto de integração do rio São Francisco. Conforme o autor, o projeto envolveu: i) um conjunto inicial de esforços voltado para a priorização política do projeto, demandando negociações entre a presidência da República e partidos políticos da base governista, os quais passaram a ocupar a estrutura do Ministério da Integração Nacional e das empresas estatais vinculadas e controlar a alocação de recursos financeiros e organizacionais para o projeto; ii) a coordenação entre este ministério e seus órgãos com os demais órgãos do governo federal envolvidos, muitos dos quais habitados por partidos políticos com objetivos e interesses distintos; iii) articulações entre o governo federal, estados e municípios, os quais se encontravam cindidos entre o grupo que se considerava prejudicado pelo projeto ("doadores de água") e o grupo que se beneficiava com a transposição ("receptores"), com implicações diretas na dinâmica de apoio congressual ao governo; iv) debates e deliberações contrárias ao avanço do projeto no nível local (Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco), reformados por deliberações e posicionamentos na instância nacional de participação social (Conselho Nacional de Recursos Hídricos); além do v) licenciamento ambiental, questionamentos por parte do Ministério Público e da fiscalização por parte de órgãos como o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria-Geral da União (CGU).

A complexidade para execução das obras implica, portanto, no grande desafio do estado, nomeadamente do Poder Executivo, desenvolver novas capacidades, habilidades e competências para implementar suas políticas. Conforme mostraram Gomide e Pires (2014), as capacidades exigidas do estado no século XXI não se restringem, apenas, a existência de quadros técnicos competentes e profissionalizados capazes de desenvolver projetos e de organizações dotadas dos recursos necessários que atuam de forma coesa. Exige também competências políticorrelacionais por parte das burocracias públicas, associadas a habilidades de incluir atores (internos e externos ao estado) nos processos decisórios, processar conflitos de interesses e construir coalizões de suporte aos projetos. Por meio do desenvolvimento dessas novas capacidades é que o estado poderá definir seus objetivos de forma legítima e implementar efetivamente seus projetos prioritários em relacionamento com a sociedade.

Não obstante, a implementação de empreendimentos complexos em ambientes intrincados abre espaço para o experimentalismo e inovações institucionais (Sabel e Zeitlin, 2012).[9] No caso brasileiro, muitas medidas de ordem legal, organizacional e gerencial foram adotadas pelo governo federal nos últimos anos para a superação dos constrangimentos na execução das obras de infraestrutura. Entre elas podemos citar: a institucionalização de uma estrutura organizacional composta por instâncias formais de decisão especialmente dedicada à coordenação e ao monitoramento dos projetos prioritários, não os submetendo a constrangimentos orçamentários (Decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007); a decisão que o andamento da execução do programa fosse divulgado periodicamente para a sociedade, por meio de balanços quadrimestrais acompanhados da publicação das informações; a determinação que as operações do PAC realizadas com os entes subnacionais passassem a ter caráter de transferência obrigatória (Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007); a criação da carreira de analista de infraestrutura para o reforço das equipes nos ministérios setoriais; o aperfeiçoamento e racionalização do licenciamento ambiental, por meio de diversos instrumentos legais (LCP nº 140/2011 e portarias interministeriais); a instituição do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (Lei nº 12.462/2011); a criação de estruturas de planejamento setoriais, como a Empresa de Planejamento e Logística (EPL S.A), entre outras.

Como observaram Cardoso JUNIOR e Navarro (2015, p. 24), ainda que essa profusão de medidas tenha se dado em alguns casos de maneira circunstancial, ou seja, sem estudos prévios aprofundados e sem qualquer tipo de preocupação, seja com a consistência legal, seja com o seu alinhamento político-ideológico ao projeto de desenvolvimento em curso, o fato é que as medidas criaram um ambiente de transformação da relação do estado com o mercado e com a própria sociedade.

Criar e instituir continuamente novas regras, organizações e procedimentos são um caminho para a formulação de alternativas viáveis para o enfretamento dos desa□os que se colocam para execução dos empreendimentos prioritários na agenda de desenvolvimento do país. Não obstante, entende-se que o pragmatismo gerencial e o experimentalismo institucional, sem a devida avaliação para a correção de rumos e a disseminação das soluções que tiveram êxito, podem ser estéreis. A execução de grandes projetos proporciona um tipo de conhecimento que vem com a prática, ao qual são corrigidas tendências resultantes de decisões prévias como também desenvolvidos novas soluções para superar as di□culdades que não estavam (e nem poderiam) no horizonte do planejador. A realidade é complexa e dinâmica, e as soluções, portanto, podem ser encontradas no próprio processo de lidar com as di□culdades. Nesse sentido, Hirschmann (1967) postulava que a ignorância das di□culdades a serem enfrentadas na implementação de um grande projeto permite que se decida por executá-lo; e, uma vez em execução, as pessoas se utilizarão de sua criatividade para superar os obstáculos que encontrarem, pois é tarde demais para abandoná-lo. Ele denominava esse processo de "o princípio da mão escondida".

Por conseguinte, acredita-se que as inovações institucionais, muitas vezes criadas em processos de experimentação, devem ser identi□cadas e avaliadas não só para se evitar novos fracassos, mas também para sua disseminação visando o aprendizado coletivo. É nesse escopo que se justi□ca a pesquisa em epígrafe.

9. Segundo Raffaelli e Glynn (2015), inovações institucionais são mudanças legítimas e úteis que rede□nem, em diferentes graus, os pilares cognitivos, normativo ou reguladores de um campo.

3 ESTUDOS DE CASO E AVALIAÇÃO DE INOVAÇÕES

Quanto à estratégia de investigação, esta se baseará no estudo e na comparação de casos, isto é grandes projetos, que maximizam a variação de características de nidoras do investimento em infraestrutura no Brasil, quais sejam.

1) Modalidades de execução: pública (estatal) e privada (concessão); direta (pelo governo federal) e indireta (ou seja, por estados e municípios).

2) Eixos de investimento: logístico, energético e social-urbano.

Ressalte-se que os estudos de caso serão complementados por análises e aproximações com experiências internacionais, no que concerne aos condicionantes listados na seção anterior, como também pela realização de surveys e análises quantitativas a partir das bases de dados disponíveis.

Seis obras de grande porte foram selecionadas para estudo, contemplando-se o mínimo de dois eixos por modalidade de execução. Garantiu-se também que, para cada modalidade, houvesse variação entre resultados, ou seja, entre projetos que apresentaram pouco ou nenhum atraso em relação aos cronogramas iniciais (resultado A) e projetos que apresentaram atrasos expressivos (resultado B). O quadro a seguir apresenta os casos selecionados com base nos critérios expostos. Destaque-se que todas as obras fazem ou zeram parte da carteira do PAC, indicando seu caráter de investimento prioritário para o governo federal.

QUADRO 1
Projetos de investimento selecionados para estudo e comparação

Modalidade de execução	Casos do tipo A (eixo)	Casos do tipo B (eixo)
Direta	UTE Candiota III (energia)	Pavimentação da BR 163 (logística)
Indireta	BRT DF eixo Sul (urbano-social)	Metrô de Salvador (urbano-social)
Privada	UHE Teles Pires (energia)	Nova Transnordestina (logística)

Elaboração do autor.

A Usina Termoelétrica de Candiota III foi um projeto com orçamento de R$ 1,5 bilhão, executada diretamente pela Eletrobrás CGTEE (empresa pública sob o controle acionário da União) entre janeiro 2007 e janeiro de 2011, com apenas um ano de atraso para o início de sua operação. Sua construção foi nanciada pelo China Development Bank e pelo banco francês BNP Paribas. A empresa estatal chinesa Citic Group realizou a obra. A pavimentação da BR 163, executada pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e pelo 8ª Batalhão de Engenharia de Construção do Exército está orçada em R$ 2,2 bilhões. O projeto prevê pavimentação de 999,5 km entre Guarantã do Norte (MT) à Santarém (PA). A obra foi incluída no PAC em julho de 2009 e teve o prazo de entrega adiado várias vezes, sendo a nova previsão em 2016. No nal de 2014, 73% estavam concluídos. O BRT DF eixo Sul previa a execução de 35 km de via exclusiva para ligação entre as regiões de Santa Maria e Gama ao Plano Piloto. O projeto foi orçado em R$ 561 milhões. As obras tiveram início em dezembro de 2011, com recursos do governo local, e o projeto entrou na carteira do PAC 2 em abril de 2012. A entrega da

primeira etapa da obra ocorreu em novembro de 2014. A segunda etapa, correspondente a 13% da obra, ainda não foi executada. O metrô de Salvador teve as obras iniciadas em 2000, com a entrega do primeiro trecho da linha 1 em 2014, após onze anos de atraso. O projeto entrou na carteira do PAC 2 em 2011, com orçamento de R$ 4,7 bilhões para as linhas 1 e 2. A obra, que se iniciou sob a responsabilidade do município de Salvador, teve a execução transferida para o estado da Bahia com a criação de uma Parceria Público-Privada (PPP) e nova previsão de conclusão em 2017. A UHE de Teles Pires, orçada em R$ 3,7 bilhões, teve o início em 2010 e foi concluída para operar em novembro de 2014, adiantando o cronograma inicial de finalização previsto para conclusão em cinco anos. A linha de transmissão encontra-se em fase de implantação, com previsão de entrega em julho de 2015. Finalmente, o projeto da ferrovia Nova Transnordestina propõe a ligação entre o cerrado do Piauí aos portos de Suape (PE) e Pecém (CE). A construção teve início em 2006. A obra é concedida à Transnordestina Logística S.A, com financiamento de diversos fundos do governo federal. Como mencionado, o orçamento inicial do projeto era de R$ 4,5 bilhões e seu prazo de entrega em 2010. O projeto foi incluído na carteira do PAC 2 em 2010 e sofreu aditivo em seu valor final para R$ 7,5 bilhões com novo prazo de entrega em 2017.

4 APRENDIZADO SOCIAL

Quanto aos resultados almejados, além da melhor compreensão dos fatores que condicionam a implementação de grandes projetos de infraestrutura no Brasil, espera-se que a pesquisa identifique soluções e provoque a discussão das mudanças institucionais necessárias. Especialmente, de desenvolvimentos legais, organizacionais e procedimentais nos campos do planejamento, dos processos decisórios, da coordenação entre atores, do controle, transparência e participação social. Os produtos do projeto serão documentos propositivos, publicações e eventos de disseminação e capacitação. Entretanto, será a dinâmica de aprendizado social que seus achados poderão estimular o maior impacto ambicionado – nomeadamente, mudanças na percepção dos problemas, nas ideias e práticas dos atores envolvidos com a questão.

REFERÊNCIAS

CARDOSO JUNIOR, J. C.; NAVARRO, C. A. A retomada do planejamento governamental no Brasil e a experiência recente do PAC. In: CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. Estudos de casos sobre planificação do desenvolvimento na América Latina. Santiago: Ilpes/Cepal, 2015. 50p. Mimeografado.

CNI – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. Infraestrutura: o custo do atraso e as reformas necessárias. Propostas da indústria para as eleições presidenciais. Caderno 10. Brasília: CNI, 2014.

FLYVBJERG, B.; BRUZELIUS, N.; ROTHENGATTER, W. Megaprojects and risk: an anatomy of ambition. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

FRISCHTAK, C. O investimento em infraestrutura no Brasil: histórico recente e perspectivas. Pesquisa e Planejamento Econômico, v. 38, n. 2, p. 307-348, ago. 2008.

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

HIRSCHMAN, A. □ e principle of the hiding hand. □ e public interest, v. 6, 1967.

HOLLAND, M. Investimentos em infraestrutura e crescimento econômico brasileiro. Apresentação para a comissão de infraestrutura do Senado Federal. Brasília, 19 maio 2015. Disponível em: <http://goo.gl/qeqFBT>.

LOUREIRO, M. R.; TEIXEIRA, M. A. C.; FERREIRA, A. M. Democracia e desenvolvimento no Brasil contemporâneo: con□itos e articulação de interesses no projeto São Francisco. Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1883).

ORAIR, R. O. Investimento e infraestrutura no Brasil: cenários e desa□os do padrão de □nanciamento. Brasil em desenvolvimento 2011: estado, planejamento e políticas públicas, Brasília, v. 1, 2012.

PIRES, R. R. C. Por dentro do PAC: dos arranjos formais às interações e práticas dos seus operadores. In: CAVALCANTE, P. L. C.; LOTTA, G. S. (Orgs). Burocracia de médio escalão: per□l, trajetória e atuação. Brasília: Enap, 2015.

RAFFAELLI, R.; GLYNN, M. A. Institutional innovation: novel, useful, and legitimate. In: SHALLEY, C. E.; HITT, M. A.; ZHOU. J. (Eds.). □ e oxford handbook of creativity, innovation, and entrepreneurship. Oxford: Oxford University Press, 2015.

RIBEIRO, R. Avaliação da execução do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC): 2007/2014. Brasília: Câmara dos Deputados, 2014. (Nota Técnica, n. 15).

ROCCA, C. A. A necessidade de um novo modelo de □nanciamento de infraestrutura. Apresentação na BM&F Bovespa. Rio de Janeiro: IBMEC, 30 jan. 2015. Disponível em: <http://goo.gl/YLxOMz>.

SABEL, C F.; ZEITLIN, J. Experimentalist governance. In: LEVI-FAUR, D. (Ed.). □ e oxford handbook of governance. Oxford: Oxford University Press, 2012.

Risco Regulatório no Brasil: Conceito e Contribuição Para o Debate

Gabriel G. Fiuza de Bragança[1]

1 INTRODUÇÃO

Embora frequentemente citado, o risco regulatório é um assunto ainda pouco estudado e mal compreendido. Basta notar que não existe sequer uma definição precisa na literatura sobre o tema. O objetivo desta nota é, então, tratar do risco regulatório brasileiro a partir de uma breve revisão da literatura e da discussão de três artigos recém-concluídos.

A partir de abordagens e de estratégias empíricas distintas, Rocha et al. (2014), Bragança, Pessoa e Rocha (2014) e Pessoa, Bragança e Rocha (2015) chegam a resultados que contribuem para uma melhor compreensão do risco regulatório brasileiro e de suas implicações. Em particular, os resultados dos artigos sugerem que arcabouços institucionais de baixa qualidade e intervenções setoriais inoportunas podem aumentar o risco das empresas reguladas, dificultando os seus investimentos.

2 AS VÁRIAS FACETAS DO RISCO REGULATÓRIO

Do ponto de vista acadêmico, risco regulatório é um conceito bastante difuso. Existem pelo menos quatro abordagens distintas para seu o tratamento.

A primeira, que pode-se chamar de risco da regulação, diz respeito ao risco advindo da existência de regulação. Por um lado, artigos como Peltzman (1976; 2001) argumentam que empresas operando em mercados não regulados são mais arriscadas porque se vêm diante de fluxos de caixa mais incertos e voláteis. Sanyal e Bulan (2011) analisam a transição de companhias de energia americanas reguladas para um ambiente competitivo e chegam à conclusão de que a introdução de competição aumentou o risco do setor. Por outro lado, autores como Armstrong, Cowan e Vickers (1999) argumentam que incertezas relacionadas ao processo regulatório e aos parâmetros de revisões tarifárias podem resultar em maiores riscos para as empresas do que no ambiente competitivo.

A segunda, que pode-se chamar de risco do regime regulatório, avalia a diferença de risco existente em diferentes modelos regulatórios. Em geral, esta literatura avalia a premissa de que regimes regulatórios fundamentados fortemente em incentivos, como o regime de tetos tarifários (price cap), são mais arriscados para as firmas do que regimes como o de garantia de retorno (cost plus ou rate of return). Em trabalhos pioneiros, Alexander, Mayer e Weeds (1996) e Alexander, Estache e Oliveri (1999) encontram resultados que corroboram essa hipótese. No entanto, a robustez desse resultado é posta em xeque por alguns trabalhos empíricos posteriores. Por exemplo, Gaggero (2007) avalia cerca de noventa empresas reguladas de seis países de língua inglesa e não encontra evidência empírica de que empresas submetidas ao regime de teto tarifário são expostas a um maior risco do que empresas submetidas ao modelo de garantia de retorno. Gaggero (2012) estende o estudo anterior para um universo de 170 companhias reguladas no mundo inteiro e encontra o mesmo resultado.

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

A terceira abordagem, que poder-se-ia chamar de risco institucional, mensura o risco regulatório a partir de um enfoque institucional. Nessa literatura, busca-se avaliar o papel de variáveis institucionais no risco ou no retorno esperado das empresas, levando-se em conta as características do ambiente institucional no qual elas operam, além de aspectos específicos da empresa ou do mercado. Trabalhos empíricos recentes como Carrasco, Pinho Mello e Gustavo (2014) e Rocha et al. (2014) adotam essa abordagem.

O quarto enfoque enxerga o risco regulatório como um risco de intervenções políticas ou regulatórias. Nessa abordagem busca-se medir o efeito de intervenções governamentais específicas em variáveis como volatilidade, risco sistemático (beta) e retorno esperado. Robinson e Taylor (1998a; 1998b) examinam anúncios inesperados de mudanças no processo de revisão tarifária do setor elétrico inglês e concluem que estes causaram um aumento significativo e persistente da volatilidade dos preços das ações. Apesar de os estudos mencionados não avaliarem o impacto no beta diretamente, o aumento da volatilidade pode ser um indicativo de aumento no custo de capital destes setores. Antoniou e Pescetto (1997), utilizando metodologia alternativa, encontram evidências de uma forte relação entre intervenções regulatórias não antecipadas e risco sistemático (beta) do setor inglês de telecomunicações. Partindo de uma metodologia empírica mais sofisticada para tratar o beta, Barcelos (2010) encontra resultado semelhante para o mercado brasileiro. Bragança, Pessoa e Rocha (2014) avaliam o efeito de intervenções regulatórias pontuais no risco total (volatilidade) dos setores de telecomunicações e elétrico. Elementos como contágio e persistência dos choques são originalmente introduzidos ao tema. Pessoa, Bragança e Rocha (2015) usam a consagrada metodologia de estudo de eventos para avaliar o impacto das mesmas intervenções no retorno de ações pertencentes ao setor.

Em suma, o risco regulatório é, antes de tudo, um conceito que engloba várias dimensões. Ao tratar do assunto é preciso, sempre que possível, explicitá-las.

3 AS INSTITUIÇÕES E O CUSTO DE ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS

O mercado internacional de títulos corporativos cresceu consideravelmente nos últimos anos, constituindo-se em importante fonte de financiamento para empresas importantes de países emergentes e, em especial, do Brasil. Portanto, é cada vez mais relevante entender de que forma a qualidade das instituições existentes nos países emergentes afetam os juros pagos pelas suas empresas no exterior. Neste contexto, aumentos substanciais do custo de endividamento oriundos da pior qualidade institucional de um determinado país, controlando para o risco soberano (risco de crédito do país), poderiam ser entendidos como uma forma de risco regulatório.

Conforme posto em Rocha et al. (2014), existem vários aspectos que justificam o crescimento do número de emissões de títulos de empresas emergentes no mercado financeiro internacional. Do lado da oferta, destacam-se a disponibilidade de linhas de crédito de longo prazo a juros mais baixos, se comparados aos do mercado doméstico; o baixo volume de crédito, o pouco acesso a ele e o tamanho reduzido da base de investidores no mercado financeiro doméstico, comparativamente aos países desenvolvidos; e o rápido crescimento de empresas globalizadas com domicílio em países emergentes. Do lado da demanda, apontam-se a estabilidade macroeconômica das economias emergentes; a obtenção do status de grau de investimento; a gradual redução da dívida externa; os juros atraentes dos títulos corporativos, se comparados às baixas taxas de juros praticadas pelos países desenvolvidos; e as possíveis estratégias de diversificação de risco.

Esta nota procura avaliar os determinantes do risco de crédito de empresas emergentes, a partir da análise do papel de características institucionais do país (índices de governança do Banco Mundial)[2] e do sistema financeiro doméstico (desenvolvimento, eficiência, estabilidade e abertura de capital) nos determinantes do diferencial de juros pagos pelos títulos corporativos emergentes emitidos no mercado internacional e ativos livres de risco (spread). Além disso, busca-se fazer a análise levando-se em conta o risco de crédito do país, ou risco soberano. Em particular, propõe-se, nesta nota, um modelo econométrico de painel com os spreads do índice de títulos de países emergentes (em inglês corporate emerging markets bond index broad diversified – cembi broad diversified) entre 2002 e 2011 para vinte economias emergentes. A especificação dos modelos propostos nesta nota parte do princípio de que, na presença de um mesmo choque externo, observa-se uma resposta diferenciada nos spreads corporativos de cada país, que vai além do impacto nos respectivos spreads soberanos.

Os resultados apresentados em Rocha et al. (2014) reforçam a importância do risco regulatório e ilustram que as características institucionais do país condicionam substancialmente o spread corporativo dos mercados emergentes, em especial em um momento de crise. Portanto, a atuação do governo na proposição de certas políticas e incentivos tem o potencial de reduzir o spread corporativo perante uma eventual instabilidade global, mitigando, assim, um possível efeito-contágio. Entre tais políticas e incentivos, citem-se: i) maior desenvolvimento e eficiência do sistema financeiro doméstico; ii) melhor governança, incluindo melhor qualidade normativa de regulação, bem como formulação de políticas e de normas sólidas que habilitem e promovam o desenvolvimento do setor privado; e iii) maior abertura financeira de capital.

4 INTERVENÇÕES REGULATÓRIAS, VOLATILIDADE E RETORNO

Bragança, Pessoa e Rocha (2014) e Pessoa, Bragança e Rocha (2015) avaliam o impacto de dois eventos regulatórios, assumidos como choques independentes, ocorridos no Brasil em 2012.

A primeira intervenção foi anunciada no dia 18 de julho de 2012 pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). Trata-se de um pacote de sanções contra operadoras de telefonia móvel brasileiras, em meio a crescentes reclamações de clientes sobre a qualidade dos serviços prestados. A principal sanção anunciada foi a proibição de vendas de novas linhas pelas empresas TIM, Oi e Claro. A TIM foi proibida de vender novos chips em dezoito estados, incluindo Rio de Janeiro, Minas Gerais e Espírito Santo, e no Distrito Federal. Já a Oi teve as vendas suspensas em cinco estados, entre eles Rio Grande do Sul e Amazonas. Por fim, a Claro ficou proibida de vender novas linhas em três estados: Santa Catarina, Sergipe e São Paulo. As vendas das operadoras retornaram à normalidade no dia 3 de agosto de 2012.

O segundo evento diz respeito ao anúncio de definição do governo quanto à renovação das concessões do setor elétrico, por meio da Medida Provisória (MP) nº 579, de 11 de setembro de 2012. A MP nº 579/2012 estabeleceu que as concessões retornassem ao poder concedente se o concessionário não aceitasse uma remuneração a ser calculada pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel),

2. A qualidade de governança nesta nota é mensurada a partir dos índices globais de governança – em inglês worldwide governance index (WGI) –, calculados desde 1996 para mais de duzentos países pelo Banco Mundial. Estes correspondem a: voice and accountability, political stability and absence of violence/terrorism, government effectiveness, regulatory quality, rule of law, and control of corruption. A definição e a caracterização metodológica mais detalhada desses índices estão disponíveis em: <http://goo.gl/nDGeJW>.

que incluiria somente custos de operação e de manutenção. O concessionário teria, ainda, direito a receber, após avaliação também da Aneel, um valor indenizatório correspondente ao montante de investimentos não amortizados, submetendo-se a uma série de condicionantes e de exigências para que tenha direito a um novo contrato de trinta anos. Esta MP foi posteriormente convertida na Lei nº 12.783, de 11 de janeiro de 2013. A característica comum a essas duas medidas regulatórias é que, além de surpreendentes para os agentes, detinham o potencial de diminuir signi□cativamente a expectativa de geração de caixa das empresas envolvidas.

Bragança, Pessoa e Rocha (2014) utilizam uma metodologia econométrica oriunda das □nanças para avaliar os impactos diretos e cruzados na volatilidade do retorno setorial das ações causados por essas duas medidas. Além disso, estima-se a persistência desses impactos.[3] Os resultados das estimativas evidenciam que as duas intervenções regulatórias analisadas afetaram distintamente o risco do mercado. Se a intervenção nas telecomunicações parece ter afetado pouco a volatilidade das ações do setor, há indícios de que o anúncio da MP nº 579 aumentou signi□cativamente o risco do setor elétrico. Além disso, há evidências de grande persistência deste aumento de volatilidade e de contaminação do setor de telecomunicações (não diretamente afetado).

Pessoa, Bragança e Rocha (2015) estendem a metodologia de estudo de eventos de MacKinlay (1997) para avaliar o efeito das duas intervenções sobre o retorno acionário das empresas pertencentes aos dois setores. Os autores encontram efeitos negativos das duas intervenções sobre seus respectivos setores. Na segunda intervenção, nota-se uma reação e□ciente do mercado, derrubando abruptamente o preço dos ativos. Essa queda rápida pode estar ligada tanto à natureza da medida em si, quanto à informação incorporada pelo mercado a partir da primeira intervenção apenas dois meses antes.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partindo das de□nições de risco regulatório apresentadas, os resultados discutidos nesta nota apontam para a existência tanto de risco institucional quanto de risco de intervenções regulatórias no Brasil. O primeiro materializa-se em um custo de endividamento mais alto de empresas brasileiras no exterior, quando comparadas a empresas semelhantes de países com índices melhores de governança ou desenvolvimento do mercado □nanceiro. O segundo redunda em riscos mais altos e retornos mais baixos para as empresas, que se traduz também em um maior custo de capital.

Tudo o mais constante, a consequência imediata desse incremento de custos é o desincentivo ao investimento. Em um momento em que estimular o investimento privado em infraestrutura é uma prioridade de política pública, cumpre ao Estado se esforçar para aprimorar as instituições brasileiras e, quando possível, reduzir o recurso a intervenções setoriais abruptas. O gerenciamento das expectativas dos agentes é tão importante na política setorial quanto na política monetária.

3. Bragança, Pessoa e Rocha (2014) utilizam a metodologia desenvolvida em Hafner e Herwartz (2006) que, por sua vez, usam o método Garch multivariado definido em Engle e Kroner (1995), denominado Baba-Engle-Kraft-Kroner (Bekk) e introduzem um conceito de função resposta-impulso para a volatilidade (Virf), que pode ser aplicada na análise da persistência de choques independentes. Le Pen e Sévi (2010) utilizam modelo semelhante para avaliar a transmissão de volatilidade entre mercados a termo de energia elétrica em diferentes países da Europa.

REFERÊNCIAS

ALEXANDER, I.; MAYER, C.; WEEDS, H. Regulatory structure and risk and infrastructure firms: an international comparison. Washington: World Bank, 1996. (Policy Research Working Paper, n. 1698).

ALEXANDER, I.; ESTACHE, A.; OLIVERI, A. A few things transport regulators should know about risk and the cost of capital. Washington: World Bank, 1999.

ARMSTRONG, M.; COWAN, S; VICKERS, J. Regulatory reform: economic analysis and British experience. Cambridge: The MIT Press, 1999.

ANTONIOU, A.; PESCETTO, G. The effect of regulatory announcements on the cost of equity capital of British telecom. Journal of Business Finance & Accounting, v. 24, n. 1, p. 1-25, 1997.

BARCELOS, L. Essays on regulatory risk issues. 2010. Tese (Doutorado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas. São Paulo: FGV, 2010.

BRAGANÇA, G. F.; PESSOA, M.; ROCHA, K. Intervenção regulatória, volatilidade e contágio: um estudo dos casos da energia elétrica e das telecomunicações no Brasil. Revista Brasileira de Finanças, v. 12, n. 3 p. 385-409, 2014.

CARRASCO, V.; PINHO MELLO, J. M.; GUSTAVO, J. Risco regulatório no Brasil: teoria e mensuração. In: CASTELAR, A.; FRISCHTAK, C. (Orgs.). Gargalos e soluções na infraestrutura de transportes. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014. v. 1, p. 21-37.

ENGLE, R. F.; KRONER, F. K. Multivariate simultaneous generalized Arch. Econometric Theory, v. 11, n. 1, p. 122-150, 1995.

GAGGERO, A. A. Regulatory risk in the utilities industry: an empirical study of the English-speaking countries. Utilities Policy, v. 15, n. 3, p. 191-205, Sept. 2007.

_____. Regulation and risk: a cross-country survey of regulated companies. Bulletin of Economic Research, v. 64, n. 2, p. 226-238, 2012.

HAFNER, C. M.; HERWARTZ, H. Volatility impulse responses for multivariate Garch models: an exchange rate illustration. Journal of International Money and Finance, v. 25, n. 5, p. 719-740, 2006.

MACKINLAY, A. C. Event studies in economics and finance. Journal of Economic Literature, v. 35, p. 13-39, 1997.

LE PEN, Y.; SÉVI, B. Volatility transmission and volatility impulse response functions in European electricity forward markets. Energy Economics, v. 32, n. 4, p. 758-770, 2010.

PELTZMAN, S. Towards a more general theory of regulation. Journal of Law and Economics, v. 19, p. 211-240, 1976.

_____. Petition for approval of delivery services tariffs and tariff revisions and residential delivery services implementation plan, and for approval of certain other amendments and additions to its rates, terms and conditions. 2001.

PESSOA, M.; BRAGANÇA, G. F.; ROCHA, K. Intervenção regulatória nos setores de telecomunicações e elétrico em 2012: um estudo de eventos com modelo de precificação multifatorial. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão).

ROBINSON, T. A.; TAYLOR, M. P. Regulatory uncertainty and the volatility of regional electricity company share prices: the economic consequences of professor Littlechild. Bulletin of Economic Research, v. 50, n. 1, p. 37-46, 1998a.

_____. The effects of regulation and regulatory risk in the UK electricity distribution industry. Public and Cooperative Economics, v. 69, issue 3, p. 331-346, 1998b.

ROCHA, K. et al. Determinantes dos spreads corporativos nas economias emergentes: o papel das características institucionais. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1978)

SANYAL, P.; BULAN, L. T. Regulatory risk, market uncertainties, and firm financing choices: evidence from U.S. electricity market restructuring. The Quarterly Review of Economics and Finance, v. 51, n. 3, p. 248-268, Jun. 2011.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Ipea

Revisão e editoração
Editorar Multimídia

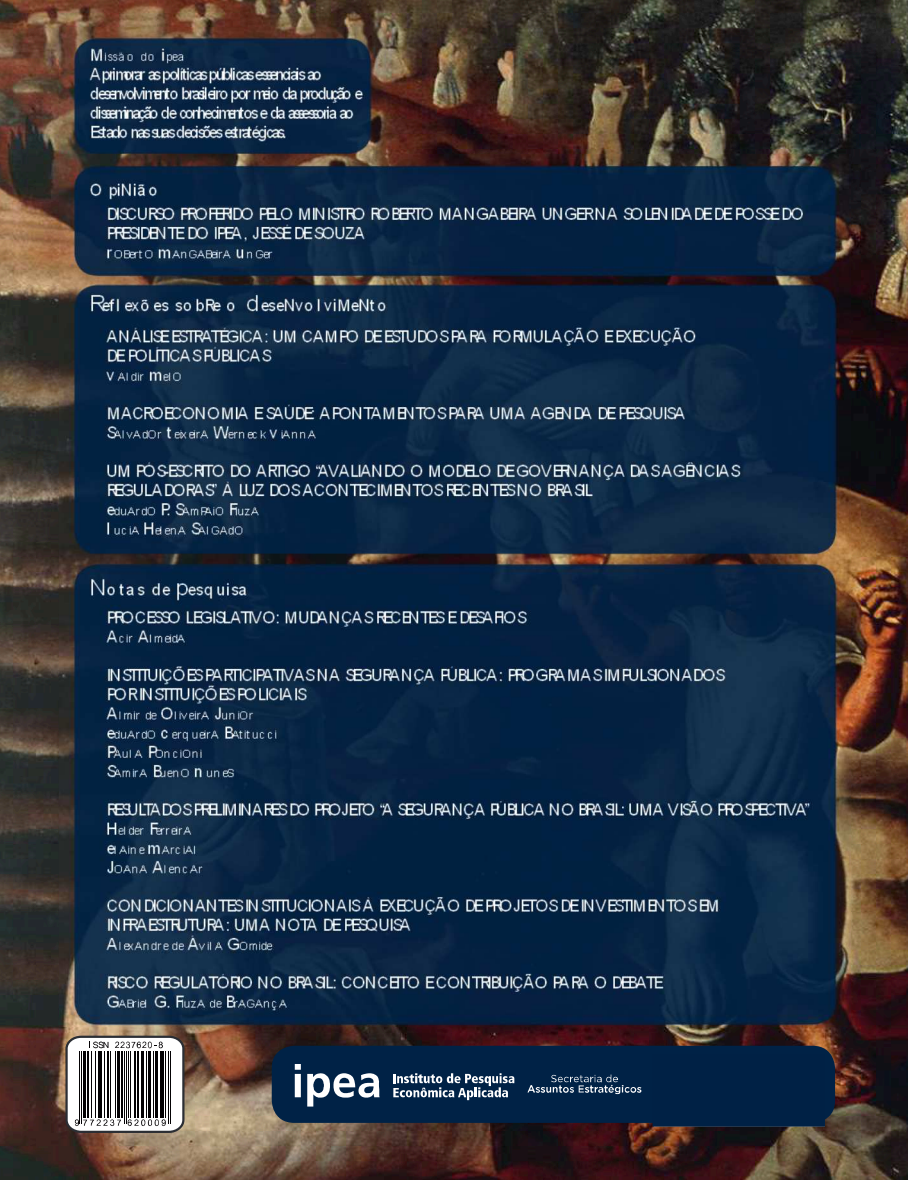
Capa
Aline Rodrigues Lima

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, grá cos e tabelas)
Brasília-DF

Logotipo/slogan de governo removido em observancia ao disposto no art. 40 da Lei n 9.504/1997



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

DISCURSO PROFERIDO PELO MINISTRO ROBERTO MANGABEIRA UNGER NA SOLENIDADE DE POSSE DO PRESIDENTE DO IPEA, JESSE DE SOUZA
Roberto Mangabeira Unger

Reflexões sobre o Desenvolvimento

ANÁLISE ESTRATÉGICA: UM CAMPO DE ESTUDOS PARA FORMULAÇÃO E EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
Valdir Melo

MACROECONOMIA E SAÚDE: APONTAMENTOS PARA UMA AGENDA DE PESQUISA
Salvador Teixeira Werneck Vianna

UM PÓS-ESCRITO DO ARTIGO "AVALIANDO O MODELO DE GOVERNANÇA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS" À LUZ DOS ACONTECIMENTOS RECENTES NO BRASIL
Eduardo P. Sampaio Fiuza
Lucia Helena Salgado

Notas de Pesquisa

PROCESSO LEGISLATIVO: MUDANÇAS RECENTES E DESAFIOS
Acir Almeida

INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS NA SEGURANÇA PÚBLICA: PROGRAMAS IMPULSIONADOS POR INSTITUIÇÕES POLICIAIS
Almir de Oliveira Junior
Eduardo Cerqueira Batitucci
Paula Poncioni
Samira Bueno Nunes

RESULTADOS PRELIMINARES DO PROJETO "A SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL: UMA VISÃO PROSPECTIVA"
Helder Ferreira
et Ainda Marcial
Joana Alencar

CONDICIONANTES INSTITUCIONAIS À EXECUÇÃO DE PROJETOS DE INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA: UMA NOTA DE PESQUISA
Alexandre de Ávila Gomide

RISCO REGULATÓRIO NO BRASIL: CONCEITO E CONTRIBUIÇÃO PARA O DEBATE
Gabriel G. Fiuza de Bragança

ISSN 2237620-8

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Secretaria de Assuntos Estratégicos